

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA URBANA**

**LIMITES À ECONOMIA SOLIDÁRIA: LEGITIMIDADE E  
LEGALIDADE. O CASO DA COOPERATIVA COOPERLIMP  
E SEUS IMPACTOS NO DESENVOLVIMENTO  
TERRITORIAL**

**RAFAEL DUARTE MOYA**

São Carlos

2013

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA URBANA**

**LIMITES À ECONOMIA SOLIDÁRIA: LEGITIMIDADE E  
LEGALIDADE. O CASO DA COOPERATIVA COOPERLIMP  
E SEUS IMPACTOS NO DESENVOLVIMENTO  
TERRITORIAL**

**RAFAEL DUARTE MOYA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana da Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Engenharia Urbana.

Orientação: Prof. Dr. Ioshiaqui Shimbo

São Carlos

2013

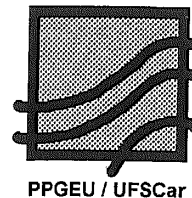
**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da  
Biblioteca Comunitária da UFSCar**

M938Le Moya, Rafael Duarte.  
Limites à economia solidária : legitimidade e legalidade. O caso da Cooperativa Cooperlimp e seus impactos no desenvolvimento territorial / Rafael Duarte Moya. -- São Carlos : UFSCar, 2013.  
94 f.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2013.

1. Economia solidária. 2. Desenvolvimento territorial. 3. Ordenamento jurídico. 4. Cooperativismo. I. Título.

CDD: 334.7 (20ª)



## FOLHA DE APROVAÇÃO

RARAFEL DUARTE MOYA

Dissertação defendida e aprovada em 28/06/2013  
pela Comissão Julgadora

---

Prof. Dr. Ioshiaqui Shimbo  
Orientador (PPGEU/UFSCar)

---

Prof.ª Dr.ª Ana Lucia Cortegoso  
(PPGPSI/UFSCar)

---

Prof.ª Dr.ª Ana Maria Rodrigues de Carvalho  
(Depto de Psicologia Experimental e do Trabalho/UNESP Assis)

---

Prof. Dr. Ricardo Siloto da Silva  
Coordenador do CPGEU

*Às trabalhadoras da Cooperlimp  
pela ousadia de terem construído suas autonomias.  
Não foi em vão.*

## **AGRADECIMENTOS**

Meu agradecimento às pessoas sem as quais esse trabalho teria sido muito mais árduo:

Aos meus pais pelo exemplo de bravura, persistência e resiliência;

Aos meus familiares que sempre me receberam de braços abertos e possibilitaram condições de permanência em São Carlos, em especial, Marinéia Terezinha Duarte, que me abriu tantas portas;

À Marcela Moreira, companheira de vida e de sonhos, pelo apoio, debates e compartilhamento de angústias;

Às equipes do Núcleo Multidisciplinar e Integrado de Estudos, Formação e Intervenção em Economia Solidária (NuMI-EcoSol), sucessor da Incubadora Regional de Cooperativas Populares da Universidade Federal de São Carlos (INCOOP/UFSCar) e da Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da Universidade Estadual de Campinas (ITCP/Unicamp) que sempre me auxiliaram, e foram fontes fundamentais de experimentação e reflexões;

Ao meu orientador Ioshiaqui Shimbo, pela atenção, paciência, cobrança no rigor científico e, principalmente, pelo entendimento da importância desta dissertação;

À Prefeitura Municipal de São Carlos e ao Ministério Público do Trabalho da 15ª Região pela facilidade e celeridade com os quais me possibilitaram o acesso aos procedimentos administrativos.

## **RESUMO**

MOYA, Rafael Duarte. **Limites à Economia Solidária: legitimidade e legalidade. O caso da Cooperativa Cooperlimp e seus impactos no desenvolvimento territorial.** Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2010.

A partir da identificação de um bolsão de pobreza em uma cidade de médio porte de um município do interior do estado de São Paulo, uma incubadora universitária iniciou, em 1998, um trabalho de levantamento de necessidades juntamente com a população moradora de uma determinada região do município de São Carlos. Assim, em 1999, foi fundada a Cooperlimp. Em 2009, a cooperativa assinou um Termo de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público do Trabalho, no qual se comprometia a encerrar suas atividades até janeiro de 2011. Os danos produzidos por essa medida foram múltiplos, profundos e graves. O objetivo da presente pesquisa é o de buscar no ordenamento jurídico brasileiro, de maneira geral, se este seria capaz de atender às necessidades do Associativismo Produtivo, em especial o cooperativismo popular e as estruturas organizativas da Economia Solidária. Apresentam-se os limites do ordenamento jurídico, os limites do entendimento dos atores envolvidos em face dos desafios da Economia Solidária em especial da implementação de políticas públicas, a relação entre legalidade e legitimidade, seus impactos territoriais e consequências sociais.

**Palavras Chaves:** Economia Solidária; Desenvolvimento Territorial; Ordenamento Jurídico; Cooperativismo popular.

## **ABSTRACT**

From the identification of a pocket of poverty in a medium-sized city in a city in the state of São Paulo, an incubator started university in 1998, a work of lifting needs along with the population living in a particular region São Carlos. Thus was founded in 1999 Cooperlimp. In 2009, the cooperative signed a Term of Conduct Adjustment with the Prosecution Office of Labor, in which it would terminate its activities until January 2011. The damage caused by this measure were taken multiple, deeply and profound. The aim of this research is to seek the Brazilian legal system, in general, if it would be able to meet the needs of Productive Associations, especially popular cooperatives and organizational structures of the Solidarity Economy. It shows the limits of the law, the limits of the understanding of the actors involved in the face of the challenges of Solidarity Economy, particularly the implementation of public policies, the relationship between legality and legitimacy, their territorial impacts and social consequences.

