

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
ELOÍSA DIAS GONÇALVES

A REGULAMENTAÇÃO DAS COOPERATIVAS DE TRABALHO: entre a construção
da economia solidária e a precarização do trabalho

CURITIBA
2015

ELOÍSA DIAS GONÇALVES

A REGULAMENTAÇÃO DAS COOPERATIVAS DE TRABALHO: entre a construção
da economia solidária e a precarização do trabalho

Dissertação de mestrado apresentada como requisito parcial para conclusão do curso de Mestrado vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Faculdade de Direito.

Orientadora: Liana Maria da Frota Carleial.

CURITIBA

2015

TERMO DE APROVAÇÃO

ELOÍSA DIAS GONÇALVES

A REGULAMENTAÇÃO DAS COOPERATIVAS DE TRABALHO: entre a construção da economia solidária e a precarização do trabalho

Dissertação de mestrado aprovada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direitos Humanos e Democracia pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná pela Comissão formada pelos professores:

Orientadora: _____

Prof. Dr. Liana Maria da Frota Carleial (UFPR) – Presidente

Prof. Dr. Jose Antonio Peres Gediel (UFPR) – Membro

Prof. Dr. Sayonara Grillo Coutinho Leonardo Da Silva (UFRJ) - Membro

Curitiba, 09 de março de 2015.

“Em toda minha vida, não provei o sabor da felicidade completa. Ela só seria completa, se meu povo também fosse feliz.” Ana Pereira Cezar, Anita.

À Aninha, Bia, Jô e Neusa, mulheres de luta que inspiraram esse trabalho

À Turma de Direito do Pronera/UFPR, por finalmente ser.

AGRADECIMENTOS

Após dois intensos anos, chega a hora de encerrar o mestrado e se abrir para um novo momento, ainda indefinido. Mas dentre as certezas que carrego está a de que aqueles que me acompanharam – e me aturaram – nesse período seguirão comigo.

Por isso, esses agradecimentos não têm a tradicional conotação de despedida, de fim de ciclo. Estão mais para um “até amanhã”, “durma bem”, “obrigada pela força”, pois a vida é esse complexo de rupturas e continuidades, como bem me ensinou todo meu caminho pela UFPR.

Começo, então, por quem sempre esteve. Mãe, Pai e Gu. Obrigada por me apoiarem, mesmo com nossas discordâncias, mesmo com os eternos pedidos de silêncio para que eu pudesse me concentrar. Vocês são, sempre, o meu pilar e o meu guia. Mas nossa família só se completa com a Pepê, que ficou vigiando meus estudos por tantas tardes, especialmente depois que a Sandoca não podia mais estar ali pra me pedir um afago. E como a nossa casa é grande, não poderia deixar de agradecer por toda a ternura da Vó Mariquinha e da Madrinha.

Além do grande aprendizado, o mestrado me deu alguns presentes em forma de amigos. Sem dúvidas, cada um foi essencial nessa caminhada. Gika, Mau, Judá, Rubens, Helô, Moisés, Tóia e Law, obrigada por terem encarado comigo esse desafio chamado CEJUR. Se não foi possível realizar tudo o que queríamos, ao menos ficamos mais próximos!

Mas há dois amigos que se tornaram verdadeiros irmãos nessa jornada, aqueles para quem eu ligava pedindo socorro ou para contar uma nova louca ideia. Foram muitos os conselhos, as risadas, as angústias. Tóia, não é de hoje que percorremos juntas os caminhos dentro e fora da Santos Andrade. Obrigada por fazer eu me sentir mais segura só de ter você por perto! Law, se o mestrado valeu por alguma coisa, no mínimo foi por eu ter te conhecido! As palavras não são nem de longe suficientes pra expressar o carinho e a admiração que sinto por ti. A vocês dois, todo o meu amor e minha gratidão!

Também não posso deixar de expressar meus mais sinceros agradecimentos a todos os integrantes dos dois núcleos de pesquisa que acompanhei nesses dois anos. O Pró-polis representou pra mim um verdadeiro alento em meio a tantas dúvidas. Agradeço, assim, toda a atenção e a oportunidade que me foi dada pela prof. Angela Costaldello, prof. Leandro Gorsdorf, prof. Katya Isaguirre e prof. Karin Kassmayer. E um agradecimento especial ao Thiago Hoshino.

Aos amigos do Núcleo de Direito Cooperativo, que compartilharam comigo o desafio de refletir sobre as nossas utopias e sobre a realidade, agradeço a coragem e o incentivo, especialmente na pessoa do prof. Gediel.

Mas apesar de nos últimos tempos a vida parecer ter se restringido ao mestrado e à dissertação, não posso deixar de agradecer aos companheiros de diversos espaços, com quem compartilho ideais, projetos e sonhos.

Assim, agradeço ao MAJUP Isabel da Silva, projeto de extensão que sempre me acolheu e do qual sempre me sinto parte. Aos companheiros da Consulta Popular, especialmente aos do Núcleo Anita, obrigada por me ajudarem a achar um sentido pra essa trajetória. Ao Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS), agradeço a oportunidade de compartilhar as pesquisas e as experiências em um ambiente acadêmico diferenciado e comprometido com a luta dos trabalhadores.

Há algumas pessoas seria injusto não fazer um agradecimento especial, pela importância que tiveram nesse trabalho. Pazello, obrigada pelos muitos livros emprestados, pela paciência em ouvir minhas angústias e pelos constantes ensinamentos. Paulinha, André, Sara, Fer e Frank, obrigada por terem lido e contribuído nesse doloroso processo de escrita. Liliam, muito obrigada pelo acolhimento, pelas risadas, pelo deitão – sem dúvidas, Brasília ganhou uma ótima anfitriã!

Ainda, não posso deixar de agradecer o apoio cotidiano daqueles com quem tenho o prazer de trabalhar e que sempre compreenderam o momento que eu estava vivendo. Ao professor Manoel e à Andrea, por terem incentivado e concretamente possibilitado que eu fizesse o mestrado. Frank,

Fabi e Selminha, muito obrigada pelo apoio moral, por aturarem minhas lamentações e terem, tantas vezes, me acalmado.

Por fim, não posso deixar de expressar minha gratidão aos mestres que me acompanharam nesse trabalho. Ao professor Gediel, agradeço pelo apoio diário, pelas conversas, estudos, projetos e pelo exemplo que representa pra mim. E à professora Liana Carleial, autêntica orientadora, sempre disposta a me ajudar a encontrar o melhor caminho, não só para a dissertação. Sem dúvidas, o convívio e o aprendizado resultante dessa parceria deixarão muitas marcas na minha vida.

RESUMO

O objetivo da presente pesquisa é compreender a regulamentação das cooperativas de trabalho a partir da interlocução entre o processo de precarização das relações de trabalho e o de construção da economia solidária.

As cooperativas de trabalho ganham expressão nacional a partir dos anos 1990, época em que o Brasil passava por uma grave crise econômica, com elevadas taxas de desemprego e de informalidade. Nesse contexto, ocorre um processo de reestruturação produtiva, sob a perspectiva neoliberal. Há uma pressão pela flexibilização das garantias trabalhistas para retomar o crescimento econômico, resultando em uma precarização das relações de trabalho.

Simultaneamente, diversos trabalhadores se organizam em empreendimentos autogestionários, buscando alternativas para geração de renda e trabalho, com o apoio de diversas organizações sociais, que fomentam a economia solidária. Além disso, a partir de 2003, com a criação da SENAES, são elaboradas políticas públicas de âmbito nacional para a economia solidária.

Todavia, muitas cooperativas de trabalho foram criadas para burlar a legislação trabalhista, associadas ao processo de terceirização. Diante disso, propôs-se a sua regulamentação para evitar a precarização e incentivar as autênticas cooperativas.

A partir de uma perspectiva marxista, aponta-se para os limites dessa forma jurídica de regulamentação do trabalho, que descaracteriza a relação entre cooperados e cooperativa e reafirma o discurso de crítica às relações assalariadas.

A despeito dessa crítica, entende-se que a economia solidária pode contribuir para a organização política dos trabalhadores, principalmente quando associada a pautas mais amplas de reivindicação dos movimentos sociais.

Palavras-chave: cooperativas de trabalho; precarização do trabalho; reestruturação produtiva; economia solidária; terceirização.

RÉSUMÉ

L'objectif de cette recherche est comprendre la réglementation des coopératives de travail à partir de l'intersection du processus de précarisation du travail et de construction de l'économie solidaire.

Les coopératives de travail se sont développées au niveau national rapidement au cours des années 1990. À cette époque-là, il y avait une grave crise économique au Brésil, avec haut taux de chômage et d'informalité. Dans ce contexte, survient un processus de restructuration productive, sous la perspective néolibérale. Il y a une pression pour la flexibilité des garanties du travail, afin de récupérer la croissance économique. Cela résulte dans la précarisation des relations du travail.

En même temps, de nombreux travailleurs se sont organisés en entreprises autogérées, en cherchant des alternatives de génération de travail et de revenus. Ces pratiques ont reçu le soutien des plusieurs organisations sociales qui favorisent l'économie solidaire. En plus, dès 2003, quand a été créé la SENAES, des politiques publiques pour l'économie solidaire sont construit au niveau national.

Cependant, plusieurs coopératives de travail ont été créées pour violer la loi sur le travail, associées au processus de sous-traitance. Donc, la réglementation a été proposée afin d'éviter la précarisation et d'encourager les coopératives authentiques.

L'analyse à partir d'une perspective marxiste indique les limites de cette forme juridique de réglementation du travail, qui détourne le rapport entre les associés et la coopérative. Aussi, elle corrobore le discours de critique au emploi salarié.

En dépit de cette critique, on comprend que l'économie solidaire peut contribuer à l'organisation politique des travailleurs, principalement quand elle est associée aux revendications des mouvements sociaux.

Mots clés: coopératives de travail; précarisation du travail; restructuration productive; économie solidaire; sous-traitance.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Taxas de desemprego.....	32
Tabela 2 – Razões que motivaram a criação dos EES.....	96

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução da estrutura setorial da ocupação: setor de serviços e indústria de transformação.....	31
Gráfico 2 – Taxa de desocupação agregada por gênero (5%)	34
Gráfico 3 – Evolução do grau de informalidade: Brasil, Regiões Metropolitanas e Não-metropolitanas.....	34
Gráfico 4 – Evolução do rendimento médio real do trabalho (base: set/2012).....	35
Gráfico 5 – População ocupada por posição na ocupação (1980-2000).....	36
Gráfico 6 – Percentual de EES de acordo com a tipologia de Gaiger, 2014.....	107

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1. A REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA, A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO E A CONSTRUÇÃO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL.....	19
1.1. A reestruturação produtiva e a crise da década de 1990 no Brasil	20
1.2. Os impactos da reestruturação produtiva no mercado de trabalho	30
1.3. A construção da economia solidária no Brasil.....	37
2. A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA	47
2.1. A economia solidária no âmbito do governo federal: a SENAES	48
2.2. O marco jurídico e a economia solidária.....	63
2.3. Crítica à economia solidária.....	72
3. A REGULAMENTAÇÃO DAS COOPERATIVAS DE TRABALHO	83
3.1. As cooperativas de trabalho e a Lei Federal n. 12.690/2012.....	83
3.2. A regulamentação das cooperativas de trabalho e a precarização do trabalho	94
3.3. O potencial da economia solidária: entre a geração de renda e a organização política dos trabalhadores	104
CONSIDERAÇÕES FINAIS	114
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	122
APÊNDICES	128

INTRODUÇÃO

A crise econômica vivenciada pelo Brasil no final do século XX impôs a rediscussão das alternativas para o desenvolvimento do país. A proposta alinhada aos interesses do capital apontava como solução a adoção do receituário neoliberal e a reestruturação produtiva. Esses seriam os caminhos para se garantir, a partir da “flexibilização” dos direitos trabalhistas e da diminuição da atuação estatal, a retomada do crescimento econômico.

Outra proposta, advinda do campo popular e com grande apoio das organizações e setores que passaram a se reivindicar como sociedade civil, destacava a necessidade de se construir uma alternativa ao próprio capitalismo, mas sem ter necessariamente como horizonte a tomada do poder. Nesse campo, a economia solidária¹ foi incentivada pelo seu potencial conscientizador e transformador das relações sociais, a partir da autogestão.

Apesar de esses dois projetos serem estrategicamente distintos e estarem fundamentados em bases políticas e teóricas diversas, a sua construção se dá sobre a mesma realidade social, na qual acabam por interagir. Assim, seria ilusório considerar que as ações desenvolvidas sob o marco de um deles não reflete no outro. E é justamente essa interação que complexifica a análise política e que desafia seus atores.

A reestruturação produtiva e a flexibilização dos direitos trabalhistas, ainda que não tenham ocorrido na extensão reivindicada pelos neoliberais, foram possibilitadas por diversas modificações legislativas que ampliaram as possibilidades de trabalho legal fora dos marcos do trabalho assalariado tradicional e das garantias que haviam sido conquistadas pela classe trabalhadora.

Assim, a precarização do trabalho está diretamente relacionada com a sua regulamentação. Logo, não é apenas o trabalho informal que é precário, mas a própria construção de novas “formalidades” pode institucionalizar relações sociais de trabalho precárias.

¹ O conceito de economia solidária foi cunhado por Paul Singer e se consolidou no país a expressão utilizada para designar as diversas organizações caracterizadas por seu caráter coletivo, baseadas na solidariedade e na autogestão, e que realizam atividades econômicas sem fins lucrativos. Ele é aplicado a uma grande gama de experiências, envolvendo desde fábricas recuperadas por trabalhadores até associações de artesãos, passando por clubes de troca, cooperativas, bancos populares (GAIGER, 2014, p. 21).

A proposta da economia solidária de construção de novas formas de trabalho, baseadas na autogestão, não pode desconsiderar, portanto, o contexto econômico e social em que está inserida, sob pena de ver seus esforços serem apropriados para atender aos interesses do capital. Assim, qualquer tentativa simplista de resolução dos problemas sociais mostra-se inadequada e o objetivo do presente trabalho é, justamente, abordar esse problema no que tange às cooperativas de trabalho.

As cooperativas de trabalho são uma das formas organizativas desenvolvidas sob o manto da economia solidária. Elas se desenvolveram especialmente no final do século XX, sobretudo em decorrência da crise econômica que afetou o Brasil e da reestruturação produtiva.

Assim como as demais experiências de economia solidária, elas foram apresentadas como uma alternativa à crise do emprego dos anos 1990 e à precarização do trabalho. Buscavam, portanto, garantir uma fonte de renda e trabalho aos diversos trabalhadores brasileiros que estavam desempregados e que não encontravam colocação no mercado formal do trabalho assalariado.

Desde a sua criação, em 2003, a SENAES (Secretaria Nacional de Economia Solidária) tem se preocupado com as cooperativas de trabalho, especialmente com o problema jurídico a elas associado, qual seja, a criação de cooperativas com o mero intuito de burlar a legislação trabalhista – as chamadas *cooperfraudes*. Essas cooperativas fraudulentas se proliferaram principalmente após a inclusão na CLT (Consolidação das Leis do Trabalho) de dispositivo legal que descaracteriza o vínculo empregatício entre as cooperativas, os cooperados e os tomadores de serviços daquelas.

Em um cenário de desassalariamento das relações de trabalho e de flexibilização dos direitos sociais, impulsionado pelo neoliberalismo, as cooperativas de trabalho representaram importante instrumento para grandes empresas promoverem uma terceirização informal, com graves consequências sobre os trabalhadores.

Ao mesmo tempo, devido à crise econômica e à alta taxa de desemprego, diversas iniciativas autogestionárias foram promovidas pelos próprios trabalhadores, também se identificando como cooperativas de trabalho, mas ligadas ao projeto da economia solidária e à busca por novas formas de trabalho e fonte de renda.

Ainda que o cenário econômico e social seja fundamental para a ocorrência desses dois fenômenos paradoxais, a regulamentação jurídica foi decisiva, razão pela qual o debate em torno da política pública de economia solidária voltada às cooperativas de trabalho tem passado pelo âmbito jurídico.

Diante disso, o objetivo da presente pesquisa é analisar de que forma a regulamentação das cooperativas de trabalho se relaciona com o processo de precarização das relações de trabalho e com a construção da economia solidária. Assim, trata-se de compreender os limites dessa forma de organização do trabalho e suas consequências para a classe trabalhadora e para a superação das dificuldades econômicas que afetaram o Brasil nos anos noventa.

Portanto, a questão que norteia esta pesquisa é o desvelamento do caráter das cooperativas de trabalho, que são apresentadas como uma das formas de construção da economia solidária, mas que podem estar associadas ao processo de precarização do trabalho ocorrido ao longo dos anos noventa no Brasil.

Para abordar essa temática, no primeiro capítulo o foco será o contexto econômico e social do qual emergem as experiências de economia solidária. Assim, inicialmente será apresentado o processo de reestruturação produtiva pelo qual passaram os diversos países na tentativa de superação da crise econômica que se iniciou na década de 1970 em nível mundial, mas afetou o Brasil especialmente após a década de 1990.

Na sequência, serão destacados os impactos dessas transformações no mundo do trabalho, principalmente no que se refere ao nível de desemprego, de informalidade e no consequente processo de precarização do trabalho. A análise desses dados oferece elementos objetivos para se compreender o fenômeno de expansão dos empreendimentos econômico solidários. A exposição de como ocorreu o processo de construção da economia solidária no Brasil – seus atores, sua história e características – encerra o primeiro capítulo.

O segundo capítulo é dedicado à análise do processo de institucionalização da economia solidária por meio de políticas públicas de nível nacional. Assim, inicia-se com a apresentação das concepções teóricas que fundamentam as ações da Secretaria Nacional de Economia Solidária, com destaque para o pensamento de Paul Singer, principal referência nesse sentido.

Posteriormente, são apresentadas as grandes linhas de ação e as questões que têm sido enfrentadas nesses dez anos de construção da política de economia solidária, com destaque para um dos eixos de atuação: o marco jurídico. Tal destaque deve-se ao objeto de análise do presente trabalho – a regulamentação das cooperativas de trabalho – que se insere nessa temática.

Por fim, realiza-se uma crítica de cunho marxista à economia solidária, especialmente ao projeto teórico e político que ela defende. Essa crítica é considerada fundamental, pois ela permite compreender qual o real sentido dessas experiências, inserindo-as no contexto econômico e social analisado no primeiro capítulo e desvelando os limites e a funcionalidade da economia solidária.

O último capítulo concentra-se na temática das cooperativas de trabalho e da economia solidária. Assim, primeiramente é apresentada qual a problemática que ensejou a formulação de uma lei específica para regulamentar essas cooperativas. Então, analisa-se a Lei Federal n. 12.690/2012, destacando as críticas a ela realizadas pelas entidades nacionais ligadas à economia solidária.

A metodologia utilizada para apresentar a crítica das organizações sociais foi, primeiramente, a realização de um levantamento bibliográfico a respeito do processo de elaboração da lei que regulamenta as cooperativas de trabalho, para identificar quais organizações ligadas à economia solidária o acompanharam.

Para analisar seus apontamentos, tomou-se por base o posicionamento público das entidades nos casos em que foram elaboradas notas de repúdio ou moções. Todavia, como não havia documentos que expressassem as considerações de importantes organizações, foi necessária a realização de entrevistas com seus representantes para perscrutar qual a análise que faziam da referida lei.

Assim, foram realizadas pessoalmente entrevistas semi-estruturadas, a partir de um roteiro previamente elaborado, cujo objetivo era compreender a análise e a posição política da entidade representada pelo entrevistado no que se refere à economia solidária e às cooperativas de trabalho. Após a degravação das entrevistas, o material serviu de base para a análise da regulamentação das cooperativas de trabalho, juntamente com os documentos elaborados pelas demais entidades que apresentaram ressalvas à Lei n. 12.690/2012.

Na sequência, o foco da análise é a relação das cooperativas de trabalho – inclusive as autênticas, criadas pelos próprios trabalhadores – com os processos de

terceirização e de precarização do trabalho. O objetivo é verificar se a regulamentação das cooperativas de trabalho pode ser inserida no contexto das políticas precarizadora das relações de trabalho e quais as suas consequências para a organização da classe trabalhadora.

Por fim, retoma-se a relação das cooperativas de trabalho com a economia solidária, procurando ressaltar as potencialidades desses empreendimentos, especialmente para a organização política dos trabalhadores. Todavia, não se deixa de considerar aqueles limites apontados no que se refere ao processo de precarização do trabalho.

1. A REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA, A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO E A CONSTRUÇÃO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL

As experiências cooperativistas e associativistas da classe trabalhadora, a nível mundial, remontam ao século XIX, com a iniciativa dos Pioneiros de Rochdale. Já no Brasil, após algumas esparsas experiências no início do século XX e da utilização do modelo cooperativo pela agricultura tradicional ao longo de todo o século passado, a partir dos anos 1990 delineia-se um novo fenômeno, de construção de cooperativas e associações por setores sociais que sofriam com a crise econômica e o desemprego.

Assim, o presente capítulo tem por objetivo apresentar o cenário econômico, político e social do qual emergem as experiências de economia solidária no país. Para tanto, inicia-se com a análise da crise que assolou o Brasil na década de 1990, e que resultou no processo de reestruturação produtiva e na ofensiva neoliberal, tendo ainda por consequência um amplo processo de precarização das relações de trabalho.

Nesse sentido, destaca-se o impacto dessas mudanças no mundo do trabalho, sobretudo a partir da análise das taxas de desemprego, informalidade e precarização. Para tanto, faz-se um cotejo da realidade brasileira entre as décadas de 1990 e 2000, ressaltando as tendências em cada uma delas e as consequências para os trabalhadores e suas organizações.

Na sequência, resgata-se o processo histórico de construção das experiências que se consolidaram como economia solidária e que desencadearam uma série de políticas públicas voltadas à sua promoção. São destaques, nesse ponto, o papel das entidades de apoio e fomento, bem como as políticas de âmbito local, pioneiras no incentivo aos empreendimentos econômicos solidários.

Com isso, cumpre-se o objetivo de compreensão do contexto econômico e social que possibilitou o avanço de novas formas de geração e de renda, dentre as quais têm destaque a economia solidária.

1.1. A reestruturação produtiva e a crise da década de 1990 no Brasil

O último quartel do século XX caracterizou-se por significativas mudanças sociais, que têm afetado os diversos países política e economicamente, além de implicarem substanciais alterações no mundo do trabalho. Essas transformações não podem ser compreendidas como fenômenos isolados e tampouco se pode ignorar as especificidades que assumem em cada localidade.

Assim, para que se possa melhor analisar o processo de expansão e regulamentação das cooperativas de trabalho, aliado às políticas públicas de fortalecimento da economia solidária, necessário traçar um panorama desse contexto de alterações que ganham expressão mundial no final do século passado e, no Brasil, sobretudo a partir da década de 1990.

Após a Segunda Guerra Mundial viveu-se um período relativamente estável de crescimento econômico, tanto nos países centrais – como Europa, Japão e Estados Unidos – quanto nos países de capitalismo periférico. São os “anos dourados” do capitalismo. Já no Brasil esse período de expressivo crescimento econômico ocorreu no final da década de 1960 e início dos anos 1970, ficando conhecido como o “milagre econômico”.

Todavia, esse ciclo mundial de crescimento começa a demonstrar sinais de esgotamento nos anos 1970 e uma grave crise econômica se inicia nos países capitalistas mais desenvolvidos, como denota a elevação da taxa de juros estadunidense, mas acaba por afetar os países periféricos. Essa crise implicou uma reconfiguração tanto do mundo do trabalho, quanto do capital.

Como resposta à sua própria crise, iniciou-se um processo de reorganização do capital e de seu sistema ideológico e político de dominação, cujos contornos mais evidentes foram o advento do neoliberalismo, com a privatização do Estado, a desregulamentação dos direitos do trabalho e a desmontagem do setor produtivo estatal, da qual a era Thatcher-Reagan foi expressão mais forte; a isso se seguiu também um intenso *processo de reestruturação da produção e do trabalho*, com vistas a dotar o capital do instrumental necessário para tentar repor os patamares de expansão anteriores. (ANTUNES, 2009, p. 33).

A recessão decorrente dessa crise atingiu diversos âmbitos sociais, acarretando no desmonte do *welfare state* nos países centrais (sobretudo na Europa), na propagação mundial da agenda neoliberal, além de uma remodelação

do movimento sindical e uma fragmentação da classe trabalhadora, submetida a novas relações sociais de trabalho.

Importante destacar que também contribuiu para a configuração desta crise “além do esgotamento econômico do ciclo de acumulação (manifestação contingente da crise estrutural do capital), as lutas de classes ocorridas no final dos anos 60 e início dos anos 70” (ANTUNES, 2009, p. 44). Essas lutas foram levadas a cabo pelos próprios trabalhadores e revelavam, inclusive, um descontentamento em relação ao modelo institucionalizado do movimento operário, preconizado pela social-democracia e pelos organismos de representação de classe.

Antunes destaca que essas mobilizações e a retomada dos enfrentamentos mais diretos da luta de classes questionavam o domínio do capital e afloravam as possibilidades de uma hegemonia oriunda do mundo do trabalho. Todavia, como a luta operária pelo controle social da produção foi derrotada, “estavam dadas então as bases sociais e ideopolíticas para a retomada do processo de reestruturação do capital, num patamar distinto daquele efetivado pelo taylorismo e pelo fordismo.” (ANTUNES, 2009, p. 47).

Na década de 1970 começa a se consolidar, de acordo com Giovanni Alves (1999), um novo regime de acumulação do capital, flexível e predominantemente financeiro. Opera-se a “mundialização do capital”, que é caracterizada, sobretudo, pela mundialização das operações do capital, em sua forma industrial ou financeira, e não pela mundialização das trocas de mercadorias e serviços, cujo crescimento significativo ocorreu no período anterior à crise.

Nesse sistema, a valorização do capital deixa de ter necessariamente lastro na produção, ganhando relevância no cenário mundial os títulos e os rendimentos do próprio capital. Há um processo de financeirização, com o progressivo domínio do capital financeiro inclusive sobre o capital industrial.

Ao invés de anormalidades (ou patologias) sociais, o período histórico de crise do capital – que na dimensão dos múltiplos capitais aparece como crise de superprodução – é apenas o novo cenário do capitalismo tardio em crise, da mundialização do capital, da “turbulência global” (Brenner), que sucede os “anos dourados” do capitalismo do pós-guerra, e cuja maior característica é dada pela normalidade caótica, onde o “sujeito” capital em processo cria (e destrói) novos mundos, postos como condição de seu próprio desenvolvimento efetivo. (ALVES, 1999, p. 37).

Na ânsia pela valorização do capital, são adotadas novas formas de extração da mais-valia. Para tanto, contribuíram o intenso desenvolvimento tecnológico – a chamada terceira revolução tecnológica, com o desenvolvimento da informática, da microeletrônica e das telecomunicações – e as significativas mudanças na organização do trabalho.

Até então, predominava na indústria e no processo de trabalho o modelo fordista, marcado pela produção em massa e em série, através da linha de montagem de produtos mais homogêneos e do controle dos tempos e movimentos pelo cronômetro taylorista. Além disso, destacavam-se o trabalho parcelar, a fragmentação das funções e a distinção entre a elaboração e a execução no processo de trabalho (ANTUNES, 2010, p. 24-25).

Com a crise estrutural do capital e o novo padrão de acumulação há uma reestruturação produtiva, com mudanças não apenas objetivas na configuração do mundo do trabalho (como a inserção de novas formas de gestão, novos mecanismos de controle de produção), mas também com significativas implicações subjetivas para a classe trabalhadora.

Foram tão intensas as modificações, que se pode mesmo afirmar que a *classe-que-vive-do-trabalho* sofreu a mais aguda crise deste século, que atingiu não só a sua *materialidade*, mas teve profundas repercussões na sua *subjetividade* e, no íntimo inter-relacionamento destes níveis, afetou a sua *forma de ser*. (ANTUNES, 2010, p. 23).

Esse novo modelo de produção, cujos princípios começam a ser desenvolvidos na fábrica da Toyota, no Japão, acaba por alcançar uma dimensão mundial e por se expandir para além do setor industrial, justamente por se adequar às necessidades do padrão flexível de acumulação do capital.

Não se pode olvidar, todavia, que não houve uma substituição integral do modelo fordista para o toyotista, persistindo aquele em diversos ramos da indústria. Além disso, diversas empresas adotam determinadas técnicas do toyotismo, sem com isso deixarem de ter uma estrutura fordista.

Prevalece, assim, o toyotismo como modelo de produção, modelo este em que a produção é conduzida diretamente pela demanda, sendo diversificada e variada, para atender ao consumo. Ao contrário do modelo fordista, o toyotismo opera com estoque mínimo e com o aproveitamento do tempo de produção (*just in time*). A reposição de estoques ocorre após seu esgotamento, como nos

supermercados (*kanban*). Para isso, o processo produtivo deve ser flexível e os operários devem operar diversas máquinas (polivalência). O trabalho passa a ser realizado em equipe e há uma flexibilização da sua organização. Há, portanto, uma grande diferença em relação à rigidez do fordismo. O toyotismo trabalha, ainda, com uma extensa rede de fornecedores, que são subcontratados conforme a necessidade.

Com a alteração da correlação de forças nesse período, mais favorável aos interesses do capital, torna-se viável a flexibilização dos direitos dos trabalhadores, que integra o processo de reestruturação produtiva. Assim, as empresas que adotam o modelo japonês funcionam com um número mínimo de trabalhadores, utilizando mecanismos que permitam aumentar a produção quando há demanda do mercado, como as horas-extras e as terceirizações (ANTUNES, 2010, p. 33-34).

A reestruturação produtiva surge como condição para o capital elevar-se à sua nova condição de cidadão do mundo, rompendo as amarras que o prendiam. Nisso decorre uma ofensiva sobre o trabalho e sobre as instituições do Estado nacional. É o que denominamos de ofensiva do capital de novo tipo, de caráter planetário (cuja expressão política são as estratégias neoliberais). (ALVES, 1999, p. 47-48).

A princípio, as mudanças no mundo do trabalho requeridas para sua adequação aos interesses do capital (financeirizado e flexível) esbarram na regulamentação dos direitos sociais, que fazem a mediação da relação capital-trabalho. Assim, para que seja possível implantar o novo modelo de produção opera-se um desmonte das garantias trabalhistas, o que é facilitado pelo ideário neoliberal que se propaga politicamente nesse período como solução à crise econômica.

A reestruturação produtiva está diretamente ligada ao aumento do desemprego aberto no fim do século XX e, por consequência, às metamorfoses no mundo do trabalho, marcado principalmente pela expansão da precarização, sob os mais diversos aspectos, como bem aponta Giovanni Alves.

A dinâmica imposta pelo toyotismo, baseado no estoque mínimo e na polivalência dos trabalhadores, junto ao avanço tecnológico da informática e da robótica, alteram significativamente o mundo do trabalho. Objetivamente há uma redução do núcleo duro dos trabalhadores industriais, sendo que uma grande parte deles é submetida ao desemprego ou a outras formas de contratação, precarizadas.

Mas, paralelamente, efetivou-se uma expressiva expansão do trabalho assalariado, a partir da enorme ampliação do assalariamento no setor de serviços; verificou-se uma significativa heterogeneização do trabalho, expressa também através da crescente incorporação do contingente feminino no mundo operário; vivencia-se também uma *subproletarização* intensificada, presente na expansão do trabalho parcial, temporário, precário, subcontratado, “terceirizado”, que marca a *sociedade dual* no capitalismo avançado. (ANTUNES, 2010, p. 47).

Percebe-se, então, que um dos principais efeitos no mundo do trabalho da crise estrutural do capital e da reestruturação produtiva promovida para superá-la e para manter o padrão de acumulação (ainda que sobre novas bases) é um processo de maior *heterogeneização, fragmentação e complexificação* da classe trabalhadora (ou, na terminologia proposta por Ricardo Antunes, da *classe-que-vive-do-trabalho*²).

Assim, são frutos do processo de reestruturação produtiva do fim do século XX o aumento do desemprego estrutural e a precarização do trabalho. A expansão do desemprego está diretamente relacionada com a crise econômica iniciada na década de 1970 e com as medidas tomadas pelo capital para tentar se restabelecer. Além disso, as alterações tecnológicas e a proliferação do toyotismo contribuíram diretamente para que, em todo o mundo, o desemprego passasse a assombrar os trabalhadores.

Superada a condição de pleno emprego vivenciada especialmente nos anos dourados do *Welfare State* europeu, há uma maior pressão sobre o mundo do trabalho, predispondo a *classe-que-vive-do-trabalho* a aceitar condições de trabalho inferiores às que existiam até então. Assim, o processo de precarização está imbricado nessa relação entre desemprego e recomposição da acumulação capitalista.

