

Desafios do Marco Regulatório para Reconhecimento de Personalidade Jurídica de Empreendimentos de Trabalho Coletivo e Solidário

The Challenges Of Legislation To Recognize The Legal Personality Of Organization Of Collective And Solidary Work

Resumo

Analisando-se as nuances da relação entre a Economia Solidária (ES) e o atual Ordenamento Jurídico Brasileiro, este artigo pondera sobre os desafios da sociedade na construção de um Marco Regulatório que assegure aos trabalhadores da ES o reconhecimento social de novas formas de produção cooperada. A partir destas formulações o artigo tem como finalidade a análise do Projeto de Lei-PL 4.685/2012 e seus reflexos nas práticas dos Empreendimentos Econômicos Solidários (EES). Na revisão, examinou-se a legislação correlata atual e as barreiras para os mecanismos de gestão adotados no EES. A avaliação conjunta e transversal desses aspectos socioeconômicos permitiu refletir sobre a relevância social da aprovação do Marco Legal da ES. Como metodologia, utilizou-se uma abordagem analítico-descritiva, partindo-se do exame dos principais pontos levantados pela Conferência Nacional de Economia Solidária- CONAES (2014) que são: formalização, tratamento tributário, seguridade social, fomento e apoio para acesso ao crédito.

Palavras chaves: Projeto de Lei-PL 4.685/2012, Cooperativismo, Economia Solidária.

Abstract

Analyzing the prisms of the relationship between solidarity economy and the current Brazilian legal order, this paper ponders the challenges of society in the construction of legislation that ensures solidarity economy workers the social recognition of new forms of cooperative production. Based on these formulations, this paper has the purpose of analyzing the Bill 4.685, under discussion at the Brazilian congress, and its reflections on the practices of Solidarity Economic Enterprises (EES). In the review, we examined the current legislation and the barriers to the management mechanisms adopted in the EES. The joint and transversal evaluation of these socioeconomic aspects allowed to reflect on the social relevance of the approval of this legislation. An analytical-descriptive approach was used as methodology, examining the main points discussed in the by the Brazilian Conference of Solidarity Economy –CONAES (2014), which are: formalization, tax treatment, social security, promotion and support for access to credit.

Keywords: Brazilian Law; Bill 4.685/2001, cooperativism, solidarity economy.

Recebido: 11/05/2017 Aceito: 02/10/2017

Schirlei Stock Ramos¹, Jaqueline Bertoldo²

¹Doutora no Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA/UFSM) Santa Maria. CEP: 97095610 - schirleistock@yahoo.com.br

²Mestranda em Direitos da Sociobiodiversidade pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Bacharel em Direito pela UFSM - bertoldojaque@gmail.com

1 Introdução

A partir dos anos de 1980, com a ascensão da “nova ordem mundial”, as economias regionais sofreram pressões pela especialização e globalização dos mercados. Os problemas e as crises decorrentes dos modelos de produção capitalista revelaram principalmente nas economias periféricas uma realidade de precarização das condições de trabalho. Verificou-se então, o crescimento dos índices de desemprego e do mercado informal e uma conjuntura de desemprego estrutural que favoreceu o surgimento de movimentos sociais que se organizavam em torno das questões econômicas e do direito ao trabalho associado (MEDEIROS, 2000). Neste período, foi marcante no cenário brasileiro a organização de trabalhadores para assumir, por meio da criação de cooperativas, empresas que estavam em processo de falência. Desse mesmo momento histórico, surge no Brasil a ANTEAG (Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação Acionária) que teve papel importante “para ajudar a luta dos trabalhadores pela preservação dos seus postos de trabalho e pelo fim de sua subordinação ao capital, e assessorar as novas empresas solidárias” (SINGER, 2002, p. 4).

Neste sentido, a luta de sindicatos e entidades de apoio foi fundamental para que muitas empresas em processo falimentar fossem adquiridas pelos trabalhadores e administradas como propriedade coletiva de produção cooperativada (SINGER, 2002, p. 4). De acordo com dados do Relatório da II Conferência Nacional de Economia Solidária (II CONAES), a partir da década de 1980, surgiram iniciativas de projetos alternativos comunitários, de cooperação agrícola e de recuperação de empresas em regime de autogestão, entre grupos que viviam uma cultura de reciprocidade (II CONAES, 2010, p. 15). Desse modo, inspirada nas lutas da classe operária e da Economia Social da Europa do século XX a Economia Solidária (ES) surge no cenário brasileiro com raízes na sociedade civil de base popular, centrada nas realidades enfrentadas pelos excluídos dos mercados de trabalho.

Em 2003 o movimento de ES avança em termos de sistematização com a criação do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES). Este resultante das articulações que já vinham ocorrendo dentro dos setores ligados à ES e que se

intensificaram com as edições do Fórum Social Mundial desde 2001. Nesse mesmo ano, como resultado positivo da luta empreendida pelo movimento, o Governo Federal criou a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), junto ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), em um passo decisivo para a promoção de políticas públicas de apoio e fomento aos EES (II CONAES, 2010, p. 15).

A partir do ano de 2011 acentua-se no Brasil manifestações em favor da elaboração de um Plano Nacional para a ES. Desde então, os EES; entidades de apoio e universidades; têm se empenhado na elaboração e construção de um marco jurídico, de modo que haja reconhecimento para atuação no plano legal dos EES, bem como assegure incentivos às formas coletivas diferenciadas de organização econômica. Neste viés, o reconhecimento como forma alternativa de organização econômica é uma das pautas mais antigas dos EES, e conduziu a uma grande mobilização nacional pela aprovação do Marco Legal. Desta mobilização, resultou que em novembro de 2012, o Projeto de Lei (PL) 4.685/2012 foi apresentado na Câmara dos Deputados. O PL apresentou definições sobre a ES, apontando os princípios norteadores e as características dos EES. O Plano traz normas acerca da Política Pública de ES e, por fim, cria o Sistema Nacional de Economia Solidária (BRASIL, 2012).