**Key Words:** Solidarity Economy; Territorial Development; legal system; Cooperatives.



## **LISTA DE FIGURAS:**

FIGURA 1 – Quadro demonstrativo da Transversalidade da Economia Solidária no Governo .....	24
FIGURA 2 – Linha do Tempo de Atuação da SENAES .....	25
FIGURA 3 - Distribuição de Projetos por ações agregadas (2003-2010) SENAES .....	26
FIGURA 4 - QUADRO DA LEGISLAÇÃO FEDERAL ATINENTE À ECONOMIA SOLIDÁRIA .....	42
FIGURA 5 – DISTRIBUIÇÃO DOS COOPERADOS DA COOPERLIMP POR SEXO .....	57
FIGURA 6 – RENDA DOS COOPERADOS (AS) ANTES DO INGRESSO NA COOPERLIMP .....	58
FIGURA 7 – DISTRIBUIÇÃO DOS (AS) COOPERADOS(AS) DA COOPERLIMP POR FAIXA ETÁRIA .....	58
FIGURA 8 - RELAÇÃO DE COOPERADO(AS) COM E SEM ANTECEDENTES CRIMINAIS .....	59
FIGURA 9 - DISTRIBUIÇÃO DOS(AS) COOPERADOS(AS) DA COOPERLIMP POR GRAU DE ESCOLARIDADE .....	59
FIGURA 10 - PRESENÇA TERRITORIAL DOS ASSOCIADOS À COOPERLIMP.	61
FIGURA 11 – NÚMERO DE TRABALHADORES ASSOCIADOS E POSTOS DE TRABALHO DURANTE A EXISTÊNCIA DO EES DE LIMPEZA .....	83

## **LISTA DE SIGLAS**

ACP – Ação Civil Pública

AGU – Advocacia Geral da União

AJUFE - Associação dos Juizes Federais do Brasil

ANAMATRA - Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho

ANPT - Associação Nacional dos Procuradores Federais

CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas

COOPERCOOK – Cooperativa de Prestação de Serviços em Culinária de São Carlos

COOPERLIMP – Cooperativa de Limpeza Jardim Gonzaga Organização

EcoSol – Economia Solidária

ES – Economia Solidária

EES – Empreendimento Econômico Solidário

DRT (SDRT) – Delegacia Regional do Trabalho

INCOOP - Incubadora Regional de Cooperativas Populares da Universidade Federal de São Carlos

MPT – Ministério Público do Trabalho

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

OCB - Organização das Cooperativas Brasileiras

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONG – Organização Não-Governamental

PMSC – Prefeitura Municipal de São Carlos

SENAES – Secretaria Nacional de Economia Solidária

TAC – Termo de Ajustamento (Ajuste) de Conduta

TST – Tribunal Superior do Trabalho

UFSCar – Universidade Federal de São Carlos

## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO .....	12
CAPÍTULO 1 – ECONOMIA SOLIDÁRIA E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL. SUA LEGALIDADE E SUA LEGITIMIDADE .....	15
1.1. Economia Solidária e as Políticas Públicas .....	15
1.1.1. Economia Solidária. Conceito e possibilidades .....	16
1.1.2. Políticas Públicas em Economia Solidária .....	20
1.2. Economia Solidária como estratégia de desenvolvimento territorial .....	28
1.3. Economia Solidária e seu lugar no Ordenamento Jurídico. Contradições entre legalidade e legitimidade.....	34
1.3.1. Formalização dos empreendimentos econômico solidários .....	35
1.3.2. Economia Solidária e sua legalidade .....	38
1.3.3. Economia Solidária e sua legitimidade.....	42
CAPÍTULO 2 – PERGUNTAS, HIPÓTESES, ESTRATÉGIAS GERAIS, COLETA E ANÁLISE DOS DADOS .....	46
2.1. Perguntas de Pesquisa .....	46
2.2. Hipóteses Iniciais .....	47
2.3. Estratégias Gerais e Método de Coleta e Análise dos Dados .....	48
CAPÍTULO 3 – COOPERATIVA DE LIMPEZA DO JARDIM GONZAGA ORGANIZAÇÃO, A COOPERLIMP .....	51
3.1. Enfrentar a ordem estabelecida. Cooperlimp e sua trajetória..	51
3.2. Cooperlimp e seus impactos ao desenvolvimento territorial. Precarização ou autonomia? .....	54

CAPÍTULO 4 – MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO, TRABALHO ASSOCIADO E A COOPERLIMP. AS CONTRADIÇÕES ENTRE LEGALIDADE E LEGITIMIDADE .....	63
4.1. Os Termos de Ajustamento de Conduta contra alguns tipos de cooperativas de serviços e a judicialização das políticas públicas .....	63
4.2. O Termo de Ajustamento de Conduta entre Cooperlímp e o Ministério Público do Trabalho e seus impactos.....	72
CONCLUSÕES .....	83
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	87

## APRESENTAÇÃO

A partir da identificação de um bolsão de pobreza em uma cidade de médio porte de um município do interior do estado de São Paulo, uma incubadora universitária iniciou, em 1998, um trabalho de levantamento de necessidades locais juntamente com a população moradora de uma determinada região do município de São Carlos, bem como de apresentação de informações sobre possibilidades de organização para o trabalho no campo da economia solidária. A partir dessa iniciativa, um conjunto de moradores do bairro, com o apoio da INCOOP, organizou e criou uma cooperativa de limpeza.

Em 2009, a cooperativa apresentava-se consolidada, com cerca de duzentos cooperados. Além disso, tinha sede própria, administrava cerca de cento e cinquenta postos de trabalho em diferentes locais e enfrentava desafios muito mais complexos do que os que inicialmente se apresentaram, mantendo, no entanto, sua confiança nos princípios cooperativistas e na autogestão.

Os resultados alcançados pela iniciativa eram evidentes tanto para seus cooperados como para a sociedade em que estavam inseridos. Podem ser destacados como resultados relevantes, a inserção no mercado de trabalho e, conseqüentemente, obtenção de renda pelos cooperados. Enquanto conjunto de pessoas, elas ainda se capacitaram do ponto de vista administrativo ou gerencial para lidar com parceiros e clientes, sejam do setor público ou privado, a quem prestavam serviços, para desenvolver atividades especializadas de limpeza. Perante a comunidade, os cooperados passaram a serem percebidos de outras formas, menos estigmatizados pela exclusão, sendo conhecidos pela participação na cooperativa e solicitados a atuarem em outras esferas de organização no bairro.