O que ocorre é a constituição de novas formas de salariedade por conta da crise estrutural do capital, que desmonta as implicações salariais vigentes no capitalismo global, buscando recompor a base de exploração da força de trabalho e produção de mais-valia. A disseminação da precarização do trabalho e das novas formas de trabalho precário nos países capitalistas é evidência empírica do novo salariedade do capital. (ALVES, 2007, p. 88).

² Para Antunes (2010), a expressão *classe-que-vive-do-trabalho* compreende aqueles que vendem sua força de trabalho, seja este produtivo ou improdutivo; os assalariados do setor de serviços; o proletariado rural e o precarizado; e os trabalhadores desempregados, que constituem o exército industrial de reserva. Já os gestores e altos funcionários do capital estão excluídos dessa classe, mesmo tendo sido atingidos pela crise e pela reestruturação produtiva.

Com o aumento da taxa de desemprego aberto, expande-se o exército industrial de reserva, “uma população excedente e sobranse às necessidades de acumulação do capital, mas que possui uma funcionalidade sistêmica: contribuir para a produção (e reprodução) da acumulação de valor” (ALVES, 2007, p. 98).

A expansão da superpopulação relativa, fruto do desemprego estrutural, além de ser uma das faces do processo de precarização do trabalho, influencia diretamente a dinâmica daqueles que conseguiram se inserir, ainda que precariamente, no mercado.

Considerando que as cooperativas de trabalho (objeto da presente pesquisa) são apontadas como uma das formas organizativas das relações de trabalho que podem implicar a precarização, importante destacar o significado desse processo. Para tanto, compartilha-se o entendimento de Giovanni Alves, que diferencia precariedade e precarização. Para o sociólogo, a precariedade é característica da própria transformação do trabalho vivo e da força de trabalho em mercadoria, que ocorre a partir do capitalismo. “Desde que a força de trabalho se constitui como mercadoria, o trabalho vivo carrega o estigma da *precariedade social*.” (ALVES, 2007, p. 113).

Todavia, historicamente a classe trabalhadora tem reivindicado melhores condições de trabalho, o que culminou em uma série de direitos sociais aos trabalhadores formalizados, que nos países mais desenvolvidos eram a regra. Mas, recentemente, há um intenso processo de precarização, ou seja, um processo em que se procura repor a precariedade, diluindo as conquistas históricas decorrente da luta de classes. “A *precarização* possui um sentido de *perda de direitos* acumulados no decorrer de anos pelas mais diversas categorias de assalariados. A *precarização* é síntese concreta da luta de classes e da correlação de forças políticas entre capital e trabalho.” (ALVES, 2007, p. 114).

A perda dos direitos sociais do trabalho é apenas a forma mais aparente de precarização. Contudo, há uma série de fenômenos que compõem esse processo, como as novas formas de ocupação e geração de renda (não mais necessariamente de geração de emprego), os diversos tipos de contrato de trabalho, a informalidade e

o incentivo ao empreendedorismo e, em determinados casos, ao próprio cooperativismo³.

Não se pode desconsiderar o papel que o Direito tem nesse processo, já que a precarização é também possibilitada pela via jurídica, que constitui novas figuras legais que acabam por legitimar relações de trabalho mais precárias. “Estamos vivenciando, portanto, a erosão do trabalho contratado e regulamentado, dominante no século XX, e assistindo a sua substituição pelas diversas formas de “empreendedorismo”, “cooperativismo”, “trabalho voluntário”, “trabalho atípico”.” (ANTUNES, 2010, p. 108).

Todas essas transformações objetivas do mundo do trabalho tiveram implicações na subjetividade da classe trabalhadora. Como já apontado, há um processo de fragmentação, complexificação e heterogeneização da *classe-que-vive-do-trabalho* que dificulta a sua organização como classe, seja porque grande parte está submetida a relações de trabalho que não se enquadram mais no modelo clássico fordista, em torno do qual foi estruturado o movimento sindical, seja porque há uma verdadeira “captura” da subjetividade a partir da propagação dos ideários do empreendedorismo e da empregabilidade.

É evidente que esses processos e essas metamorfoses atingiram o Brasil. Contudo, não se pode olvidar que há especificidades no processo de industrialização e de implantação do capitalismo brasileiro que impõem algumas peculiaridades às consequências da crise estrutural do capital no nosso país e que merecem ser abordadas.

Francisco de Oliveira (2013) destaca que na América Latina a maior parte das economias pré-industriais decorreu da expansão do capitalismo mundial, servindo como uma reserva de acumulação primitiva do sistema global, sendo que o caso brasileiro não foge a essa regra.

³ O empreendedorismo caracteriza-se pelo incentivo à formação de pequenas e médias empresas, de caráter individual ou familiar. Ele está em consonância com os anseios do capital e procura espaço para a sua inserção no mercado. Nesse sentido, importante destacar a criação, pela Lei Complementar n. 128/2008, da categoria do “microempreendedor individual”, que possibilitou a legalização de diversos trabalhadores informais que, em muitos casos, deveriam ser reconhecidos como empregado, o que representa uma formalização de relações de trabalho precárias, sob o manto ideológico do empreendedorismo. Por outro lado, o cooperativismo busca desenvolver novas formas de produção e comercialização, baseadas na autogestão e no caráter coletivo do trabalho. Apesar das expressivas diferenças, o ideário do empreendedorismo tem se propagado para diversos âmbitos sociais, inclusive para as cooperativas e organizações não governamentais, que acabam por, diversas vezes, reproduzir esse discurso.

Para possibilitar a rápida industrialização promove-se uma associação com o capital estrangeiro, sobretudo por meio do fornecimento de tecnologia, incorporando-se a acumulação prévia. E “sobre um mercado de trabalho marcado pelo custo irrisório da força de trabalho, os ganhos de produtividade logrados com a nova tecnologia vão acelerar ainda mais o processo de concentração de renda.” (OLIVEIRA, 2013, p. 76).

Esta marca se encarrega de evidenciar o caráter da industrialização brasileira, concentrada espacialmente, dependente tecnologicamente dos países centrais, com forte presença de multinacionais, e com limitado desenvolvimento da produção de bens de capital – mesmo sendo o país latino-americano no qual esta participação é a mais significativa. (CARLEIAL, 2004, p. 14).

Até a Revolução de 1930 predominava no país uma economia agrário-exportadora, cujo ciclo hegemônico foi interrompido, passando a prevalecer a estrutura produtiva de base urbano-industrial. Oliveira destaca a importância da regulamentação da relação entre capital e trabalho nesse processo: “as leis trabalhistas fazem parte de um conjunto de medidas destinadas a instaurar um novo modo de acumulação. Para tanto, a população em geral, e especificamente a população que afluía às cidades, necessitava ser transformada em “exército de reserva”.” (OLIVEIRA, 2013, p. 38).

O Estado intervém para garantir essa mudança econômica não só por meio da regulamentação do trabalho, mas também por meio de investimentos diretos que visavam criar as bases para a acumulação capitalista industrial. Mas apesar da concentração de esforços para a industrialização, não foi realizada a necessária reforma agrária no país e manteve-se o papel da agricultura, ainda que não mais como central. E é aí que reside a especificidade do desenvolvimento brasileiro.

Esta é a natureza da conciliação existente entre o crescimento industrial e o crescimento agrícola: se é verdade que a criação do “novo mercado urbano-industrial” exigiu um tratamento discriminatório e até confiscatório sobre a agricultura, de outro lado também é verdade que isso foi compensado até certo ponto pelo fato de que esse crescimento industrial permitiu às atividades agropecuárias manterem seu padrão “primitivo”, baseado numa alta taxa de exploração da força de trabalho. (OLIVEIRA, 2013, p. 45-46).

Assim, percebe-se que o processo de industrialização brasileiro, além de ser recente, contribuiu para a manutenção das desigualdades sociais e não representou

uma ruptura com o modelo agrário-exportador, situação esta que pouco se altera hoje, mesmo com a reestruturação produtiva.

A crise do capital, iniciada na década de 1970, tem grandes reflexos no Brasil. Após um período de “milagre econômico”, na década de 1980 o país se vê em meio a uma recessão que agrava a situação social e afeta o mundo do trabalho. Além disso, há um descontrole da inflação que gera grande instabilidade. “Em 1981, pela primeira vez nos últimos vinte e cinco anos, o produto per capita caiu, quando se considera a América Latina como um todo.” (CARLEIAL, 1986, p. 108). Depois do milagre vem a “década perdida”.

A década de 90 tem se caracterizado como um dos mais importantes pontos de inflexão na história econômica brasileira. Partindo de uma economia fechada ao fluxo de comércio e de capitais internacionais, com grande presença do Estado como produtor de bens e serviços e uma crescente tendência inflacionária, o Brasil caminhou para uma economia aberta, com redução da proteção comercial e liberalização dos fluxos de capitais, redução da presença do Estado como produtor de bens e serviços, através do processo de privatização, culminando com um programa de estabilização baseado em uma âncora cambial e respaldado pela abertura comercial e financeira. (CAMARGO; NERI, REIS, 2000, p. 1).

A resposta do capital a esse cenário desolador é a implantação do projeto neoliberal, que ocorre no Brasil a partir dos anos 1990. Liana Carleial destaca as seguintes características desse projeto: “a) controle da inflação; b) abertura comercial com o objetivo de ampliação da competitividade, privatização das grandes empresas governamentais; c) desregulamentação financeira e dos mercados de trabalho; e d) controle dos gastos públicos, com a redução do papel do Estado.” (2004, p. 16).

As medidas restritivas de direito e as de desregulação do mercado de trabalho intensificaram-se sobretudo a partir do governo FHC, estando ancoradas no discurso da necessidade de modernização das relações de trabalho para conter o desemprego. Luciano Pereira destaca que tais medidas levam em consideração quatro dimensões: alocação e gestão da força de trabalho; flexibilização da jornada de trabalho; desregulamentação da remuneração; privatização da solução de conflitos.

A título de ilustração, destacam-se algumas das medidas que tiveram grande impacto no cenário nacional, tais como: instituição do contrato por prazo determinado e do trabalho a tempo parcial; ampliação do contrato temporário;

expansão do banco de horas; instituição da participação nos lucros e resultados (PLR); fim da lei de política salarial; desindexação do salário mínimo; limitação do poder de fiscalização do Ministério do Trabalho; criação das Comissões de Conciliação Prévia (PEREIRA, 2008).

No âmbito estatal, destaca-se a reforma administrativa promovida durante o governo FHC, sob o comando de Bresser-Pereira. A reforma visava diminuir a burocracia decorrente dos preceitos constitucionais e estava ancorada nos marcos neoliberais. Envolveu a alteração de importantes leis, como a Lei de Licitações e o Estatuto dos Servidores Públicos. Além disso, buscou combater a centralização administrativa, que seria responsável pela ineficiência dos serviços públicos.

Um dos principais pontos da reforma administrativa foi a Emenda Constitucional n. 19/1998, que “acrescentou aos princípios da Administração Pública o princípio da eficiência e trouxe o contrato de gestão.” (CAMPAGNARO, 2014, p. 142). Ainda, a reforma possibilitou maior abertura da economia à iniciativa privada e ao capital externo. A alteração no regime das concessões, as diversas privatizações e a criação das agências reguladoras foram fundamentais para tanto.

Nesse sentido, a reforma administrativa inseriu-se na formulação neoliberal que tratava da delimitação do tamanho do Estado, o que se realizou por meio das privatizações e das terceirizações, da redefinição do papel regulador do Estado, colocando como mínimo seu grau de intervenção na economia. (CAMPAGNARO, 2014, p. 143).

Outra importante modificação promovida pela reforma foi a ampliação do espaço para atuação das ONGs (organizações não governamentais) e do “terceiro setor”, que se desenvolveu amplamente na década de 1990 no país. Ao analisar esse processo, Joana Coutinho ressalta que ele integra a reestruturação do capitalismo e atende às necessidades neoliberais: “privatizar empresas estatais e serviços públicos; ‘desregulamentar’ ou criar novas regulamentações para um novo quadro legal que diminua a interferência dos poderes públicos sobre os empreendimentos privados.” (COUTINHO, 2011, p. 13).

De acordo com a autora, essa “onguização”, em grande medida apoiada por agências de financiamento internacionais ligadas aos interesses do capital, teve consequências para o processo de mobilização social, pois sua atuação focalizada, baseada no desenvolvimento das comunidades, contribuiu para a desorganização

de movimentos sociais, além de retirar da luta de classes a centralidade, colocando, em seu lugar, a luta contra a pobreza e a defesa da cidadania.

Assim, percebe-se que nesse período está em curso no país consideráveis transformações: a redemocratização, a ofensiva neoliberal, a reforma administrativa (com destaque para os governos Collor e FHC), a financeirização dos capitais e a reestruturação produtiva, com a adequação do processo de produção aos princípios do toyotismo.

Durante nossa década de *desertificação neoliberal*, nos anos 1990, pudemos presenciar, simultaneamente, tanto a pragmática desenhada pelo Consenso de Washington (com suas desregulações nas mais distintas esferas do mundo do trabalho e da produção), quanto uma significativa reestruturação produtiva em praticamente todo o universo industrial e de serviços, consequência da nova divisão internacional do trabalho que exigiu mudanças tanto no plano da organização sócio-técnica da produção quanto nos processos de reterritorialização e desterritorialização da produção, dentre tantas outras consequências. Tudo isso num período marcado pela mundialização e financeirização dos capitais, o que tornou obsoleto tratar de modo independente os três setores tradicionais da economia (indústria, agricultura e serviços), dada a enorme interpenetração entre essas atividades, de que são exemplos a *agroindústria*, a *indústria de serviços* e os *serviços industriais*. (ANTUNES, 2007, p. 15).

Essas modificações, decorrentes do agravamento da crise do capital, tiveram consideráveis repercussões no mercado de trabalho e na condição de vida dos trabalhadores, que serão objeto de análise no próximo tópico.

1.2. Os impactos da reestruturação produtiva no mercado de trabalho

O foco do presente trabalho é o fenômeno, ocorrido a partir dos anos 1990, de expansão das cooperativas de trabalho, com sua regulamentação em 2012. Assim, faz-se necessário compreender os impactos no mundo do trabalho, das mudanças econômicas e produtivas levadas a cabo no país, uma vez que as cooperativas de trabalho são uma das manifestações concretas desse processo de reconfiguração.

Dessa forma, nesse item pretende-se verificar de que maneira o mercado do trabalho reagiu a essas alterações, sobretudo no que se refere à taxa de desemprego e informalidade, bem como ao processo de precarização do trabalho. O foco da análise será a década de 1990 e os anos 2000, para que seja possível, na

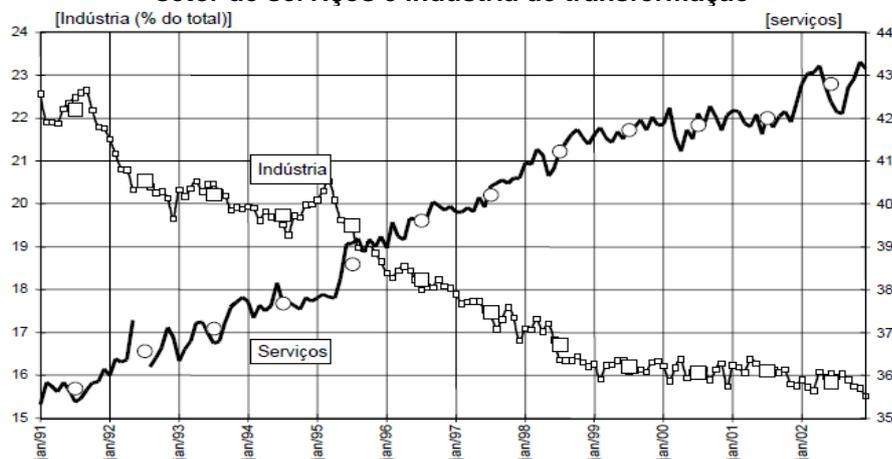
sequência, avaliar o papel da política de economia solidária nesse panorama, sobretudo no que tange ao desenvolvimento das cooperativas de trabalho.

Uma das principais características decorrentes da crise estrutural do capital e das tentativas engendradas para a sua superação, nos marcos do neoliberalismo, foi a reconfiguração dos setores da economia, com uma considerável expansão dos assalariados médios no setor de serviços, “que inicialmente incorporou parcelas significativas de trabalhadores expulsos do mundo produtivo industrial como resultado do amplo processo de reestruturação produtiva, das políticas neoliberais e do cenário de desindustrialização e privatização” (ANTUNES, 2007, p. 19).

Nesse sentido, Márcio Pochmann destaca o crescimento do setor terciário na década de 2000, que “gerou 2,3 vezes mais empregos do que o setor secundário, ao passo que, na década de 1970, o setor terciário gerava somente 30% mais postos de trabalho do que o setor secundário da economia nacional.” (POCHMANN, 2012, p. 17).

O gráfico a seguir, elaborado a partir de dados do IBGE e do IPEA, demonstra a evolução da ocupação na indústria de transformação e no setor de serviços entre 1991 e 2002. Enquanto a participação da indústria na ocupação caiu de 22% em 1991 para 16% no fim de 1999, o setor de serviços aumentou sua participação para cerca de 43%, “em parte pela própria estratégia de terciarização utilizada pela indústria para enxugar sua estrutura produtiva, mas também por acolher grande parte dos trabalhadores que ingressaram no mercado” (RAMOS; FERREIRA, 2005, p. 3-4).

**Gráfico 1 - Evolução da estrutura setorial da ocupação:
setor de serviços e indústria de transformação**



Fontes: PME/IBGE e IPEA/MTE.

Nota: Os quadrados brancos indicam as médias aritméticas para cada ano.

No entanto, um dos principais traços distintivos da década de 1990 no Brasil foi a expansão do desemprego aberto, ou seja, do número de pessoas que procuraram trabalho de maneira efetiva nos 30 dias anteriores ao da entrevista e não exerceram nenhum tipo de atividade nos 7 últimos dias.

A partir dos dados coletados pelo IBGE na Pesquisa Mensal de Emprego, realizada desde 1980 nas principais regiões metropolitanas do país⁴, constata-se que a taxa de desemprego aberto apresentou uma tendência crescente durante os anos noventa, chegando a 7,6% em 1998, quase o dobro da taxa verificada no início da década, que era de 4,8% (CHAHAD; PICCHETTI, 2003, p. 4).

A expansão do desemprego aberto ensejou, inclusive, a implementação de pesquisas específicas sobre o mercado de trabalho no país, como a Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), realizada pelo DIEESE a partir de 1982. A análise dos dados dessa pesquisa permite visualizar tanto o aumento do desemprego aberto, com a redução do emprego formal, como a expansão do desemprego oculto, referente às pessoas que não procuram trabalho por terem um trabalho precário ou porque se desalentaram, não acreditam na possibilidade de encontrar trabalho naquele momento (CARLEIAL, 2012).

Tabela 1 - Taxas de desemprego
Brasil (1) e São Paulo (2) 1989-1999

Tipo de desemprego	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Aberto Brasil	3,4	4,3	4,8	5,8	5,3	5,1	4,6	5,4	5,7	7,6	7,8
Total (SP)	8,7	10,3	11,7	15,2	14,6	14,2	13,2	15,1	16	18,3	19,5
Aberto (SP)	6,5	7,4	7,9	9,2	8,6	8,9	9	10	10	11,7	12,3
Oculto (SP)	2,2	2,9	3,8	6	6	5,3	4,2	5,1	5,1	6,6	7,2
pelo trabalho precário	1,5	2	2,9	4,6	4,7	4	3,3	3,8	3,8	4,6	4,9
pelo desalento	0,7	0,9	0,9	1,4	1,3	1,3	0,9	1,3	1,3	1,9	2,2

Fonte: DIEESE – PED e IBGE – PNAD.

O cenário de desemprego estrutural e de recessão econômica veio acompanhado de um desmonte dos serviços públicos (como saúde, energia,

⁴ Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife, Salvador.

educação, telecomunicações, previdência), que foram subordinados à lógica da mercadorização e da privatização, penalizando ainda mais os brasileiros.

Como parte do ideário neoliberal, há uma abertura comercial do país, com a consequente instalação de uma série de empresas multinacionais e com o aumento da importação de produtos. Isso, aliado a uma diminuição da interferência do Estado na economia – também preconizada pelo neoliberalismo – deixou na mão do capital internacional importantes decisões sobre o rumo do país (CARLEIAL, 2004, p. 9).

Conforme exposto no tópico precedente, o processo de *desertificação neoliberal* foi marcado, ainda, pela precarização generalizada das relações de trabalho, além da busca por alternativas de geração de renda. Assim, ao lado do trabalho com carteira assinada, que já não era a regra no país, proliferaram outras formas de ocupação, formais e informais. “Em 2007, mais de 50% da população economicamente ativa encontra-se em situação de informalidade no Brasil. Em vários países da América Latina a situação é similar, quando não ainda mais grave.” (ANTUNES, 2009, p. 19).

A informalidade também está relacionada ao processo de terceirização levado a cabo pelas indústrias, grandes empresas e até pelo serviço público como forma de redução dos custos, sendo uma das principais características da reestruturação produtiva.

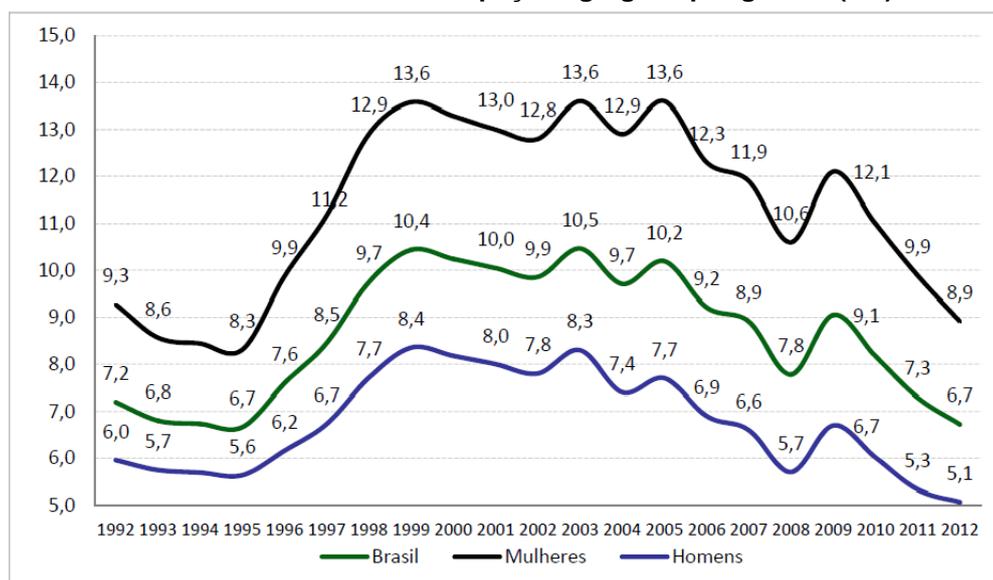
Se nos anos 1980 era relativamente pequeno o número de empresas de terceirização, locadoras de força de trabalho de perfil temporário, nas décadas seguintes esse número aumentou significativamente, para atender à grande demanda por trabalhadores temporários, sem vínculo empregatício, sem registro formalizado. (ANTUNES, 2007, p. 16).

Assim, a partir dos anos noventa o Brasil viu-se em meio a um grande processo de aumento da taxa de desemprego e de precarização das relações de trabalho (sob o nome de *flexibilização*), de ofensiva neoliberal, com a diminuição da interferência estatal na esfera econômica e de reestruturação produtiva.

A taxa de desemprego, que aumentou significativamente no país a partir de 1995, manteve-se no patamar médio de 10% até o ano de 2005, quando começa a cair. Em 2009 há uma alta significativa, mas logo é retomada a trajetória de queda contínua, chegando a 6,7% em 2012. “Este é o valor mais baixo para a taxa de desemprego agregada nos últimos 20 anos, apenas observado em 1994 e 1995.” (IPEA, 2013b, p. 7). O gráfico abaixo apresenta a variação desse indicador entre

1992 e 2012, permitindo visualizar a recuperação ocorrida a partir de meado da década de 2000.

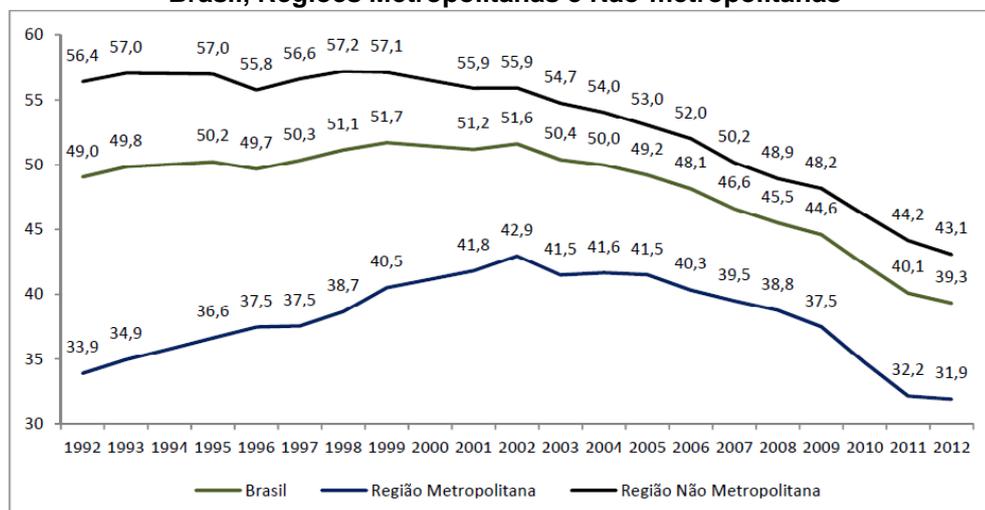
Gráfico 2 – Taxa de desocupação agregada por gênero (5%)



Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração: Ipea.

A queda da taxa de desocupação também foi acompanhada pela diminuição da informalidade desde o ano de 2000, como se verifica no gráfico a seguir, sendo que em 2012 atingiu o menor nível dos últimos vinte anos (IPEA, 2013b, p. 9). Ressalte-se que a informalidade é um dos principais fatores de precarização do trabalho, já que não garante aos trabalhadores, como regra, os direitos sociais conquistados historicamente.

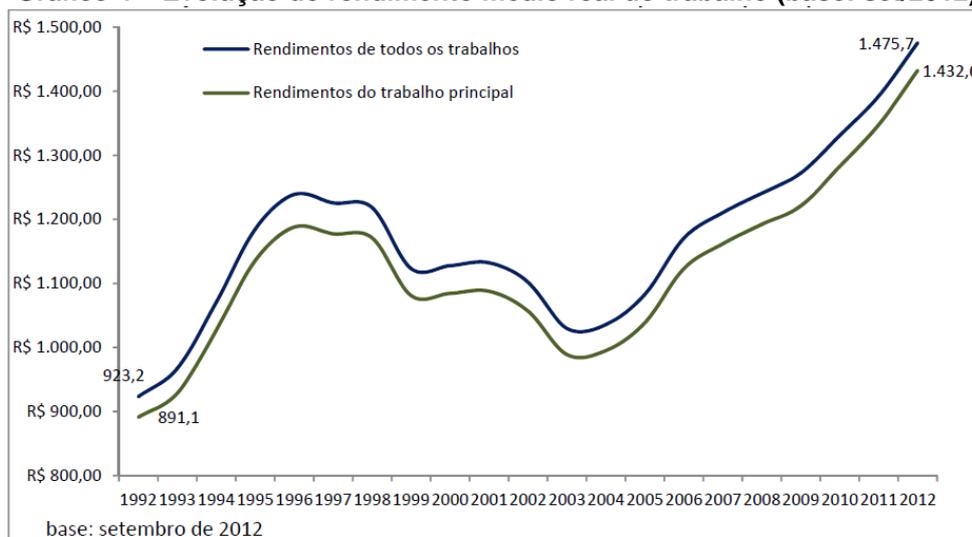
Gráfico 3 – Evolução do grau de informalidade: Brasil, Regiões Metropolitanas e Não-metropolitanas



Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração: Ipea.

Por fim, uma das tendências da década de 1990 que está sendo revertida e que cumpre destacar é a referente ao rendimento real do trabalho, que esteve em queda entre 1996 e 2003. Contudo, a partir de 2004 o rendimento médio passou por um período ininterrupto de crescimento, com uma taxa de crescimento anual média de 4,7% (IPEA, 2013b, p. 10).

Gráfico 4 – Evolução do rendimento médio real do trabalho (base: set/2012)



Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração: Ipea.

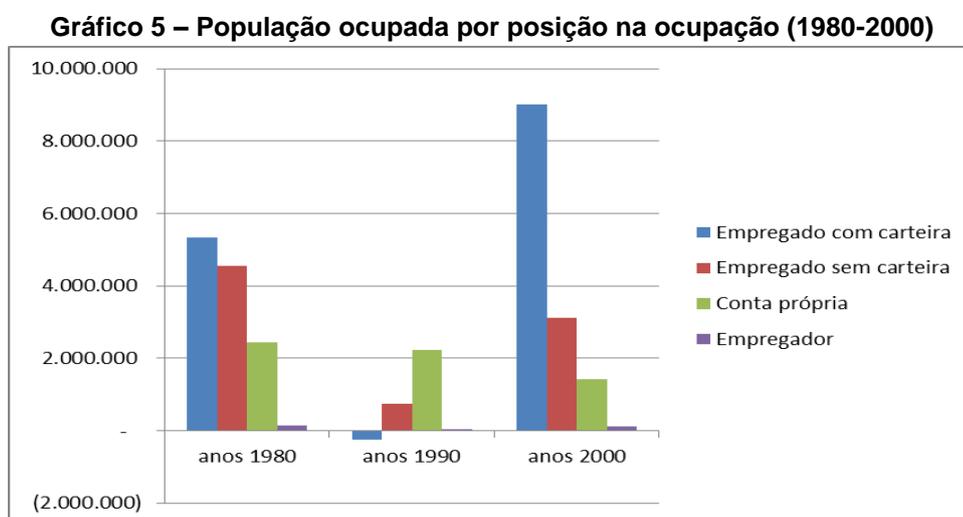
Um dos fatores que contribuiu para a retomada do crescimento dos rendimentos foi a valorização do salário mínimo, que entre 1992 e 2002 viu seu poder de compra diminuir 0,22%, mas que “na década seguinte subiu 5,26% anuais além da inflação, contribuindo para o aumento da renda das famílias e para a queda da desigualdade observada nesse período” (IPEA, 2013a, p. 7).

Assim, não se pode negar a importância das medidas econômicas e sociais promovidas pelo governo federal para a reversão do quadro que assolou a década de 1990, a despeito da manutenção da política macroeconômica baseada no superávit primário.

De acordo com Carleial, contribuíram para essas mudanças e para o fortalecimento do mercado interno: a “recuperação do valor real do salário mínimo (entre 2002 e 2010, o valor real cresceu 56%) o qual sinaliza para diversas categorias profissionais e a grande maioria dos aposentados”; os “programas de

transferência de renda, como o Programa Bolsa-Família”; e a “ampliação do acesso a crédito pessoal e a financiamento da moradia própria”. (CARLEIAL, 2012).

Todos esses fatores colaboraram para a expansão do emprego assalariado, com carteira assinada, que na década de 1990 estava em decadência. Márcio Pochmann destaca que “para cada grupo de dez ocupações abertas para trabalhadores de salário de base, sete foram de empregos formais, e a cada vaga aberta de emprego assalariado informal, três outras eram criadas para o trabalho com carteira assinada.”, sendo bastante ilustrativo o seguinte quadro, apresentado pelo autor (POCHMANN, 2012, p. 38):



Todavia, há que se ressaltar que os postos de trabalho criados nos anos 2000 correspondem, sobretudo, a vagas de baixa remuneração, concentrando-se na base da pirâmide social. De acordo com Pochmann, “95% das vagas abertas tinham remuneração mensal de até 1,5 salário mínimo, o que significou o saldo líquido de 2 milhões de ocupações abertas ao ano, em média, para o segmento de trabalhadores de salário de base.” (POCHMANN, 2012, p. 19).

Isso corrobora a análise de que houve, nos últimos 10 anos, uma melhora principalmente da condição de vida das pessoas mais pobres: “a renda média dos 40% mais pobres aumentou 6,4%, ao ano” (IPEA, 2013a, p. 10). Dessa forma, percebe-se uma considerável diminuição da pobreza no país. “Utilizando as linhas [de pobreza] do Plano Brasil Sem Miséria (BSM), ajustada pelo INPC, a extrema pobreza diminuiu de 13,7% para 3,6% entre 1992 e 2012, enquanto a pobreza foi de 31,5% para 8,5%.” (IPEA, 2013a, p. 18).