De acordo com o texto de referência da III CONAES (2014), o Plano Nacional seria um instrumento de orientação da política pública, formulado a partir da análise do contexto e de uma visão de futuro. A partir das quais são definidos objetivos e estratégias, linhas de ação (prioridades), para a operacionalidade da ES que orientam a formulação de seus futuros projetos e ações (RELATORIO III CONAES, 2014 p. 15).

2 Problemática

Conforme relatório da V Plenária Nacional de ES, realizada pelo Fórum Brasileiro de Economia Solidária- FBES (2012), uma das questões centrais para que a ES avance e se consolide como campo de políticas públicas e, sobretudo, como estratégia de desenvolvimento econômico, é a **alteração da legislação em vigor** de modo a permitir aos EES maior autonomia e possibilidade de fortalecimento de suas práticas (PLENÁRIA NACIONAL, 2013, p.

61). Também, em relato histórico sobre as CONAES, o texto base da III conferência (2014) reforça as problemáticas que levam à necessidade de **elaboração do Plano Nacional e a respectiva Lei da Economia Solidária**:

[...] A informalidade de milhares de empreendimentos decorre da inexistência de um marco regulatório adequado ao seu reconhecimento com suas características e especificidades. Esses empreendimentos precisam, com urgência, de um tratamento tributário adequado e de acesso, pelos seus trabalhadores e trabalhadoras, à seguridade social, entre outros direitos sociais do trabalho assalariado. Destacam-se também as barreiras que dificultam o acesso ao crédito e às outras políticas de apoio e fomento, entre as quais de tratamento diferenciado nas atividades comerciais. Ou seja, falta uma efetiva regulação favorável e protetora do trabalho e da vida associativa; de políticas estruturantes para um novo modo de produção. (III CONAES, 2014, p. 17).

Por outro lado, os dados divulgados pelo Sistema Nacional de informações de Economia Solidária (SIES, 2013, p.2) revelaram que 30,5 % dos EES atuam como grupos informais, as associações compõem um percentual de 60%, as cooperativas 8,8% e o restante outras formas de sociedade mercantil. Diante desse quadro, cabe considerar inicialmente que as associações, conforme o Código Civil (BRASIL, 2002) em seu art. 53, caracterizam-se pela organização de pessoas para fins não econômicos. Os EES, em sua maioria, organizam-se no formato de associação em função da facilidade do registro, bem como pelas isenções tributárias. Ocorre que, em razão das atividades econômicas desenvolvidas pelos grupos, esse não é um formato jurídico adequado, fator que traz empecilhos às atividades do EES, como, por exemplo, para emissão de nota fiscal e possibilidade de participação em editais públicos.

Não obstante, ao se analisar os elementos característicos dos EES esbarra-se em institutos e fundamentos jurídicos, de grande influência para permitir ou limitar, via marco legal, a organização e atuação desses grupos. Destaca-se que as barreiras jurídicas à ES são a (1) *dificuldade na formalização dos empreendimentos*, visto que as formas jurídicas previstas na lei para organização e exploração de atividades econômicas são pautadas por princípios de propriedade privada dos meios de produção, onde a

(2) *responsabilidade previdenciária* recai sobre quem explora o trabalho e detém os meios de produção, não existindo um modelo previdenciário que reconheça o trabalho autogestionário e gestão compartilhada.

Outra demanda comum dos empreendimentos se refere às (3) *atuações e fiscalizações tributárias exercidas pelos órgãos governamentais*, principalmente em razão da não previsão legal para as cooperativas de trabalho. Ainda nesse sentido, outro ponto de reivindicação diz respeito ao reconhecimento do (4) *direito à organização das finanças solidárias* que favoreça a criação dos bancos comunitários, moedas social e fundos rotativos. Também com relação às cooperativas de crédito, busca-se facilitar sua criação, de modo que possa prestar serviço de poupança e crédito para populações geralmente excluídas do sistema financeiro convencional. (II CONAES, 2010, p. 21).

Destaca-se que a lógica defendida pelos EES não tardou a chocar-se com a realidade do sistema econômico brasileiro que é pautado por princípios empresariais capitalistas e respaldados por leis que regulam as atividades econômicas. Verifica-se, portanto, que são lógicas distintas que seguem em sentidos opostos, desacompanhando as realidades vividas pelos grupos de ES. Essa distinção traz uma série de dificuldade para criação e formalização do EES, devido aos altos encargos fiscais frente ao porte dos empreendimentos, difícil acesso ao crédito, carência de políticas públicas, entre outras.

De acordo com o FBES, a luta pelo reconhecimento institucional da ES passa por quatro aspectos: *direitos; organização política; apoio e fomento; e formalização e benefícios tributários* (FBES, 20, p. 8). Desse quadro, pode-se notar que a legislação em vigor não reconhece a ES como forma de produção própria, pautada por princípios e práticas específicas, acabando por não fornecer proteção jurídica a esses trabalhadores. Contudo, destaca-se que a própria constituição declara entre os objetivos do Estado Brasileiro a construção de uma sociedade solidária. Pressupõe-se que em uma democracia o Estado deva reconhecer a identidade de grupos bem como a autonomia daqueles que optam pelo trabalho associado, sobretudo, quando se auto organizam em torno dos princípios da ES.