Em 2009, a Cooperlimp assinou um Termo de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público do Trabalho da 15ª Região, no qual se comprometia a encerrar suas atividades até janeiro de 2011. Os danos produzidos por essa medida tomada Ministério Público do Trabalho foram múltiplos, profundos e

graves. Centenas de pessoas tiveram seus postos de trabalhos extintos após esforços de mais de dez anos. Esse trabalho foi capaz de mudar o perfil do próprio bairro e oferecer condições de cidadania para pessoas sistematicamente excluídas das oportunidades que a sociedade distribui de forma injusta. A ameaça concreta de extinção da cooperativa favoreceu, ainda, uma evasão por parte de um grande número de cooperados, temerosos pelo seu fim, o que desencadeou dificuldades administrativas, tanto para gerir os contratos de prestação de serviços ainda em andamento quanto para promover um funcionamento harmônico da coletividade.

A relação do autor deste trabalho com o tema se deve à assessoria jurídica realizada pelo junto à Incoop, a partir de 2010. Desde a abertura do Inquérito Civil que levou ao Termo de Ajustamento de Conduta, foram realizadas reuniões para discutir possibilidades de enfrentamento às medidas do Ministério Público do Trabalho. Essa medida não ajustou conduta alguma, mas somente determinou a extinção, enquanto atividade econômica, da Cooperlimp. No final de 2010, as tratativas realizadas com a Cooperlimp, Incoop, Prefeitura Municipal de São Carlos, levaram o autor da presente dissertação a propor Ação judicial contra o Ministério Público do Trabalho junto à Justiça do Trabalho.

O objetivo da presente pesquisa é buscar, no ordenamento jurídico brasileiro, se este seria capaz de atender às necessidades do Associativismo Produtivo, em especial, do cooperativismo popular e das estruturas organizativas da Economia Solidária. Assim, busca-se compreender de que forma os atuais empreendimentos econômicos solidários esbarrariam no modelo jurídico vigente e quais seriam os obstáculos a serem superados. Modelo este não apenas positivado, mas também interpretativo, já que sua legitimidade – sendo esta uma hipótese inicial – também é contestada pelo Ministério Público do Trabalho.

Ainda, com o viés analítico das variáveis características do problema, objetiva-se também verificar o Termo de Ajustamento de Conduta firmado pela Cooperlimp e pelo Ministério Público do Trabalho da 15ª Região. A proposta será apresentar os limites do ordenamento jurídico, os limites do entendimento dos atores envolvidos em face aos desafios da Economia Solidária, em

especial, da implementação de políticas públicas de Estado e de governo, seus impactos territoriais e consequências sociais.

Tem-se por objetivo sobrelevar as imbricações entre legalidade e legitimidade, ou seja, o intercruzamento entre Direito e Economia Solidária e seus impactos territoriais.

## **CAPÍTULO 1 – ECONOMIA SOLIDÁRIA E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL. SUA LEGALIDADE E SUA LEGITIMIDADE**

A Economia Solidária apresenta diversas vertentes de atuação e análise. Suas abordagens e perspectivas podem ter como objetivo a inclusão social; a estratégia de desenvolvimento territorial ou de desenvolvimento humano; a articulação com a economia capitalista, atuando de forma pública e não monetária, ou ainda, como um processo revolucionário. A proposta do presente capítulo é trabalhar na perspectiva das imbricações de sua legalidade dentro do ordenamento jurídico, sua implementação por meio das políticas públicas, seus objetivos e, não menos importante, sua legitimidade.

### **1.1. Economia Solidária e as Políticas Públicas**

A Economia Solidária, tal como é concebida de maneira mais consolidada no Brasil, pode ser definida, segundo o Atlas de Economia Solidária (2006) como:

*“... um conjunto de atividades econômicas – de produção, distribuição, consumo, poupança e crédito – organizadas e realizadas solidariamente por trabalhadores e trabalhadoras sob a forma coletiva autogestionária”.<sup>1</sup>*

Nesse conjunto de atividades e formas de organização, destacam-se quatro características: cooperação, autogestão, dimensão econômica e solidariedade. Outro conceito usado para o termo Economia Solidária, comumente utilizado por alguns autores e gestores públicos, é de um movimento de Economia Solidária do qual fazem parte uma série de instâncias de organização governamental e da sociedade civil, instituições de fomento, além dos próprios empreendimentos de base essencialmente popular.

---

<sup>1</sup> Atlas da Economia Solidária no Brasil 2005. Brasília: MTE, SENAES, 2006.



### 1.1.1. ECONOMIA SOLIDÁRIA. CONCEITO E POSSIBILIDADES

A Economia Solidária apresenta diversas vertentes de atuações e análises. Suas abordagens e perspectivas podem ter como objetivo a inclusão social, a estratégia de desenvolvimento territorial ou de desenvolvimento humano, a articulação com a economia capitalista, atuando de forma pública e não monetária, ou ainda, como um processo revolucionário.

Devido à existência de uma diversificada gama de modelos, Paul Singer (2002) afirma que a extraordinária variedade de organizações que compõem o campo da Economia Solidária permite formular a hipótese de que ela poderá se estender a todos os campos de atividade econômica, uma vez que não haveria, em princípio, um tipo de produção e distribuição que não possa ser organizado como empreendimento solidário. Singer (2002) afirma, ainda, que a Economia Solidária surge como modo de produção e distribuição alternativo ao capitalismo, caracterizando-a como um projeto de síntese dialética: “O modo solidário de produção e distribuição parece à primeira vista um híbrido entre capitalismo e pequena produção de mercadorias. Mas, na realidade, ele constitui uma síntese que supera ambos” (SINGER, 2002).<sup>2</sup> O autor, assim, coloca a Economia Solidária no movimento da história como sucessora do sistema capitalista. Esta terá, como principais características, de acordo com Singer, a substituição do modo de produção privado pelo coletivo e do princípio da competição pelo da solidariedade. Segundo Gaiger (2003)<sup>3</sup>, o quadro promissor da economia solidária, além de capitanear rapidamente o apoio de ativistas, organizações sociais e órgãos públicos, levantou interesse especial tanto sobre o problema da viabilidade desses empreendimentos como sobre a natureza e o significado contido nos seus traços sociais característicos de socialização dos bens de produção e do trabalho.