A análise desses dados nos permite apontar que os anos 1990 e início dos anos 2000 foram marcados por um aumento da taxa de desemprego e de informalidade, que foram paulatinamente revertidas durante o governo petista, a partir da criação de novos postos de trabalho, marcados pela baixa remuneração e por sua concentração no setor de serviços.

Assim, há sinais de que o Brasil, na última década, está se recuperando da grave crise vivenciada nos anos noventa. Contudo, isso não quer significar que houve um retorno às condições anteriores. Talvez o mais exato seria dizer que houve uma reacomodação da economia e do mercado de trabalho sobre as novas bases colocadas pelo cenário mundial. As diversas alterações do mercado de trabalho brasileiro nas décadas de 1990 e 2000 repercutem no processo de expansão das cooperativas de trabalho e de outros empreendimentos da economia solidária, como será abordado a seguir.

1.3. A construção da economia solidária no Brasil

As experiências de economia solidária se multiplicaram a partir dos anos 1990 no país, principalmente entre aqueles que sofreram diretamente o impacto da crise econômica, da reestruturação produtiva e das medidas neoliberais analisadas acima.

Assim, o objetivo do presente tópico é resgatar o processo de construção dessas experiências, tão diversas, destacando os seus protagonistas e entusiastas, bem como as políticas públicas que foram desenvolvidas em âmbito local e que, em certa medida, serviram de base para a construção da política nacional de economia solidária, da qual faz parte a regulamentação das cooperativas de trabalho.

Há que se ressaltar, desde logo, que a própria expressão “economia solidária” é fruto desse processo em que são realizadas diversas iniciativas de geração de renda baseadas na autogestão dos trabalhadores. Devido à novidade e à multiplicidade do fenômeno, uma série de termos foram sugeridos para denominá-lo, tais como: economia dos setores populares, economia popular, socioeconomia solidária, economia social e solidária, dentre outros.

Apesar da diversidade de expressões, consolidou-se na literatura e mesmo nas políticas públicas brasileiras o termo “economia solidária”, razão pela qual o

adotamos, mas sem deixar de considerar os estudos e sistematizações que foram feitos sob outras denominações. Mas afirmar que se toma por base o termo “economia solidária” não é suficiente para precisar o seu significado, já que é uma expressão que apresenta diversas acepções.

Tendo em vista que o foco do presente trabalho é a regulamentação das cooperativas de trabalho, proposta pela SENAES, destaca-se o conceito por ela apresentado:

A economia solidária vem se apresentando, nos últimos anos, como inovadora alternativa de geração de trabalho e renda e uma resposta a favor da inclusão social. Compreende uma diversidade de práticas econômicas e sociais organizadas sob a forma de cooperativas, associações, clubes de troca, empresas autogestionárias, redes de cooperação, entre outras, que realizam atividades de produção de bens, prestação de serviços, finanças solidárias, trocas, comércio justo e consumo solidário.

Nesse sentido, compreende-se por economia solidária o conjunto de atividades econômicas de produção, distribuição, consumo, poupança e crédito, organizadas sob a forma de autogestão. (SENAES, 2014).

Dessa forma, são destacadas como característica da economia solidária a organização de atividades econômicas autogestionárias, voltadas à superação da exclusão social. Ressalte-se que os objetivos da economia solidária, bem como seu alcance e limites, serão discutidos ao longo desse trabalho.

Apesar de as experiências econômicas identificadas como economia solidária serem recentes, elas remontam à tradição cooperativista e associativista do início do século XIX, sobretudo na Europa. Pode-se dizer que a economia solidária faz uma releitura dos princípios e práticas cooperativistas forjados pelos trabalhadores europeus em seu processo de luta contra a implantação do capitalismo (TEIXEIRA, 2010).

Não se pode deixar de mencionar a contribuição das proposições de Owen, Fourier e Saint-Simon, dentre outros, para a formação e disseminação dos ideais de cooperação e solidariedade como forma de questionamento das desigualdades sociais decorrentes do capitalismo. Relembre-se, também, a experiência pioneira de Rochdale, essencial para o estabelecimento dos princípios do cooperativismo mundial, que foram adotados pela Aliança Cooperativa Internacional.

Todavia, o movimento cooperativista durante os séculos XIX e XX vivenciou fases de expansão e retração, em geral associadas à dinâmica econômica dos

países. Para o presente trabalho é importante destacar a sua retomada, no final do século XX, após a deflagração da crise econômica, agora sobre os marcos da economia solidária.

O cenário econômico e social descrito nas seções anteriores não se restringe ao Brasil, tendo sido compartilhado pelos países da América Latina, com as devidas peculiaridades. Todavia, as consequências da política defendida pelo neoliberalismo e as alterações no mundo do trabalho tiveram impacto em todo o continente. Como uma das respostas, proliferaram diversas iniciativas que buscavam minimizar os danos causados à população mais pobre e garantir a sobrevivência de milhares de latino-americanos. “Não apenas no Brasil, mas em outros países da América Latina, a economia solidária surge como fruto do desemprego e da exclusão” (TEIXEIRA, 2010, p. 123).

Dessa forma, o surgimento da economia solidária no Brasil não pode ser tomado em desconexão com esse processo em curso no continente, que incentivou os empreendimentos solidários como uma alternativa ao desemprego e a possibilidade de construção de uma “nova utopia”, de outra economia. “A economia solidária, tal como ela se apresenta, retrata formas de resistência política aos efeitos deletérios dessa fase do desenvolvimento capitalista e manifestações frágeis de luta pela sobrevivência material.” (CARLEIAL; PAULISTA, 2008, p. 32).

Alguns países da América Latina possuíam uma maior tradição no âmbito do cooperativismo e do associativismo, mas é a partir da década de 1990 que se multiplicam diferentes experiências que passam a ser estudadas e consideradas como representativas da economia solidária.

São exemplos: as empresas recuperadas pelos trabalhadores, com grande expressão na Argentina; os Grupos de Iniciativa de Economia Solidária (GIES) no Peru, redes que trabalham pelo desenvolvimento econômico local; os bancos e finanças solidários, como os “Bancos Comunales” no Equador e o “Banco de Desarrollo Productivo”, na Bolívia; as organizações econômicas camponesas e indígenas, sobretudo nos países andinos; as “cooperativas de viviendas” no Uruguai (LIANZA; HENRIQUES, 2012).

Essas iniciativas, que em geral contam com o apoio de organizações não governamentais e movimentos sociais, igrejas e alguns governos, passaram a ser analisadas e incentivadas por pesquisadores e universidades. Importante destacar a

contribuição dos professores Luis Razeto, José Luis Coraggio e Paul Singer, fundamentais para a construção e a fundamentação teórica desses empreendimentos.

Seguindo a tendência latino-americana, a partir da década de 1990 também se multiplicam no Brasil os empreendimentos de economia solidária. Ressalte-se que na origem da maior parte das experiências estão entidades de incentivo ou apoio. “As primeiras experiências de economia solidária surgidas no Brasil datam da década de 1980, e têm como precursor o projeto intitulado Pacs – Projetos Alternativos Comunitários – desenvolvido pela Cáritas” (TEIXEIRA, 2010, p. 129).

Além da Cáritas, organização ligada à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), ganharam destaque como propulsores da economia solidária em âmbito nacional: a Anteag (Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação Acionária), as Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCPs), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e a Agência de Desenvolvimento Solidário, “criada em 1999 pela Central Única dos Trabalhadores (CUT) em parceria com a Unitrabalho e o Departamento Brasileiro Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (Dieese).” (TEIXEIRA, 2010, p. 130).

Neste âmbito das entidades de fomento, importa ainda registrar a ação de um número muito expressivo de ONGs agindo mais no plano local e menos conhecidas nacionalmente. Muitas dessas formas de organização têm empreendido, mais recentemente, relações de parceria com os poderes públicos, sobretudo no plano das prefeituras. (FRANÇA FILHO; LAVILLE, 2004, p. 157).

Essas entidades colaboraram para a disseminação dos princípios da economia solidária, bem como para a construção das diversas experiências realizadas sob esse signo. “As entidades de apoio têm um grande papel no que tange o fomento da economia solidária, muitas desenvolvem dinâmicas de formação de grupos para o trabalho com a economia solidária, além de prestarem apoio financeiro e na gestão de empreendimentos já formados.” (TEIXEIRA, 2010, p. 135-136).

Não se pode deixar de se considerar que essas diversas organizações possuem concepções e planos de ações variados: algumas focadas no desenvolvimento local, outras na viabilização da comercialização de produtos ou,

ainda, na organização de trabalhadores para tomarem o processo produtivo. Essa multiplicidade reflete na enorme variedade de iniciativas que são acobertadas pela expressão economia solidária, mas, às vezes, importa algumas dificuldades para a harmonização de interesses e, sobretudo, para a elaboração de políticas públicas adequadas.

Todavia, atentos à necessidade de sua articulação política, diversos empreendimentos solidários e organizações de apoio e fomento reuniram-se durante o I Fórum Social Mundial, em 2001, na cidade de Porto Alegre, para a organização de uma oficina sobre Economia Popular e Solidária e Autogestão e de uma rede do campo da economia solidária.

Inicia-se aí um dos importantes frutos do FSM [Fórum Social Mundial], a formação de um grupo de trabalho brasileiro, reunindo e aproximando entidades nacionais ligadas à economia solidária (Anteag, ADS/CUT, Fase, Cáritas, Pacs, Ibase e Concrab, com apoio do governo estadual do Rio Grande do Sul e da prefeitura de Porto Alegre). (FBES, 2003, p. 11-12).

O GT Brasileiro de Economia Solidária, resultante do Fórum Social Mundial, passou a desempenhar um papel fundamental na articulação de um movimento de economia solidária que conseguisse apresentar de forma mais concreta as reivindicações dos empreendimentos solidários e das entidades de apoio. Além disso, fortaleceu os laços entre as diversas iniciativas e possibilitou o compartilhamento das experiências bem sucedidas.

Em 2002, o GT organiza a I Plenária Brasileira de Economia Solidária, que “contou com a participação de aproximadamente 200 pessoas, entre trabalhadores e trabalhadoras de empreendimentos associativos, agentes promotores da economia solidária e governos de todas as regiões do país.” (FBES, 2003, p. 14-15).

Como resultado dessa Plenária, foi elaborada uma plataforma de políticas públicas, que contém propostas a partir dos seguintes grupos temáticos: finanças solidárias; marco legal; redes de produção, comercialização e consumo; democratização do conhecimento e da tecnologia; e, organização social de economia solidária. Esses temas, de fato, aparecem recorrentemente como aqueles mais sensíveis ao desenvolvimento da economia solidária.

Com a eleição de Lula para presidente, o GT assumiu o desafio de fazer a interlocução com representantes do novo governo. Para isso, formulou uma “Carta ao governo Lula”, “indicando diretrizes gerais para o desenvolvimento da economia

solidária, bem como pleiteando a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária.” (FBES, 2003, p. 14). Em junho de 2003, durante a III Plenária Brasileira, foi aprovada a criação do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), que deu continuidade a esse processo de organização política.

O Fórum Brasileiro de Economia Solidária é a instância nacional que formaliza a organização do movimento, uma vez que, conforme citado anteriormente, sua função é de articulação entre os empreendimentos solidários, as entidades de assessoria e a rede de gestores públicos. A sua principal instância de decisão é a Coordenação Nacional, formada pelos representantes de entidades e redes nacionais de fomento, além de três representantes por estado. (TEIXEIRA, 2010, p. 137).

Toda essa mobilização social em torno da economia solidária teve reflexos na esfera das políticas públicas, sendo que em algumas cidades e estados foram elaborados programas de incentivo aos empreendimentos solidários, antes mesmo da criação da SENAES, em 2003.

Não há como negar que a Economia Solidária foi uma estratégia própria da sociedade civil. No entanto, na medida em que as ‘forças democrático-populares’ obtiveram êxito na conquista de governos locais, a Economia Solidária passou também a ser incorporada na agenda das políticas públicas locais. (SCHIOCHET, 2011, p. 445).

Essas políticas locais foram fundamentais para apresentar os principais desafios a serem superados em âmbito nacional, além de terem servido de parâmetro para o modelo de política adotada pela SENAES.

As iniciativas de apoio à economia solidária se apresentam desde os anos 1980, e as primeiras experiências de ações governamentais foram dadas pelos municípios de Porto Alegre – RS, Belém – PA, Santo André – SP e, posteriormente, Recife – PE e São Paulo – SP, que podem ser consideradas as mais emblemáticas, sendo o Governo do estado do Rio Grande do Sul o pioneiro, em duas gestões consecutivas nos anos 1990, na implementação de políticas estaduais. (PRAXEDES, 2009, p. 57).

Assim, para exemplificar, apresentam-se brevemente algumas dessas experiências, começando por aquela desenvolvida pelo município de São Paulo, na gestão da Marta Suplicy, do Partido dos Trabalhadores. Em agosto de 2001 foi criado o Programa Oportunidade Solidária, como parte da estratégia paulistana de inclusão social, a partir do fomento à cooperação, à economia solidária e à

economia popular. O público alvo era composto pelos beneficiários dos programas de garantia de renda e que vivem abaixo da linha da pobreza.

As ações diretas do Programa *Oportunidade Solidária* são de formação, capacitação, assessoria, organização, viabilização e consolidação dos empreendimentos e redes solidárias e tem cumprido um papel de sensibilização e construção de alternativas dentro da institucionalidade, que permitam ampliar a capacidade e criar instrumentos de fomento à economia popular e solidária (POCHMANN, 2003, p. 141-142).

Da mesma forma que em outras cidades, a política é desenvolvida em parceria com universidades (principalmente com as ITCPs), entidades de classe (como a Unisol e a Anteag) e ONGs. Importante ressaltar que foram promovidas algumas mudanças ao longo do programa, para melhor adequá-lo aos seus objetivos. Uma dessas modificações foi a introdução de uma atividade de sensibilização para a economia solidária, para identificar as pessoas interessadas nessas iniciativas.

O programa previa um processo de dez meses, em duas etapas: a primeira, de quatro meses, era de pré-incubação, em que se elaborava um projeto de empreendimento. Na sequência, acontecia o período de incubação, em que se buscava constituir efetivamente o empreendimento solidário.

Todavia, foram apontadas algumas dificuldades para que o processo de incubação fosse bem sucedido e os empreendimentos se estabilizassem. Elas referiam-se a quatro eixos: crédito/financiamento; garantia da demanda; tecnologias; regulação pública adequada.

As estratégias da economia popular e solidária, para serem eficazes como políticas de inclusão social, requerem mais do que recursos para capacitação e organização. São necessários também: reconhecimento do estatuto jurídico e criação de mecanismos de gestão pública que possam permitir o acesso ao crédito-financiamento, infraestrutura, tecnologia, mercado, entre outros aspectos. (POCHMANN, 2003, p. 159).

Dessa forma, percebe-se que a política pública de economia solidária enfrenta alguns limites que não podem ser superados apenas no âmbito local, o que coloca a importância de uma atuação em nível nacional e que envolva não apenas a esfera executiva. “O desafio é superar as políticas públicas que apenas amenizam a pobreza ou geram estratégias de sobrevivência marginalizadas, permanecendo na periferia dos programas de desenvolvimento.” (POCHMANN, 2003, p. 157).

Além de São Paulo, é de se destacar a experiência de Santo André/SP, um dos primeiros municípios a desenvolver uma política de economia solidária. O diferencial, nesse caso, foi a criação de uma incubadora municipal e a possibilidade de celebração de convênios entre os empreendimentos incubados e a prefeitura, inclusive para a compra direta de produtos, garantindo a sua viabilidade econômica (MARCONSIN, 2008).

Outro caso emblemático é o de Porto Alegre/RS, em que as experiências de economia solidária já em 1996 passam a contar com o apoio do poder público, com a criação da Supervisão de Economia Popular (SEP). Nas plenárias do Orçamento Participativo são dados os primeiros passos para a organização de políticas de economia solidária no município. Assim, é criado como política pública de apoio à economia solidária o Programa Ações Coletivas, do qual faziam parte os projetos Etiqueta Popular; Incubadoras Populares; Convívio; Educação, Trabalho e Cidadania; e o projeto Reciclar (ROSA, 2013).

Estas características de organização da política pública de economia solidária ficaram conhecidas como o “modelo Porto Alegre”, que será replicado no final da década de 1990 pelas prefeituras de Alvorada, Cachoeirinha, Caxias do Sul, Pelotas, Santa Maria e Viamão. (ROSA, 2013, p. 80).

Com a eleição de Olívio Dutra (PT) ao governo estadual do Rio Grande do Sul em 1998, é elaborado o programa “Economia Popular e Solidária”, instituído em 2001 sobre seis eixos: formação e educação em autogestão; capacitação do processo produtivo; apoio à comercialização; marco legal; incubação; e financiamento. “Importante observar que os seis eixos acima apontam para o papel claramente indutivo do Estado, além de contemplar a necessidade de parcerias na implantação da política pública de economia solidária.” (MARCONSIN, 2008, p. 176).

Mas ainda em 1999, antes da formalização do referido programa, é realizado um convênio entre o governo estadual e a Anteag, para disponibilizar técnicos para atender os empreendimentos solidários. Assim, Eliezer Rosa destaca que a política estadual adquiriu traços distintos em relação àquela que vinha sendo realizada nos municípios gaúchos:

O governo estadual passou a destinar a maior parte dos recursos da economia solidária a empreendimentos industriais de médio e grande porte, sobretudo às fábricas de massa falida recuperada por trabalhadores, e

buscou a criação de uma nova identidade para a política, com claro viés alternativo às empresas capitalistas tradicionais. (ROSA, 2013, p. 82).

A breve apresentação de algumas das pioneiras políticas públicas locais permite concluir que, apesar da grande diversidade, há continuidades. “Observamos, por exemplo, em alguns governos, ações mais aprofundadas do ponto de vista da ação e do consenso interno com relação à Economia Solidária e, em outros, ações mais pontuais e residuais.” (SCHIOCHET, 2011, p. 447)

Na direção da institucionalização de uma política de economia solidária, diversas iniciativas legais têm surgido: Santo André – SP prevê a possibilidade de estabelecimento de convênios da prefeitura com cooperativas em processo de incubação; Diadema – SP prevê a redução gradativa do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) para cooperativas instaladas no município; em Osasco – SP, a Lei Geral prevê a criação de equipamentos públicos com Incubadora Pública, Centro Público, Centros de Comércio; Montes Claros – MG prevê a criação de um Fundo de Fomento à Economia Popular e Solidária; Recife – PE criou o Fundo Recife Solidário; João Pessoa – PB criou um fundo que possibilita a captação de recursos, em percentual sobre as compras de bens e serviços efetuadas pela prefeitura. (PRAXEDES, 2009, p. 58).

No que se refere às características dos programas, aponta-se o estabelecimento de parcerias com universidades, incubadoras, organizações sociais e outras entidades para realização das atividades propostas e o foco na formação, capacitação e incubação. Já no que tange às dificuldades enfrentadas, há que se ressaltar a questão do marco legal e a do financiamento dos empreendimentos.

Diante dessa realidade, os gestores das políticas públicas de economia solidária constituíram uma rede para troca de informações e experiências, como destaca Sandra Praxedes:

A relativa expansão, nos municípios e estados, de ações e programas de economia solidária desde as eleições de 2000 favoreceu a criação da Rede de Gestores, formada por gestores e gestoras municipais e estaduais do país. Os objetivos são proporcionar intercâmbio, interlocução, interação, sistematização, proposição de políticas públicas governamentais e realização de projetos comuns para o fomento e desenvolvimento da economia solidária, buscando qualificar a proposição de ações desenvolvidas a partir dos órgãos de governo para este segmento. (PRAXEDES, 2009, p. 58).

A Rede de Gestores e o FBES são importantes atores na construção da política pública nacional de economia solidária, estando em constante diálogo com a

SENAES e o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES), que serão abordados no próximo capítulo.

Esse breve resgate do contexto econômico-social em que ocorreu o processo de construção da economia solidária no Brasil permite compreender como essas experiências, a princípio tão diversas, deságuam na criação de uma secretaria nacional responsável pela elaboração e condução de política pública voltada ao incentivo da economia solidária.

Para completar esse panorama, o próximo capítulo é dedicado à análise crítica dos fundamentos teóricos defendidos pela SENAES, desde 2003, bem como dos debates que ela teve que enfrentar.

2. A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

No capítulo anterior, apresentou-se o cenário político e econômico do qual emergem diversas experiências econômicas que ficaram conhecidas, no Brasil, sob o signo da economia solidária. Também foi apontado que esses empreendimentos autogestionários contaram, em sua grande maioria, com o apoio e o incentivo de organizações não governamentais, igrejas e universidades para a sua formação.

Assim, a incorporação dessas iniciativas na agenda pública foi sendo construída paralelamente a esse “movimento de economia solidária”, por se entender que também seria papel do Estado fortalecer e amparar esses empreendimentos. Primeiramente, alguns governos municipais e estaduais estabeleceram políticas públicas voltadas à promoção da economia solidária. Em um segundo momento, com a eleição de Lula, no final de 2002, pautou-se a criação de políticas públicas de caráter nacional.

Dessa forma, a economia solidária, que nasce de iniciativas do terceiro setor e dos principais atingidos pela reestruturação produtiva e pela crise econômica da década de 1990, é incorporada como política de governo. Evidencia-se que nesse processo é necessária a adequação das propostas da economia solidária, uma “tradução” das pautas e reivindicações sociais para os parâmetros governamentais.

Como o presente trabalho visa compreender qual a proposta subjacente à regulamentação das cooperativas de trabalho, tal qual foi consolidada pela Lei n. 12.690/2012, faz-se necessário analisar o processo de construção da política nacional de economia solidária. Isso deve-se ao fato de que foi principalmente no âmbito da SENAES que ocorreu o debate sobre as cooperativas de trabalho.

Dessa forma, entende-se que além de se analisar a conjuntura social e econômica na qual se desenvolveu a economia solidária, deve-se perscrutar de que forma ela foi incorporada à agenda pública nacional.

Logo, no presente capítulo será apresentado como ocorreu essa institucionalização da economia solidária, iniciando-se com uma breve exposição dos projetos desenvolvidos pela SENAES nos últimos dez anos e dos principais temas que estiveram na pauta da secretaria.

Não se pode olvidar que a criação de uma secretaria nacional para tratar de um tema implica a adoção de determinada linha teórica e política. Para que seja

possível compreender qual a concepção teórica subjacente à política da SENAES, optou-se por realizar uma análise de documentos oficiais da secretaria em cotejo com os escritos de Paul Singer, economista responsável pela condução da SENAES e que há anos se dedica ao estudo da economia solidária.

Ressalve-se que a exposição da concepção da SENAES e de Paul Singer é uma opção metodológica que se entende essencial para melhor compreensão do processo de construção da política nacional de economia solidária. Todavia, não indicam uma adoção desse posicionamento, como será explicitado ao final do capítulo, ao se apresentar a crítica de cunho marxista feita à economia solidária e, sobretudo, ao pensamento defendido por Singer.

Depois de apresentada a concepção da SENAES, será abordado um dos temas que tem sido objeto de amplo debate pela SENAES e pelas organizações sociais ligadas à economia solidária, qual seja, a questão da necessidade de marcos jurídicos específicos para os empreendimentos econômicos solidários.

O destaque à questão do marco jurídico faz-se necessário uma vez que o foco do presente estudo é a regulamentação das cooperativas de trabalho, e que essa problemática foi tratada no âmbito dessa discussão, tanto pela SENAES quanto pelos movimentos ligados à economia solidária. Assim, serão analisadas as diversas propostas apresentadas pela SENAES no campo jurídico e quais seus fundamentos.

Por fim, como já indicado, será destacada a crítica à economia solidária que parte da perspectiva marxista, para que seja possível compreender qual o papel da economia solidária no contexto social e econômico atual, bem como a consequência para a organização dos trabalhadores. A partir disso, será feito um contraponto à concepção de Singer, em grande medida reproduzida na política da SENAES, fundamental para analisar o processo de regulamentação das cooperativas de trabalho.

2.1. A economia solidária no âmbito do governo federal: a SENAES

Apesar de as práticas cooperativistas terem uma história relativamente longa e de terem sido acompanhadas por uma ampla discussão teórica e política a

respeito do seu significado⁵, a proposta da economia solidária é mais recente. Conforme já apontado, as cooperativas e experiências autogestionárias desenvolvidas pelos trabalhadores desde o fim do século XIX serviram de fonte e inspiração para os atuais empreendimentos econômicos solidários. Todavia, há uma reconfiguração do debate no final do século XX, que passa a girar em torno da proposta social da economia solidária.

Para muitos teóricos, sobretudo de cunho marxista, essas iniciativas representam uma tentativa de geração de trabalho e renda diante da crise econômica vivenciada no país e da reconfiguração neoliberal. Para outros, além desse papel é atribuído à economia solidária a possibilidade de construção de uma nova utopia, sobretudo após o “fracasso do socialismo real”, representando, assim uma alternativa ao capitalismo, construída nos seus interstícios.

Essa última concepção tem marcado o discurso dos próprios empreendimentos econômicos solidários e das organizações de apoio e fomento à economia solidária, estando ancorada, sobretudo, nas análises propostas por Paul Singer.

No primeiro capítulo, ao se resgatar o processo de construção da economia solidária no Brasil já foi apontado o importante papel que Singer tem, tanto como teórico e intelectual, como defensor e militante engajado com a causa da economia solidária. Assim, a sua nomeação para assumir a condução, em 2003, da recém-criada Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) não se deu ao acaso.

Paul Singer nasceu em Viena, em 1932, mas radicou-se no Brasil. Formou-se em Economia na Universidade de São Paulo, faculdade em que também lecionou. Em 1998, ajudou a criar a Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da USP, tendo sido o seu coordenador acadêmico.

Considerando a relevância de seu pensamento e das práticas que ajudou a efetivar, passa-se agora a apresentar a análise social e econômica na qual a SENAES se fundamenta, que está intimamente ligada às proposições políticas e teóricas de Singer, cotejando-se as principais obras do economista com as

⁵ O significado das cooperativas e seu papel no processo de transformação social foi um tema abordado não só por Marx, mas por eminentes marxistas, como Lenin, Rosa Luxemburgo, Karl Kautsky, Mao Tsé-Tung (MARTINS, 2000).

concepções expressas da secretaria nacional e com os projetos e ações por ela impulsionados.⁶

No final da década de 1990, atento às diversas mudanças em curso no país, Singer propôs algumas reflexões voltadas principalmente à superação do desemprego e da crise social que assolavam o Brasil. Destacam-se, nesse sentido, os livros “Globalização e desemprego: diagnóstico e alternativas” e “Uma utopia militante: repensando o socialismo”, ambos publicados em 1998.

No primeiro livro, Singer trata de alguns dos impactos da globalização no Brasil, quais sejam: “a elevação do desemprego e do subemprego em todas as suas formas e o agravamento da exclusão social” (SINGER, 2014, p. 7). Para o economista, a abertura do mercado interno às importações, aliada à desregulamentação do sistema financeiro e do comércio externo, promovidas na década de 1990, são responsáveis por esse quadro social.

Mas além dos desempregados, o “exército industrial de reserva” também é composto pelos “pobres”, os socialmente excluídos, que se sustentam por meio de ocupações precárias. Nesse sentido, ressalta como principal consequência desse processo a precarização do trabalho, que “inclui tanto a exclusão de uma crescente massa de trabalhadores do gozo de seus direitos legais como a consolidação de um ponderável exército de reserva e o agravamento de suas condições.” (SINGER, 2014, p. 29).

Diante dessa situação, Singer considera que “é necessário oferecer à massa dos socialmente excluídos uma oportunidade real de se reinserir na economia por sua própria iniciativa”, como a criação de um setor econômico “que tenha um mercado protegido da competição externa para os seus produtos” (SINGER, 2014, p. 122).

Essa seria a proposta da economia solidária, que para Singer seria uma alternativa não capitalista. “A ideia básica é assegurar a cada um mercado para seus produtos e uma variedade de economias externas, de financiamento a orientação técnica, legal, contábil etc. através da solidariedade entre produtores autônomos de todos os tamanhos e tipos.” (SINGER, 2014, p. 132).

Nesse sentido, uma das principais propostas da SENAES para garantir a viabilidade econômica dos empreendimentos solidários é a constituição de redes de

⁶ Conforme explicitado, trata-se de opção metodológica para análise da SENAES, mas que não representa o referencial teórico adotado no presente trabalho.

comercialização e a constituição de cadeias produtivas, como expresso no Documento Final da I Conferência Nacional de Economia Solidária:

A Economia Solidária está ultrapassando a dimensão de iniciativas isoladas e fragmentadas, para sua inserção nas cadeias produtivas, redes e articulações com processos de desenvolvimento locais e territoriais, orientando-se cada vez mais, rumo a uma articulação nacional e internacional, em especial a latino-americana. (SENAES, 2006, p. 63).

Paul Singer conclui que a economia solidária é uma das possíveis estratégias para a luta contra o desemprego e a exclusão social. Ressalta que ela lança novas formas de organização da produção e que pode ser importante para estabelecer no mercado de trabalho um equilíbrio menos desfavorável aos trabalhadores.

Já no livro “Uma utopia militante”, Singer apresenta uma proposta de reelaboração conceitual das revoluções sociais – tanto a capitalista, quanto a socialista. Para tanto, diferencia revolução política de revolução social: enquanto esta seria uma “transformação sistêmica das estruturas econômicas, sociais e supra-estruturais”, ou seja, um processo de mudança entre formações sociais, a revolução política seria um momento de rompimento e de inovações institucionais (SINGER, 1998).

A partir desses conceitos, Singer expõe o processo da revolução social capitalista, tomando por exemplo a Inglaterra e sua revolução industrial, que “só poderia ter nascido em atividades que – por serem novas, marginais, pouco importantes – não estavam dominadas pelos interesses estabelecidos.” (SINGER, 1998, p. 39).

Todavia, em resposta à própria revolução capitalista, há uma reação da classe operária, que Singer destaca como propulsora da revolução social socialista. Essa reação se daria em três níveis distintos: em oposição ao industrialismo em si, “em nome dos direitos adquiridos e dos fundamentos tradicionais do antigo regime”; “somando-se à luta pela democracia”; e “desenvolvendo formas próprias, potencialmente anticapitalistas, de organização social – o sindicalismo – e de organização da produção e distribuição – o cooperativismo.” (SINGER, 1998, p. 68).

Dessa forma, na concepção adotada por Paul Singer, a revolução social socialista já estaria em curso, como uma resposta dos trabalhadores à revolução capitalista, ainda que não tenha ocorrido uma revolução política. “As instituições anticapitalistas, impostas ou construídas pela classe operária, podem ser

consideradas sementes socialistas plantadas nos poros do modo de produção capitalista.” (SINGER, 1998, p. 114).

Esse pensamento, apesar de não encontrar respaldo nas análises marxistas (como será abordado no tópico 2.3) é reproduzido nos debates das Conferências Nacionais de Economia Solidária, organizadas pela SENAES. Parte-se, portanto, da premissa de que a economia solidária representa a construção de um novo modo de produção, distinto do capitalista:

Como modo de produção, a economia solidária apresenta vantagens em relação ao capitalismo: a autogestão torna cada trabalhador(a) consciente do seu papel no todo em que atua; a inteligência coletiva de trabalhadores(as) está permanentemente a serviço do desenvolvimento do Empreendimento Econômico Solidário e de seus sócios e sócias - inclusive porque todos os ganhos de produtividade e resultados da realização do processo de produção são diretamente apropriados pelos(as) próprios(as) trabalhadores(as) -; há uma necessária vinculação ao território em que a atividade econômica solidária está inserida, acarretando o respeito às especificidades e culturas regionais e ao meio-ambiente em que está inserida. (SENAES, 2010, p. 13).

Essa concepção também está de acordo com a conclusão apresentada por Singer, segundo o qual “não é necessário isolar-se da economia dominante capitalista para desenvolver formas socialistas de distribuição e, eventualmente, de produção.” (SINGER, 1998, p. 112). As cooperativas são, para o economista, “o mais controverso e significativo implante socialista no capitalismo.” (SINGER, 1998, p. 122).

Ao analisar os diversos tipos de cooperativas, Singer destaca a importância das cooperativas operárias⁷, sobretudo devido ao seu potencial para a desalienação do trabalho e realização do socialismo no plano da produção. “Ela é gerida pelos trabalhadores, as relações de trabalho são democráticas, ela traduz na prática o lema: ‘de cada um segundo suas possibilidades, a cada um segundo suas necessidades’.” (SINGER, 1998, p. 128).