Assim, no direito para se desenvolver novas relações sócio econômicas, pressupõe-se que o Estado, através de suas leis e normas, neste fenômeno

específico, legitime a ES, reconhecendo às suas particularidades e garantindo que os empreendimentos possam funcionar legalmente com base em um modelo solidário de gestão. Na prática, esse reconhecimento significa incorporar no ordenamento jurídico possibilidades de inclusão sócio produtiva aos EES, assegurando que esse tipo de empreendimento funcione legalmente com base em princípios e características que lhe são próprias.

3. Referencial Teórico

3.1 Economia Solidária: antecedentes históricos

O período de 1824 a 1835 foi o mais intenso dos movimentos cooperativista e de sindicatos, que partilhavam o mesmo objetivo, ou seja, a emancipação das classes trabalhadoras (JARAMILLO, 2005). Com isso, em 1829, se estabeleceu em Londres a Associação Britânica para o Fomento da Doutrina cooperativista e a partir de 1831 foram realizadas na Inglaterra inúmeras assembléias para constituir cooperativas de comércio e produção (COUTINHO D.R., 2014). Entretanto, na perspectiva histórica, na visão da mesma autora a economia social europeia, ainda no século XX passa a dar sinais de esvaziamento, ao mesmo tempo em que é assimilada pelo regime estatal de mercado.

Conforme explica Gaiger (2009, p. 3), “à medida que o mercado e o Estado foram assumindo as funções de geração de riqueza e de assistência social, a solidariedade de tipo associativo recuou para um papel subsidiário”. Ainda, segundo o autor, a partir da institucionalização da economia social, ela passa a ser fragmentada e perde unidade, além de ter sido submetida a um processo de especialização e tecnificação de seus organismos, resultando “no sufocamento gradual da sua dimensão política e combativa” (GAIGER, 2009, p. 3). Neste sentido, Lorenzetti (2014) observa que:

O Estado assumiu, através das políticas universais e democráticas, algumas ações de auxílio e favorecimento da classe trabalhadora; a legislação trabalhista, enquanto medida capaz de evitar o receio dos patrões com a revolta dos operários foi aprovada em muitos países, atuando conjuntamente com a estabilidade da oferta de postos de trabalho nas fábricas [...] A ênfase na aquisição de bens, conjuntamente com a garantia de direitos mínimos, especialmente na figura

paternal do Estado de direito, fez com que os ânimos dos trabalhadores fossem apaziguados no sentido de não perceberem as contradições do ambiente de trabalho e a injusta distribuição da riqueza entre as classes (LORENZETTI, 2014, p. 24).

Em momento histórico mais recente, Gaiger (2009) explica que com a crise do modelo regulador Keynesiano, já na década de 70, já se pode falar em uma nova ES que faz surgir uma série de experimentações, como empresas de inserção, finanças solidárias, comércio justo, iniciativas de assistência a pessoas necessitadas, dentre outros exemplos (GAIGER, 2009, p. 3). O autor ainda interpreta que nesse momento a ES passa então a se aproximar da ideia de Terceiro Setor, mas, diferentemente deste, a nova geração da ES recusa-se a cumprir um papel de reparação, reclamando por um novo sistema de regulação econômica e pelo caráter universal e irrevogável dos direitos humanos.

Na atualidade a ES compreende uma série de práticas econômicas e sociais organizadas através de modelos auto gerenciados e cooperativos, com atenção aos princípios democráticos. Pode-se definir conceitualmente a economia solidária, a partir de algumas características:

Na construção de um modelo de desenvolvimento, a economia solidária organiza a produção de bens e de serviços, o acesso e a construção do conhecimento, a distribuição, o consumo e o crédito, tendo por base os princípios da autogestão, da cooperação e da solidariedade, visando à gestão democrática e popular, a distribuição equitativa das riquezas produzidas coletivamente, o desenvolvimento local, regional e territorial integrado e sustentável, o respeito aos ecossistemas, preservação ao meio ambiente, a valorização do ser humano, do trabalho, da cultura, com o estabelecimento de relações igualitárias entre diferentes, em relação a: gênero, raça, etnia, território, idade e padrões de normalidade (II CONAES, 2010, p. 19).

Ao se observar a história da Economia Solidária, verifica-se que os processos de redemocratização vividos por diversos países da América Latina, bem como o fortalecimento das democracias representativas foram fatores decisivos para o desenvolvimento das experiências solidárias e associativas. Ademais, as ampliações do terceiro setor e dos movimentos dedicados às questões de desigualdades sociais e econômicas revelaram-se

como catalizadores no processo de organização dos grupos econômicos solidários. Da precarização das condições de trabalho e produção aliadas ao avanço neoliberal, surgiram às condições necessárias ao surgimento das práticas econômicas e sociais solidárias (LORENZETTI, 2014, p. 25).

3.2 O Ordenamento Jurídico Brasileiro e Processo Legislativo.

“O Processo Legislativo consiste nas regras procedimentais, constitucionalmente previstas, para a elaboração das espécies normativas, regras estas a serem criteriosamente observadas pelos ‘atores’ envolvidos no processo” (LENZA, 2012, p. 545). No caso do PL 4.685/12, este é um projeto de lei do tipo ordinária, espécie hierarquicamente inferior às emendas constitucionais e às leis complementares, sendo a maneira mais comum para elaboração de leis, visto que exige um quórum menor que as outras duas espécies. A elaboração das leis ordinárias divide-se em três diferentes fases: Iniciativa, Constitutiva e Complementar.

A face da iniciativa, também chamada deflagradora, é a fase que instaura o “procedimento que deverá culminar, desde que preenchidos todos os requisitos e seguidos todos os trâmites, com a formação da espécie normativa” (LENZA, 2012, p. 546). São diversas as hipóteses de iniciativa de uma norma e elas estão previstas, como regra geral, na Constituição Federal, no art. 61, caput, através da atribuição de competência às seguintes pessoas: qualquer deputado federal ou senador da república; Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional; Presidente da República; Supremo Tribunal Federal; Tribunais Superiores; Procurador-Geral da República e cidadãos.