Setores da esquerda, reconhecendo ali uma nova expressão dos ideais históricos das lutas operárias e dos movimentos populares, passaram a

---

<sup>2</sup> SINGER, Paul. **Introdução à Economia Solidária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

<sup>3</sup> GAIGER, Luiz Inácio Germany. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, p. 181-211, jul./dez. 2003

integrar a economia solidária em seus debates, em programas de mudança social e em sua visão estratégica de construção socialista. Com isso, podiam vê-la seja como um campo de trabalho institucional, um alvo de políticas públicas de contenção da pobreza, seja ainda como uma nova frente de lutas de caráter estratégico. Visões, conceitos e práticas cruzavam-se e buscavam promover a economia solidária como uma resposta para os excluídos, como base de um modelo de desenvolvimento comprometido com os trabalhadores, como saída ante o aprofundamento das injustiças das políticas neoliberais e do próprio capitalismo de maneira geral.

Ainda no que se refere à Economia Solidária, no caso da Europa, conceituando-a como Economia Social, o jurista português Rui Namorado salienta:

*A fluidez dos seus limites e a tensão entre as várias lógicas que nelas convivem podem gerar dificuldades jurídicas novas, impondo a juristas e legisladores o risco crescente de serem colocados perante problemas que lhes exijam particular criatividade e uma particular capacidade lógica.<sup>4</sup>*

A Economia Solidária se constitui, então, como um movimento social que vem se fortalecendo nestes últimos 20 anos, por meio da organização popular, que reúne diversos atores sociais, classificados em: Empreendimentos Econômicos Solidários (EES), gestores públicos e entidades de fomento. (CORTEGOSO e SHIMBO, 2005).

A expressão “Economia Solidária” (doravante ES), conforme Motta (2010), foi usada de modo pioneiro, no Brasil, em 1996, por Paul Singer, em um artigo publicado, em 11 de junho, no jornal *Folha de São Paulo*, intitulado “Economia solidária contra o desemprego”. Nesse artigo, abordou-se a definição da ES como projeto de governo para a prefeitura de São Paulo, na campanha da então candidata à reeleição Luiza Erundina, em cujo primeiro governo Paul Singer foi Secretário de Planejamento. A ES é considerada como

---

<sup>4</sup> NAMORADO, Rui. Os quadros jurídicos da economia social - uma introdução ao caso português.

uma forma concreta de prática econômica e também um projeto de transformação social e, por isso, é vista como uma causa. Como realidade existente e como utopia, há visões que associam a solidariedade ao socialismo, e outras que a consideram com uma alternativa para os pobres, por exemplo. Com a expansão do sistema capitalista como tendência global, surge um mercado de trabalho cada vez mais excludente. Assim, diante das limitações impostas pelo atual quadro socioeconômico, a busca por novos meios de trabalho para atender a essa massa excluída de indivíduos com potencial para participar do processo produtivo é um aspecto que deve ser levado em conta, um desafio para superação da dificuldade a que está sujeita a maioria, enquanto a concentração de renda acumula benefícios para alguns poucos. Logo, essa exclusão social que é marca do panorama atual econômico tem gerado o aparecimento de formas alternativas de trabalho.

Com o desemprego em massa cada vez mais latente em diversas regiões do mundo, o enfraquecimento do movimento sindical<sup>5</sup>, o fracasso das experiências socialistas de modelo soviético, começam a emergir novas formas de reação e propostas alternativas ao sistema capitalista. Isso é reforçado pelo cenário de crítica ao padrão de desenvolvimento capitalista, com seus efeitos destrutivos ao meio ambiente e sua promoção de desigualdades sociais cada vez maiores. Nessa conjuntura e na perspectiva de sociedades mais justas, inúmeros movimentos sociais aparecem como respostas à crise, dentre eles, o movimento de Economia Solidária.

A Economia Solidária nasce de uma recuperação do debate do movimento operário do século XIX, em busca de uma sociedade mais justa e solidária, contando, com a influência dos movimentos contraculturais do final da década de 1960, quando inúmeros movimentos sociais e étnicos trouxeram uma nova visão da dimensão social, da sua relação com o econômico e da relação do homem com o meio ambiente.

---

<sup>5</sup> Segundo Armando Boito Jr. (In SANTANA; RAMALHO, 2003), embora haja regiões do planeta em que o sindicalismo esteja crescendo, há um refluxo, ao menos como tendência dominante, na parte ocidental da Europa e em quase todo continente americano, tanto na América do Norte como na América do Sul.

Paul Singer (2002) afirma que as raízes históricas da Economia Solidária encontram-se nos primórdios do capitalismo industrial, quando surgiram as primeiras cooperativas como forma de reação da classe operária à pobreza e à difusão das máquinas-ferramenta e do motor a vapor, no início do século XIX. As cooperativas, cuja estruturação obedecia aos valores básicos do movimento operário, de igualdade e democracia, sintetizados na ideologia socialista, eram tentativas, por parte dos trabalhadores, de recuperar trabalho e autonomia econômica, aproveitando as novas forças produtivas resultantes da Primeira Revolução Industrial. Singer afirma que, embora não seja criação intelectual de alguém, mas uma criação em processo contínuo de trabalhadores em luta contra o capitalismo, os autores socialistas denominados “utópicos” da primeira metade do século XIX teriam influenciado decisivamente para o desenvolvimento da Economia Solidária.

Um argumento importante, que faz um contraponto à visão acima exposta, é trazido por Barbosa (2005)<sup>6</sup>, para o qual a vinculação da economia solidária a um movimento social e às narrativas anticapitalistas demonstraria uma proposição distinta de enfrentamento do desemprego estrutural e da informalidade do trabalho. Porém, segundo a autora, uma controvérsia se instalaria na base argumentativa e de atuação dos sujeitos políticos envolvidos: a economia solidária acompanha as recentes tendências dominantes no mundo capitalista contemporâneo quanto aos programas de geração de renda em consonância com a reestruturação produtiva e desregulação no campo da proteção social. A resposta a isso, no contexto material e ideológico, seria fomentar formas de ocupação: algumas vezes, ampliando o espaço econômico nas periferias e áreas empobrecidas do campo e da cidade, enquanto, também se fomenta, por outro lado, a cultura do autoemprego, o que contribui significativamente para essas novas ideias das classes dominantes.