Dessa forma, para Singer as cooperativas operárias já seriam um elemento do modo de produção socialista, pois superariam positivamente a contradição entre capital e trabalho. Essa também é a interpretação dada pela SENAES para o papel do trabalho associado: “A Economia Solidária é geradora de trabalho emancipado, operando como uma força de transformação estrutural das relações

⁷ Nesse livro, a definição de cooperativas operárias apresentada por Singer corresponde aquela que, mais tarde, denominará como cooperativas de trabalho ou de produção.

socioeconômicas, democratizando-as, superando a subalternidade do trabalho em relação ao capital.” (SENAES, 2006, p. 58).

Apesar desse entendimento, Singer reconhece a impossibilidade de total isolamento das experiências de economia solidária e, por consequência, a existência de problemas decorrentes da sua interação com o mercado: “nem por isso a cooperativa deixa de funcionar competitivamente no mercado, o que a obriga a enfrentar problemas cuja solução nem sempre se coaduna com seus princípios.” (SINGER, 1998, p. 129).

Ainda de acordo com Singer, na formação social capitalista há diversos modos de produção, sendo um deles baseado na produção cooperativa: “Quando falamos de ‘capitalismo’, estamos nos referindo simultaneamente a um modo de produção e a uma formação social. Esta última contém vários modos de produção, dos quais o capitalista sói ser o maior e o hegemônico.” (SINGER, 1998, p. 137).

Assim, Singer adota o seguinte conceito de modo de produção: “é uma forma específica de organizar a atividade produtiva e de repartir o resultado entre os participantes.” (SINGER, 1998, p. 137). Os diversos modos de produção funcionariam lado a lado e, em conjunto, formariam a infraestrutura econômica da formação social capitalista. Os mais importantes modos seriam, para Singer: a produção simples de mercadoria, a produção pública, a produção doméstica e a produção cooperativa, além da capitalista (SINGER, 1998, p. 138).

Desde logo é importante ressaltar que essa perspectiva não encontra amparo no pensamento marxista, sendo uma das premissas questionadas pelos críticos da proposta de economia solidária apresentada por Singer, como será abordado no final deste capítulo. Trata-se, portanto, de uma releitura do termo cunhado por Marx, com outro significado.

Na sequência, Singer analisa as diversas fases do capitalismo, desaguando no neoliberalismo e na terceira revolução industrial, e apontando a possibilidade de ressurgimento do cooperativismo e da economia solidária como resposta à crescente exclusão social e ao desemprego, a partir de unidades produtivas autogestionárias (SINGER, 1998, p. 181).

Esses dois livros, publicados pela primeira vez em 1998, apresentam o marco teórico a partir do qual Paul Singer desenvolve suas propostas acerca do papel da economia solidária. Mas é em 2002, com a publicação de “Introdução à Economia

Solidária” que ele apresenta de forma mais sistemática os fundamentos desse “novo modo de produção”.

Na esteira do que já havia apontado, destaca que o ressurgimento da economia solidária no final do século XX está ligado à crise econômica vivenciada, sendo que a maior parte dos empreendimentos solidários é fruto “da falência de firmas capitalistas, da subutilização do solo por latifúndios (o que permite, no Brasil, exigir sua expropriação para fins de reforma agrária) e do desemprego em massa.” (SINGER, 2002, p. 113).

Todavia, essa constatação o leva à reflexão sobre qual a relação entre a economia solidária e o capitalismo: se a economia solidária seria apenas uma resposta às contradições deste sistema ou não. De acordo com Singer, as consequências da admissão de que a economia solidária não passa de uma resposta aos problemas decorrentes do capitalismo são: a desaceleração do seu crescimento no futuro e que ela não passa “de uma forma complementar da economia capitalista, cuja existência será funcional para preservar fatores de produção – trabalho, terra, equipamentos e instalações – que, se ficassem sem utilização, estariam sujeitos a se deteriorar.” (SINGER, 2002, p. 114).

Assim, como apregoado pelos marxistas, a economia solidária teria uma funcionalidade para o próprio sistema capitalista, caso se entenda que ela é mera resposta ao desemprego e à exclusão causados pelos momentos de crise econômica, o que lhe daria um papel bastante limitado socialmente.

Contudo, apesar de reconhecer essa interpretação, não é a posição defendida por Paul Singer, para quem o “programa da economia solidária se fundamenta na tese de que as contradições do capitalismo criam oportunidades de desenvolvimento de organizações econômicas cuja lógica é oposta à do modo de produção dominante.” (SINGER, 2002, p. 112).

O ideal de construção de um novo modo de produção a partir da economia solidária, ou seja, que ela não sirva apenas como uma forma de conter as mazelas do capitalismo, é reafirmado nas proposições da I e da II CONAES:

Nos momentos de crise econômica aumenta o interesse pela economia solidária, suscitando o debate sobre o tema. No entanto, a economia solidária não deve ser considerada apenas como um conjunto de políticas sociais ou medidas compensatórias aos danos causados pelo capitalismo, nem como responsabilidade social empresarial. Seu desafio é o de projetar-se como paradigma e modelo de desenvolvimento que tem por fundamento

um novo modo de “produção, comercialização, finanças e consumo que privilegia a autogestão, a cooperação, o desenvolvimento comunitário e humano, a justiça social, a igualdade de gênero, raça, etnia, acesso igualitário à informação, ao conhecimento e à segurança alimentar, preservação dos recursos naturais pelo manejo sustentável e responsabilidade com as gerações, presente e futura, construindo uma nova forma de inclusão social com a participação de todos” (I CONAES, 2006, p. 1). Nesse sentido, as políticas públicas de economia solidária podem ser medidas anticíclicas efetivas, estruturais e emancipatórias que possibilitam um conjunto de microrrevoluções. (SENAES, 2010, p. 17).

Assim, para Singer a economia solidária representaria, por ora, um “modo de produção *intersticial*”, integrado por aqueles que procuram se reinserir na produção social e escapar da pobreza. Mas isso coloca a questão de como transformar a economia solidária “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” (SINGER, 2002, p. 116).

Ainda que não pretenda oferecer respostas definitivas a essa pergunta, Singer aponta algumas pistas. Primeiramente é importante ressaltar o protagonismo que ele destaca para as cooperativas de produção, que seriam “o protótipo de empresa solidária”:

Ela o é porque associa os produtores, e não seus fornecedores ou clientes, como o fazem as cooperativas de consumo, de crédito e de compras e vendas. Por isso ela não pode ser híbrida, como estas outras cooperativas, que combinam igualdade e democracia no relacionamento externo da empresa com desigualdade e heterogestão em seu interior. (SINGER, 2002, p. 90).

Logo, dentre os diversos tipos de cooperativas existentes (de consumo, de crédito, habitacional, etc.), seriam as cooperativas de produção ou de trabalho⁸ aquelas com maior potencial transformador das relações sociais. Mas para que elas possam se desenvolver, é de grande importância a ajuda do Estado: primeiro, porque “os trabalhadores não dispõem de capital nem de propriedades que pudessem oferecer como garantia para levantar capital no mercado financeiro”, e, em segundo lugar, porque elas concorrem com as empresas capitalistas, que “contam com a ajuda do Estado, sob as formas usuais de isenções fiscais e crédito favorecido” (SINGER, 2002, p. 93).

⁸ Ao longo de sua obra, Singer adota nomenclaturas diferenciadas para se referir a um mesmo tipo de empreendimento, aquele que nessa pesquisa tem se denominado como “cooperativa de trabalho”.

Coloca-se, então, como consequência, a necessidade de políticas públicas que apoiem as iniciativas da economia solidária, que é tratada em termos de dever do Estado pela SENAES:

O estabelecimento de políticas públicas de fomento à Economia Solidária torna-se parte da construção de um Estado Republicano e Democrático, pois reconhece a existência destes sujeitos sociais (historicamente organizados, porém excluídos); de novos direitos de cidadania e de novas formas de produção, reprodução e distribuição social; além de propiciar o acesso aos bens e recursos públicos para seu desenvolvimento, tal qual permite a outros segmentos sociais. (SENAES, 2006, p. 65-66).

A partir dessa perspectiva, Singer considera que “a forma mais provável de crescimento da economia solidária será continuar integrando mercados em que compete tanto com empresas capitalistas como com outros modos de produção, do próprio país e de outros países.” (SINGER, 2002, p. 120).

Portanto, a princípio a economia solidária não significaria necessariamente uma ruptura com o modo de produção capitalista, podendo conviver lado a lado com ele e se desenvolver.

A economia solidária constitui um modo de produção que, ao lado de diversos outros modos de produção – o capitalismo, a pequena produção de mercadorias, a produção estatal de bens e serviços, a produção privada sem fins de lucro –, compõe a formação social capitalista, que é capitalista porque o capitalismo não só é o maior dos modos de produção, mas molda a superestrutura legal e institucional de acordo com os seus valores e interesses. (SINGER, 2005, p. 86).

Para o economista, a hegemonia do capitalismo não impede que outros modos de produção se desenvolvam, já que ele não é capaz de inserir toda a população economicamente ativa. “O modo solidário de produção e distribuição parece à primeira vista um híbrido entre o capitalismo e a pequena produção de mercadorias. *Mas, na realidade, ele constitui uma síntese que supera ambos.*” (SINGER, 2003, p. 13).

Apesar das dificuldades a serem enfrentadas, Singer ressalta que as diversas organizações de economia solidária permitem “formular a hipótese de que ela *poderá se estender a todos os campos de atividade econômica.* Não há em princípio um tipo de produção e distribuição que não possa ser organizado como empreendimento solidário.” (SINGER, 2003, p. 23).

A partir da retomada das principais obras de Paul Singer a respeito do cooperativismo e da economia solidária conclui-se que, para o autor, a economia solidária é um modo de produção que está sendo construído paralelamente ao capitalista, e que pode representar a sua superação. Além disso, é uma forma de resistência daqueles que são excluídos pelo capital, representando importante fonte de geração de renda em momentos de crise.

Por fim, conclui que o trabalho autogestionário, especialmente aquele desenvolvido nas cooperativas de trabalho, é uma importante fonte de aprendizado para a classe trabalhadora, que se vê capaz de gerir a produção autonomamente.

Apesar das coincidências terminológicas, os autores marxistas têm rechaçado a proposta teórica de Singer, não compartilhando de sua análise a respeito de qual o papel da economia solidária e das cooperativas de trabalho, como será abordado no fim desse capítulo.

Contudo, essas premissas são reiteradas pela Secretaria Nacional de Economia Solidária e compõem a base teórica a partir do qual são pensadas as suas ações e projetos. Uma vez apresentados esses fundamentos, cumpre agora resgatar como se deu o desenvolvimento da política pública de economia solidária no governo federal, a partir da criação da SENAES.

Tendo em vista que são mais de dez anos de atividades da secretaria e que não é o foco deste trabalho apresentar uma análise minuciosa dos projetos da SENAES, serão destacados os principais temas que estiveram na sua pauta e quais respostas foram elaboradas para essas questões.

Para tanto, parte-se de alguns documentos e informações disponibilizados pela própria secretaria que procuram sintetizar e apresentar um balanço da política de economia solidária. Desde logo é importante ressaltar que “embora existam fontes com informações qualitativas sobre as ações desenvolvidas, não existe um sistema que permita a compilação de dados quantitativos nem dos resultados dos projetos apoiados, dificultando a sistematização das ações da SENAES.” (SENAES, 2012, p. 11).

A SENAES foi instituída em junho de 2003, vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego. As ações da secretaria foram pautadas a partir das demandas que haviam sido indicadas pela plataforma da economia solidária, nas plenárias nacionais.

A partir dos documentos oficiais elaborados pela SENAES, Rosângela Barbosa aponta como seus principais objetivos específicos: a articulação de políticas de finanças solidárias; a revisão da legislação sobre cooperativas e a propositura do estatuto do empreendimento autogestionário; o fortalecimento dos empreendimentos por meio de fomento material, articulação das cadeias produtivas e apoio ao comércio justo e ao consumo ético; o estímulo à produção de conhecimentos e sistemas de avaliação e informações sobre economia solidária; e o fortalecimento dos espaços de organização da sociedade civil e entes governamentais para formulação de políticas públicas para o setor (BARBOSA, 2007, p. 231).

Assim, podem-se destacar quatro eixos em torno dos quais giram as principais problemáticas enfrentadas na construção de uma política pública de economia solidária e que estão presentes nos diversos documentos elaborados pela SENAES: comercialização e cadeias produtivas; crédito e finanças solidárias; formação e assistência técnica; marco jurídico.

A questão da comercialização e das cadeias produtivas vincula-se à necessidade de garantir a viabilidade econômica dos empreendimentos. Ainda que a secretaria compartilhe o entendimento de Singer de que se está construindo outro modo de produção, diverso do capitalista (posição essa que encontra críticas na literatura, como será exposto adiante), não ignora a realidade em que está inserida, qual seja, a de que é necessário comercializar os produtos da economia solidária para que ela tenha efetividade.

Para tanto, é apontada como possível saída a organização de cadeias produtivas solidárias e de redes de cooperação. Ou seja, a ideia é facilitar que diversos empreendimentos solidários desenvolvam-se mutuamente, priorizando-se as trocas entre os próprios empreendimentos. Nesse sentido, inclusive, são desenvolvidas as Feiras de Economia Solidária, com apoio da SENAES, e diversos clubes de troca.

A partir disso, a SENAES estabeleceu como caminhos estratégicos: a organização setorial dos empreendimentos econômicos solidários; o fortalecimento de redes de cooperação solidária; e a organização de cadeias produtivas.

Um dos elementos que mais fortaleceu essa decisão estratégica foi o reconhecimento de que a maioria dos EES [empreendimentos econômicos solidários] é composta por iniciativas de pequeno porte e pouco estruturada nos mais diversos sentidos: de gestão, de logística, etc. Se por um lado,

isoladamente esses empreendimentos têm pouca força de sustentação econômica, por outro lado uma ação pulverizada de política pública pouco traria de impacto necessário para o fortalecimento da ES [economia solidária] no seu conjunto enquanto estratégia de desenvolvimento e enquanto movimento organizado. (SENAES, 2012, p. 89).

Exemplos de iniciativas apoiadas pela secretaria são as cadeias produtivas de algodão agroecológico, da apicultura e da pesca artesanal. Ainda no que se refere à comercialização, um dos desafios apontados tem sido a realização de parcerias entre o poder público e os próprios empreendimentos solidários para a aquisição de produtos e serviços.

Nesse sentido, iniciativas pioneiras foram realizadas no âmbito da coleta e a reciclagem de materiais, especialmente após a criação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, e do fornecimento de gêneros alimentícios pela agricultura familiar, por meio dos programas PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) e PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar).

Outro entrave que se apresenta para diversos empreendimentos solidários está relacionado ao financiamento de seus projetos. O sistema financeiro brasileiro está voltado para atender às necessidades das grandes empresas e costuma fazer uma série de exigências que inviabilizam o acesso ao crédito para as iniciativas de economia solidária, inclusive porque grande parte delas⁹ é composta por grupos informais.

Neste contexto, marcado pelas dificuldades, mas também pelas potencialidades de iniciativas de democratização do crédito e das finanças solidárias existentes é que a SENAES procurou delinear sua atuação. Procurou pautar suas ações de apoio na ampliação de oportunidades de acesso ao crédito e no fortalecimento das finanças solidárias. Orientou sua atuação nesta área articulando finanças e desenvolvimento territorial, com base na autogestão social, apoiando metodologias comunitárias de gestão dos serviços financeiros, de natureza associativa e solidária. (SENAES, 2012, p. 175).

A SENAES aponta como uma das principais realizações nessa área a celebração de um Termo de Cooperação com o Banco Central para garantir o reconhecimento como agentes financeiros dos bancos comunitários que utilizam a moeda social. Com isso, esses bancos ficam menos vulneráveis e saem da

⁹ De acordo com os dados do segundo mapeamento nacional do SIES, dos 19.708 empreendimentos econômicos solidários do país analisados nessa pesquisa, pouco mais de 30% são formados por grupos informais (6.019 EES), enquanto mais de 60% se organizam como associação, menos de 10% como cooperativa e apenas 131 empreendimentos como sociedade mercantil (SIES, 2013).

marginalidade. A partir de 2005 também foram desenvolvidas ações mais concretas de fomento às finanças solidárias, como o Programa de Apoio a Projetos Produtivos Solidários (PAPPS), o projeto de apoio à expansão de bancos comunitários e a destinação de recursos do FAS (Fundo de Assistência Social) para apoio à economia solidária.

Mas os desafios permanecem, sobretudo no que se refere à abrangência desses projetos e ao volume de recursos. Nesse sentido, uma das propostas defendidas pela SENAES para dar maior amplitude e segurança aos projetos de financiamento é a criação de um fundo nacional de apoio à economia solidária.

O terceiro eixo de ação da SENAES trata da questão da formação e da assistência técnica aos empreendimentos solidários. Conforme exposto, as organizações de apoio à economia solidária têm, desde o início, um papel fundamental para a divulgação das práticas associativistas e cooperativistas. Em diversos casos elas são responsáveis não apenas pela assessoria técnica e formativa aos empreendimentos solidários, mas pela sua própria constituição.

Diante disso, a secretaria decidiu atuar em duas frentes: a primeira, focada na divulgação da economia solidária para os demais órgãos do governo federal, principalmente para os gestores de programas voltados à educação e à formação; a segunda, voltada ao apoio das iniciativas de educação e formação que já vinham sendo promovidas pela sociedade civil.

Além de desenvolver projetos que visam à formação dos gestores públicos e dos trabalhadores, a SENAES investe na formação de formadores e educadores, que assessoram, acompanham e apoiam os empreendimentos econômicos solidários. Nessa esteira, a partir de 2008 foram criados os Centros de Formação em Economia Solidária, com o objetivo de fortalecer os empreendimentos solidários, produzir materiais pedagógicos, contribuir para a articulação dos formadores que atuam com economia solidária.

Outra política de formação e assessoria técnica apoiada pela secretaria é o PRONINC (Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares), programa que incentiva e apoia as incubadoras universitárias, organizações com longa tradição de apoio à economia solidária.

Para subsidiar todo esse processo, nesses três eixos de atuação, desde o início houve a preocupação com o mapeamento e a sistematização das diferentes

experiências de economia solidária existentes no país. Assim, uma das principais realizações da SENAES foi a criação do Sistema de Informações em Economia Solidária (SIES), uma base de dados nacional sobre os empreendimentos econômicos solidários, as entidades de apoio e fomento e as políticas públicas de economia solidária.

Nesse processo, um dos primeiros desafios enfrentados foi a própria conceituação, para que se pudesse definir quais iniciativas seriam mapeadas por esse sistema. A partir de estudos e análises realizadas no âmbito do GT Mapeamento, optou-se pela seguinte definição:

Empreendimentos Econômicos Solidários (EES) são aquelas organizações:

- coletivas - serão consideradas as organizações suprafamiliares, singulares e complexas, tais como: associações, cooperativas, empresas autogestionárias, grupos de produção, clubes de trocas, redes etc.;
- cujos participantes ou sócios/as são trabalhadores/as dos meios urbano e rural que exercem coletivamente a gestão das atividades, assim como a alocação dos resultados;
- permanentes, incluindo os empreendimentos que estão em funcionamento e aqueles que estão em processo de implantação, com o grupo de participantes constituído e as atividades econômicas definidas;
- que disponham ou não de registro legal, prevalecendo a existência real e
- 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. (SENAES, 2012, p. 121).

Esse conceito procurou identificar as iniciativas de economia solidária pelas suas características, e não apenas por sua forma jurídica. Ele passou a ser adotado nas diferentes ações e debates da SENAES.

Uma primeira compilação das informações do SIES foi realizada em 2005, sendo que em abril de 2006 foi lançado o Atlas da Economia Solidária, que mapeou 14.954 empreendimentos solidários e 1.120 entidades de apoio e fomento. Essa base de dados foi ampliada nos anos seguintes e permitiu a identificação das principais características da economia solidária no país, tais como: a concentração de experiências na região Nordeste; uma média de 78 participantes por empreendimento; a prevalência da associação como forma organizativa.

No que se refere à criação dos empreendimentos econômicos solidários, constatou-se que a maior parte das iniciativas eram recentes, com início na década de 1990 e expansão no século atual, e foram criadas, principalmente, como

alternativa ao desemprego (46%) e para complementação de renda (44%) (SENAES, 2012, p. 128-129).

Esses dados confirmam a tese de que as iniciativas da economia solidária são, em sua maior parte, fruto da luta dos trabalhadores por sua sobrevivência, diante da crise econômica e do processo de precarização do trabalho deflagrado nos anos 1990.

Entre 2010 e 2013 foi realizado um segundo mapeamento, que permitiu a atualização e ampliação das informações do SIES, resultando em um Livro Álbum e novo Atlas Digital, ambos disponíveis no site “www.sies.ecosol.org.br”. Ressalte-se que os dados desse levantamento com maior relevância para essa pesquisa serão apresentados ao longo do seu desenvolvimento.

Essas ações demonstram que a formação e o conhecimento são considerados prioridades para a SENAES, por possibilitarem a difusão e o fortalecimento da economia solidária. Além disso, permitem o financiamento de diversas experiências e das entidades de apoio e fomento, que costumam depender dos recursos repassados pelas instâncias governamentais para realizar seus projetos.

Conclui-se que comercialização e cadeias produtivas, crédito e finanças solidárias, formação e assistência técnica, juntamente com o marco jurídico – que será abordado com maior profundidade na sequência – são os grandes eixos em torno dos quais a SENAES tem estruturado a sua ação ao longo dos últimos anos, com diversos desafios decorrentes, sobretudo, das suas limitações orçamentárias e da falta de estrutura para operacionalizar os projetos.

Diante dessa realidade e dessas preocupações, a SENAES decidiu inicialmente elaborar um único projeto, com objetivo bastante amplo, para que pudesse apoiar e fortalecer as iniciativas em curso: “promover o fortalecimento e a divulgação da economia solidária, mediante políticas integradas, visando à geração de trabalho e renda, a inclusão social e a promoção do desenvolvimento justo e solidário.” (SENAES, 2005, p. 5). Trata-se do programa “Economia Solidária em Desenvolvimento”, que passou por uma reformulação em 2008, para atender às propostas da I Conferência Nacional de Economia Solidária, realizada em 2006.

Além desse programa, a SENAES buscou desenvolver a economia solidária a partir de parcerias com outros órgãos governamentais, colocando-a como tema

transversal às diversas políticas públicas. Em 2005 foi elaborado um relatório que apresenta todos os programas e ações existentes no âmbito do governo federal que apoiam a economia solidária, totalizando 24 iniciativas. A maior parte delas está relacionada ao desenvolvimento da agricultura familiar e dos assentamentos da reforma agrária; aos programas de educação e formação e às políticas de geração de renda (SENAES, 2005).

Esse breve panorama sobre as políticas e os debates promovidos pela SENAES ao longo dos últimos dez anos permite que se compreenda qual o sentido que o governo federal tem dado à política pública de economia solidária, qual seja, uma política voltada para as populações de baixa renda, que visa a sua inclusão social com desenvolvimento sustentável, não apenas do ponto de vista ambiental e econômico, mas também social.

Tal conformação, em certa medida, contradiz a proposta formulada por Singer sobre o papel da economia solidária e que, teoricamente, é endossada pela SENAES, como demonstrado. Na prática, a política de economia solidária tem se aproximado mais de uma política social de geração de renda – ou de controle da pobreza (CARLEIAL; PAULISTA, 2008) – do que de uma política de construção de um modo de produção alternativo ao capitalista.

Todavia, pode ser questionada a real possibilidade de realização mesmo dessa pretensão de geração de renda, inclusão social e desenvolvimento sustentável por meio do incentivo aos empreendimentos econômicos solidários, problemática que será abordada no fim desse capítulo, a partir de um contraponto crítico à economia solidária nos termos propostos pela SENAES.

Mas antes de se adentrar na crítica, é necessário analisar um dos eixos de atuação da secretaria que mais diretamente diz respeito ao tema do presente trabalho, que se refere à necessidade de criação de mecanismos jurídicos que atendam às especificidades dos empreendimentos econômicos solidários.

2.2. O marco jurídico e a economia solidária

A reivindicação de marcos jurídicos voltados às especificidades da economia solidária já estava na pauta das organizações sociais que participaram da I Plenária

Brasileira de Economia Solidária, em 2002, e que elaboraram uma plataforma de políticas públicas.

Ela está diretamente associada às dificuldades enfrentadas cotidianamente pelos empreendimentos econômicos solidários, tanto para a sua formalização, quanto para a manutenção de suas atividades, devido a entraves jurídicos e burocráticos. Conforme já apontado, os dados do segundo mapeamento do SIES demonstram que quase um terço dos empreendimentos solidários do país é de grupos informais e mais de 60% se organizam como associação (SIES, 2013). E “quanto maior é a informalidade, mais restrito é o universo de comercialização dos produtos e serviços oferecidos pelos empreendimentos.” (KRUPPA, GONÇALVES, MACDONALD, 2012, p. 27).

Apesar de haver uma tendência a se considerar que a forma jurídica mais adequada à economia solidária seja a cooperativa, muitos empreendimentos não possuem condições de adotá-la, em função das exigências legais, tais como o número mínimo de cooperados exigido e a complexa e custosa burocracia para o registro dessas sociedades.

A cooperativa é considerada como forma jurídica mais condizente com a economia solidária por se tratar de uma pessoa jurídica com fins econômicos, ainda que não lucrativos, pautada pela autogestão. Dessa forma, as cooperativas podem, por exemplo, emitir notas fiscais referentes aos seus produtos e serviços, o que não é possível para as associações e grupos informais, limitando suas possibilidades de comercialização.

A partir dos dados do SIES conclui-se que os grupos informais, apesar de numericamente superiores, agregam apenas 10% do total dos associados, ao passo que as cooperativas, apesar de poucas (9,7% do total de EES), reúnem quase 40% do total de associados. “Estes dados nos mostram que o grau de formalização é relacionado com a capacidade dos empreendimentos agregarem mais ou menos pessoas.” (KRUPPA, GONÇALVES, MACDONALD, 2012, p. 24).

Diante dessa situação, reconheceu-se a necessidade de edição de uma nova lei geral do cooperativismo, que substitua a Lei n. 5.764/1971:

A Lei Geral do Cooperativismo em vigor é de 1971, quando a ditadura militar estava em seu auge autoritário. É necessário substituí-la por uma Lei adequada às necessidades de todos os empreendimentos econômico solidários e que assegure, antes de mais nada, a liberdade de

representação de todas as correntes que formam o cooperativismo nacional, em especial as minorias organizadas. A Lei deve assegurar mecanismos públicos e desburocratizados de registro dos empreendimentos econômico solidários. (SENAES, 2006, p. 68).

Desde 2007 estavam tramitando no Congresso Nacional dois projetos de lei que visam promover essas alterações, mas que representam interesses de distintos setores do cooperativismo. O PL 3/2007, do Senador Osmar Dias, refletia o posicionamento da OCB (Organização das Cooperativas do Brasil), entidade ligada ao cooperativismo tradicional, com grande apoio do agronegócio, encontrando pouca receptividade para as propostas da economia solidária. Já o PL 153/2007, do Senador Eduardo Suplicy, estava mais próximo da visão defendida pelas organizações ligadas à economia solidária, divergindo do PL 3/2007 em questões cruciais.

Designada pela Comissão de Assuntos Econômicos do Senado como relatora dos projetos, a Senadora Gleisi Hoffmann (PT) apresentou um substitutivo ao PL 3/2007, que foi aprovado em 16/12/2014 pelo Senado Federal. Tendo em vista que o foco da presente pesquisa são as cooperativas de trabalho, que atualmente possuem uma regulamentação específica, serão apresentados brevemente os principais pontos controvertidos nos projetos de lei geral do cooperativismo, finalizando com uma apresentação do substitutivo que agora está em tramitação.

A Lei n. 5.764/1971 estabelece que a representação das cooperativas ocorre exclusivamente pela OCB, o que garante a essa entidade um acesso privilegiado a fundos públicos, tais como o SESCOOP. Contudo, essa representação é constantemente questionada por diversos setores do cooperativismo, especialmente aqueles ligados à economia solidária. Por isso, a questão do sistema de representação é um dos temas mais conflituosos no debate sobre a nova lei.

Enquanto a OCB não demonstra interesse em perder o seu poder e sua fonte de recursos, reivindicando um limite ao número de entidades representativas das cooperativas, as demais organizações, ligadas à economia solidária, defendem a liberdade de filiação das cooperativas a entidades de representação, encontrando respaldo no PL 153/2007 (KRUPPA, GONÇALVES, MACDONALD, 2012).

A questão da representação relaciona-se, também, com a do registro e controle das cooperativas. A proposta do PL 3/2007 mantém a exigência de que toda cooperativa seja registrada perante a OCB.

Na tentativa de construir mediação e negociação em relação ao tema, o governo federal e algumas entidades (aquelas ligadas ao campo da economia solidária) propuseram que, no lugar de uma entidade privada cuidar do registro e do controle das cooperativas, fosse criado um Conselho Nacional do Cooperativismo para tal cadastro e monitoramento, mas sem poder punitivo, apenas consultivo. (KRUPPA, GONÇALVES, MACDONALD, 2012, p. 51).

Ao final, o substitutivo apresentado pela Senadora Gleisi Hoffmann prevê a obrigatoriedade de registro da cooperativa em uma das entidades de representação do sistema cooperativista nacional, que são a OCB e a Unicopas¹⁰ (União Nacional das Organizações Cooperativistas Solidárias). Todavia, apenas o registro é obrigatório, não a sua filiação.

Há também no substitutivo a previsão de “cooperativas de ajuda mútua e de viés solidário”, que são aquelas que “atuam em segmentos sociais economicamente frágeis ou vinculadas a iniciativas de superação da pobreza”. De acordo com o projeto substitutivo, essas cooperativas “poderão receber prioridade ou facilidades no acesso a recursos públicos e, também, tratamento tributário e fiscal diferenciado” (BRASIL, 2014).

Outros pontos controversos da lei do cooperativismo são aqueles referentes à admissão de pessoas jurídicas com fins lucrativos como sócias nas cooperativas, à possibilidade de aporte de capital; e à ampliação do conceito de ato cooperativo.

Ainda no plano do marco jurídico tem-se debatido o regime tributário que é aplicado às cooperativas e aos demais empreendimentos solidários. Importante destacar que esse tema implica um rearranjo político, colocando de um mesmo lado os interesses defendidos pelas cooperativas ligadas à OCB e por aquelas relacionadas à economia solidária, em contraposição, sobretudo, à Secretaria da Receita Federal.

As primeiras, pedindo uma legislação tributária e uma definição de ato cooperativo mais amplo e que traga maiores benefícios ao conjunto das cooperativas e o segundo (o governo) preocupado em não transformar a tributação de cooperativas em um grande instrumento de evasão fiscal para

¹⁰ Em janeiro de 2014 foi criada a UNICOPAS, com o objetivo de fortalecer o cooperativismo e a economia solidária e facilitar o diálogo com o poder público. É formada pela união de três importantes entidades nacionais: a UNICAFES (União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária), a CONCRAB (Confederação das Cooperativas da Reforma Agrária do Brasil) e a UNISOL (Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários).

setores consolidados. (KRUPPA, GONÇALVES, MACDONALD, 2012, p. 53).

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 146, III, “c”, garante que seja dado adequado tratamento tributário ao ato cooperativo. Todavia, há intensos debates, inclusive no âmbito do Poder Judiciário, sobre o conceito de ato cooperativo, bem como sobre o significado de lhe dar um “adequado tratamento”. Além disso, estão em trâmite diferentes projetos de lei que procuram regulamentar esse dispositivo constitucional. “O ponto da discórdia é o caráter mercantil ou não de suas operações, quando atuam no mercado, vendendo bens e serviços. Para uns, apesar da ausência de fins lucrativos, as cooperativas praticam atos mercantis, tal como os demais tipos de sociedades.” (KRUPPA, GONÇALVES, MACDONALD, 2012, p. 65).

Para evitar que o tratamento diferenciado ao ato cooperativo seja utilizado tão somente como forma de burlar a legislação tributária, reivindica-se a necessidade de aplicação do princípio da capacidade contributiva em qualquer proposta de alteração do sistema tributário.