Já na fase constitutiva, é quando há a “conjugação de vontades, tanto do Legislativo (deliberação parlamentar – discussão e votação) como do Executivo (deliberação executiva – sanção ou veto)” (LENZA, 2012, p. 567). Como regra geral, tratando-se de projeto de lei em âmbito federal, este será apreciado pelas duas Casas: Câmara dos Deputados e o Senado Federal que constituem no caso do PL nº 4685/2012, a Casa Iniciadora e a Casa Revisora. Nessa fase, o Projeto de Lei é apreciado pelas Comissões da respectiva Casa, que proferem

pareceres opinativos acerca do projeto, exceto em casos previstos no regimento interno da Casa, em que a própria comissão poderá aprovar o PL, sem a necessidade de nova discussão e votação pelo plenário. Após parecer das comissões temáticas, o PL é votado conforme previsto no regimento interno da respectiva Casa. “Rejeitado o projeto na Casa Iniciadora, será arquivado. Contudo, se aprovado (seja pelas Comissões Temáticas, nas hipóteses permitidas, seja pelo plenário da Casa), ele seguirá para a Casa Revisora, passando, também, pelas Comissões [...]” (LENZA, 2012, p. 571). Na Casa Revisora, o projeto poderá ser aprovado, sendo enviado para sanção ou veto do Chefe do Executivo; se rejeitado, será arquivado; ou caso emendado, deverá ser novamente analisado pela Casa Iniciadora naquilo em que houve alteração.

“Terminada a fase de discussão e votação, aprovado o projeto de lei, deverá ele ser encaminhado para a apreciação do Chefe do Executivo. Recebendo o Projeto de Lei, o Presidente da República o sancionará ou o vetará” (LENZA, 2012, p. 573). Caso haja discordância por parte do Chefe do Executivo, o projeto pode ser vetado, total ou parcialmente, caso em que será novamente apreciado pelo Legislativo, em sessão conjunta da Câmara e Senado, que poderão derrubar o veto pelo voto da maioria absoluta dos deputados e senadores ou manter o veto, arquivando o PL. Se o projeto for sancionado, passa para a fase seguinte, de promulgação e publicação. A última fase, chamada de complementar, compreende a promulgação, “um atestado da existência válida da lei e de sua “executoriedade”, ou seja, “certifica-se o nascimento da lei”; e a publicação, “ato pelo qual se levará ao conhecimento de todos os conteúdos da inovação legislativa” (LENZA, 2012, p. 576).

4. Análise e Discussão

4.1 Formalização dos EES

Atualmente a exploração de atividades econômicas de modo organizado, como para produção e circulação de mercadorias, rege-se a partir dos princípios e preceitos do direito empresarial, como liberdade de iniciativa do mercado e garantia e defesa da propriedade privada dos meios de produção (RAMOS, 2014). Por outro lado, grupos que aderem as formas cooperadas e associadas de produção tais

quais os preceitos à ES defendem, a propriedade coletiva e autogestão. Pontos que vão de encontro com a lógica do modelo empresarial baseado na exploração do trabalho assalariado.

Desse modo, as formas societárias presentes do ordenamento jurídico brasileiro se definem a partir das regras empresariais, dificultando a formalização dos empreendimentos que desejem optar por um modelo diferenciado de desenvolvimento de atividade econômica. Tais dificuldades existem desde o momento de registro nas juntas comerciais, nas receitas municipais, estaduais e federal e, posteriormente, para manter em funcionamento a organização. Mesmo as cooperativas que possuem lei específica e são conhecidas como modelo jurídico por excelência dos EES também revelam alguns problemas.

A Lei das Cooperativas, criada em plena ditadura militar, ainda reflete o passado de intervenção e controle por parte do Estado, como por exemplo, em razão da necessidade de registro e autorização pela Organização das Cooperativas Brasileiras-OCB em cada unidade federativa. As contrariedades da exclusão legal apontam para o impedimento de legalização e organização dos grupos em maior vulnerabilidade econômica. Tal problemática confirma-se no relatório da II CONAES:

“Não é coincidência o fato de que os empreendimentos econômicos solidários mais pobres em geral são informais, tendo enormes dificuldades de acesso às políticas públicas e ao crédito e de superar as barreiras econômicas e sociais para viabilizar essas iniciativas e gerar trabalho digno e renda para seus associados. De fato, as barreiras jurídicas, administrativas, fiscais e tributárias tornam muito difícil registrar e manter uma cooperativa para quem não pode pagar as despesas que são exigidas. Tais dificuldades existem desde o momento de registro nas juntas comerciais, nas receitas municipais, estaduais e federal e, posteriormente, para manter em funcionamento a organização. Trata-se de uma forma de exclusão legal, que se nutre da exclusão social, econômica e cultural. Como contraponto é preciso garantir a isenção das taxas de registro e a desburocratização para assegurar o acesso desses empreendimentos à formalidade” (RELATÓRIO CONAES, 2010, p. 20).

Outra realidade vivida pelos EES no que tange à formalização das cooperativas é com relação às autuações e fiscalizações exercidas pelos órgãos

governamentais, principalmente em razão da não previsão legal para as cooperativas de trabalho, que eram facilmente confundidas com as cooperativas realmente criadas para fraudar contratação de mão de obra. Atualmente, foi aprovada a lei nº. 12.690/12 das cooperativas de trabalho que traz inovações e estabelece uma série de direitos trabalhistas aos cooperados, além de reduzir o número mínimo de cooperados de 20 para 7. No entanto, cabe ressaltar que os argumentos contrários a essa lei vão ao encontro das realidades já vividas pelos EES, como a dificuldade de ser cumprido o rol de direitos trabalhistas previstos, principalmente em razão das dificuldades dos grupos manterem-se na atividade econômica com pouco capital.