---

<sup>6</sup> BARBOSA, Rosângela Nair de Carvalho. A Economia Solidária Como Política Pública: uma tendência de geração de renda e ressignificação do trabalho no Brasil. Tese de doutorado. Puc-SP 2005

### 1.1.2. POLÍTICAS PÚBLICAS EM ECONOMIA SOLIDÁRIA

Com o processo de redemocratização do Brasil a partir da década de 1980, as forças democráticas tinham como horizonte um projeto ampliado e participativo, tendo como um dos seus principais elementos a ampliação da participação política na esfera pública, assim como a criação de mecanismos institucionais de participação e elaboração de políticas públicas. Tal projeto se deparou, na década de 1990, com uma visão ascendente de base neoliberal que propunha a redução do tamanho do Estado, ao mesmo tempo em que estimulava maior presença das organizações da sociedade civil na execução das políticas públicas. As duas visões trazem como perspectiva não o cidadão enquanto indivíduo, mas sua expressão coletiva, em sua grande maioria em estruturas associativas. Segundo Bucci (2006):

O Estado brasileiro constituído após a Revolução de 1930 é, portanto, um Estado estruturalmente heterogêneo e contraditório. É um Estado Social sem nunca ter conseguido instaurar uma sociedade de bem-estar: moderno e avançado em determinados setores da economia, mas tradicional e repressor em boa parte das questões sociais.<sup>7</sup>

Com tais mudanças, a transferência de renda ao capital, que levou a uma superexploração do trabalho, faz-se por meio de um mecanismo político do processo social contemporâneo, que é a inflexão na atuação do Estado, demonstrando, assim, que essa é uma questão econômica e de poder.

A atuação política mais conservadora e liberal do Estado, principalmente nas décadas de 80 e 90, associada ao recuo das lutas sociais levou a condições políticas e culturais favoráveis à interiorização das desregulações sociais enquanto crença e práticas. As grandes

---

<sup>7</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas - Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

desigualdades advindas dessa prática geraram, então, mais desproporções em favor do capital mundializado, como define Chesnays (1996)<sup>8</sup>. Segundo Pochmann:

Seja qual a resposta, dependendo de onde se queira chegar, torna-se inegável reconhecer o espaço de oportunidades da economia solidária no Brasil. Mesmo no âmbito da atual fase inicial da economia solidária, cabe chamar a atenção para seus limites enquanto não houver a concretização de um conjunto amplo de políticas públicas. (POCHMANN, 2004, p. 23-34)<sup>9</sup>

A promoção da Economia Solidária conta fortemente com entidades de apoio, assessoria e fomento. São organizações públicas e privadas, em geral, sem fins lucrativos, e também prefeituras, que visam a desenvolver ações nas várias modalidades de apoio direto, capacitação, assessoria, incubação, assistência técnica, de gestão e acompanhamento junto aos empreendimentos de Economia Solidária. Segundo o ATLAS (2006), são associações (ONG's), incubadoras universitárias, além de entidades do poder público. Para a SENAES (2013)<sup>10</sup>, no Brasil, a ideia de construção de uma ES começa a ganhar força mediante o grande número de experiências associativas que passam a ser organizadas pelos trabalhadores no meio urbano e rural, em distintos contextos econômicos e sociais, junto a experiências em empresas falidas ou em crise, recuperadas pelos trabalhadores; grupos e associações comunitárias de caráter formal ou informal; associações e cooperativas constituídas por agricultores/as familiares e assentados da reforma agrária; cooperativas urbanas (de trabalho, consumo e serviços); grupos de finanças solidárias, dentre outros. Frente a esse contexto, o movimento social da ES, no Brasil, organiza-se junto aos movimentos populares, durante a redemocratização do país e ganha visibilidade a partir da década de 90. No

---

<sup>8</sup> CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

<sup>9</sup> POCHMANN, Márcio. Economia Solidária no Brasil: possibilidades e limites. In IPEA, Mercado de Trabalho. Nota Técnica. 2004.

<sup>10</sup> Avanços e desafios para as políticas públicas de Economia Solidária no Governo Federal - 2003/2010. Brasília: MTE, SENAES, 2012.

que se refere ao formato dessas políticas públicas, segundo Bucci (2006)<sup>11</sup>, as políticas públicas podem ter distintos suportes legais. Além disso, podem ser expressas em disposições constitucionais, ou em leis, ou ainda em normas infralegais, como decretos e portarias e até mesmo instrumentos jurídicos de outra natureza, como contratos de concessão de serviços públicos.

As políticas públicas que incentivam e apoiam iniciativas de Economia Solidária têm por princípio a negação de um sistema único para o trabalho. Assume-se a naturalização da fragmentação e heterogeneidade do trabalho; reconhecem-se as diversas atividades informais com que os trabalhadores ganham seu sustento de forma, vinculando-as em coletivos de produção. Assim, a perspectiva de trabalho é reconceituada, admitindo-se a perspectiva de formalização em cooperativas e associações, não apenas como empresas. Aponta-se esta como a opção para qualificar o trabalho informal em termos de produtividade, aumento de renda e proteção social.

Seria, portanto, a economia solidária a possibilidade de redenção do espúrio trabalho informal que sempre marcou a história trabalhista do país e que cresce estruturalmente nos últimos tempos, em grande medida pela corrosão das garantias trabalhistas. Dessa maneira, observa-se que diversas políticas públicas assumem uma ação propositiva e se faz isso por meio do ampliação do entendimento do trabalho – agora também como trabalho associado, e se intenciona dar estatuto social às práticas econômicas informais, organizadas em produção coletiva. Em quadro elucidativo, Barbosa (2005)<sup>12</sup> sistematiza algumas das principais políticas no âmbito do Governo Federal na área da Economia Solidária:

---

<sup>11</sup> BUCCI, op.cit.