Outra pauta que envolve o marco jurídico refere-se às cooperativas sociais¹¹, criadas pela Lei Federal n. 9.867/1999, mas que teve poucos efeitos práticos, “devido às particularidades do sistema jurídico brasileiro e dos vetos presidenciais que sofreu no momento de sua sanção” (KRUPPA, GONÇALVES, MACDONALD, 2012, p. 81). Por isso, tem-se discutido a sua reformulação, para que seja possível formalizar diversos empreendimentos que de fato já são cooperativas sociais.

Por fim, destaca-se a questão das cooperativas de trabalho, que tiveram larga expansão na década de 1990 e no início dos anos 2000, mas até 2012 não se submetiam a uma regulamentação jurídica específica, o que ocasionava distorções e insegurança.

De acordo com os dados da OCB (Organização das Cooperativas Brasileiras), em 1990 havia 528 cooperativas de trabalho, quantidade que aumentou consideravelmente, culminando com 2.109 cooperativas em 2002 (OCB, 2009, p. 101). De 2003 a 2008, verifica-se uma tendência de ligeira queda, que passa a ser

¹¹ As primeiras cooperativas sociais no Brasil estão associadas ao movimento antimanicomial, tendo forte influência do modelo italiano de empresa social. Tais cooperativas são pessoas jurídicas de direito privado cuja finalidade é a inserção no mercado econômico de pessoas em desvantagem, por meio de trabalho autônomo.

mais acentuada a partir de 2009, resultando em um total de 946 cooperativas de trabalho em 2012 (OCB, 2013).

O aumento das cooperativas de trabalho apresentou uma especificidade: simultaneamente à criação de cooperativas alinhadas à proposta da economia solidária por iniciativa dos trabalhadores, houve a formalização de diversas cooperativas apenas como instrumentos de burla à legislação trabalhista, em processos de terceirização e de subcontratação, conforme constatado por ações judiciais promovidas especialmente pelo Ministério Público do Trabalho.

O processo de reestruturação produtiva foi acompanhado por uma série de medidas restritivas de direito e de desregulação do mercado de trabalho, apontadas como a saída para a crise econômica da década de 1990. Essa precarização, ou seja, “o movimento pelo qual, em sua ambivalência característica, o Direito Capitalista do Trabalho deixa de proteger com mais ênfase os direitos dos trabalhadores e passa a defender de modo mais *descomplexado* os direitos dos empregadores”, decorre da mudança da correlação de forças entre as classes sociais, que passa a ser mais favorável aos empregadores, devido ao alto índice de desemprego que afetou os trabalhadores (RAMOS FILHO, 2012, p. 309).

Nesse contexto, a proposta de expansão da terceirização ganha força. Como regra, o ordenamento jurídico brasileiro não admite a intermediação de mão de obra. Até 1993, a terceirização era permitida apenas nos casos de trabalho temporário e de serviço de vigilância (Súmula n. 256 do Tribunal Superior do Trabalho). Todavia, “o TST procurou consolidar e pacificar sua jurisprudência por meio da edição do Enunciado n. 331, de modo a ampliar as hipóteses de contratação de terceiros” (PEREIRA, 2008, p. 58). Esse entendimento, ao aumentar o número de casos em que seria admissível a terceirização, contribuiu para o processo de flexibilização dos direitos trabalhistas, já em curso.

Tenta-se convencer as populações de que a precarização de direitos seria, no fundo, benéfica aos trabalhadores, pela capacidade de geração de empregos que induziria. Este discurso apanhou de maneira transversal as relações entre as classes sociais e se tornou *perigosamente* hegemônico em algumas instituições, entre as quais a Justiça do Trabalho no Brasil, principalmente em suas Cortes superiores. (RAMOS FILHO, 2012, p. 311).

Nessa toada, um dos mecanismos utilizados no processo de terceirização foi a criação de cooperativas de trabalho, especialmente após a edição da Lei Federal

n. 8.949/1994, que introduziu parágrafo único ao art. 442 da CLT, que assim dispõe: “Qualquer que seja o ramo de atividade da sociedade cooperativa, não existe vínculo empregatício entre ela e seus associados, nem entre estes e os tomadores de serviços daquela.”.

A peculiaridade dessa lei é que o projeto que a instituiu foi fruto de uma demanda apresentada pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) a um deputado petista, com o objetivo de favorecer a constituição de cooperativas em seus assentamentos e evitar ações trabalhistas por parte de ex-assentados. Apesar da origem da proposta, o Projeto de Lei foi aprovado de forma célere pelo Congresso Nacional e imediatamente sancionada pelo Presidente da República. (PEREIRA, 2008, p. 37).

A despeito dos motivos pelos quais foi proposta essa alteração legislativa, o fato é que ela foi apropriada por grandes empresas e indústrias como instrumento jurídico para viabilizar a terceirização, inclusive nas atividades-fins, o que não era permitido pelo Enunciado n. 331 do TST.

Dessa forma, do ponto de vista jurídico, todo repasse de atividade-fim a terceiros, seja por meio de terceirização interna ou externa, representa a interposição fraudulenta de mão de obra, exceto se realizada nos limites precisos em que fixado pela Lei nº 6.019, de 1974. (SILVA, 2014, p. 60).

Então, difundiu-se o estabelecimento de cooperativas compostas por ex-empregados, que eram demitidos e passavam a prestar o serviço para a empresa por intermédio da cooperativa. Esses empreendimentos ficaram conhecidos como *cooperfraudes* ou *coopergatos*.

Esse subterfúgio foi combatido pelo Ministério Público do Trabalho, que passou a fiscalizar as cooperativas, autuando aquelas que, a partir do princípio da primazia da realidade, revelassem ser fraudulentas, reconhecendo-se, com isso, a responsabilidade da empresa tomadora de serviços, a despeito do disposto no art. 442 da CLT.

Nesse processo, contudo, algumas cooperativas organizadas de forma autogestionária pelos trabalhadores foram atingidas. A falta de definição do que fosse uma cooperativa de trabalho e quais os requisitos para a sua legalidade contribuíram para tanto. Entrava em questão, portanto, a própria possibilidade de se constituírem cooperativas de trabalho para prestar serviços a terceiros, devido à tênue linha que a separa da terceirização e da precarização do trabalho. Por isso,

colocou-se como central a regulamentação desse tipo de cooperativa e uma adequada interpretação do parágrafo único do art. 442 da CLT e do Enunciado n. 331 do TST.

Para Marcelo Mauad é possível a contratação de cooperativas de trabalho naqueles casos em que o Enunciado n. 331 do TST admite a terceirização, o que inclui as atividades-meio do tomador de serviços: “Não há, no plano da contratação entre a tomadora e as cooperativas de trabalho, nenhuma distinção com as avenças realizadas entre elas e as empresas prestadoras de serviços.” (MAUAD, 2001, p. 228).

Por outro lado, havia aqueles que insistiam na tese de que era possível a contratação de cooperativas de trabalho indiscriminadamente, para a realização das mais diversas atividades, o que, aos poucos, foi combatido. Destaque-se a edição da Portaria n. 925 de 1995, do Ministério de Estado do Trabalho, que regulamentou a fiscalização do trabalho na empresa tomadora de serviço de sociedade cooperativa, para auferir se estavam presentes os elementos configuradores de relação de emprego entre os cooperados e a empresa tomadora.

Verifica-se que as medidas de combate ao cooperativismo de trabalho adotadas pelo MPT, associadas à animosidade de parcela do judiciário trabalhista em relação a esse fenômeno, às ações de fiscalização do MTE e à resistência de setores do movimento sindical em assimilar tais iniciativas, tiveram grande influência no recuo empresarial da decisão de eleger esse mecanismo de contratação como meio prioritário de redução de seus custos e fuga dos encargos impostos pela assinatura da carteira de trabalho. (PEREIRA, 2008, p. 63).

Consolidado o entendimento de que existiam cooperativas fraudulentas e de que a intermediação de mão de obra não encontra amparo legal, houve uma regressão na utilização das cooperativas de trabalho pelas empresas. Contudo, os impactos dessas ações foram sentidos também por aquelas cooperativas autênticas, ou seja, formadas pelos próprios trabalhadores.

Diante dessa situação de insegurança, a regulamentação das cooperativas de trabalho foi indicada como a solução para, simultaneamente, coibir as *cooperfraudes* e incentivar as cooperativas de trabalhadores.

Desde 2004 tramitava projeto de lei cujo objetivo era dispor sobre a modalidade de cooperativas de trabalho. Mas em 2006, a partir das discussões travadas no âmbito do governo federal, com ativa participação da SENAES, foi

encaminhado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei n. 7009/2006, que dispunha sobre a organização e o funcionamento das cooperativas de trabalho e instituiu o Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho – PRONACCOOP.

Após seis anos em trâmite foi aprovada a regulamentação das cooperativas de trabalho, por meio da edição da Lei n. 12.690/2012. Entretanto, como será analisado no próximo capítulo, essa lei tem sofrido diversas críticas, que apontam desde a sua inviabilidade fática até a sua ineficiência para coibir as cooperativas fraudulentas.

Todas as questões que envolvem o marco jurídico e a economia solidária pressupõem uma relação entre as atividades econômicas e a sua regulamentação pelo direito. Também denotam que a organização do movimento popular em torno da pauta da economia solidária traduz, em certa medida, as suas reivindicações sob a forma de demanda por direitos. Contudo, não se pode alimentar a ilusão de que marcos jurídicos adequados têm a capacidade de, por si só, garantir os interesses dos empreendimentos solidários, como bem alerta Gediel:

Se os juristas não tiverem uma perspectiva crítica, de que o direito não é uma panacéia, mas sim, um instrumento de regulação social e um discurso que é apropriado pela sociedade a partir de interesses contraditórios e opostos, o operador jurídico continuará a ter a crença cega do positivismo de que o direito resolve tudo e que somente existe uma resposta previamente inscrita no “*marco legal*”. (GEDIEL, 2003, p. 120).

Assim como não é possível manter uma postura acrítica e até mesmo ingênua em relação ao papel que a economia solidária cumpre na sociedade, tampouco se pode tomar o direito como instrumento para solução de todos os problemas enfrentados pelos empreendimentos econômico solidários.

Por tudo isso, após apresentar as concepções reivindicadas pela SENAES no processo de construção de uma política de economia solidária, que se fundamentam principalmente na análise e na proposta de Paul Singer, e depois de ter apontado quais as linhas de atuações e os problemas enfrentados nesse processo, há que se analisar criticamente tanto a proposta da economia solidária quanto a construção da política da SENAES. Esse será o foco do próximo item.

2.3. Crítica à economia solidária

A economia solidária se estruturou como projeto político e teórico no final do século XX, apresentando-se como uma resposta não somente à crise econômica mundial, que implicou grandes transformações no mundo do trabalho, mas também como uma utopia, uma alternativa à sociedade capitalista. Em síntese, essa é a proposta defendida por Paul Singer e que teoricamente serve de baliza para as ações de diversas organizações sociais que pautam a economia solidária. Essa concepção, contudo, não é imune a críticas.

Tendo em vista o referencial teórico adotado no presente trabalho, destacar-se-á a crítica à economia solidária que parte da perspectiva marxista, por se entender que esse é o marco que permite compreender de forma mais aprofundada as relações da proposta da economia solidária com as alterações econômicas e sociais ocorridas nas últimas décadas, bem como seus reflexos para a organização política dos trabalhadores. Para tanto, parte-se das considerações de pesquisadores que têm se debruçado a analisar criticamente a concepção de economia solidária proposta por Singer e pela SENAES.

Conforme exposto no início desse capítulo, Singer entender que as experiências de economia solidária representam a construção de um novo modo de produção, socialista ou solidário, nos interstícios do capitalismo. Isso decorreria da nova forma de organização do trabalho, autogestionária, que superaria a contradição capital/trabalho. Assim, a construção da economia solidária seria um processo de transformação social, e não apenas uma medida de geração de renda e trabalho para superar as crises cíclicas do capital.

Claus Germer propõe uma crítica marxista ao pensamento de Paul Singer, demonstrando a insuficiência teórica das proposições do secretário nacional de economia solidária. A primeira questão que Germer destaca é que Singer “faz uso de conceitos marxistas sem se ater ao seu sentido original e sem chamar a atenção do leitor para o sentido alterado que lhes dá.” (GERMER, 2005, p. 1). Esse esclarecimento é fundamental para se evitar leituras deturpadas do marxismo pelos defensores da economia solidária.

Tampouco se pode considerar que a utilização do vocabulário marxista se dá por acaso. A contextualização do processo de expansão da economia solidária

indica que ela é uma das alternativas que passam a ser elaboradas após o fracasso do socialismo real:

Com o refluxo momentâneo dos projetos socialistas a partir da desagregação da União Soviética, difundiram-se, no campo dos movimentos sociais, propostas de reforma social com base na solidariedade mútua e no associativismo dos pobres, configurando um certo retorno às concepções limitadas da fase inicial das lutas operárias surgidas nas primeiras décadas do século 19. (GERMER, 2005, p. 1).

Dessa forma, o surgimento da proposta da economia solidária e de outras alternativas (“outro mundo é possível”) está inserido nesse processo de reordenação da esquerda e dos movimentos sociais, que em parte questionou os postulados modernos e, também, marxistas. Todavia, Germer considera que essas novas propostas não apresentam uma análise aprofundada e total da realidade, apresentando respostas pontuais a problemas locais, do que decorre a sua fragilidade.

Claus Germer destaca três aspectos do pensamento de Singer que merecem ser criticados: a “concepção da história das lutas dos trabalhadores pelo socialismo como uma história do desenvolvimento da economia solidária”, a “caracterização da economia solidária como modo de produção alternativo ao capitalismo” e a “concepção da cooperativa de produção como forma típica do ‘modo de produção solidário’” (GERMER, 2005, p. 1).

Conforme exposto no início desse capítulo, Singer apresenta uma reconceituação de revolução social, a partir do qual procura demonstrar que já está em curso, por meio da luta dos trabalhadores, a revolução social socialista, na qual o desenvolvimento do cooperativismo teria um papel primordial. Todavia, Germer aponta o equívoco dessa análise histórica realizada por Singer:

O elemento histórico verdadeiro desta versão é que as lutas anticapitalistas dos trabalhadores tiveram início há quase 200 anos, isto é, nas primeiras décadas do século 19. Mas não é verdade que a formação das cooperativas tenha sido a forma de luta única ou predominante, ou que a luta pela formação de cooperativas de produção tenha constituído o eixo central das lutas do proletariado contra o capitalismo a partir desta época até os dias de hoje. (GERMER, 2007, p. 54).

Não se pode ignorar que desde o início do processo de consolidação do capitalismo os trabalhadores estiveram em luta e procuraram reagir às mudanças.

Contudo, tampouco se pode atribuir a esse processo um caráter revolucionário que ele não tem, como equivocadamente faz Singer: “Apesar de importantes, esses processos consistiam antes em reações defensivas dos trabalhadores em situações críticas do que em desdobramentos de projetos conscientes de socialização de meios de produção.” (GERMER, 2007, p. 56).

Outra importante crítica apresentada por Germer refere-se ao conceito de modo de produção adotado por Singer e aplicado à economia solidária. “Singer não utiliza o conceito de modo de produção para caracterizar as diferentes épocas históricas da sociedade, como Marx, embora o sugira vagamente” (GERMER, 2005, p. 2).

A imprecisão teórica é seguida por uma vagueza nas definições e nas consequências da afirmação de que a economia solidária é um modo de produção intersticial ao capitalismo. Como a apresentação do pensamento de Singer realizada no início desse capítulo denota, não há uma preocupação em apontar o real significado e as consequências práticas dessa afirmação. Há, em verdade, apenas uma preocupação em mostrar a importância da economia solidária e a sua potencialidade, em tese, de transformação social.

Enquanto na teoria de Marx, em cada momento histórico, a sociedade baseada na propriedade privada é uma totalidade como expressão de um modo de produção caracterizado pela existência de duas classes nucleares antagônicas em luta, na tosca representação de Singer a sociedade é uma mistura anódina de ‘modos de produção’, em que a natureza de suas relações recíprocas não é explicada. Enquanto na teoria de Marx há uma relação definida e teoricamente significativa entre as classes, Singer não fornece qualquer elemento de caracterização dos seus ‘modos de produção’. (GERMER, 2005, p. 2).

Assim, a fragilidade do pensamento de Singer estaria na sua incongruência, já que reputa possível a convivência de diferentes modos de produção, sem aprofundar a análise sobre como ocorreria a interação entre eles ou como o modo de produção baseado na economia solidária avançaria sobre o capitalismo até derrotá-lo. “Na concepção de Singer a noção de uma totalidade em desenvolvimento desaparece, dando lugar à concepção da existência de diversos ‘modos de produção’ justapostos de um modo inexplicado.” (GERMER, 2005, p. 3).

Por fim, Germer apresenta sua crítica, de cunho marxista, ao papel atribuído por Singer às cooperativas de produção, que são apontadas como o embrião do

novo modo de produção e a unidade típica da economia solidária. Para tanto, inicia esclarecendo que o movimento cooperativista possui diferentes matrizes, sendo que a experiência das fábricas-cooperativas (fábricas tomadas por trabalhadores) foi a que mereceu maior atenção dos marxistas, justamente por elas revelarem a desnecessidade dos capitalistas para a realização da produção.

Como todo modo de produção novo nasce no interior do antigo, a fase de transição entre o capitalismo e o socialismo deve necessariamente caracterizar-se pelo surgimento de formas contraditórias, das quais as fábricas-cooperativas são exemplos. (GERMER, 2007, p. 67).

Apesar disso, essas experiências foram as que menos se desenvolveram historicamente. E elas tampouco podem ser consideradas de forma deslocada do sistema capitalista. Por isso, a afirmação de que nas fábricas-cooperativas ou nas cooperativas de produção há a superação da contradição capital/trabalho deve ser ponderada. O que há, em verdade, é uma exploração dos trabalhadores por eles próprios, aplicando os meios de produção para valorizar seu próprio trabalho.

Logo, sob a perspectiva marxista, ainda que representem formas contraditórias do capitalismo, as cooperativas de produção não tem o condão de, por si só, transformarem a realidade social como um todo. Não se admite, portanto, a concepção de que é viável expandir o cooperativismo no seio do capitalismo indefinidamente, até que ele mine suas estruturas, como parece propor Singer.

Como bem apontado por Germer, a concepção defendida por Singer e pela SENAES de que é possível construir a economia solidária nos interstícios do modo de produção capitalista, com autonomia, tem por premissa a independência da economia solidária em relação ao capital, da qual decorreria, inclusive, uma superação da exploração do trabalho, sobretudo nas cooperativas de trabalho.

Desconsiderando a necessidade da luta política para a superação da ordem do capital, tal empreitada centra esforços na disputa pelo mercado e instaura uma contradição básica: ao passo que defende a necessidade de uma competição econômica, afirma que se processa uma nova consciência, não apenas solidária, mas capaz de superar a alienação. (WELLEN, 2009, p. 182-183).

Para aqueles que partem da perspectiva marxista para analisar a economia solidária, esse pressuposto está evidentemente equivocado. Primeiro, porque o mercado é uno e há uma ingerência do capital sobre a totalidade das relações

sociais. Segundo, pois é inevitável que os empreendimentos solidários, em alguma medida, mantenham contato com o mercado, oportunidade em que terão que se submeter a sua lógica e dominação. “Essa é a maior contradição das cooperativas, principalmente das que formam a economia solidária. Mesmo organizadas e gestadas pelos trabalhadores, muitas sucumbem à lógica do capital, transformando-se numa empresa capitalista.” (COUTINHO, 2011, p. 107).

De acordo com Wellen, “ainda que se imagine que nas relações internas não exista exploração do trabalhador, esse fato não pode ser trasladado automaticamente para além dos muros da organização, nas relações com as empresas capitalistas e com todo o mercado.” (2009, p. 190). A simples existência de trabalho autogestionário, autônomo, não implica, portanto, a superação da exploração pelo capital.

Essa perspectiva teórica de Singer dificulta-lhe a percepção das forças centrífugas da lógica do capital sobre as atividades cooperativas e da dependência destas da relação mercantil que, embora tenha a aparência de multiplicidade, é una. As relações com o mercado moldam por fora o regime produtivo nas cooperativas, mesmo que elas tentem criar uma ambivalência mais participativa e propositiva, o que não é pouco para os próprios trabalhadores. (BARBOSA, 2007, p. 188).

Barbosa faz um esclarecimento sobre o significado do trabalho na economia solidária que é fundamental para se compreender seu real sentido: “As atividades da economia solidária podem até apresentar *um modo de produzir*, mas não *um modo de produção* diferente, e só podem ser compreendidas como totalidade.” (2007, p. 27). Logo, a partir do referencial marxista não é possível sustentar a concepção defendida por Singer, para quem a economia solidária representa a construção de um novo modo de produção.

Para esses autores, tampouco se pode ignorar que a concepção de que é possível construir alternativas nos “interstícios” do capitalismo, sem uma proposta de ruptura, representa, em verdade, uma crença na possibilidade de “humanização” do capitalismo.

Para Liana Carleial e Adriane Paulista, o pleno desenvolvimento das forças produtivas com potencialidade para pensar a superação do capitalismo não está nas empresas solidárias, mas nas firmas-redes que “expressam a agudização das contradições dessa fase do capitalismo e os meios mais adequados para a sua desfeticização” (CARLEIAL, PAULISTA, 2008, p. 34).

Mas há que se ponderar em que medida todas essas críticas, dirigidas especialmente à concepção de Paul Singer, devem ser aplicadas às próprias iniciativas ligadas à economia solidária. Para tanto, é fundamental retomar a conjuntura econômica e social da qual emerge a proposta de economia solidária, analisada no primeiro capítulo deste trabalho. A partir desse contexto, Rosangela Barbosa aponta que a economia solidária refere-se a “práticas amenizadoras do não-assalariamento para subsistência de trabalhadores desempregados” (BARBOSA, 2007, p. 21).

Essas práticas passaram a integrar a agenda do Estado como parte do processo de ressignificação do trabalho. Assim, há uma reconceituação da atuação estatal, que se desvincula do problema da expansão do assalariamento. Exemplo disso é a reconceituação da própria informalidade, promovida pelas políticas públicas desenvolvidas pela SENAES (BARBOSA, 2007, p. 22-23).

Com a crise econômica e a reestruturação produtiva que a seguiu, “verifica-se o recuo da possibilidade histórica do pleno emprego e da proteção social universal”, acarretando em uma ressignificação da categoria informalidade, que deixa de ser uma exceção.

Rosangela Barbosa ressalta que há dois fenômenos ligados à informalidade: um deles, associado às atividades de mercado e correspondentes ao processo de terceirização do trabalho; o outro, relacionado às práticas de subsistência, que geram renda para consumo e que se expandem em momentos de crise:

Trata-se então de dois tipos de atividades informais: 1) atividades sem vínculo com a acumulação capitalista, ainda que participem do capital e da renda gerada; 2) atividades dependentes contratualmente e subordinadas à organização produtiva das empresas, podendo ser tanto produtivas como improdutivas. Nesse segundo caso, tendem a responder à terceirização e à flexibilização do trabalho. No caso do primeiro tipo, seu sentido e sua funcionalidade ainda devem ser estudados mais a fundo, mas tais atividades poderiam ser associadas às práticas de gestão da pobreza e ao barateamento da reprodução da força de trabalho malremunerada da informalização. (BARBOSA, 2007, p. 50).

As iniciativas de economia solidária podem se enquadrar nesses dois tipos de atividades informais, do que decorre tanto a preocupação com a precarização do trabalho, quanto a sua análise como prática de gestão da pobreza. Ao analisar a política pública de economia solidária no país, Liana Carleial e Adriane Paulista destacam que ela “se aproxima mais de uma política de controle social que mantém

os mais pobres envolvidos na busca de sua precária sobrevivência material por meio de cooperativas e (ou) associações, [...] porém afastados do que interessa sob o capital, o conflito.” (CARLEIAL; PAULISTA, 2008, p. 13-14).

Esse mascaramento do conflito social decorrente da forma pela qual é apresentada a economia solidária também é ressaltado por Rosângela Barbosa: “O deslocamento do debate em torno do desenvolvimento para a luta contra a pobreza transforma o emprego em assistência, dissimulando a contradição capital-trabalho e os conflitos de classe.” (BARBOSA, 2007, p. 87).

Para Henrique Wellen, a economia solidária promove uma mistificação da realidade que representa um “retrocesso ideológico”, pois ao se considerar que as relações sociais são independentes do capital e ao se restringir a análise ao espaço interno da organização, “o método da ‘economia solidária’ serve muito mais para esconder os problemas e as suas possíveis soluções, do que para apontar um caminho que conduza ao horizonte de uma nova sociedade.” (WELLEN, 2009, p. 205).

Na década de 1990 passam a ser promovidos programas de geração de renda que reafirmam a lógica empreendedora e a cultura do auto-emprego. Nessa toada, Barbosa destaca os programas de microcrédito, voltados aos pequenos empreendimentos individuais ou associativos. “Por meio desses dispositivos, vem se processando um *consenso ideológico* que favorece a resignificação do trabalho como não-direito.” (BARBOSA, 2007, p. 64). Para Menezes, essas políticas de crédito impulsionadas pelo Estado “são, na realidade, uma vigorosa política financeira que inclui os ‘excluídos’ do mercado formal de trabalho e dos miseráveis, numa rede de valorização e acumulação capitalista.” (MENEZES, 2007, p. 105-106).

Não se pode olvidar que essa mudança na forma pela qual se trata a questão social – ganhando terreno as ações tópicas e fragmentadas promovidas pelas organizações não governamentais – está diretamente relacionada ao descrédito da possibilidade de se alterar significativamente a realidade social via tomada de poder.

A ideia de que mudanças não operariam “de assalto ao Estado” trazia em contrapartida a importância da disseminação da democracia em práticas moleculares, de modo que uma reforma moral e intelectual pudesse se espalhar e favorecer transformações fundamentais na sociedade. Essa visão fortaleceu-se no segmento político da esquerda brasileira e latino-americana sobretudo a partir dos anos 1980, fundamentada no conceito de sociedade civil da teoria gramsciana.” (BARBOSA, 2007, p. 83-84).

Dessa forma, o debate sobre a economia solidária, que está relacionado à ação das ONGs e à mudança nas políticas públicas de geração de trabalho, passa pela modificação da forma pelo qual é pensada a relação entre Estado e sociedade civil, bem como uma mudança de projeto político para a classe trabalhadora.

Evelina Dagnino apresenta uma interessante reflexão sobre a conjuntura do país no fim do século XX, que seria herdeira de uma “confluência perversa” entre dois processos distintos: por um lado, um processo de alargamento da democracia, com a criação de espaços públicos e a crescente participação da sociedade civil; por outro, a implementação do ajuste neoliberal, sobretudo a partir do governo Collor, e a progressiva isenção do Estado do seu papel de garantidor de direitos. “A perversidade estaria colocada, desde logo, no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva.” (DAGNINO, 2004, p. 197).

Assim, a prática política é desenvolvida em um “campo minado”, onde há o risco de, com um passo errado, se passar para o lado adversário, pois ao mesmo tempo em que a existência de espaços públicos é fruto do processo de luta pela democratização do país, ela atende aos interesses do processo de diminuição do Estado e da transferência de suas responsabilidades para a sociedade civil.

Diante disso, ressalta a importância de se analisar cuidadosamente a relação entre Estado e sociedade civil, sem visões simplistas e maniqueístas. “A redefinição da noção de *sociedade civil* e do que ela designa talvez tenha constituído o deslocamento mais visível produzido no âmbito da hegemonia do projeto neoliberal;” (DAGNINO, 2004, p. 200).

A partir da crise discursiva instaurada com a disputa política entre o projeto neoliberal e o democratizante, a sociedade civil tem sido identificada de forma crescente com as ONGs e o terceiro setor. “O ‘terceiro setor’ foi apresentado como a forma encontrada pela ‘sociedade civil’ para preencher a lacuna deixada pelo Estado no atendimento das demandas sociais.” (COUTINHO, 2011, p. 33).

Para Menezes, as propostas de enfrentamento da pobreza que giram em torno do terceiro setor “se embasam amplamente na concepção liberal de viés ultraconservador, contida na noção de ‘responsabilidade pessoal’, cujos princípios organizam e orientam as práticas sociais firmadas na auto-organização, na auto-ajuda, na autogestão” (2007, p. 49). Joana Coutinho também destaca que com a

importância dada ao terceiro setor “a luta de classes perde a centralidade, e entram em seu lugar a ‘luta contra a pobreza’ e a defesa da ‘cidadania’ e da ‘inclusão social’.” (2011, p. 35).

Importante ressaltar que o peso que se passou a dar à sociedade civil, aliado a sua identificação com as organizações não governamentais e o terceiro setor, tem feito com que as ONGs se tornem as principais interlocutoras do Estado, como representantes da sociedade civil, uma vez que detêm o conhecimento específico decorrente do seu vínculo com determinado segmento social.

Ao privilegiar o “terceiro setor” (ONGs), a conjuntura política e econômica dos anos 1990 “forçou os setores progressistas da sociedade civil a se redefinirem”, obrigando os movimentos sociais a alterar sua estratégia e requalificar sua participação, voltando-se para a “construção” de um novo caminho. Esse caminho obrigou os movimentos sociais (ONGs militantes/radicais/progressistas) a buscar “parcerias”, para disputar recursos e garantir um grão (ao menos) de sobrevivência. (COUTINHO, 2011, p. 36).

Assim, não se pode ignorar que o surgimento do terceiro setor e a proliferação das ONGs, inclusive como executoras as políticas públicas, estão relacionados com os ajustes neoliberais realizados na tentativa de solucionar a crise econômica que afetou o Brasil sobretudo no fim do século XX.

Todavia, tampouco se desconhece que a maior parte dessas organizações almeja um horizonte de transformação, uma alternativa à realidade. O limite dessa visão, contudo, está em pautarem que isso seja realizado sem enfrentamento direto ao capitalismo, nos seus “interstícios”.

A construção da economia solidária no Brasil é mais um dos frutos desse processo de reestruturação produtiva e de busca por alternativas à crise econômica, mantendo estreitos laços com organizações não governamentais e entidades do terceiro setor, responsáveis por grande parte da divulgação e fomento dessa proposta. Por essa razão é importante desvelar as relações que envolvem o fortalecimento da economia solidária e, simultaneamente, das organizações ligadas à sociedade civil.

A própria criação da SENAES revela essa relação umbilical, uma vez que os principais “parceiros” da secretaria em suas políticas públicas são ONGs. Na verdade, essas organizações são as verdadeiras responsáveis pela execução da política pública de economia solidária, assim como acontece com outros setores.

Reproduz-se, portanto, a lógica neoliberal de privatização das políticas sociais, que passam a ser apenas financiadas pelos entes estatais (e também por organismos internacionais).

Contraditoriamente, a “economia solidária” concebida como um veio “alternativo” ao capitalismo acabou reproduzindo o retrocesso das políticas sociais do projeto societário neoliberal: a “economia solidária”, antes e após a sua formalização, terminou por estimular a retração do Estado, a manutenção da focalização das ações sociais, não garantindo a universalidades dos direitos sociais; ampliou as frentes de trabalho que favorecem a terceirização, a precarização, a desregulamentação e a superexploração. (MENEZES, 2007, p. 223).

A pertinência da crítica à focalização fica evidente ao se considerar que grande parte dos projetos desenvolvidos sob o manto da economia solidária são fundados na perspectiva do desenvolvimento local ou territorial. Eles pressupõem, portanto, a possibilidade de superação dos problemas sociais e econômicos em uma escala micro, desconsiderando a totalidade e a submissão ao capitalismo.

Por conta disso, Maria Thereza Menezes afirma que a economia solidária, tomada nessa perspectiva, implica a assunção, pelos trabalhadores, do auto-emprego e do não-assalariamento “como manifestações benéficas que estimulam sua emancipação econômica.” (MENEZES, 2007, p. 227). Para Joana Coutinho é possível estabelecer um paralelo entre a economia solidária e o empreendedorismo, no que se refere às suas motivações:

O desejo de não trabalharem mais para o “patrão” já está incutido na ideologia do “terceiro setor”, que oculta a provável exclusão da maioria dos trabalhadores. Para evitar que se organizem, criam-se paliativos, que atuam como um mecanismo de amortização das lutas sociais. A ilusão de ser “seu próprio patrão” modernizou o projeto de formar “empreendedores”. (COUTINHO, 2011, p. 104).

Dessa forma, a partir de um referencial de vertente marxista, as críticas à economia solidária se dirigem especialmente para o seu potencial mistificador e, por consequência, desmobilizador da classe trabalhadora. “A economia solidária ou popular é, certamente, apenas a mediadora das arbitrariedades do sistema capitalista, sem a pretensão de rompimento.” (COUTINHO, 2011, p. 107).