Além disso, não se enquadram na nova lei as cooperativas de produção associada, excluindo novamente um grande número de EES. Assim, a nova lei só será de fato benéfica às cooperativas de trabalho, cumprindo o papel de propiciar trabalho descente a seus trabalhadores, se o Estado desenvolver uma ação séria e eficaz para dar condições econômicas às cooperativas. Com relação ao tema, o PL 4.685/2012 apresenta em seu artigo 4º uma definição para os EES, trazendo a seguinte redação para o § 1º “Para efeitos desta lei, os EES podem assumir diferentes formas societárias, desde que contemplem as características do caput. ”

Outra previsão está no art. 8ª, conforme inteiro teor:

Os principais beneficiários das políticas públicas de economia solidária são os EES, que podem assumir diferentes formas societárias, inclusive a de grupos informais, desde que contemplem as características do artigo 4º desta Lei (Texto extraído do PL 4.685/2012).

Verifica-se, portanto, que o artigo 8º somente complementa a previsão anterior e acrescenta sobre os grupos informais.

O art. 21 do PL 4.685/2012 trata do tema: “Os empreendimentos econômicos solidários serão classificados como sociedades de fins econômicos sem finalidade lucrativa”. Com relação ao art. 21, este possui redação bastante confusa com base na doutrina empresarial, visto que as sociedades necessariamente

caracterizam-se pela finalidade lucrativa¹, fato este que as difere das associações, sendo essas sim sem finalidade lucrativa. Há também previsão de algumas entidades que se caracterizam pela finalidade não lucrativa e são beneficiadas pela isenção, no entanto, tal situação também não se aplicaria ao caso, já que estas necessitam ter um objeto específico e preencher demais requisitos. Tal confusão técnica, sem a devida regulamentação, pode causar a simples ineficácia do referido dispositivo legal, visto que passa ser inaplicável a partir dos atuais entendimentos jurídicos.

Verifica-se, assim, que, com relação às formas societárias a serem adotadas pelos EES, o PL não traz significativas mudanças, visto que somente afirma um direito constitucionalmente já previsto, ou seja, a organização de atividade econômica a partir dos formatos jurídicos já existentes. Ocorre, no entanto, que nesse ponto, a redação é problemática e não esclarece o alcance da redação do artigo. Assim, não se pode afirmar como, na prática, esse dispositivo seria aplicado ou se teria ineficácia no sentido de equiparar direitos dos grupos informais.

4.2 Tratamento tributário

A incidência de elevadas cargas tributárias é um dos principais entraves para o desenvolvimento da atividade econômica no Brasil, visto que a legislação ainda trata, em muitos casos, com isonomia os pequenos empreendedores dos grandes empresários, sendo muito difícil o cumprimento das obrigações fiscais, principais e acessórias². Atento a essa realidade e com intuito de desburocratizar e incentivar o empreendedorismo no Brasil, o legislador passou a criar leis e estatutos visando dar um tratamento diferenciado aos micro e pequenos empreendimentos, chegando atualmente na Lei Complementar nº 123/2006 que traz uma legislação específica para tais empresas além de prever o sistema do SIMPLES NACIONAL para redução da carga tributária.

¹ Conforme Ramos (2014, p. 218), “as sociedades, por sua vez, são pessoas jurídicas de direito privado, decorrentes da união de pessoas, que possuem fins econômicos, ou seja, são constituídas com a finalidade de exploração de uma atividade econômica e repartição de lucros entre seus membros.”

² Além do pagamento dos tributos, qualquer empreendedor deve, conforme a legislação, atender uma série de exigências

Através do SIMPLES, é concedida às Microempresas (ME) e Empresas de pequeno porte (EPPs) a opção para que os tributos federais, estaduais e municipais passem a ser recolhidos mensalmente, de forma unificada e centralizada (RAMOS, 2014, p. 830), consistindo em um regime tributário e fiscal simplificado, inclusive com eliminação e redução de alguns tributos. Mesmo assim, no universo da ES, as microempresas e empresas de pequeno porte não constituem como opção frequente por parte dos grupos, que se identificam com o modelo cooperativo, associativo ou permanecem na informalidade, conforme os dados da SENAES (SIES, 2013, p. 2).

Outro modelo em crescente utilização pelos empreendedores brasileiros atualmente é o Microempreendedor individual - MEI-, que facilitou a realização da cidadania empresarial a muitos empreendedores brasileiros, garantindo acesso aos direitos da Previdência Social e redução da carga tributária. Conforme o Serviço Brasileiro de apoio a pequenas empresas - SEBRAE: Para ser um microempreendedor individual, é necessário faturar hoje até R\$ 60.000,00 por ano ou R\$ 5.000,00 por mês, não ter participação em outra empresa como sócio ou titular e ter no máximo um empregado contratado que receba o salário-mínimo ou o piso da categoria. O MEI será enquadrado no Simples Nacional e ficará isento dos tributos federais (Imposto de Renda, Programa de Integração Social (PIS), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).

Deste modo, as associações, como já demonstrado, é atualmente o principal tipo de organização dos EES, visto que possui maiores facilidades no registro com menores custos, sendo 60% dos EES (SIES, 2013, p. 2). Contudo, as associações, em tese, não têm incidência tributária para funcionamento e manutenção. Ocorre que, como visto as associações não se destinam a atividades com

acessórias, como contabilidade em dia, emissão de nota fiscal, entre outros. Os pequenos grupos de economia solidária, principalmente os mais pobres, financeira e tecnicamente, raramente apresentam as condições necessárias para atender tais exigências, dificultando a formalização dos empreendimentos.

fins econômicos, e caso passem a exercer esse tipo de atividade poderão sofrer com a cobrança dos tributos normalmente e ainda perder sua caracterização de associação.