<sup>12</sup> BARBOSA, Rosângela Nair de Carvalho. **A Economia Solidária como Política Pública: uma tendência de geração de renda e ressignificação do trabalho no Brasil**. Tese (Doutorado em Serviço Social) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 2005

**Figura 1. Quadro demonstrativo da transversalidade da Economia Solidária no Governo Federal<sup>13</sup>**

ORGÃO	PRINCIPAIS AÇÕES/PROGRAMAS INTERFACE COM SENAES
1) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Fomento ao cooperativismo através de capacitação tecnológica, educação associativista, estímulo a exportação, formação e ocupação de incubadoras de cooperativas populares, desenvolvimento de ações de cooperação entre cooperativas e financiamento de cooperativas (DENACOOOP- Departamento Nacional de Cooperativismo da Secretaria de Apoio Rural e Cooperativismo do Ministério)
2) Ministério das Cidades	Programa de Crédito Solidário – Programa habitacional com juro zero e pagamento em até 240 meses, para famílias que ganham até 3 salários mínimos, organizadas em associações ou cooperativas habitacionais ( Portaria 361/24-8-2004 / recursos do Fundo de Desenvolvimento Social)
3) Ministério do Desenvolvimento Agrário	Projeto de Comércio Ético e Solidário – promoção de feiras e mostras para realização de redes solidárias de produção e comércio e de articulação das potencialidades locais como alternativa concreta de negócios (SRA- Secretaria de Reordenamento Agrário) Desenvolvimento Local de regiões de reforma agrária e agricultura familiar onde se destaca o fortalecimento de sistemas associativos e cooperativos (SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial). Fortalecimento da produção e comercialização da agricultura familiar através do PRONAF ( SAF – Secretaria de Agricultura Familiar).
4) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Programa Fome Zero – a) Geração de Emprego e Renda: aumento do volume de crédito do BNDES, CEF e BB para pequenas empresas e fortalecimento de agências de microcrédito solidárias; b) Incentivo à Agricultura Familiar por meio de cooperativas de produção e comercialização; c) Amazônia Solidária, voltado para fortalecimento econômico e social sustentável da Amazônia através de associações e cooperativas agroextrativistas.
5) Ministério da Educação	Programas de extensão de apoio e/ou fomento a iniciativas de economia solidária e incubagem – Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares. Ações educativas escolares no âmbito de atividades curriculares de educação profissional e educação no campo
6) Ministério do Meio Ambiente	De modo difuso no conjunto de ações sobre desenvolvimento sustentável e agroextrativismo.
7) Ministério da Ciência e Tecnologia	Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares – PRONINC – destinado ao fomento de incubadoras universitárias para cooperativas populares.
8) Ministério das Minas e Energia	Formação de cooperativas junto a setor de mineração
9) Secretaria Nacional Especial para Políticas Públicas de Promoção da Igualdade Racial	Ações de natureza produtiva e de consumo que favoreçam a igualdade racial, étnica e de gênero, com destaque para as comunidades Quilombolas.

Fonte: Elaboração da autora a partir de documentos e depoimentos públicos de membros da SENAES

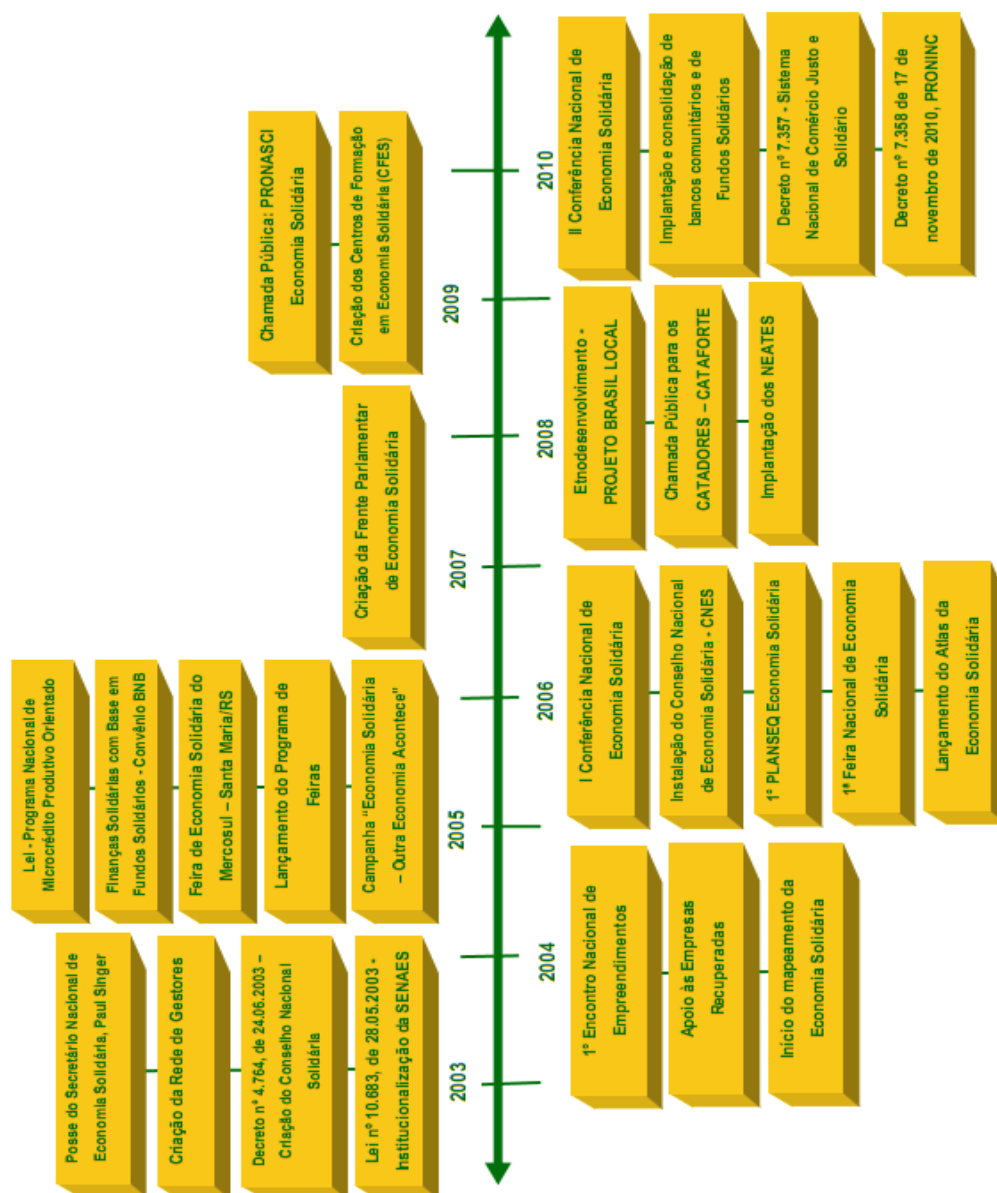
A Secretaria Nacional de Economia Solidária, criada no início do governo Lula em 2003, dentro da estrutura do Ministério do Trabalho e Emprego, tem por escopo apoiar e induzir o crescimento das iniciativas em