Criticar a proposta teórica da economia solidária como alternativa ao capitalismo não deve implicar, necessariamente, em um rechaço a todas as experiências cooperativistas ou associativistas. Pode-se reconhecer, por exemplo, a

importância das cooperativas para a organização da agricultura familiar e a viabilização da reforma agrária, assim como o caráter pedagógico das empresas recuperadas por trabalhadores.

O reconhecimento das limitações da economia solidária como transformadora da sociedade também não pode mascarar o seu potencial de política social voltada à superação das necessidades básicas de grande parte da população. “Diante da fragilização das condições de subsistência com a precarização do trabalho, a economia solidária indica um campo de socialização capaz de favorecer a agregação e humanizar a vida coletiva, dando sentido à inserção social dos indivíduos.” (BARBOSA, 2007, p. 144). A questão, portanto, está em compreender do que se trata a economia solidária.

3. A REGULAMENTAÇÃO DAS COOPERATIVAS DE TRABALHO

O objetivo do presente capítulo é analisar, a partir da interlocução com a economia solidária e a questão da precarização do trabalho, a regulamentação das cooperativas de trabalho, que após anos de debate foi aprovada nos termos gerais propostos pela SENAES (Lei Federal n. 12.690/2012).

Para tanto, inicialmente retoma-se a problemática que ensejou a criação da referida lei, bem como os seus fundamentos, para perscrutar quais as efetivas contribuições dessa regulamentação e também os limites que lhe são apontados. Evidente que essa análise ocorre a partir de um ponto de vista, que é aquele exposto ao longo da pesquisa: a relação entre o avanço das cooperativas e da economia solidária no contexto de reestruturação produtiva e de busca por alternativas de geração de trabalho e renda.

Após uma análise mais geral dessa regulamentação, que se subsidia nas críticas realizadas pelas organizações e movimentos sociais historicamente ligados à construção da economia solidária, passa-se a analisar a relação das cooperativas de trabalho com o processo de precarização do trabalho e da terceirização.

Por fim, procura-se fazer um contraponto ao analisar o papel das cooperativas de trabalho e dos demais empreendimentos solidários pautados pela geração de trabalho e renda no processo de desenvolvimento da economia solidária e de organização política dos trabalhadores.

3.1. As cooperativas de trabalho e a Lei Federal n. 12.690/2012

O crescimento das cooperativas de trabalho, associado à utilização dessa forma jurídica no processo de terceirização, colocou em debate a necessidade de criação de um marco legal específico para regulamentar essa modalidade de sociedade cooperativa e evitar as fraudes à legislação trabalhista.

Diante da atuação do Ministério Público do Trabalho e da ausência de parâmetros legais que definissem os requisitos para que uma cooperativa de trabalho não fosse fraudulenta, a regulamentação dessas cooperativas foi apontada como o caminho para a coibição das *cooperfraudes* e, simultaneamente, a promoção das cooperativas “autênticas”.

Essa preocupação, que encontrava eco nos movimentos e organizações sociais ligadas à economia solidária, foi assumida pela SENAES, que se encarregou de elaborar um projeto de lei, apresentado ao Congresso Nacional em 2006.

Desde a sua criação, a SENAES desenvolve (e se envolve) em iniciativas de elaboração e debate do marco legal da ES a partir de vários fóruns constituídos por iniciativa do Governo Federal. Destaca-se a atuação da SENAES nas questões voltadas ao marco jurídico do cooperativismo, com proposição de legislação específica para as Cooperativas de Trabalho, do cooperativismo social e da Lei Geral do Cooperativismo. (SENAES, 2012, p. 46).

O Projeto de Lei n. 7009/2006 definia as cooperativas de trabalho, apresentava os princípios que as regiam, as suas modalidades e as normas de funcionamento. Previa, ainda, a garantia de retirada proporcional às horas trabalhadas, não inferior ao piso da categoria profissional. Em caso de fraude trabalhista, haveria a dissolução judicial da sociedade, a aplicação de multa e o reconhecimento de vínculo de emprego entre o trabalhador e o tomador de serviços, no caso de cooperativa de serviços, e entre o trabalhador e a cooperativa, quando se tratasse de cooperativa de produção.

Até a sua aprovação, em 2012, uma série de alterações no projeto original foi realizada, dentre as quais se destaca: a previsão de que uma série de cooperativas fica excluída do âmbito de aplicação da lei; nova redação ao art. 7º, estabelecendo, além das retiradas proporcionais, outros direitos sociais do trabalho aos cooperados; e a retirada da previsão legal de reconhecimento de vínculo empregatício em caso de fraude à legislação trabalhista.

Assim, a cooperativa de trabalho foi definida pela Lei n. 12.690/2012 como “a sociedade constituída por trabalhadores para o exercício de suas atividades laborativas ou profissionais com proveito comum, autonomia e autogestão para obterem melhor qualificação, renda, situação socioeconômica e condições gerais de trabalho” (art. 2º).

A característica distintiva desse tipo de sociedade cooperativa é, portanto, ser composta por trabalhadores para o exercício de suas atividades profissionais. Essas cooperativas, de acordo com o art. 4º da referida lei, podem ser de produção ou de serviço.

As cooperativas de produção são constituídas por sócios que contribuem com trabalho para a produção em comum de bens, sendo que a cooperativa é quem

detém os meios de produção. Já as cooperativas de serviço são constituídas para a prestação de serviços especializados a terceiros, sem a presença dos pressupostos da relação de emprego. Assim, o que distingue esses tipos de cooperativa é o produto final por elas oferecido: um bem ou a prestação de um serviço.

Uma série de princípios deve nortear as cooperativas de trabalho, de acordo com a lei, dentre os quais se destacam para a presente pesquisa o princípio de preservação dos direitos sociais, do valor social do trabalho e da livre iniciativa e o de não precarização do trabalho. Esses princípios revelam que a proposta de regulamentação das cooperativas de trabalho visa contribuir para o combate às cooperativas utilizadas como subterfúgio para a burla à legislação trabalhista, o que fica ainda mais explícito no art. 5º da lei: “A Cooperativa de Trabalho não pode ser utilizada para intermediação de mão de obra subordinada.”.

A leitura desses dispositivos permite concluir que se mantém a orientação geral do ordenamento jurídico brasileiro de proibição à intermediação de mão de obra. Todavia, a complexidade da questão reside na ampla possibilidade de prestação de serviços pelas cooperativas de trabalho, uma vez que não há a indicação na lei dos tipos de serviços elas podem prestar. Assim, pode-se aventar a legalidade de prestação de serviços ligados, por exemplo, às atividades-fim das empresas tomadoras de serviço, desde que não haja subordinação, o que permitiria uma generalização da terceirização via cooperativas de trabalho.

Coloca-se, então, como problemática a questão de se definir quando há intermediação de mão de obra, sobretudo no caso das cooperativas de serviço. A lei pouco dispõe a esse respeito, prevendo apenas a necessidade de uma coordenação específica para os serviços prestados fora do estabelecimento da cooperativa de trabalho de serviço, sob pena de caracterização de intermediação de mão de obra, bem como a responsabilidade solidária do contratante da cooperativa pelo cumprimento das normas de saúde e de segurança do trabalho¹².

¹² Art. 7º. § 6º As atividades identificadas com o objeto social da Cooperativa de Trabalho prevista no inciso II do caput do art. 4º desta Lei, quando prestadas fora do estabelecimento da cooperativa, deverão ser submetidas a uma coordenação com mandato nunca superior a 1 (um) ano ou ao prazo estipulado para a realização dessas atividades, eleita em reunião específica pelos sócios que se disponham a realizá-las, em que serão expostos os requisitos para sua consecução, os valores contratados e a retribuição pecuniária de cada sócio partícipe.

Art. 9º O contratante da Cooperativa de Trabalho prevista no inciso II do caput do art. 4º desta Lei responde solidariamente pelo cumprimento das normas de saúde e segurança do trabalho quando os serviços forem prestados no seu estabelecimento ou em local por ele determinado.

Ressalte-se que o dispositivo previsto no projeto de lei original, referente à caracterização do vínculo de emprego com o tomador de serviços, não foi mantido na redação final da lei. Além disso, foi vetado o dispositivo que previa a revogação do parágrafo único do art. 442 da CLT, que dispõe sobre a inexistência de vínculo empregatício entre cooperados, cooperativa e tomador de serviços.

Portanto, pouco avançou a legislação no sentido de responsabilizar as empresas tomadoras de serviço das cooperativas. Ao invés de adotar essas medidas para o combate às *cooperfraudes*, conforme reivindicação de diversas organizações e movimentos sociais relacionados à economia solidária, o governo federal, com o apoio da SENAES, optou por garantir aos cooperados os direitos sociais do trabalho, nos termos propostos por Singer ainda em 2004:

Em suma, em vez de perseguir algumas formas de precarização do trabalho, como as cooperativas ditas de 'mão-de-obra', na vã esperança de restaurar o assalariamento regular, o que precisamos fazer é generalizar os direitos trabalhistas como direitos humanos de todos que trabalham, sejam autônomos individuais ou coletivos, sejam assalariados ou estatutários. (SINGER, 2004).

Percebe-se então que a estratégia criada para o enfrentamento às fraudes trabalhistas via cooperativas de trabalho foi a de extensão dos direitos sociais do trabalho aos cooperados. As cooperativas de trabalho foram usadas nos processos informais de terceirização para burlar os custos decorrentes dos encargos trabalhistas. Uma vez garantidos aos cooperados os direitos sociais do trabalho, não haveria vantagem na constituição de *cooperfraudes*. Esse é o fundamento da proposta da SENAES que foi incorporada pela Lei Federal n. 12.690/2012 e que, em tese, evitaria a precarização do trabalho e combateria as cooperativas fraudulentas, como expõe Singer:

A generalização dos direitos acabaria de uma vez com a necessidade prática de distinguir cooperativa de verdade ou de mentira. As falsas cooperativas têm como única finalidade deixar de pagar o ônus destes direitos; se a fiscalização trabalhista pudesse obrigá-las a cumprir a legislação, cessaria sua razão de ser. As cooperativas de trabalho autênticas perderiam a possibilidade de se auto-explorar para obter contratos, como muitas vezes fazem. Teriam que disputar em condições de

Art. 17, § 2º Presumir-se-á intermediação de mão de obra subordinada a relação contratual estabelecida entre a empresa contratante e as Cooperativas de Trabalho que não cumprirem o disposto no § 6º do art. 7º desta Lei.

igualdade os mercados com empresas capitalistas, outras cooperativas e outros tipos de sociedade. (SINGER, 2004).

Na esteira dessa concepção, a Lei Federal n. 12.690 prevê, em seu art. 7º, que as cooperativas de trabalho devem garantir aos seus sócios um rol mínimo de direitos, qual seja: retiradas não inferiores ao piso da categoria profissional e, na ausência deste, não inferiores ao salário mínimo; duração do trabalho normal não superior a 8 horas diárias e 44 horas semanais; repouso semanal e anual remunerados; retirada para o trabalho noturno superior à do diurno; adicional sobre a retirada para as atividades insalubres ou perigosas; seguro de acidente de trabalho. Além disso, possibilita a previsão estatutária de outros direitos sociais a serem garantidos aos cooperados.

A fiscalização do cumprimento da lei fica a cargo do Ministério do Trabalho e Emprego. Em caso de constatação de que a cooperativa intermedeia mão de obra subordinada, a sanção prevista na lei é a aplicação de multa à cooperativa e à contratante, no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais) por trabalhador prejudicado, destinada ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Como bem destacou Selma Cristina Silva, esta forma de regulamentação das cooperativas de trabalho implica “um processo de transferência para os trabalhadores (agora na condição de cooperados) dos custos e direitos trabalhistas e sociais.” Como consequência, “com esse processo as empresas contratantes se desoneram parcialmente dos custos do trabalho”. (SILVA, 2007, p. 151).

Essa incisiva crítica questiona a efetividade da Lei Federal n. 12.690/2012 no combate à precarização do trabalho em decorrência da intermediação de mão de obra pelas cooperativas de trabalho. A lei estabelece que as cooperativas devam garantir direitos sociais aos cooperados, para que não seja economicamente vantajosa a sua utilização como subterfúgio à legislação trabalhista. Contudo, mantém desonerada a empresa tomadora de serviços da cooperativa, que é responsável solidariamente apenas pelo cumprimento das normas de saúde e segurança do trabalho.

Portanto, ainda é possível a constituição de uma cooperativa para prestar determinado serviço ou oferecer um produto por um preço inferior ao do mercado, seja porque a lei não garantiu aos cooperados os mesmos direitos previstos na CLT para os trabalhadores assalariados, seja porque a responsabilidade do contratante

restringe-se ao cumprimento das normas de saúde e segurança e ao pagamento de multa irrisória pela intermediação de mão de obra.

Além de se mostrar uma medida insuficiente para coibir a generalização do processo de terceirização e as fraudes à legislação trabalhista, a Lei n. 12.690/2012 coloca em risco a legalidade das cooperativas “autênticas”, ou seja, aquelas constituídas pelos trabalhadores em processo de autogestão.

Quando o projeto de lei ainda estava em tramitação, o Fórum Brasileiro de Economia Solidária já alertava para esse problema, qual seja, o de que a previsão legal de uma série de direitos sociais aos cooperados, sob responsabilidade da cooperativa, poderia servir, em verdade, para inviabilizar os empreendimentos solidários organizados pelos próprios trabalhadores, ao invés de coibir as *cooperfraudes*.

Diante desse impasse, o FBES apresentou uma proposta diferenciada de regulamentação das cooperativas de trabalho, por meio da qual convocava as cooperativas de trabalho a garantirem aos seus cooperados benefícios em níveis equivalentes ou superiores aos da legislação trabalhista em vigor, mas de acordo com suas condições financeiras e econômicas. “Em outras palavras, para o Fórum é desejável que a cooperativa estenda aos seus cooperados os direitos do trabalhador assalariado, mas tal garantia dependerá de sua capacidade financeira.” (PEREIRA, 2008, p. 109). Essa preocupação com a viabilidade econômica também é compartilhada por outras organizações sociais.

Tendo em vista que o foco do presente trabalho é a regulamentação das cooperativas de trabalho e que não houve consenso na sua aprovação, realizou-se um levantamento daquelas entidades ligadas à economia solidária que apresentaram críticas à Lei Federal n. 12.690/2012, na tentativa de sistematizar tais objeções.

Dentre as entidades com representação nacional, constatou-se que o Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), a Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (CONCRAB) e a União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária

(UNICAFES) apresentam ressalvas à referida lei¹³.

Assim, considerando que essas organizações historicamente têm se aproximado das discussões em torno da economia solidária e que representam importantes segmentos sociais, reputa-se importante destacar e analisar seus posicionamentos.

Para tanto, foram analisados os documentos por elas publicados e, nos casos em que isso não era possível, foi realizada entrevista com um representante da organização para esclarecer o seu posicionamento.

O Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR)¹⁴ divulgou uma nota manifestando seu posicionamento contrário à Lei n. 12.690/2012, por entender que ela não atende aos anseios do cooperativismo popular e da economia solidária, inviabiliza as cooperativas de catadores, além de afrontar o princípio da equidade, ao excluir de sua aplicação as cooperativas ligadas a setores de alta lucratividade. Na nota, destacam os seguintes impactos da regulamentação proposta pela lei:

Acreditamos que na prática a lei 12.690/2012, traz os seguintes impactos:

- Mesmo com a carência de um ano para adequação, coíbe a formação de novas cooperativas de catadores de materiais recicláveis, visto que grande parte dos catadores encontram-se em situação de pobreza extrema e a superação dessa realidade só é possível com a formação da cooperativa, no entanto, a nova lei onera ainda mais a atividade;
- Mesmo com a carência de um ano para adequação, coloca em risco jurídico a totalidade das cooperativas de catadores já existentes, por exigir o cumprimento integral da lei 12.690/2012, sem que seja considerada a realidade das cooperativas de catadores e de seu entorno socioproductivo e solidário;
- O cumprimento das exigências do capítulo 1, artigo 7º incisos de I a VII e de seus parágrafos de 1º a 6º, não são de competência natural dos empreendimentos cooperativos, e sim dos empreendimentos empresariais mercantis. Na sua estruturação e funcionamento, as Cooperativas de Catadores primam pelos princípios e valores do cooperativismo e da economia popular solidária;
- É oferecida como alternativa ao não cumprimento da lei o puro e simples encerramento das atividades das cooperativas de catadores. (MNCR, 2012).

¹³ Esse levantamento não tem a pretensão de ser exaustivo, podendo existir outras organizações ligadas à economia solidária que também apresentam críticas à Lei Federal n. 12.690/2012. Todavia, a partir de pesquisa bibliográfica, de levantamento de manifestações públicas e de análise de atas de reuniões foram essas as entidades que se localizou.

¹⁴ O Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) surgiu em meado de 1999, durante o 1º Encontro Nacional de Catadores de Papel, sendo fundado oficialmente em junho de 2001 no 1º Congresso Nacional dos Catadores(as) de Materiais Recicláveis em Brasília, evento que reuniu mais de 1.700 catadores e catadoras. É a principal entidade de representação política dos catadores, tendo um assento no Conselho Nacional de Economia solidária desde a sua criação, em 2006.

Assim, para o MNCR a Lei Federal n. 12.690/2012 inviabiliza as cooperativas de trabalho de catadores de materiais recicláveis por lhes impor ônus excessivos, sem que haja mecanismos que possibilitem a alteração da realidade de extrema precariedade que marca as organizações de catadores.

Ainda segundo a análise do movimento, a regulamentação das cooperativas de trabalho desvirtuou a peculiaridade dos empreendimentos solidários, exigindo sua adequação total ao mercado e impondo a lógica da relação de trabalho assalariada às cooperativas:

Reforçamos o nosso entendimento de que os empreendimentos populares solidários e da economia solidária, não podem ser transformados em empreendimentos meramente mercantis, conforme o entendimento prático desta lei. Pois garante aos cooperados direitos obrigatórios da relação empregatícia, tradicionalmente as mesmas do trabalhador subordinado ao capital, submetendo os cooperados a um pretense dono do capital que deverá pagar as obrigações. Na tradição cooperativista, os associados não são empregados, mas sim seus donos e, portanto, em condições de decidir democraticamente e de participar economicamente em base à sua produção e não em base ao cumprimento de determinações do capital. (MNCR, 2012).

Em geral, os catadores são pessoas com baixa escolaridade, excluídas do mercado formal de trabalho, cuja renda alcança o salário mínimo apenas nos casos em que há uma estruturação de sua organização, com apoio externo (BURIGO; FERRAZ, 2012, p. 2). Por isso, é evidente que as cooperativas de catadores enfrentarão muitas dificuldades para cumprir as novas exigências legais, pois elas importam em um aumento significativo das despesas da cooperativa, que já sofrem com a alta carga tributária e com as dificuldades financeiras decorrentes da oscilação do mercado de materiais recicláveis.

A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG)¹⁵ divulgou uma nota de repúdio à aprovação da lei que permite a criação de cooperativas de trabalho. Como a CONTAG é uma entidade que representa trabalhadores rurais, sua análise é focada nas consequências da aprovação da Lei Federal n. 12.690/2012 para esses trabalhadores.

Nesse sentido, a confederação considera que a referida lei “representa uma

¹⁵ A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) completou 50 anos de fundação em 22 de dezembro de 2013. É uma entidade que representa os trabalhadores rurais, reunindo mais de 4.000 Sindicatos de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTRs).

grave violação aos direitos dos trabalhadores e trabalhadoras rurais”, já que “esta lei poderá dar aos ‘gatos’ o reconhecimento que tanto buscam.” (CONTAG, 2014, p. 1).

No entender da CONTAG, a regulamentação das cooperativas de trabalho transfere aos trabalhadores responsabilidades que até então eram dos empregadores e do Estado. Além disso, critica a eficácia dos mecanismos previstos na lei “para impedir que os trabalhadores sejam massa de manobra nas mãos de aproveitadores”, sobretudo ao se considerar a realidade vivenciada no campo, onde “as máquinas estão causando desemprego estrutural em muitos setores”.

Deste modo, não resta dúvida de que os trabalhadores e trabalhadoras serão obrigados a constituírem cooperativas, tendo em vista ser esta a única forma de garantir emprego e o pão de cada dia para alimentar sua família, submetendo-se ao controle do GATO, capataz moderno da época da escravidão, que até hoje não conseguiu ser eliminado do campo pelo Ministério do Trabalho e Emprego. (CONTAG, 2014, p. 2).

Os motivos pelos quais a CONTAG questiona a efetividade da lei no combate às *cooperfraudes* são a previsão de menos direitos aos cooperados que aos demais trabalhadores, inclusive os eventuais, e a transferência do risco do negócio para os trabalhadores cooperados, desonerando os contratantes. Nesse sentido, destaca a ausência de responsabilidade solidária dos contratantes para garantir o cumprimento dos direitos previstos no art. 7º da Lei n. 12.690/2012.

Portanto, a CONTAG compreende que a organização de trabalhadores na forma proposta pela lei 12.690/2012, desonera os empregadores e transfere para os trabalhadores os riscos do negócio e outros ônus, inclusive o burocrático e o controle da subordinação, ou seja, alivia o patrão e sobrecarrega o trabalhador. Desonera o Governo de sua responsabilidade e coloca mais um pesado fardo sobre os ombros dos trabalhadores, rotulando este modelo como moderno e progressista, quando, na verdade, esconde a flexibilização de direitos trabalhistas com o claro objetivo de diminuir os custos com mão de obra do empregador. (CONTAG, 2014, p. 4).

Assim, percebe-se que para a CONTAG o problema central da regulamentação das cooperativas de trabalho está associado à precarização do trabalho e à constituição de cooperativas fraudulentas para reduzir os custos decorrentes dos direitos sociais garantidos aos trabalhadores rurais.

Ainda que sem a edição de um documento específico para manifestar sua

opinião, a UNICAFES¹⁶ e a CONCRAB¹⁷ também têm feito críticas à Lei Federal n. 12.690/2012, conforme relatado no vol. 46 da Série Pensando o Direito, cujo tema é o “Regime jurídico das cooperativas populares e empreendimentos em economia solidária”. Para esclarecer qual a avaliação que essas entidades fazem da regulamentação das cooperativas de trabalho, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas¹⁸ com seus dirigentes: Francisco Dalchiavon (CONCRAB) e Luiz Ademir Possamai (UNICAFES).

Ao analisar as alterações promovidas pela Lei n. 12.690/2012, Luiz Possamai critica a descaracterização da relação entre cooperado e cooperativa por ela promovida. Para a UNICAFES, o tratamento dispensado à lei para os cooperados desvirtua o caráter específico da sociedade cooperativa, introduzindo elementos provenientes da relação de emprego:

A gente acompanhou de perto toda a discussão da lei. E aí tem parte da lei que nós somos contra, porque pra nós o cooperado da cooperativa de trabalho, o técnico, o agrônomo, ele não pode ser empregado da cooperativa, ele é dono. E na lei atual ele é tratado como empregado. Então essa parte, a posição que ficou é que nos somos contra. Não somos contra a lei, a lei é benéfica, mas alguns itens da lei vai dificultar e atrapalhar a cooperativa.

Percebe-se que a principal polêmica surgida em torno da regulamentação das cooperativas do trabalho deve-se à extensão dos direitos do trabalho, historicamente atribuídos aos assalariados, aos cooperados. Para a UNICAFES, não é possível transpor para a sociedade cooperativa a lógica que impera nas demais sociedades, pois o cooperado é sócio e cliente da cooperativa, e não seu empregado.

Essa crítica é compartilhada pela CONCRAB, conforme exposto por Dalchiavon, que ressalta, ainda, que a inviabilidade econômica da execução da lei pelas pequenas cooperativas, em função dessa descaracterização da relação que envolve cooperado e cooperativa.

¹⁶ A UNICAFES (União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária) representa mais de 1.000 cooperativas no país. A UNICAFES tem historicamente proximidade com movimentos de trabalhadores rurais, particularmente com a CONTAG, e com o sindicalismo rural.

¹⁷ A CONCRAB (Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil) foi criada em 1992 e reúne as cooperativas e associações de agricultores assentados pela reforma agrária no Brasil. É uma entidade ligada ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

¹⁸ As entrevistas foram realizadas em Brasília/DF, no dia 28/11/2014, durante a III Conferência Nacional de Economia Solidária. Elas seguiram um roteiro previamente elaborado, cujo objetivo era compreender a análise e a posição política da entidade representada pelo entrevistado no que se refere à economia solidária e às cooperativas de trabalho (apêndice 1).

Apesar de reconhecer a importância de se garantir os direitos sociais do trabalho aos cooperados, o receio manifesto pela CONCRAB é o de que as cooperativas ligadas à economia solidária não tenham condições econômicas, pela incipiência de sua inserção, de cumprir com as exigências legais.

Além disso, como já destacado por Possamai, há um desvirtuamento da relação do sócio cooperado e da cooperativa, ao se transferir para as cooperativas de trabalho a lógica do assalariamento e da relação patronal. Ao invés de se sentir como parte da cooperativa, o cooperado passa a ter direitos sociais do trabalho em relação a ela, o que é próprio da relação trabalhista tradicional, de emprego, e que não se aplica – em princípio – à realidade cooperativa:

Por exemplo, ela [a lei das cooperativas de trabalho] atribui todos os direitos que as pessoas têm... os assalariados. E quando você entra nisso, a cooperativa não se viabiliza do ponto de vista econômico. Ela não se viabiliza. Hoje, você de certa forma descaracteriza a cooperativa com isso, porque o sócio é uma parte da empresa. Ele não pode tá pensado como um assalariado. Quando você trata disso, você resolve um problema, que são as cooperativas que sempre teve, e eu creio que sempre vai ter, que são as cooperativas ilegais, mas você condena todas as outras às dificuldades econômicas. E nós entendemos que como há essa disputa dentro do próprio aparelho do estado, de que do ponto de vista político e ideológico, quem vai ser fiscalizado vai ser as pequenas, e multado, e é o que sempre acontece. Nós trabalhamos na perspectiva de fazer essa mudança, e não foi possível, e aí sinceramente, nós não comungamos com essa lei, pelo menos nessa parte. Em outras partes sim, que são mais adequadas à realidade objetiva. Mas quando se transfere essa questão da propriedade, da coisa do patronato, pra dentro da cooperativa, inclusive se inviabiliza o surgimento de um monte de cooperativa.

A partir dessa análise também é manifesta a preocupação com a seletividade da fiscalização, que pode ser associada ao processo de criminalização dos movimentos sociais, que correntemente são afetados por meio de suas organizações.

Francisco Dalchiavon destaca, ainda, a insuficiência da regulamentação das cooperativas de trabalho no processo de combate às cooperativas fraudulentas, já que a simples criação de uma lei não impede a existência de fraudes:

Eu acho que essas cooperativas que são descaracterização das verdadeiras cooperativas, o próprio Ministério do Trabalho tem que fiscalizar. Tem que fiscalizar. É isso que resolve. Não é necessariamente a lei que resolve isso. Quem faz fora da lei de um jeito, vai fazer do outro também. [...] Existe o problema, que é principalmente o da terceirização, que de certa forma tá rebaixando a renda dos operários... mas isso existe nas empresas privadas, e você não combate isso nas empresas privadas.

Então acho que podia ter sido feito de uma forma diferente. Acho que facilitava.

Conclui-se que a regulamentação das cooperativas de trabalho realizada pela Lei Federal n. 12.290/2012 não foi bem acolhida por importantes organizações que compartilham dos princípios da economia solidária, principalmente em função das dificuldades econômicas que trará para os empreendimentos solidários e da descaracterização do cooperado.

Exposta brevemente a regulamentação das cooperativas de trabalho e as críticas a ela realizadas, na sequência será analisada sua relação com o processo de precarização do trabalho vivenciado especialmente após os anos 1990 no Brasil, no contexto da reestruturação produtiva e da crise econômica.

3.2. A regulamentação das cooperativas de trabalho e a precarização do trabalho

No primeiro capítulo foram analisadas as transformações que afetaram a economia e o mercado de trabalho brasileiros, especialmente a partir dos anos 1990. Nesse período, ocorreu um processo de reestruturação produtiva, sob ideário neoliberal, apresentado como solução para a crise econômica e o desemprego estrutural que assolavam o país.

Além disso, houve o desenvolvimento de práticas econômicas alternativas, articuladas para a geração de renda e trabalho, que foram se consolidando sob o marco da economia solidária. Essas práticas – incentivadas por organizações não governamentais, universidades, movimentos sociais e inclusive por políticas públicas – constituíram um campo de tentativa de resistência à onda neoliberal e de reconstrução da vida de milhares de trabalhadores que não encontravam colocação no mercado de trabalho, mesmo que informalmente.

Todavia, como apontado ao final do segundo capítulo, a proposta da economia solidária como transformadora da realidade e construtora de uma nova sociabilidade (um “novo modo de produção”, como insiste Singer) encontra limites não apenas teóricos para se fundamentar, mas também dificuldades práticas, já que esses empreendimentos também são subjugados pelo capital.

Assim, da mesma forma que é necessário analisar criticamente a economia solidária, sem abordá-la isoladamente desse processo de crise econômica e reestruturação produtiva (o que se procurou fazer no final do segundo capítulo), há que se compreender o fenômeno da expansão das cooperativas de trabalho a partir dessa conjuntura social específica.

Portanto, uma análise crítica da regulamentação das cooperativas de trabalho não pode se restringir à interpretação da Lei n. 12.690/2012 e das suas possíveis consequências e alterações no ordenamento jurídico. Tampouco deve se limitar a apontar seus impactos para as experiências do cooperativismo popular e da economia solidária. Considerando todo esse panorama de alterações econômicas e sociais pelo qual passou o Brasil nos últimos trinta anos, é necessário perscrutar em que sentido aponta essa regulamentação jurídica, qual o seu significado para o mundo do trabalho, que passou por um grande processo de precarização.

Nos limites dos objetivos desse trabalho, serão sistematizados alguns elementos que contribuam para a compreensão crítica das cooperativas de trabalho e de sua regulamentação. Ressalte-se, desde logo, que o foco da análise será a expansão das cooperativas de trabalho durante a década de 1990, já que nos anos 2000 a conjuntura econômica e política do país se modificou consideravelmente, a partir do governo do Partido dos Trabalhadores¹⁹.

A primeira questão a ser ressaltada é que a organização dessas cooperativas é apresentada como uma resposta ao grande aumento do desemprego ocorrido na década de 1990. Tratar-se-ia de uma alternativa apresentada pelos próprios trabalhadores, organizados para tentarem se inserir no mercado de trabalho por meio da prestação de serviços ou da venda de produtos por eles produzidos, sem o intermédio de um patrão.

No Brasil dos anos 90, com o crescimento do desemprego estrutural, fortaleceu-se o debate das cooperativas como alternativa ao desemprego, capitaneada por centrais sindicais e órgãos da sociedade civil que passaram a assessorar a transformação de fábricas falidas, ou em processo, em cooperativas, assim como a organização de cooperativa dentro de programas de geração de renda. (LIMA, 2002, p. 12).

¹⁹ Conforme analisado no tópico 1.2, há uma reversão das taxas de desemprego e de informalidade. Portanto, entende-se que a criação das cooperativas de trabalho ao longo dos anos 2000 possui um caráter diferenciado daquele dos anos noventa, em que era uma alternativa ao desemprego. Apesar de não ser o foco da presente pesquisa, há indícios de que esse processo está associado às políticas públicas de fomento à economia solidária desenvolvidas nos governos Lula e Dilma, podendo ser considerado uma alternativa, nos anos 2000, ao emprego.

A tabela abaixo foi elaborada sob a coordenação de Gaiger a partir dos dados do segundo mapeamento nacional do SIES e denota que a preocupação com o desemprego e com a geração de renda são centrais para os mais diversos tipos de empreendimentos solidários, inclusive para as cooperativas:

Tabela 2 – Razões que motivaram a criação dos EES

Motivo de criação do EES	Grupo Informal	Associação	Cooperativa	Sociedade mercantil	Total
Alternativa ao desemprego	57,6%	40,4%	46,8%	41,7%	46,2%
Obter maiores ganhos associativamente	41,9%	41,8%	55,5%	31,5%	43%
Fonte complementar de renda	59,9%	43,3%	48,4%	42,5%	48,8%
Atividade onde todos são donos	41,8%	38,6%	51,1%	43,3%	40,7%
Atuação profissional	14,5%	13,7%	18,0%	23,6%	14,3%
Acesso a financiamento e apoios	5,3%	29,6%	17,6%	7,1%	21%
Recuperar empresa falida	3%	2,9%	4,1%	3,9%	3%
Motivação social, filantrópica ou religiosa	19,6%	19,5%	16,7%	18,1%	19,3%
Desenvolvimento comunitário	23,1%	31,9%	26,7%	15,7%	28,6%
Alternativa organizativa e de qualificação	13,2%	16,5%	22,9%	15,7%	16,0%
Incentivo de política pública	11,0%	18,1%	17,4%	10,2%	15,8%
Organização econômica de beneficiários de políticas públicas	5,2%	9%	7,9%	2,4%	7,7%
Fortalecimento de grupo étnico	7,8%	10,6%	10,2%	4,7%	9,7%
Produção ou comercialização de produtos orgânicos ou ecológicos	7,2%	8,1%	11,5%	11%	8,2%
Percentual de forma de organização	30,5%	60,0%	8,8%	0,6%	100%

Fonte: GAIGER, 2014.