Quanto ao texto do PL 4.685/2012, este não se detém especificamente a tratar sobre o tema, já que tem como objetivo maior reconhecer os EES como sujeitos de direito e criar uma política pública de apoio à ES. Assim, o tratamento tributário dos EES, que é uma demanda do movimento, precisaria de legislação específica ou alterações nas próprias leis que regulam as cooperativas no Brasil para que tivesse aplicabilidade e efeito sobre as demandas dos movimentos da ES.

4.3 Seguridade Social

No Brasil as regras que disciplinam o trabalho estão contidas na Consolidação das Leis do Trabalho - CLT onde o conjunto de normas visa disciplinar a relação entre a empresa (proprietária dos meios de produção) e o empregado (assalariado), estabelecendo os direitos e deveres das duas partes nessa relação. Vem da CLT, o termo “celetista” — que é o trabalhador a quem se aplicam as regras da Consolidação, ou seja, o trabalhador de carteira assinada. A grande maioria dos trabalhadores brasileiros insere no mercado de trabalho de modo celetista, e por isso são protegidos pelo Direito do Trabalho. Apenas não se incluem nesse grupo os profissionais autônomos, as pessoas jurídicas e os servidores públicos.

Contudo, distingue-se que a ES seria então modalidade de economia popular, fora do assalariamento formal, que reúne grupos associações, cooperativas ou pequenas empresas pautadas na autogestão (BARBOSA, 2006). Além disso, para este autor, diferentemente do modelo capitalista convencional que se baseia na alienação, esse arranjo é balizado na responsabilidade total dos indivíduos na produção social, o indivíduo adquire papel de participante ativo, com poder e responsabilidades. Neste sentido, na atualidade, a **CLT ainda não reconhece as relações de trabalho que se estabelecem dentro da lógica dos EES** uma vez que dentro destes empreendimentos os vínculos não são de subordinação do trabalho e sim centradas na autogestão e compartilhamento de responsabilidades.

Na prática das relações de trabalho, mesmo que os EES busquem princípios de autogestão, onde

o trabalhador é ao mesmo tempo “patrão e empregado”; e que o compartilhamento de recursos e riscos do trabalho associado seja a única condição que possibilita a inclusão produtiva, esses EES enfrentam no dia a dia as contradições e os riscos relativos a um modelo previdenciário baseado em relações hierárquicas e de subordinação. A intenção do direito trabalhista, naturalmente, é a de proteger o trabalhador, por ele ser sempre o lado mais vulnerável, dentro de um contexto de "estado regulamentador". No entanto, as transformações dos tempos e das novas relações sócio econômicas que se estabelecem a partir dos novos modelos de produção, destacando aqui as questões levantadas pelo movimento da ES, requerem que as legislações trabalhistas e previdenciárias também promovam adaptações que respondam a essas novas realidades sem, contudo, retirar direitos históricos dos trabalhadores.

Ao se analisar o texto do PL 4.685/2012, observa-se que a temática da previdência e dos direitos trabalhistas não é abordada de forma concreta, todavia, é tratada de forma transversal quando busca em seus aspectos teleológicos o reconhecimento legal, e isso por si só, implicará maior aceitação social dos empreendimentos dessa parcela da economia. Esse novo modelo de cooperativas é visto como potencial solução para os problemas de desemprego de um enorme contingente de trabalhadores de variadas profissões. Contudo, a complexidade de articulações possíveis nas práticas socioprodutivas dos EES, frente à morosidade de consensos para a alteração das normas legais acerca de temas sensíveis na sociedade como as relações trabalhistas é a questão central que impede avanços na área da seguridade social.

4.4 Fomento e apoio para acesso ao crédito

No Brasil, é nos anos de 1990 com o apoio de entidades não governamentais ligadas a igreja católica e Organizações Não Governamentais (ONGs) que se inicia a construção do campo das Finanças Solidárias, fundamentado nas suas ações da responsabilidade coletiva, no aval solidário e apontando para uma gestão social democrática e transparente dos recursos coletivos. Desde então o fomento é uma pauta importante do movimento da ES

que coloca a questão do direito ao crédito para a inclusão produtiva vinculado à justiça social.

A partir de 2004 reiniciam-se articulações e mobilização na política conjunta entre órgãos do governo e redes de entidades da sociedade civil³ em prol de uma política pública de apoio aos fundos solidários. Essas mobilizações se deram pela busca de estratégias estruturantes para permitir que a população assistida pelo Programa Bolsa Família saísse da dependência dos programas de transferência de renda. Entretanto as articulações não avançaram. De acordo com relatórios da Conferência interministerial¹ para discutir a adoção da política de fundos solidários, entre os principais fatores que impediram um maior avanço foram às dificuldades do marco legal, tanto em relação aos fundos solidários, como em relação a todo tipo de parceria entre governo e entidades da sociedade civil.

Para o movimento de ES o sentido das finanças vai além de um acesso aos mercados, mas trabalha a democratização das relações econômicas e a expansão de formas de cooperação e solidariedade (SINGER, 2000). Ao se examinar o capítulo III do PL 4.685/2012 no que tange ao fomento e apoio ao crédito observa-se que o mesmo deu destaque a esta temática, conforme se analisa nos artigos 10 a 12 transcritos na sequência:

A Política Nacional de Economia Solidária, para promover o acesso a serviços de finanças e de crédito, poderá prever financiamento para capital de giro, custeio e aquisição de bens móveis e imóveis destinados à consecução das atividades econômicas fomentadas, conforme condições a serem estabelecidas em regulamento (Artigo 10 do PL.4.685/2012).