<sup>13</sup> Barbosa, op. cit



Economia Solidária, em seu relatório publicado em 2013, assim apresenta a síntese de sua linha do tempo que demonstra ações de apoio e incentivo à iniciativas de ES:<sup>14</sup>

**FIGURA 2 – Linha do Tempo de Atuação da SENAES**



Fonte: Avanços e desafios para as políticas públicas de Economia Solidária no Governo Federal - 2003/2010. Brasília: MTE, SENAES, 2012.

<sup>14</sup> SENAES, 2012, op. cit, pg. 22.

E ainda, uma síntese dos investimentos realizados pela SENAES<sup>15</sup>:

**FIGURA 3 - Distribuição de Projetos por ações agregadas (2003-2010) SENAES**

<b>AÇÕES AGREGADAS</b>	<b>Projetos</b>	<b>%</b>	<b>R\$</b>	<b>%</b>
Promoção do desenvolvimento local e Economia Solidária	28	6%	56.392.569,24	27%
Apoio a incubadoras de economia solidária	82	19%	29.398.672,34	14%
Apoio e fomento a empreendimentos de catadores de materiais recicláveis	28	6%	20.861.868,15	10%
Formação de formadores, agentes e trabalhadores da economia solidária	29	7%	20.218.556,52	10%
Apoio às finanças solidárias (bancos comunitários, fundos rotativos etc.)	71	16%	17.782.177,99	9%
Comercialização solidária	31	7%	15.455.305,83	7%
Fortalecimento institucional da economia solidária	19	4%	11.462.117,15	6%
Mapeamento da economia solidária no Brasil	48	11%	9.646.508,00	5%
Fomento a empreendimentos econômicos solidários e redes de cooperação	51	12%	8.611.971,18	4%
Assessoria técnica a empreendimentos econômicos solidários	17	4%	5.049.846,18	2%
Apoio e assessoria a empresas recuperadas por trabalhadores em regime de autogestão	9	2%	5.012.376,74	2%
Centros Públicos de Economia Solidária	19	4%	4.562.372,09	2%
Outros - diversos	3	1%	1.824.000,00	1%
<b>TOTAL</b>	<b>435</b>	<b>100%</b>	<b>206.278.341,41</b>	<b>100%</b>

Fonte: Pesquisa SENAES - SOLTEC/UFRJ, 2011

No que se refere à consistência e força institucional dessas políticas, França Filho (2002)<sup>16</sup> aponta que elas apresentam grandes desafios para sua efetividade; o maior deles diz respeito ao nível de fragilidade institucional sob o qual repousa tais políticas. Este tem a ver com a ausência de um marco institucional que fortaleça esse campo de práticas, o que torna as iniciativas políticas desse gênero muito vulneráveis em relação às conjunturas políticas.

<sup>15</sup> SENAES, 2012, op. cit. pg. 26

<sup>16</sup> FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. Terceiro Setor, Economia Social, Economia Solidária e Economia Popular: traçando fronteiras conceituais. In **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 12, nº1, p. 09-19, junho de 2002.

Deve-se somar a isso o próprio reconhecimento institucional ainda limitado do tema e sua incompreensão importante em muitos contextos, ficando o êxito institucional relativo em alguns casos muito dependente das características e sensibilidade do gestor público responsável pela política.

Já, no que se refere ao debate sobre o conceito de políticas públicas e sua formatação jurídica e os diversos processos pelos quais passam as políticas públicas, Bucci (2006)<sup>17</sup> define que Política Pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – que busca coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, com o objetivo de realizar as funções socialmente relevantes e politicamente determinadas. Segundo a autora, a política pública deve visar à realização de objetivos definidos, expressando a escolha de prioridades, a reserva de meios necessários à sua compreensão e o intervalo de tempo em que se espera o alcance dos resultados.

Dessa maneira, nota-se que há diferença substancial quanto a políticas de Estado e políticas de governo, seja do ponto de vista da sua profundidade, duração ou alcance. Bucci (2006)<sup>18</sup> ainda sintetiza a diferença entre políticas públicas de governo e de Estado, considerando que a política pública tem um componente de ação estratégica, ou seja, incorpora elementos sobre a ação necessária e possível naquele momento determinado, naquele conjunto institucional e projeta-os para o futuro mais próximo. No entanto, há políticas cujo horizonte temporal é medido em décadas – são as chamadas “políticas de Estado –, e há outras que se realizam como partes de um programa maior, são as ditas ‘políticas de governo’”(BUCCI, *ibidem*, p.19).