Essa tabela confirma a tese de que a principal preocupação que motiva a criação dos empreendimentos solidários é a geração de trabalho e renda. A questão ideológica aparece apenas em segundo plano.

É evidente que em um quadro social de prolongado aumento do desemprego e baixo crescimento econômico as pessoas têm que procurar alternativas para sobreviverem. Contudo, não se pode tomar a criação das cooperativas de trabalho isoladamente. Paralelo à expansão dessa forma organizativa e dos demais empreendimentos solidários, há uma série de mudanças no mundo do trabalho que revelam uma crise do trabalho assalariado tradicional, que culmina num amplo e multifacetado processo de precarização do trabalho.

Essa crise está diretamente associada à propagação do ideário neoliberal, que apresenta as medidas flexibilizadoras do mercado de trabalho como inevitáveis para a superação do desemprego e da crise econômica, devido à competição internacional decorrente da globalização, como explica Ramos Filho:

No campo das relações ente empregadores e empregados, este sistema afirma que a *eficiência econômica* obrigaria as empresas e os Estados a precarizar direitos no âmbito das relações de emprego, sob o argumento da inexistência de alternativa. Para sobreviver no mercado globalizado as empresas não poderiam agir de outra maneira e os Estados seriam obrigados a reduzir as garantias aos trabalhadores na sua Jurisdição, para proteger o mercado de trabalho nacional. (RAMOS FILHO, 2012, p. 311).

Associado à incorporação das receitas neoliberais pelos governos e empresas, há um enfraquecimento da classe trabalhadora, fragilizada pela grande taxa de desemprego. Essa alteração da correlação de forças contribui para o processo de precarização, já que há uma maior “disposição” da classe trabalhadora para aceitar condições de trabalho mais precárias, conforme já apontado.

Nessa conjuntura, o trabalho assalariado tradicional, baseado na relação de emprego, é apontado como um dos fatores que impede a retomada dos níveis de ocupação, devido aos seus “altos custos”, favorecendo a proliferação de novas relações de trabalho, precarizadas, mas que são apontadas como vantajosas, especialmente por darem maior “autonomia” e “flexibilidade” aos trabalhadores.

Com isso, ocorre o que Ramos Filho denomina de “perda da capacidade sedutora do estatuto do salariado”. Assim, “não são poucos os trabalhadores brasileiros que preferem permanecer como autônomos, ou seja, sem vínculos formais de emprego, por considerarem insuficientes as compensações (fordistas) oferecidas pelo desconforto inerente à subordinação legalizada” (2012, p. 423).

São diversas as formas pelos quais se manifesta esse processo, podendo-se destacar a expansão do empreendedorismo, com o incentivo ao microempreendedor individual (MEI), da “pejotização”²⁰, além das cooperativas de trabalho.

²⁰ “Consiste basicamente, em uma contratação, realizada através de contrato de prestação de serviços, de determinada pessoa jurídica, empresa devidamente constituída, para a prestação de algum serviço específico. Normalmente esta contratação ocorre para burlar uma relação de emprego, em que a empresa contratante deveria assumir as expensas e encargos trabalhistas a seu funcionário, em sendo assim, a não contratação direta, não o faz responsabilizar-se por despesas decorrentes da relação de trabalho como férias, décimo terceiro salário, entre outras contribuições.” (COSTA; TERNUS, 2012, p. 201).

A desregulamentação dos mercados de trabalho e flexibilização das relações de trabalho passam a representar a modernidade, eliminando direitos sociais conquistados a partir da década de 30, e acoplados à relação salarial, vista agora como empecilho à competitividade. Temos o crescimento de formas “flexíveis” de relações de trabalho, tais como trabalho temporário, parcial e informal, assim como a multiplicação de cooperativas de produção, que funcionam terceirizadas para indústrias e que reaparecem também como possibilidade de trabalho autônomo e solidário. Todavia, uma dúvida permanece: em que medida as cooperativas conseguem se manter autônomas frente às empresas que as subcontratam, e em que medida mantêm competitividade sem que isso signifique a auto-exploração do trabalho pelos próprios trabalhadores? (LIMA, 2002, p. 13).

Portanto, mais do que considerar as cooperativas de trabalho como alternativas organizadas pelos trabalhadores para superar o desemprego e a crise econômica, é preciso destacar que essa resposta integra um leque de novas soluções de geração de trabalho e renda, que não se dão sob o marco da relação de emprego.

Essas novas relações de trabalho possuem em comum a rejeição ao trabalho assalariado e ainda que surjam sob uma perspectiva de questionamento ao sistema capitalista e ao neoliberalismo, como seria o caso das cooperativas de trabalho e da economia solidária, devido a essa “confluência perversa” que assolou o país (DAGNINO, 2004), acabam por serem funcionais ao sistema e por receberem o respaldo das políticas neoliberais.

A funcionalidade e incorporação dessas experiências ao sistema podem ocorrer pelo processo de sua legalização, via regulamentação jurídica, que institucionaliza novas relações de trabalho, para além do instituto do assalariamento. Isso contribui para o processo de *heterogeneização, fragmentação e complexificação* da classe trabalhadora, apontado por Antunes (2010), e que tem reflexos não apenas objetivos para a sua organização, mas afetam também a sua subjetividade.

A capacidade de paralisar totalmente o empreendimento fica cada vez mais difícil quando cada parcela da produção ou serviço é atribuída a uma categoria definida de modo heterônomo e que segrega empregados diretos e terceirizados. O esvaziamento da greve reduz importante fonte material de geração de direitos. Por outro lado, o problema da extensão e da cobertura dos instrumentos coletivos de trabalho, em termos de eficácia objetiva e subjetiva dos acordos e convenções, é profundamente modificado. (SILVA, 2014, p. 56).

No caso das cooperativas de trabalho, não se pode olvidar que elas, assim como os demais empreendimentos solidários, receberam um considerável incentivo das organizações não governamentais, que, por sua vez, são financiadas por organismos internacionais que reafirmam a necessidade de construção de alternativas à crise econômica para além das políticas de emprego. Como destaca Coutinho (2011), essa política tem um forte caráter neoliberal e se insere nesse quadro de medidas precarizadoras das relações de trabalho, consideradas inevitáveis para a superação do desemprego.

Por tudo isso, não se pode simplesmente apontar que a expansão das cooperativas de trabalho está associada ao aumento do desemprego. Há que se desvelar que ela está relacionada ao processo de precarização das relações de trabalho, decorrente da reestruturação produtiva, da perda da capacidade sedutora do estatuto do salariado e da propagação do ideário neoliberal de inevitabilidade das medidas flexibilizadoras.

Essa compreensão é fundamental para que se evite a difusão de visões utópicas e até ingênuas a respeito das potencialidades emancipatórias das cooperativas de trabalho. Evidente que com isso não se desconsidera a importância dessas experiências, que não apenas têm servido para que milhares de trabalhadores garantam o seu trabalho e uma renda para sua família, mas também têm reafirmado a desnecessidade da figura do patrão, do empresário.

Além da relação das cooperativas de trabalho com a conjuntura de aumento do desemprego no país, há que se analisar mais detidamente de que forma esses empreendimentos podem contribuir para o processo de precarização do trabalho. Nesse sentido, destacam-se duas linhas de apreciação: primeiro, a precarização relacionada às cooperativas fraudulentas; segundo, aquela decorrente das próprias cooperativas autênticas.

No tópico anterior foi exposto o problema das cooperativas de trabalho que estavam sendo usadas para intermediação de mão de obra, camuflando relações de emprego. Essa é a forma mais evidente de precarização relacionada às cooperativas de trabalho, já que há a contratação da cooperativa para prestação de um serviço ou para o fornecimento de um produto, ao invés de serem contratados diretamente os trabalhadores que compõem a cooperativa.

Considerando o princípio da primazia da realidade, que impera no Direito do Trabalho brasileiro, estando caracterizados os elementos da relação de emprego, ainda que formalmente haja outro tipo de vínculo entre a empresa contratante e os trabalhadores (nesse caso, intermediado pela cooperativa), devem prevalecer os direitos sociais assegurados aos empregados.

Todavia, mesmo que a jurisprudência tenha se consolidado no sentido de reconhecer que há fraude nesses casos de intermediação de mão de obra via cooperativa e que a empresa contratante deve responder pelos direitos trabalhistas dos cooperados, como destacado por Mauad (2001), é necessário que haja uma forte fiscalização para se evitar tais situações. Portanto, não se pode desconsiderar que a existência das *cooperfraudes* é uma realidade, que se proliferou no país sobretudo na década de 1990.

Há casos em que a constituição dessas cooperativas de trabalho, que serviam como forma de intermediação de mão de obra, foi incentivada pelo próprio poder público, como relata de forma detalhada Jacob Carlos Lima. O autor se debruçou sobre a realidade das cooperativas vinculadas ao setor do vestuário e de calçados na região Nordeste, especialmente no Estado do Ceará:

As cooperativas de produção industrial, dessa forma, integravam a estratégia governamental para reforçar e favorecer um fator que já era favorável na atração de empresas para o Ceará: a mão-de-obra barata. Soma-se a esse fator, a possibilidade de terceirizar partes do processo ou o processo todo em cooperativas, eliminando custos com obrigações trabalhistas. Mesmo ferindo a concepção de cooperativa vinculada à livre organização dos trabalhadores, o modelo possibilitou atrair empresas que, possivelmente, não iriam para o estado e para cidades sertanejas, se tivessem que enfrentar custos com obrigações trabalhistas. (LIMA, 2002, p. 56).

Assim, no caso das cooperativas de trabalho que são criadas para burlar a legislação trabalhista e para camuflar uma relação de emprego, a precarização do trabalho é evidente. Os “cooperados” são submetidos a um regime de trabalho subordinado, sem autonomia e sem que possam gerir de forma democrática a cooperativa, mas tampouco recebem a devida contrapartida da empresa contratante, já que não têm respeitados – em princípio – os direitos trabalhistas a que fariam jus, tendo que recorrer ao Poder Judiciário para tanto.

Ao regulamentar as cooperativas de trabalho, a Lei n. 12.690/2012 previu multa à cooperativa que intermediar mão de obra e estabeleceu a presunção de

intermediação quando não houver uma coordenação da cooperativa que acompanhe os serviços prestados no estabelecimento da empresa contratante. Essa medida deveria coibir as *cooperfraudes*, mas se mostra pouco adequada e quiçá ineficaz, pois não onera a empresa contratante, mas a própria cooperativa.

Ora, como exposto, o mecanismo de fraude que se tornou corrente no Brasil foi a criação de cooperativas para fornecer serviços ou produtos a empresas que as contratavam e que, em verdade, detinham indiretamente a sua administração. Ou seja, as cooperativas eram criadas para atender aos interesses de determinada empresa, que a contratava. Assim, não há qualquer razoabilidade em impor as penalidades pela fraude apenas às próprias cooperativas, como se os cooperados a criassem com o objetivo fraudulento, quando na verdade também eles são vítimas desse processo de precarização.

A extensão dos direitos trabalhistas aos cooperados, conforme preconizado pela Lei n. 12.690/2012, também não é suficiente para evitar que as cooperativas se tornem intermediárias de mão de obra, já que a responsabilidade pelo cumprimento desses encargos restringe-se, nos termos legais, à sociedade cooperativa, não atingindo a empresa contratante.

A depender do entendimento que será dado pelo Poder Judiciário a essa regulamentação, pode-se mesmo aventar a possibilidade de ela dificultar a caracterização da relação de emprego entre cooperados e empresa tomadora de serviços, agravando o processo de precarização ao repassar todos os ônus trabalhistas exclusivamente para a cooperativa, deixando livre a empresa contratante.

Para concluir a análise a respeito da precarização e das cooperativas de trabalho é fundamental ressaltar que essa relação não se restringe aos casos das cooperativas fraudulentas. Em verdade, o presente trabalho procura destacar a precarização que está associada ao próprio processo de constituição das autênticas cooperativas de trabalho, ou seja, daquelas que são fruto da organização dos trabalhadores, baseadas na autogestão e na coletivização dos meios de produção.

Esta nova forma de organização cooperativista ainda enfrenta outras dificuldades. No contexto da flexibilização e precarização do trabalho, reflexo da reorganização do capitalismo, as cooperativas estão sendo apropriadas pelo sistema pelo mecanismo da terceirização. Este movimento não nega a centralidade do trabalho como pressuposto da sociabilidade

humana, muito menos elimina a dominação, apenas altera sua forma. (AFANIO, 2006, p. 95).

Nesse sentido, a questão da precarização do trabalho há que ser abordada sob dois prismas: primeiro, considerando a relação entre as cooperativas de trabalho e o processo de terceirização, inclusive a legal; e, segundo, sob a perspectiva da legalização de condições de trabalho precarizadas para garantir a viabilidade das cooperativas.

Uma das especificidades das cooperativas de trabalho é a sua necessidade de estabelecer relações externas. Ao contrário de outros tipos de cooperativas, que podem restringir sua atuação às relações com e entre os cooperados (limitando-se basicamente à realização de atos cooperativos), as cooperativas de trabalho são caracterizadas pela associação de trabalhadores para exercício de suas atividades laborativas ou profissionais, estando voltadas para a produção de algum bem ou para a prestação de serviços.

Como regra, tanto a produção quanto os serviços são voltados a terceiros, estranhos à sociedade cooperativa. Isso implica no estabelecimento de relações econômicas – ainda que sem fins lucrativos – que em geral ocorrem no âmbito do mercado, ainda que não se ignore a disposição de certas cooperativas em priorizar relações com outros empreendimentos ligados à economia solidária, estabelecendo cadeias produtivas e redes de comercialização paralelas.

Por todas essas peculiaridades, diversas cooperativas de trabalho acabam sendo contratadas por outras empresas para a prestação de serviços ou fornecimentos de produtos. Pode-se considerar esse processo como uma forma de terceirização, que pode se dar dentro dos marcos legais ou não. Quando há desrespeito à legislação e, no caso da terceirização, à construção jurisprudencial (consolidada no Enunciado n. 331 do TST), resta caracterizada a fraude, conforme já abordado.

No caso em que as cooperativas de trabalho são contratadas por outras empresas respeitando os parâmetros legais, também há precarização das relações de trabalho, nas seguintes esferas, que serão detalhadas na sequência: organização da classe trabalhadora; proteção jurídica aos trabalhadores; estabilidade econômica.

Primeiramente, no que se refere à organização da classe trabalhadora, há que se ressaltar que, historicamente, esta ocorreu por meio dos sindicatos, que têm

o papel político de representar determinada categoria e de organizar os trabalhadores para reivindicar melhores condições de trabalho e novas conquistas sociais. Todavia, ao se inserir no mercado por meio de uma empresa – a cooperativa – os cooperados estabelecem outros tipos de relações sociais, que não se caracterizam como assalariadas.

Como não têm um patrão perante o qual reivindicar, opera-se um mascaramento da luta de classes que dificulta a organização dos trabalhadores. Isso, além de ser um retrocesso, acaba por fragilizar a classe trabalhadora e contribuir para que outras garantias sejam colocadas em xeque.

Nesse sentido, a concepção da “economia solidária” ignora as principais conquistas dos movimentos políticos organizados da classe trabalhadora, ou seja, interdita a universalização dos direitos sociais, provoca o esvaziamento dos conteúdos econômicos da reflexão e do debate político, enfraquece as já fragilizadas organizações de representação política das classes trabalhadoras, introduz na pauta de reivindicações dos “despossuídos” demandas falsas e insere, no discurso político-ideológico, como bandeiras de luta “palavras de ordem” de apelo ético e de exaltação à moralização da vida social. (MENEZES, 2007, p. 80).

No que se refere à proteção jurídica dos trabalhadores, a precarização é decorrente do tipo de vínculo que une cooperativa e empresa contratante. Por se tratarem de relações entre duas sociedades, sua regulamentação ocorre sob os marcos da legislação civil. As questões resumem-se, portanto, a relações contratuais entre duas sociedades, sem que haja qualquer forma de tutela específica aos trabalhadores representados pela cooperativa.

Nesse sentido, perde-se uma das conquistas históricas da classe trabalhadora, que é o reconhecimento de sua hipossuficiência perante o capital. Assim como ocorre com outras modalidades de contratação de trabalhadores via pessoa jurídica (como a *pejotização* e o microempreendedor individual), os cooperados ficam submetidos aos deveres da legislação civil e perdem a proteção – ainda que limitada – da legislação trabalhista.

Assim, pode-se considerar que a própria transformação dos trabalhadores em cooperados, que se inserirão no mercado de trabalho por intermédio de uma pessoa jurídica – a sociedade cooperativa – representa uma das facetas do atual processo de precarização do trabalho, que decorre da reestruturação produtiva e da crise da relação de trabalho assalariada. Esse é um dos principais problemas das

cooperativas, como alertam diversos teóricos marxistas, conforme abordado no tópico 2.3.

Nesse cenário, não há como não questionar a própria autonomia das cooperativas de trabalho, apontada pelos entusiastas da economia solidária como uma de suas virtudes. Ao terem que estabelecer relações nos marcos do mercado capitalista, as cooperativas acabam por se sujeitar às suas dinâmicas, o que reflete não apenas no seu rendimento, como na possibilidade real de garantir aos cooperados boas condições de trabalho. Ao terem que competir com outras empresas, esses entraves se evidenciam, inclusive devido à dificuldade que as cooperativas enfrentam para acesso a crédito e financiamento, bem como às condições econômicas dos cooperados.

Nessa transmutação ideal em trabalhadores autônomos que se encontrariam em condições isotrópicas iguais a todos os outros comerciantes, inseridos numa suposta feira livre das mercadorias, escamoteiam-se os laços de subordinação da “economia solidária” perante o capital (WELLEN, 2009, p. 191).

Todas essas formas de precarização que atingem as cooperativas de trabalho autênticas, organizadas pelos próprios trabalhadores, como exercício da autogestão, apontam para os limites dessa forma de organização do trabalho e indicam como contraditoriamente elas podem resultar em perdas para a classe trabalhadora.

Assim, verifica-se que a regulamentação das cooperativas de trabalho, ao institucionalizar e legitimar novas relações de trabalho, insere-se no processo de precarização do mundo do trabalho decorrente da recomposição da correlação de forças após a crise econômica do fim do século XX.

3.3. O potencial da economia solidária: entre a geração de renda e a organização política dos trabalhadores

A análise crítica da relação existente entre as cooperativas de trabalho e o processo de precarização que atinge o mundo do trabalho aponta para os limites da proposta de autogestão dos trabalhadores via cooperativa. Ao longo desse capítulo restou demonstrada a conexão existente entre a terceirização, a expansão das cooperativas de trabalho como alternativa de geração de renda e a regulamentação de relações de trabalho precarizadas.

A despeito disso, não se pode ignorar que milhares de brasileiros têm construído iniciativas que propõem a emancipação dos trabalhadores e sua autonomia. Diante disso, para finalizar essa pesquisa entende-se ser necessário destacar as potencialidades das experiências ligadas à economia solidária, ainda que elas não tenham a dimensão que seus entusiastas pretendem.

Para tanto, há que se distinguir os empreendimentos econômico solidários (EES), bem como apontar as dificuldades por ele enfrentadas e que limitam a consecução de seus objetivos.

Conforme analisado no segundo capítulo, um dos empecilhos encontrados pelos empreendimentos econômico solidários é a sua formalização dentro de um marco jurídico adequado. Isso se revela tanto na existência de inúmeros grupos informais, como na ampla adoção da forma associativa. Assim, a forma jurídica adotada pelo empreendimento não é suficiente para descrever todas as suas características.

Por isso temos dito que os EES *adotam* alguns formatos jurídicos disponíveis na legislação nacional, como exemplificam as associações e cooperativas mapeadas, fazendo-o em vista das vantagens parciais que tais formatos oferecem na falta de alternativas melhores. Há uma série de problemas nessa adaptação ao marco legal vigente, fato que tem mantido a matéria como um dos pontos centrais dos debates e reivindicações dos movimentos em prol da Economia Solidária no Brasil. (GAIGER, 2014, p. 76).

Essa premissa impõe uma reflexão para a análise das cooperativas de trabalho: pode-se supor que há diversos empreendimentos que não se organizam formalmente como cooperativas de trabalho, mas que são formados por trabalhadores que se organizam como tal para fornecer produtos ou prestar serviços. Logo, para se abordar o campo dos trabalhadores organizados para prestar serviços ou produzir de forma associada, a análise não pode se restringir às cooperativas de trabalho devidamente formalizadas.

Diante disso, importante apresentar a tipologia dos empreendimentos econômico solidários elaborada por Gaiger, a partir da análise do segundo mapeamento nacional do SIES. A tipologia propõe como primeiro critério de diferenciação a finalidade prioritária e as características gerais dos empreendimentos econômico solidários. Em um segundo nível, a natureza da

atividade econômica coletiva principal. Por fim, considera-se a forma de organização dos empreendimentos (GAIGER, 2014).

Os empreendimentos são divididos em cinco tipos:

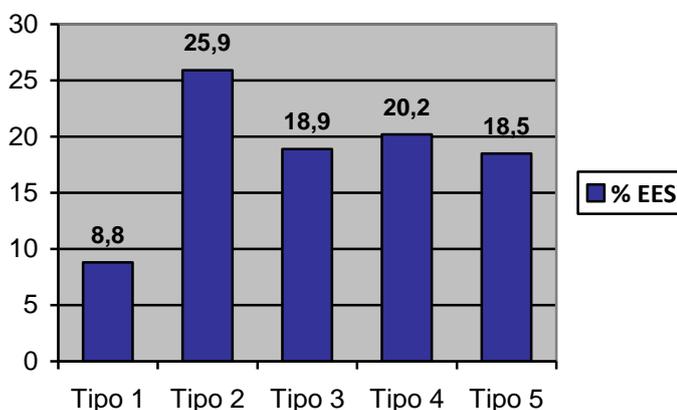
1. *EES de provimento de bens, serviços e desenvolvimento comunitário*: predomina no meio rural, especialmente entre os agricultores familiares, os beneficiários de políticas sociais e as comunidades tradicionais. Os bens e serviços prestados compreendem finanças, consumo, serviços sociais e desenvolvimento associativo. Predominam as associações.
2. *EES de apoio à atividade produtiva dos sócios*: também predomina no meio rural, concentrando iniciativas antigas. Sua criação está relacionada com o acesso a financiamento e outras formas de apoio à atividades econômica dos sócios. Oferecem aos sócios produtos e serviços técnicos especializados.
3. *EES de trabalho e geração de renda primordial para os sócios*: são mais comuns no meio urbano, com empreendimentos mais recentes que a média geral. O motivo principal de sua criação é a luta contra o desemprego e a busca por alternativas de organização econômica. Nesse tipo, há a remuneração da maior parte dos trabalhadores, sendo a principal fonte de renda dos sócios.
4. *EES de complementação de trabalho e renda*: a sua atividade também está relacionada à produção de bens, comercialização e prestação de serviços, mas representa uma fonte complementar de renda aos sócios. Entre seus integrantes há um grande número de aposentados e pensionistas. Em geral, não se tornam a fonte principal de renda dos sócios, permanecendo nesse patamar.
5. *EES de trabalho com remuneração insuficiente dos sócios*: a atividade principal é a produção de bens, mas sem proporcionar uma renda adequada aos seus sócios. Entre os motivos de sua criação, destacam-se a tentativa de recuperação de empresas falidas e o fortalecimento de grupos étnicos ligados a comunidades tradicionais.

Gaiger destaca que os dois primeiros tipos de EES, que são vinculados à oferta de bens e serviços aos sócios, “evidenciam de maneira mais clara seus

vínculos comunitários e seu compromisso social nesse âmbito ou em plano organizativo mais amplo.”. Já os demais tipos, cuja finalidade está associada à geração de trabalho e renda para os sócios, “dão prioridade à viabilização de sua atividade econômica e a estratégias de união de esforços com essa finalidade.” (GAIGER, 2014, p. 93).

A classificação dos empreendimentos mapeados no SIES de acordo com essa tipologia revela a predominância, no país, dos empreendimentos que se pautam em torno do trabalho e da renda (quase 60%), como se pode conferir a partir do gráfico abaixo, elaborado a partir dos dados apresentados por Gaiger:

Gráfico 6 – Percentual de EES de acordo com a tipologia de Gaiger, 2014



Essa tipologia reafirma a pluralidade de iniciativas que são acobertadas pelo manto da economia solidária, bem como a impossibilidade de abordá-las de forma generalizada. Há uma diferença sensível entre os empreendimentos de tipo 1 e 2, que são EES de consumidores, e aqueles dos tipos 3, 4 e 5, empreendimentos de produtores, voltados ao trabalho e à renda. Essa diferença se reflete, inclusive, na sua relação com o processo de precarização do trabalho.

Mas os dados apresentados confirmam que a maior parte das iniciativas de economia solidária está associada ao processo de reestruturação produtiva e de busca por alternativas de trabalho. O perfil desses tipos de empreendimentos, por estar relacionado à geração de trabalho e renda, é similar ao das cooperativas de trabalho, da forma como foram regulamentadas, ainda que não adotem esse formato jurídico.

Como bem ressalta Gaiger, ainda que possam existir empreendimentos de um mesmo tipo com formatos jurídicos diferentes, a adoção de um formato ou outro não é um fato aleatório, “bastando quanto a isso considerar a sua distribuição desigual entre os cinco tipos, o que demonstra corresponderem a determinadas preferências e condições de desenvolvimento dos EES.” (GAIGER, 2014, p. 93).

No que se referem às cooperativas, Gaiger aponta o seguinte: “despontam entre os EES de produção ou de prestação de serviços com a finalidade de propiciar trabalho e renda primordiais para os sócios/as, figurando também entre os EES de geração de trabalho e renda complementares. Destacam-se também nos EES de comercialização e de finanças.” (GAIGER, 2014, p. 93).

Assim, verifica-se que a geração de trabalho e renda é uma das principais finalidades da maior parte dos empreendimentos solidários do país. Todavia, a forma jurídica cooperativa prevalece entre aqueles empreendimentos em melhores condições econômicas, que conseguem garantir ao menos uma renda complementar aos seus sócios.

Outrossim, considerando que esses empreendimentos (tipos 3, 4 e 5) se voltam à geração de trabalho e renda, focados na produção e na prestação de serviços, podem se enquadrar na forma específica de cooperativa de trabalho.

Isso também significa que, a princípio, podem se estender a todos esses empreendimentos as críticas feitas às cooperativas de trabalho, em especial no que se refere à sua relação com o processo de precarização do trabalho e de questionamento da relação salarial. A crítica à política pública de incentivo à economia solidária, em detrimento da política de emprego, encontra aqui o seu espaço.

Tendo em vista que a maior parte dos empreendimentos visa à geração de renda e trabalho, a criação de uma política pública que favoreça essas iniciativas não deixa de ser uma proposta de superação do desemprego por meio de alternativas às relações trabalhistas tradicionais, assalariadas. Ou seja, uma política que se insere na lógica da flexibilização e da precarização das relações de trabalho.

A regulamentação das cooperativas de trabalho, ao institucionalizar e legalizar mais uma forma de terceirização, deve ser considerada como uma medida que reproduz o discurso da reestruturação produtiva sob os marcos do neoliberalismo, pois incentiva uma suposta “autonomia” dos trabalhadores, que, em

verdade, continuam se submetendo aos interesses do capital, mas agora intermediados pela cooperativa.

Assim, o incentivo a essa vertente da economia solidária não pode ignorar sua estreita relação com o processo de precarização. Há, contudo, outros setores da economia solidária que podem trazer maiores ganhos para a classe trabalhadora, especialmente se houver políticas públicas que os incentivem. Por isso que é importante compreender essa tipologia, que apresenta o fenômeno da economia solidária de forma mais complexa e próxima à realidade, não generalizando os diversos empreendimentos.

Para além das iniciativas de geração de trabalho e renda, que encontram no formato da cooperativa de trabalho o seu correspondente, há que se destacar o potencial da economia solidária nos casos em que a sua promoção deixa de ser a finalidade do empreendimento, mas um meio de organização dos trabalhadores em busca dos ideais de transformação social. Com isso, quer se ressaltar a importância das experiências associativistas e cooperativistas na organização política dos trabalhadores. Destacam-se dois exemplos: o dos trabalhadores sem-terra e o dos catadores de materiais recicláveis.

Os trabalhadores rurais sem-terra, especialmente aqueles organizados em torno do MST, têm como principal pauta de reivindicação a reforma agrária e o acesso à terra. Desde o início das primeiras ocupações e acampamentos, e especialmente após a criação de assentamentos da reforma agrária, colocou-se a questão da forma como se daria a produção agrícola nesses espaços. Parecia evidente que o modelo tradicional, que sustenta o agronegócio, baseado no latifúndio e na monocultura, não seria adequado à realidade e aos ideais dos trabalhadores sem-terra.

Desde a sua origem, o MST promoveu a criação de cooperativas e outras atividades associativas entre seus assentados. As primeiras experiências de produção coletiva, apoiadas por setores da Igreja e alguns órgãos do Estado, tiveram variado grau de sucesso. Em finais da década de 1980, o MST começou a incentivar a formação das primeiras Cooperativas de Produção Agropecuária (CPAs), inspiradas no modelo cubano de trabalho agrícola. (CARTER; CARVALHO, 2010, p. 312).

Assim, foi criado o Sistema Cooperativista dos Assentados (SCA) que possui um duplo papel: de um lado, político-ideológico, de questionamento do sistema e das relações de produção, pautando a autogestão e a organização dos

trabalhadores; de outro, econômico, pois a materialidade da vida exige que se criem condições para o sustento das pessoas do movimento.

Vale dizer: mesmo tendo o escol de oposição ao modo de produção de vigente ou qualquer outra crítica a atual sociedade capitalista é preciso não cair na ingenuidade de se desprezar que é inevitável o relacionamento com o sistema, mesmo que seja devido à mais simples sobrevivência. Desse modo, as mais comuns análises sobre os limites de uma organização econômica dentro do sistema capitalista devem servir como apelo a uma “vigilância crítica” e como meta para que tal sistema seja transformado. Não pode, no entanto, destinar-se às resistências como camisa-de-força que nada permite fazer, pois não é de embates teóricos que estamos a falar e sim da possibilidade de produção, reprodução e desenvolvimento da vida concreta. (PAZELLO, 2010, p. 324).

Essa compreensão da necessidade de criar condições materiais para o desenvolvimento do próprio movimento social e, simultaneamente, propor transformações sociais, compreendendo os limites da conjuntura, é essencial para que não se recaia em um imobilismo e tampouco se tenha uma visão idealizada, utópica, das relações que são construídas no seu entorno.

As cooperativas cumprem aqui, portanto, um papel importante para garantir a mobilização popular e a manutenção da luta de um segmento social que pauta um horizonte de transformações mais radicais. Nesse sentido que se entende que o desenvolvimento da economia solidária nos moldes propostos pelo MST, que a coloca com um meio de organização da sua luta, e não como um fim, pode contribuir para agudizar as contradições sociais e fortalecer os trabalhadores na luta de classes.

Eis aí o diferencial estrutural do que seja o cooperativismo tradicional, capitaneado pela OCB, em relação à alternativa proposta pelos movimentos sociais, em especial o MST: o caráter bifronte das cooperativas como sendo *politicamente* de oposição à ordem vigente e *economicamente* embasadas em prol da organização da produção. (PAZELLO, 2010, p. 324).

A organização dos assentados em cooperativas, aliada à luta dos trabalhadores rurais por melhores condições de vida e de produção, contribuiu para o desenvolvimento de políticas públicas voltadas às necessidades de escoamento da produção da agricultura familiar. Nesse sentido, destaca-se a previsão, tanto no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) quanto no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), de que parte dos gêneros alimentícios adquiridos pelo poder público na execução desses programas advenha da agricultura familiar.

Com isso, abriu-se uma reserva de mercado aos agricultores familiares e às suas organizações (cooperativas, associações, grupos informais), contribuindo de forma efetiva para o desenvolvimento de empreendimentos que se pautam pela economia solidária, ao viabilizar a comercialização da sua produção.