§ 1º As instituições autorizadas a operar as linhas de crédito que vierem a ser estabelecidas na Política Nacional da Economia Solidária poderão realizar operações de crédito destinadas a empreendimentos econômicos solidários sem a exigência de garantias reais, que poderão ser substituídas por garantias alternativas, observadas as condições estabelecidas em regulamento (§ 1º do PL.4.685 (2012)).

§ 2º As operações de crédito a que se refere o § 1º poderão ser realizadas por Bancos Públicos ou por instituições de finanças solidárias, tais como cooperativas de crédito, OSCIPs de microcrédito, bancos comunitários e fundos rotativos (§ 2º do PL.4.685/2012).

§ 3º Os critérios para a garantia da solidez e da segurança na aplicação dos recursos provenientes de operações de crédito realizadas pelas instituições previstas no § 2º serão fixados em regulamento (§ 3º do PL.4.685/2012).

Ressalta-se que além de microcrédito para capital de giro dos EES, o artigo 10 do PL 4.685/2012 possibilita também que outros tipos de organização operem este tipo de crédito, uma vez que o sistema bancário convencional não manifesta interesse em operações baseadas na **manutenção da relação personalizada com o tomador e garantias baseadas na formação de “grupos solidários”**.

Quanto à capacidade de pagamento dos financiamentos previstos no artigo 10 destacamos na sequência o artigo 11:

Fica o Poder Executivo autorizado a equalizar taxa de juros aos empreendimentos econômicos solidários, conforme regulamentação própria, quando lastrearem dívidas de financiamentos de projetos econômicos solidários previstos nesta Lei (Artigo 11, PL 4.685/2012).

Evidencia-se neste ponto a possibilidade de se estabelecer uma **cobrança de taxa real de juros**, que considere a condição social do tomador do empréstimo reduzindo assim o risco de endividamento e aumentando as possibilidades de emancipação dos sujeitos por meio de acesso ao crédito. Nas finanças solidárias, o objetivo do crescimento econômico é o desenvolvimento humano, o crescimento não é um fim em si mesmo (FBES, (2008) *apud* SINGER, (2002)). Portanto, cabe analisar o artigo 12 abaixo transcrito:

“As ações de fomento ao Comércio Justo e Solidário e ao consumo responsável nesta Política Nacional de Economia Solidária devem contemplar a criação de espaços de comercialização solidários, o apoio à constituição de redes cooperativas e de cadeias solidárias de produção, de comercialização, de logística e de consumo solidários, o assessoramento técnico contínuo e sistemático à comercialização e a promoção do consumo responsável “ (Artigo 12, PL 4.685/2012).

Parágrafo único. As ações acima devem atender aos princípios e critérios do Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário, definido por regulamento.

³ Relatório referenciado na nota VI.

Sobressai no artigo 12, que é preciso lembrar que na economia popular, as estratégias de sobrevivência, sobretudo das camadas mais pobres, não estão centradas unicamente no emprego assalariado, considerando que o mercado de trabalho não consegue gerar postos de trabalho para todos, são situações recorrentes o desemprego, o trabalho informal, os contratos temporários e o trabalho autônomo. Neste sentido o fomento das relações de cadeias de produção e consumo para além das relações de emprego, não tem apenas o objetivo de fomentar as atividades produtivas comunitárias, mas tornar acessíveis mecanismos outros, tais como: acesso a formação, comercialização, capacitação, cooperação, sensibilização para a cidadania e auto-estima, que possibilitem superar a reprodução do empobrecimento, a partir da reorganização do tecido sócio produtivo, com base em EES e na constituição de uma rede de organizações sociais, inclusive com a participação das comunidades e movimentos populares na gestão direta dos fundos. Não obstante, a despeito da variada experiência de fundos solidários já em funcionamento no país, convém salientar os enormes desafios e ameaças de continuidade destas experiências em função das exigências impostas pelo marco legal que, em geral, vem engessando as formas criativas de cooperação e execução de projetos oriundos dos movimentos sociais.

5. Considerações Finais

Este estudo apresentou uma abordagem analítico-descritiva que inicialmente examinou relatórios e documentos oficiais de encontros nacionais de ES referentes a temática. Também, analisou-se transversalmente a legislação atual e correlata as demandas apresentadas pelos EES, apresentadas pela CONAES (2014), quais foram: **formalização, tratamento tributário, seguridade social, fomento e apoio para acesso ao crédito**. Essas demandas foram confrontadas com o texto PL 4.685/2012 a partir de uma análise socioeconômica em um viés que levasse em conta o arcabouço legal vigente e os aspectos característicos da gestão desses empreendimentos.

No que diz respeito a **formalização**, é necessário reconhecer às formas de organização solidária o direito à propriedade coletiva e a gestão compartilhada dos meios de produção, sem precisar descaracterizar os princípios e preceitos próprios da

economia solidária. Neste sentido o PL em questão não traz normas de aplicação imediata que possam beneficiar ou alterar o reconhecimento social dos EES, pois ainda seria necessário que novas leis fossem criadas no direito civil para que esse reconhecimento fosse legítimo.

Quanto ao **tratamento tributário**, percebe-se um movimento de desburocratização e facilitação ao pequeno empreendedor no Brasil, inclusive com concessão de isenção tributárias. Em razão disso, a criação de MEI's também se faz presente dentro dos grupos de ES, visto que permitem o acesso a benefícios necessários para o desenvolvimento da atividade econômica, como emissão de notas fiscais, acesso ao crédito e outros. No entanto, tal realidade ainda está longe de ser a ideal, visto que ainda permanece na lógica empresarial e é acessível somente ao empresário individual não permitindo apoiar nem legitimar a propriedade coletiva dos meios de produção.