A experiência do MST e das políticas públicas que a sua luta forjou merecem ser destacadas, pois elas conseguem atribuir à economia solidária um papel que é relevante para o seu desenvolvimento, tornando-se uma de suas bandeiras, sem descuidar do processo de organização política dos trabalhadores, fundamental para a superação das contradições da sociedade capitalista. Ou seja, a economia solidária e as cooperativas – inclusive as de trabalho – cumprem um papel essencial no cotidiano do movimento, mas sem que isso represente uma assimilação do ideário neoliberal de questionamento das relações de emprego e de flexibilização do trabalho.

Outro setor que tem ganhado destaque por sua organização política e mobilização social é o dos catadores de materiais recicláveis. Nacionalmente eles são representados pelo MNCR (Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis). Apesar de a maior parte dos catadores ter condições de vida muito precárias, a sua articulação política tem sido responsável pela elaboração de uma série de políticas públicas que visam incentivar a organização do seu trabalho.

Há catadores que trabalham de forma autônoma e aqueles que se organizam em torno de coletivos para trabalhar. Esses grupos podem ser informais ou constituídos como associações ou cooperativas. A reunião de catadores permite ganhos na venda do material coletado, ao reduzir o número de intermediários, além de permitir que se agregue valor ao material, com o seu processamento (como o enfardamento, a trituração).

Mas um dos principais avanços alcançados pelos catadores está na criação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) pela Lei nº 12.305/2010. Um dos instrumentos previstos na PNRS é o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores. Além disso, incluiu no conteúdo mínimo dos planos de resíduos sólidos a serem elaborados pelos entes federativos “metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis ou recicláveis” (art. 15, V) e definiu que terão prioridade no acesso aos recursos da

União os municípios que tiverem elaborado plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos e que “implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis ou recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda” (art. 18, II).

A PNRS tem como principais pontos de inovação a inserção do conceito de responsabilidade compartilhada, reconhecendo a necessidade de participação de todos os elos da cadeia, o incentivo ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores como forma de uma ação socioambiental, bem como traz o conceito da logística reversa. (PEREIRA NETO, 2011, p. 80).

Os catadores de materiais recicláveis historicamente fazem parte de um dos setores mais excluídos da sociedade. Como regra, a atividade de coleta e triagem do material reciclado é feita por catadores informalmente, sem qualquer vínculo empregatício. Assim, a sua organização política para que sejam reconhecidos os serviços por eles prestados representa um avanço, que se reflete inclusive nas suas condições de vida.

Ao insistirem na responsabilidade do poder público na destinação dos resíduos sólidos e na necessidade de criar mecanismos de inserção daqueles que já vem trabalhando nesse processo de reciclagem, o MNCR tem trazido o debate sobre o interesse das empresas (especialmente as de aterro sanitário e de incineração) na gestão pública do lixo.

Assim, no caso dos catadores pode-se ressaltar a importância política da sua organização – via associações e cooperativas – para colocar em xeque o processo de privatização da gestão dos resíduos sólidos, bem como para debater qual o papel que os catadores podem cumprir.

Tanto no caso do MST quanto do MNCR a organização dos trabalhadores em cooperativas que reivindicam a economia solidária é apenas uma parte de um processo mais amplo de reivindicações que visam à transformação da realidade social. Isso demonstra que há experiências válidas no âmbito da economia solidária e que não podem ser descartadas em virtude da relação que determinadas iniciativas possuem com o processo de precarização do trabalho.

A compreensão dos limites da economia solidária, associada ao destaque das suas potencialidades para a organização política dos trabalhadores é fundamental para que não se deslegitime toda iniciativa que ocorre sob o seu manto. O desafio é

identificar a tênue linha que separa os empreendimentos que, ainda que autênticos, desenvolvem-se sob o marco da precarização do trabalho e aqueles que propõem a organização dos trabalhadores para além da economia solidária, sem mascarar sua posição na luta de classes.

A mera regulamentação das cooperativas de trabalho e a atribuição de direitos sociais aos cooperados não são suficientes para identificar os casos em que há precarização, já que a própria institucionalização dessa relação de trabalho integra esse processo precarizador, como abordado.

Logo, permanece o desafio de como – e em que casos – incentivar a economia solidária sem que isso represente uma aderência ao discurso neoliberal de crítica às relações de trabalho assalariadas e às políticas de emprego. Para que isso seja possível, não se pode olvidar que os empreendimentos solidários que visam primordialmente à geração de trabalho e renda são aqueles com maior risco de serem absorvidos por essa “confluência perversa” (DAGNINO, 2004).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A década de 1990 marcou um período de grandes transformações no Brasil. Um dos fenômenos que ganhou destaque nacional foi o desenvolvimento das cooperativas de trabalho. Ocorre que o surgimento de tais cooperativas envolveu dois processos distintos: um, de organização dos trabalhadores, apoiados no ideário da economia solidária e da autogestão, buscando retomar melhores condições de vida; outro, de iniciativa de empresas como forma transversa de terceirização, para se esquivar da legislação trabalhista e cortar custos.

A despeito de este processo ter se intensificado durante os anos noventa, somente em 2012 foi aprovada a Lei Federal n. 12.690, que regulamentou as cooperativas de trabalho. Com isso, reacende-se o debate sobre o significado dessa forma jurídica, que se encontra no limiar entre a economia solidária e a precarização do trabalho.

Dessa forma, o presente trabalho analisou essa expansão das cooperativas de trabalho no Brasil, destacando as relações existentes entre esse fenômeno, a precarização das relações de trabalho e o fortalecimento da economia solidária. Para tanto, foi realizado o seguinte percurso ao longo dessa dissertação: primeiramente, analisou-se o contexto econômico e político dos anos 1990 e 2000, com ênfase nas transformações vivenciadas e nas suas consequências para o mundo do trabalho. Na sequência, apresentou-se a construção da economia solidária no país, suas premissas teóricas e de que forma ela foi incorporada na agenda governamental como política pública.

Para desvelar as relações existentes entre a conjuntura socioeconômica, a precarização das relações de trabalho e o desenvolvimento da economia solidária, ao final do segundo capítulo retomou-se a crítica de cunho marxista à economia solidária. Estabelecidas essas premissas, foi possível adentrar na análise da recente regulamentação das cooperativas de trabalho e das contradições que a cercam.

Resgatada a trajetória percorrida, apontam-se as principais contribuições decorrentes dessa pesquisa.

Após a redemocratização, o país enfrentou novos desafios. O período de crescimento econômico que vinha se desenvolvendo de forma relativamente estável em nível mundial desde o pós-segunda guerra começa a dar sinais de esgotamento

na década de 1970. No Brasil, essa crise econômica manifesta-se com intensidade durante os anos noventa.

De acordo com Giovani Alves, a crise desencadeou mudanças no regime de acumulação do capital, que passou a ser flexível e predominantemente financeiro. A mundialização do capital teve reflexos no sistema produtivo e na organização do trabalho. Ricardo Antunes destaca que essa reestruturação produtiva ocorreu sob os marcos do neoliberalismo, que possui como uma de suas premissas a flexibilização das relações de trabalho, ou seja, a redução dos direitos e garantias da classe trabalhadora. A reestruturação produtiva envolveu a adoção de técnicas do toyotismo, e foi possibilitada pelos avanços da terceira revolução tecnológica.

A crise econômica, os altos índices de desemprego e a conjuntura política desfavorável aos trabalhadores, especialmente após o declínio do socialismo real, desencadearam um amplo processo de precarização das relações de trabalho, permitindo um retrocesso no mundo do trabalho nesse período.

No Brasil, essas alterações ocorreram sobretudo nos anos 1990, com a adoção do receituário neoliberal estabelecido no Consenso de Washington. A privatização de diversas empresas estatais, a abertura econômica, a reforma administrativa Bresser-Pereira e a aprovação de diplomas legais que alteraram a legislação trabalhista são exemplos de como se procurou enfrentar a crise econômica no país, à custa dos trabalhadores.

Assim, a análise realizada no primeiro capítulo, referente às modificações ocorridas no país no final do século XX, tanto no âmbito econômico como político, e seus impactos no mundo do trabalho, permitiu compreender o avanço do processo de precarização das relações de trabalho, que resultou na heterogeneização, fragmentação e complexificação da classe trabalhadora, como apontado por Ricardo Antunes.

Esse panorama é fundamental para que se possa perscrutar o sentido e os limites das cooperativas de trabalho, que se proliferaram nesse contexto.

Paralelamente à reestruturação produtiva de perspectiva neoliberal, surgem experiências que procuram socorrer diversos trabalhadores da situação de miserabilidade a que estavam submetidos. O crescente número de desempregados, a queda dos rendimentos e a generalização da informalidade resultam em uma

expansão do “exército industrial de reserva”. Sem colocação no mercado de trabalho, procuram alternativas de renda e de trabalho.

Diante do enfraquecimento político dos trabalhadores nessa conjuntura e dos questionamentos acerca da viabilidade de uma alteração radical da sociedade, diversas organizações sociais apontam para a necessidade de políticas focalizadas de geração de renda, baseadas no desenvolvimento local e na solidariedade.

Assim, a Igreja, universidades, organizações não governamentais e movimentos sociais começam a incentivar e a apoiar a criação de empreendimentos baseados na autogestão dos trabalhadores. Paul Singer destacou-se como teórico e militante desse novo fenômeno, de construção da economia solidária. Tratar-se-ia, no seu entender, da construção de um novo modo de produção, nos interstícios do capitalismo, em que haveria a superação da exploração do trabalho pelo capital.

Na medida em que as iniciativas de economia solidária se multiplicaram, foram criadas políticas públicas voltadas ao seu fomento e apoio, especialmente em governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores.

Diante disso, o foco do segundo capítulo foi o processo de construção da política pública de economia solidária de âmbito nacional, resultado do processo de articulação política e fortalecimento das organizações ligadas à pauta da economia solidária. A criação da SENAES, em 2003, é o marco desse processo.

A atuação da Secretaria Nacional tomou por base a experiência das políticas públicas estaduais e municipais e foi ancorada no pensamento de Paul Singer. Ela se desenvolveu em quatro eixos: comercialização, financiamento, formação e marco jurídico.

Proposta por Singer e pela SENAES como uma forma de enfrentamento à crise econômica e ao desemprego, a análise da economia solidária a partir do referencial marxista, retomando o cenário de reestruturação produtiva no qual ela se desenvolveu, permite concluir que ela é uma alternativa à política de geração de emprego.

Assim, há que se corroborar o entendimento de Rosangela Barbosa, para quem a criação de uma política pública que incentiva alternativas ao emprego, faz parte do processo de resignificação do trabalho, em que há uma reconceituação da atuação estatal, que se desvincula do problema da expansão do assalariamento.

Portanto, a política pública de economia solidária acaba por reafirmar a perda da capacidade sedutora do estatuto do salariado, como analisa Ramos Filho.

O incentivo às práticas de autogestão dos trabalhadores implica na assunção, por eles próprios, dos riscos de sua atividade econômica, desonerando o Estado e o capital. Ocorre que essa autonomia, que é inclusive reivindicada pelos defensores da economia solidária, como Paul Singer, não é real.

Conforme analisado por Claus Germer, as experiências de economia solidária se dão dentro do marco do capitalismo, não sendo possível considerá-las como um sistema ou um modo de produção à parte. Há a necessidade de interação com o mercado e, com isso, sua submissão aos interesses do capital.

Ademais, não se pode reproduzir uma visão ingênua, utópica, sobre esse processo de desenvolvimento da economia solidária. Nesse sentido, as contribuições de Joana Coutinho, Evelina Dagnino e Maria Thereza Menezes são essenciais.

A construção de alternativas ao emprego, de novas formas de produzir, é incentivada pelas ONGs, cuja expansão também se desenvolve nesse período. Elas são um dos resultados do processo neoliberal de modificação do papel do Estado, que relega a execução das políticas públicas ao “terceiro setor” e à sociedade civil.

A intrínseca relação entre o fortalecimento da sociedade civil – calcada nas organizações não governamentais, financiadas por organismos internacionais adeptos do ideário neoliberal – e o desenvolvimento das iniciativas de economia solidária demonstrou que essas iniciativas fazem parte de um amplo processo de flexibilização do trabalho, cada vez mais precário.

Assim, ainda que a economia solidária se proponha como uma alternativa bem intencionada de organização dos trabalhadores e de superação da crise econômica e do desemprego, não se pode ignorar que seu desenvolvimento ocorre em um contexto de confluência perversa, em que as alternativas acabam sendo funcionais ao próprio desenvolvimento do neoliberalismo, contribuindo para a reprodução da crise do emprego e para o mascaramento da luta de classes.

Considerando que a política de economia solidária tem, na prática, como finalidade primordial a geração de trabalho e renda, ela compõe o rol de medidas que procuram solucionar a crise social por outras vias que não a da política de emprego. Representa, portanto, em grande medida, uma política de precarização do

trabalho, assim como outras que promovem a institucionalização de novas formas de relação de trabalho, tais como o microempreendedor individual e a pejetização.

Toda essa análise contradiz o pensamento de Paul Singer e demonstra os limites de sua proposta para a economia solidária. A construção de um modo de produção nos interstícios do capitalismo ignora o fato de que os empreendimentos solidários estão em constante relação com o mercado e que mesmo a autogestão fica limitada pelas interferências externas.

Assim, tampouco se pode corroborar a tese de que há uma superação da contradição entre capital e trabalho no caso das cooperativas de trabalho. Quando muito, pode-se considerar que há uma autoexploração do trabalhador, ao utilizar os meios de produção para valorizar seu próprio trabalho, por intermédio da cooperativa.

Esclarecido o sentido da economia solidária, seus limites e sua ligação com as grandes transformações pela qual passou o Brasil a partir da década de 1990, tornou-se possível enveredar pela regulamentação das cooperativas de trabalho.

Conforme exposto inicialmente, a expansão das cooperativas de trabalho ao longo dos anos noventa ocorreu por meio de dois processos distintos. Em uma análise preliminar, a precarização do trabalho estaria associada apenas à criação das *cooperfraudes*, ou seja, das cooperativas de trabalho criadas por outras empresas para burlar a legislação trabalhista, uma das facetas da terceirização.

Contudo, ao longo do último capítulo foi possível desvelar a intrínseca relação entre as cooperativas de trabalho – inclusive aquelas autênticas, criadas pelos próprios trabalhadores em busca da autogestão – a terceirização e a precarização das relações de trabalho.

Nesse tipo específico de cooperativa há a necessidade de interação com o mercado, para a prestação de serviços ou dos bens produzidos, motivo pelo qual grande parte das cooperativas de trabalho é contratada por outra empresa. Mesmo que essa terceirização ocorra nos moldes aceitos pela jurisprudência pátria, ela implica, de modo geral, uma precarização das relações de trabalho.

A constituição da cooperativa desonera as empresas contratantes das garantias trabalhistas, repassando aos próprios trabalhadores essa responsabilidade. Além disso, tem consequências subjetivas para a classe trabalhadora, pois há um mascaramento da luta de classes, já que os trabalhadores

se inserem no mercado de trabalho via cooperativa, desaparecendo a figura do patrão. Isso, sem dúvidas, pode ser associado ao processo de fragmentação da classe trabalhadora e tem graves consequências para a sua organização política.

Assim, a precarização do trabalho não é um fenômeno exclusivo das *cooperfraudes*, afetando também as cooperativas de trabalho criadas pelos trabalhadores na perspectiva da economia solidária, já que elas se inserem no contexto de questionamento do emprego e da produção de alternativas de geração de trabalho e renda.

Um dos principais objetivos da regulamentação das cooperativas de trabalho era combater a precarização do trabalho, especialmente as *cooperfraudes*. Todavia, a partir da perspectiva analisada, questiona-se a viabilidade de se atender a esse objetivo.

Ora, a regulamentação das cooperativas de trabalho representa a institucionalização de uma nova forma de relação de trabalho, fora dos marcos do assalariamento. Assim, reafirma a perspectiva neoliberal da reestruturação produtiva, calcada na flexibilização das relações trabalhistas e, por consequência, na sua precarização.

Não bastasse isso, os mecanismos legais para o combate à fraude repassam aos trabalhadores todos os ônus da atividade econômica e mantêm desoneradas as empresas que contratam a cooperativa. Não contribuem, portanto, para coibir as cooperativas fraudulentas, e ainda dificultam a viabilidade econômica das cooperativas autênticas.

Nesse sentido, importante destacar a crítica à Lei Federal n. 12.690 realizada pelas organizações sociais ligadas à economia solidária. Uma das principais conclusões apresentadas é de que a regulamentação das cooperativas de trabalho promove um desvirtuamento da relação entre cooperado e cooperativa, ao atribuir àquele os direitos historicamente garantidos aos trabalhadores assalariados.

Essa análise corrobora a conclusão de que tal regulamentação está relacionada à institucionalização de novas relações de trabalho e, portanto, ao processo de precarização que tomou força principalmente ao longo da década de 1990, mas que ainda hoje possui reflexos para a classe trabalhadora.

Além disso, as organizações sociais analisadas (CONCRAB, MNCR, UNICAFES e CONTAG) questionam a viabilidade econômica das exigências legais.

Ao se retomar, na seção 3.3, a tipologia dos empreendimentos econômico solidários apresentada por Gaiger, percebe-se que, de fato, muitos empreendimentos terão dificuldades em cumprir a lei, já que uma grande parte ainda hoje sequer consegue garantir uma renda adequada aos seus sócios.

A despeito disso, não se pode desconsiderar o possível saldo organizativo das iniciativas de economia solidária para os trabalhadores. Nesse sentido é que se resgatou a luta dos trabalhadores rurais sem-terra do MST e dos catadores de materiais recicláveis do MNCR, que adotaram os princípios do cooperativismo e da economia solidária em prol de seus objetivos políticos.

Ciente dos limites da economia solidária, há que se destacar que a forma de organização do trabalho por ela proposta, quando não é uma finalidade em si, mas atua a serviço da organização política dos trabalhadores, pode contribuir para o fortalecimento de importantes movimentos sociais, que reivindicam transformações estruturais na sociedade.

Historicamente as cooperativas de trabalho cumpriram um importante papel para a classe trabalhadora, pois elas são a prova da desnecessidade do patrão, do empregador. Todavia, em uma conjuntura marcada pelo desmonte das garantias trabalhistas e pelo questionamento da relação assalariada, a sua promoção aproxima-se das medidas precarizadoras de trabalho.

Considerando a complexidade que envolve o tema, não se pode deixar levar simplesmente pelas intenções daqueles que pregam a economia solidária. Há que se considerar a viabilidade fática do potencial transformador que lhe é imputado, para que não se reproduza uma visão utópica e ingênua do seu papel. Da mesma forma, não se pode descartar essas experiências, tratando-as indistintamente como contrárias aos interesses dos trabalhadores.

Essa análise ampliada do fenômeno da economia solidária e, mais especificamente, da expansão das cooperativas de trabalho no final do século XX denota os limites de sua regulamentação jurídica. Em um contexto de disputa política e avanço da ideologia neoliberal, marcado pelo enfraquecimento da classe trabalhadora, não há respostas mágicas para a crise social e para o desemprego.

Assim, mantém-se a luta dos trabalhadores pelo fim da exploração do seu trabalho e pela sua autonomia, podendo a economia solidária contribuir nesse processo, desde que não se ignore os riscos de que as iniciativas autogestionárias

sejam funcionais ao capital, em virtude da conjuntura perversa em que são desenvolvidas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFANIO, Claudia. **O tratamento jurídico das cooperativas de trabalho no Brasil: os desafios da democracia econômica**. Curitiba, 2006, 183 f. Dissertação (Mestrado em Direito), Programa de Pós-Graduação em Direito, UFPR, Curitiba.

ALVES, Giovanni. **Dimensões da reestruturação produtiva: ensaios de sociologia do trabalho**. 2 ed. Londrina: Praxis; Bauru: Canal 6, 2007.

_____. **Trabalho e mundialização do capital: a nova degradação do trabalho na era da globalização**. 2 ed. Londrina: Praxis, 1999.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?: Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. 14 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. Dimensões da precarização estrutural do trabalho. In: DRUCK, Graça; FRANCO, Tânia (org). **A perda da razão social do trabalho: terceirização e precarização**. São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2009.

BARBOSA, Rosangela Nair de Carvalho. **A economia solidária como política pública: uma tendência de geração de renda e ressignificação do trabalho no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2007.

BRASIL. **Emenda nº 3 ao Projeto de Lei do Senado nº 3, de 2007**. Gabinete da Senadora Gleisi Hoffmann. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=158892&tp=1>>. Acesso em: 09 jan. 2015.

BURIGO, Lucas; FERRAZ, Deise Luiza da Silva. **A gestão em empreendimentos populares e o processo de trabalho no setor de reciclagem**. 2012. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=812&cod_evento_edicao=61&cod_edicao_trabalho=14192>. Acesso em: 30 ago. 2012.

CAMARGO, José Márcio; NERI, Marcelo; REIS, Maurício Cortez. **Mercado de trabalho nos anos 90: fatos estilizados e interpretações**. Brasília: IPEA, 2000. Documento de trabalho, n. 743.

CAMPAGNARO, Yuri Gabriel. **Capital-imperialismo e neoliberalismo: um estudo da reforma financeira e da privatização dos bancos estaduais do Brasil na década de**

1990. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

CARLEIAL, Liana Maria da Frota. **Acumulação capitalista, emprego e crise: um estudo de caso.** São Paulo: IPE/USP, 1986.

_____. **Subdesenvolvimento e Mercado de Trabalho no Brasil.** In: Colóquio Internacional sobre Mercado de Trabalho, Trabalhador Pobre, Proteção Social e Enfrentamento da Pobreza nos contextos do Brasil e Canadá. Fortaleza: UFC, 2012.

_____. Subdesenvolvimento globalizado: a resultante das escolhas de política econômica brasileira dos anos noventa. **Revista Paranaense de Desenvolvimento,** Curitiba, Paraná, n.106, p. 07-28, 2004.

CARLEIAL, Liana; PAULISTA, Adriane. Economia solidária: utopia transformadora ou política pública de controle social? In: GEDIEL, José Antônio Peres (org.). **Estudos de direito cooperativo e cidadania.** Curitiba: Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPR, n. 2, 2008.

CARTER, Miguel; CARVALHO, Horácio Martins de. A luta na terra: o MST e os assentamentos. In: CARTER, Miguel. **Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil.** São Paulo: Editora UNESP, 2010.

CHAHAD, José Paulo Z.; PICCHETTI, Paulo. A evolução da taxa de desemprego estrutural no Brasil: uma análise entre regiões e características dos trabalhadores. In: CHAHAD, José Paulo Z.; PICCHETTI, Paulo (org.). **Mercado de trabalho no Brasil: padrões de comportamento e transformações institucionais.** São Paulo: LTr, 2003.

CONTAG. **Nota de repúdio da CONTAG pela aprovação e sanção da lei federal que permite a criação de cooperativa de trabalho.** Disponível em: <<http://www.contag.org.br/imagens/f2214f1702notaderepudiodacontagcontraeiquecriacooperativadetrabalho1.pdf>>. Acesso em 12 dez. 2014.

COSTA, Simone da; TERNUS, Felipe. A pejotização e a precarização das relações de trabalho no Brasil e a relação dos princípios da proteção e da primazia da realidade no direito do trabalho. **Anais III Simpósio Internacional de Direito: dimensões materiais e eficaciais dos direitos fundamentais.** Chapecó: 2012. Disponível em: <<http://editora.unoesc.edu.br/index.php/simposiointernacionaldedireito/index>>. Acesso em 18 jan. 2015.

COUTINHO, Joana Aparecida. **ONGs e políticas neoliberais no Brasil.** Florianópolis: Ed. da UFSC, 2011.

DAGNINO, Evelina. Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva. In: GRIMSON, Alejandro (org.). **La cultura en las crisis latinoamericanas**. Buenos Aires: Clacso, 2004.

FBES. **Do Fórum Social Mundial ao Fórum Brasileiro de Economia Solidária**. Rio de Janeiro: Grafthaly, 2003.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de; LAVILLE, Jean-Louis. **Economia Solidária: uma abordagem internacional**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

GAIGER, Luiz Inácio G. (coord). **A economia solidária no Brasil: uma análise de dados nacionais**. São Leopoldo: Oikos, 2014.

GEDIEL, José Antonio Peres. Marco legal e as políticas públicas para economia solidária. In: FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. **Economia Solidária: desafios para um novo tempo**. Salvador: FLEM, 2003.

GERMER, Claus Magnus. A “economia solidária”: uma crítica com base em Marx. In: **IV Colóquio Marx e Engels**, 2005, Campinas, SP. Anais do IV Colóquio Marx e Engels, 2005.

_____. A “economia solidária”: uma crítica marxista. In: GEDIEL, José Antônio Peres (org.). **Estudos de direito cooperativo e cidadania**. Curitiba: Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPR, n. 1, 2007.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Dois décadas de desigualdade e pobreza medidas pela Pnad/IBGE**. Brasília: Ipea, 01 out. 2013. (Comunicados do Ipea, n. 159).

_____. **Um retrato de duas décadas do mercado de trabalho brasileiro utilizando o Pnad**. Brasília: Ipea, 07 out. 2013. (Comunicados do Ipea, n. 160).

KRUPPA, Sonia Maria Portella; GONÇALVES, Alicia Ferreira; MACDONALD, José Brendan (*et all*). **Regime jurídico das Cooperativas Populares e Empreendimentos em Economia Solidária**. Série Pensando o Direito, vol. 46. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.

LIANZA, Sidney; HENRIQUES, Flávio Chedid (org.). **A economia solidária na América Latina: realidades nacionais e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Pró Reitoria de Extensão UFRJ; 2012.

LIMA, Jacob Carlos. **As artimanhas da flexibilização: o trabalho terceirizado em cooperativas de produção**. São Paulo: Terceira Margem, 2002.

MARCONSIN, Adauto Fernandes. **Política pública de economia solidária**: uma política em construção. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP, 2008.

MARTINS, Adalberto (org). **O cooperativismo no pensamento marxista** (Marx, Rosa, Karl, Lenin, Mao). São Paulo: CONCRAB, 2000.

MAUAD, Marcelo José Ladeira. **Cooperativas de trabalho**: sua relação com o direito do trabalho. 2 ed. São Paulo: LTr, 2001.

MENEZES, Maria Thereza Candido Gomes de. **Economia solidária**: elementos para uma crítica marxista. Rio de Janeiro: Gramma, 2007.

MNCR. **Nota sobre a nova lei de cooperativas de trabalho**. 2012. Disponível em: <http://www.mncr.org.br/box_1/notas-e-declaracoes/nota-sobre-a-nova-lei-de-cooperativas-de-trabalho>. Acesso em: 22 mar. 2014.

OCB. **Sistema Cooperativista Brasileiro**: dados consolidados 2008. 2009. Disponível em: <http://www.brasilcooperativo.coop.br/GERENCIADOR/ba/arquivos/0209_parte3_apresentacaoocb_atual.pdf>. Acesso em 04 nov. 2014.

_____. **Panorama Nacional do Cooperativismo 2012**. 2013. Disponível em: <http://www.brasilcooperativo.coop.br/GERENCIADOR/ba/arquivos/numeros_do_cooperativismo___ano_referencia_2012.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2014.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista**: o ornitorrinco. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2013.

PAZELLO, Ricardo Prestes. **A produção da vida e o poder dual do pluralismo jurídico insurgente**: ensaio para uma teoria de libertação dos movimentos populares no choro-canção latinoamericano. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Mestrado da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

PEREIRA, Luciano Ricardo de Magalhães. **O marco jurídico da economia solidária no Brasil**: entre a geração de trabalho e renda e a desoneração do capital. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

PEREIRA NETO, Tiago José. A política nacional de resíduos sólidos: os reflexos nas cooperativas de catadores e a logística reversa. **Diálogo**, Canoas/RS, n. 18, p. 77-95, jan-jun 2011.

POCHMANN, Márcio. **Nova classe média?**: o trabalho na base da pirâmide social brasileira. São Paulo: Boitempo, 2012.

POCHMANN, Márcio (org). **Outra cidade é possível**: alternativas de inclusão social em São Paulo. São Paulo: Cortez, 2003.

PRAXEDES, Sandra Faé. Políticas Públicas de Economia Solidária: novas práticas, novas metodologias. In: IPEA. **Boletim Mercado de Trabalho**. Brasília: IPEA, n. 39, p. 57-62, maio de 2009.

RAMOS, Lauro; FERREIRA, Valéria. **Padrões espacial e setorial da evolução da informalidade no Brasil - 1991-2003**. IPEA, 2005. (Texto para Discussão, n. 1099).

RAMOS FILHO, Wilson. **Direito capitalista do trabalho**: história, mitos e perspectivas no Brasil. São Paulo: LTr, 2012.

ROSA, Eliezer Pedroso. **Políticas públicas de economia solidária no Rio Grande do Sul**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

SCHIOCHET, Valmor. Políticas Públicas de Economia Solidária: breve trajetória e desafios. In: BENINI, Édi [et al] (org.). **Gestão pública e sociedades**: fundamentos e políticas de economia solidária. São Paulo: Outras Expressões, 2011.

SENAES. **Anais da I Conferência Nacional de Economia Solidária**. Brasília: SENAES/MTE, 2006.

_____. **Avanços e desafios para as políticas públicas de economia solidária no governo federal 2003/2010**. Brasília: SENAES/MTE, 2012.

_____. **Documento final da II Conferência Nacional de Economia Solidária**. Brasília: SENAES/MTE, 2010.

_____. **Programas e ações de apoio à economia solidária e geração de trabalho e renda no âmbito do governo federal – 2005**. Brasília: SENAES/TEM, 2005.

_____. **O que é economia solidária?** Disponível em: <http://www3.mte.gov.br/ecosolidaria/ecosolidaria_oque.asp#>. Acesso em 20 ago. 2014.

SIES. **Atlas digital da Economia Solidária**. 2013. Disponível em: <<http://sies.ecosol.org.br/atlas>>. Acesso em 19/10/2014.

SILVA, Sayonara Grillo Coutinho Leonardo da. A Terceirização e o Papel dos Tribunais no Controle das Práticas de Precarização do Trabalho. **Revista Eletrônica - Tribunal Regional do Trabalho do Paraná**, v. 1, p. 51-68, 2014.

SILVA, Selma Cristina. A terceirização via cooperativas de trabalho: precarização ou autonomia? In: DRUCK, Graça; FRANCO, Tânia. **A perda da razão social do trabalho**: terceirização e precarização. São Paulo: Boitempo, 2007.

SINGER, Paul. A recente ressurreição da economia solidária no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org). **Produzir para viver**: os caminhos da produção não capitalista. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

_____. **Cooperativas de trabalho**. 2004. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BCB2790012BCF0F046C68D9/prog_cooperativatrabalho2.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2014.

_____. Economia solidária: um modo de produção e distribuição. In: SINGER, Paul; SOUZA, André Ricardo de (orgs). **A Economia Solidária no Brasil**: a autogestão como resposta ao desemprego. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2003.

_____. **Globalização e desemprego**: diagnóstico e alternativas. 8 ed. São Paulo: Contexto, 2014.

_____. **Introdução à economia solidária**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

_____. **Uma utopia militante**: repensando o socialismo. 2 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

TEIXEIRA, Luiza Reis. **A ideologia política na economia solidária**: uma análise de empreendimentos solidários em Salvador. São Paulo: Hucitec, 2010.

TUMOLO, Paulo Sérgio. Reestruturação produtiva no Brasil: um balanço crítico introdutório da produção bibliográfica. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 77, n. 77, p. 71-99, 2001.

WELLEN, Henrique André Ramos. **Para a crítica da “economia solidária”**. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pós- Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

APÊNDICES

APÊNDICE 1 – Roteiro de entrevista.....	129
---	-----

APÊNDICE 1 - Roteiro de entrevista

1. Gostaria que você se apresentasse e dissesse qual organização/movimento representa.
2. Desde quando você integra a organização/movimento e como tem sido esse processo?
3. Como a organização avalia o desenvolvimento da SENAES nesses dez anos? Atendeu às expectativas? Quais os desafios?
4. Qual o papel que a organização atribui à economia solidária?
5. A organização/movimento que você integra acompanhou o processo de elaboração da lei das cooperativas de trabalho?
6. Qual a avaliação da organização/movimento em relação à lei?
7. Quais os aspectos negativos da lei? Em que a lei prejudica as cooperativas? O que deveria ser diferente na lei?
8. Quais medidas a organização/movimento acredita ser fundamentais para evitar as cooperativas fraudulentas e incentivar as autênticas?