Quanto à **seguridade social**, observou-se que a temática da previdência e dos direitos trabalhistas não é abordada dentro do PL 4.685/2012 de forma concreta. Todavia, é tratada de forma transversal quando busca em seus aspectos teleológicos o reconhecimento legal, e isso por si só, implicará maior aceitação social dos empreendimentos dessa parcela da economia.

Quanto ao **fomento e apoio para o acesso ao crédito** destaca-se que este é o aspecto onde foi verificado maior alcance e eficácia para a sociedade e para os EES, pois somente a aprovação do PL já autoriza de imediato que os governos elaborem políticas de apoio que autorizassem o uso de recursos públicos. Neste caso, bastariam previsões orçamentárias e destinação de verbas públicas, o que dependeria apenas de vontade política, além de previsão legislativa. Isso possibilitaria de imediato o financiamento de capital de giro em condições diferenciadas de contratação e garantia aos EES, sem incorrer em ilegalidades desde que fossem regulamentadas nos moldes do PL. Esses financiamentos seriam inovadores porque poderiam respeitar condição social desses tomadores de empréstimo, impactando de certo modo na produção e consumo destes grupos de modo a promover a emancipação econômica e social destes sujeitos.

Contudo, também convém esclarecer que o maior reconhecimento institucional e apoio a estes empreendimentos por parte dos poderes públicos,

implicam em muitas situações em sua instrumentalização, interferindo desse modo diretamente sobre o grau de autonomia dessas iniciativas, bem como a própria inviabilidade do seu projeto enquanto organização alternativa ao sistema capitalista. Ao se criar uma legislação regulatória, corre-se o risco de perder a autonomia, criatividade e inventividade organizacional, passando a ser uma ação pública ou política de Estado, comprometendo o próprio sentido de ser destas iniciativas.

Por fim, mesmo envolvimento nesta dialética, considera-se que a aprovação do marco legal previsto no PL Nº 4.685/2012, apesar de ainda deixar lacunas importantes na realidade imediata destes EES, se faz fundamental. Tendo em vista o adiantado de sua tramitação no Congresso nacional, faz-se necessário que se iniciem na sociedade brasileira discussões e revisões no arcabouço legal relacionado com vistas a promover atualizações nas leis correlatas de forma a corresponderem de modo adequado as demandas da sociedade contemporânea.

Referências:

- BARBOSA, R. N. C., 2006. Economia Solidária: estratégia de governo no contexto de desregulamentação social do trabalho. In M. O. S. SILVA & M. C. YAZBEK. (org.) políticas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo. São Paulo: Cortez.
- BRASIL. Código Civil. Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 30 out. 2015.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **As origens recentes da economia solidária no Brasil**. Disponível em: <<http://acesso.mte.gov.br/ecosolidaria/as-origens-recentes-da-economia-solidaria-no-brasil.htm#>> Acesso em: 28 out. 2015.
- _____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional nº 90, de 15 set. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 28 jan. 2016.
- _____. Projeto de Lei nº 4685 de 08 de novembro de 2012. Dispõe sobre a Política Nacional de Economia Solidária e os empreendimentos econômicos solidários, cria o Sistema Nacional de Economia Solidária e dá outras providências. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 08 nov. 2002. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichade tramitacao?idProposicao=559138>> Acesso em: 01 nov. 2015.
- CONFERÊNCIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. 2ª ed. Brasília, 16 a 18 de junho de 2010. **Documento final**. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2010.
- _____. 3ª ed. Brasília, 26 a 29 de novembro de 2014. **Texto de Referência**. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2014.
- COUTINHO, D. R., MORENO, Economia Social: o desafio de uma educação empreendedora cooperativa. **Revista ADMpg Gestão Estratégica**, Ponta Grossa, v.8, n.1, p.19-25, 2015.
- FBES, Fórum Brasileiro de Economia Solidária. Relatório da IV Plenária Nacional de Economia Solidária. Brasília, 2008
- FBES, **Campanha pela lei da economia solidária: Iniciativa Popular para um Brasil Justo e Sustentável**. Brasília, 20--.
- GAIGER, L. I. Antecedentes e expressões atuais da Economia Solidária. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n.84, 2009, p.81-99.
- JARAMILLO, M.A. Manual de Cooperativismo y economia solidaria. Colombia: Universidade Cooperativa de Colombia, 2005.
- LENZA, P. **Direito Constitucional Esquemático**. São Paulo: Saraiva 2012.

LORENZETTI, J. P. As evidências de possibilidade de um projeto econômico-social alternativo nas iniciativas da Economia Solidária. **Outra Economia**, Unisinos, v.8, n.14, p. 22-31, 2014.

MEDEIROS, Eduardo Raposo de – Economia Internacional, 6ª Edição, ISCSP, Lisboa, 2000;

PLENÁRIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. 5ª ed. Luziânia, 09 a 13 de dezembro de 2012. **Relatório Final**. Santa Maria: Gráfica Editora Pallotti, 2013.

RAMOS, A. L. S. C. **Direito empresarial esquematizado**. São Paulo: Método, 2014.

SIES. **Divulgação de dados do SIES**. Disponível em: <<http://acesso.mte.gov.br/data/files/FF80808148EC2E5E014A394E2F856F5C/Acontece%20SENAES%202013%20%20n34%20ed%20e%20special.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2015.

SINGER, Paul. A recente ressurreição da economia solidária no Brasil. In: Boaventura de Sousa Santos (org.) **produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SINGER, Paul. SOUZA, André Ricardo de. (Org.). *A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego*. São Paulo: Contexto. 2003