Assim, nota-se que, ainda que de maneira débil e desconexa, há evidências de que as Políticas Públicas de Economia Solidária, mesmo considerando-se seu significativo avanço nos oito anos de Governo Lula, não

---

<sup>17</sup> BUCCI, *op. cit.*

<sup>18</sup> BUCCI, *ibidem*, p. 19

são centrais em nenhuma das ações do Governo Federal, seja essa Política Pública de Estado ou de governo. Fato inclusive reconhecido pela própria SENAES (2012) quanto à constatação da necessidade e viabilidade da consolidação da ES como política de Estado. Portanto, isso significaria avançar na institucionalização e na ampliação das Políticas Públicas de Economia Solidária, tornando esta permanente na estrutura do Estado Brasileiro. Exemplo dessa desconexão entre as políticas é que, no mesmo ano da criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária, em 2003, o Governo Federal, por meio da Advocacia Geral da União, firma Termo de Ajuste de Conduta, comprometendo-se a não mais contratar algumas cooperativas de serviço. Tais contradições não se dão apenas na relação Ministério Público, Executivo e Judiciário. Elas surgem inclusive no âmbito do próprio Governo Federal, como demonstra SENAES (2013)<sup>19</sup>, a qual expõe que uma das primeiras demandas recebidas pela Secretaria, ainda antes de ser formalmente criada, foi a solicitação da Confederação Brasileira das Cooperativas de Trabalho (COOTRABALHO) para que intercedesse junto aos auditores fiscais do MTE, no sentido de solicitar que fossem mais criteriosos na fiscalização das cooperativas deste segmento. Isso porque, segundo a entidade, o Ministério vivia uma contradição: por um lado, criava uma secretaria para estimular o cooperativismo, e, por outro, combatia o trabalho das cooperativas, como se todas fossem fraudulentas. Ainda segundo a Secretaria, considera-se que um dos principais avanços nessa área foi a ampliação do tema trabalho, para além do tradicional e constituído tema do trabalho individual e subordinado, trazendo à tona o trabalho cooperado e associativo.

Como o Estado pode ter políticas públicas de fomento à Economia Solidária e, de outro lado, via assinatura de Termos de Ajustamento de Condutas com o Ministério Público do Trabalho e outros órgãos, combater os resultados dessas políticas públicas?

---

<sup>19</sup> SENAES, op. cit., 2012. p. 30.

## 1.2. Economia Solidária como estratégia de desenvolvimento territorial

A economia solidária do século XXI, diferentemente do que o cooperativismo dos séculos XIX e XX, quando as pessoas buscavam melhorias na qualidade de vida em virtude das precárias condições de trabalho e da patente desigualdade social, advém da crise do trabalho assalariado, pois a falta de emprego levou milhões de pessoas à busca por alternativas de sobrevivência. Segundo Cruz (2006), isso “desemboca na informalidade, na delinquência, ou na economia solidária.”<sup>20</sup>

Na perspectiva de Barbosa (2005), os países de alta renda e força produtiva desenvolvida não, necessariamente, seguiram o modelo do empreendedorismo. Na análise dos dados, verifica-se que a questão da motivação seria ainda mais reveladora dessa variação, pois seria possível distinguir claramente que, nos países de renda alta, o empreendedorismo seria motivado pela oportunidade e, nos países periféricos, nos quais o Brasil está inserido, o principal fator seria a necessidade causada pelo alto percentual de desemprego, desigualdade social e frágil proteção social pública. As variáveis escolaridade e renda, abordadas na pesquisa apresentada pela autora, também, revelam essa realidade social mais perversa entre os países pobres, pois os empreendedores brasileiros não somam mais que cinco anos de estudos, enquanto o índice de diplomação universitária é alto na maioria dos países centrais.

De modo que é possível verificar que o empreendedorismo se constitui de fato numa alternativa de ocupação imposta pela agenda burguesa dominante, ao passo que também é uma escolha política de perspectiva de desenvolvimento e sociabilidade.(BARBOSA, op cit, p.67)

Ainda, a Economia Solidária, de maneira geral, tem se apoiado fortemente na perspectiva territorial, entendendo o espaço como um conjunto

---

<sup>20</sup> CRUZ, Antonio. Políticas Públicas para a Economia Solidária: fronteira entre política social e política para o desenvolvimento local. In: Sociedade em Debate, Pelotas, 2006.

indissociável de sistemas de objetos e de sistema de ações, sendo os primeiros artificiais, como hidrelétricas, fábricas, estradas etc., e com intenção mercantil ou simbólica, enquanto as segundas são racionais, obedecendo a fins e meios hegemônicos. As interações entre objetos e ações dependem da carga de ciência e técnica presentes, além da percepção de que objetos condicionam ações que criam novos objetos ou se realizam sobre eles. Dessa forma, o espaço se transforma, e surgem regiões/lugares diferentes. Fundamental é, ainda, ressaltar a conceituação de desenvolvimento. Segundo Sen (2010, p. 10):

A expansão da liberdade é vista, por essa abordagem, como o principal fim e o principal meio do desenvolvimento. O desenvolvimento consiste na eliminação das privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente. A eliminação de privações de liberdades substanciais, argumenta-se aqui, é constitutiva do desenvolvimento.

Em 2006, foi publicado o *Atlas da Economia Solidária no Brasil*, um mapeamento da Economia Solidária no país. Esse Atlas identificou 14.954 empreendimentos econômicos solidários em 2.274 municípios, localizados nas cinco regiões brasileiras. Considerando a distribuição territorial, a pesquisa destacou uma maior concentração dos empreendimentos na região Nordeste, com 44% (6.549). Os restantes estão distribuídos em: 17% (2.592), na região Sul; 14% (2.144, sendo 641 espalhados por 147 cidades no estado de São Paulo), na região Sudeste; 13% (1.884), na Região Norte, e 12% (1.785), na região Centro-oeste. Os baixos índices socioeconômicos da região Nordeste podem ser relacionados à grande concentração de EES nessa região, uma vez que tais experiências podem representar uma opção importante de trabalho e renda para pessoas que se encontram excluídas do mercado de trabalho.

Metade (50%) dos EES atua exclusivamente na área rural, 33% exclusivamente na área urbana e 17% atuam tanto na área rural quanto

urbana. No Sudeste, 60% atuam na área urbana (é a maior porcentagem entre as regiões), 27%, na área rural e o restante, em ambas as áreas.

Quanto às atividades desenvolvidas pelos grupos, temos: Produção Agropecuária, Extrativismo e Pesca (41%); Produção e Serviços de Alimentos e Bebidas (18%); Produção de Artefatos Artesanais (14%); produção Têxtil e Confecções (9%); Prestação de Serviços (6%); Produção Industrial (4%); Serviços de Coleta e Reciclagem de Materiais (3%); Produção de Fitoterápicos, Limpeza e Higiene (2%); Serviços Relativos a Créditos e Finanças (1%); Produção Mineral (0,5%) e Produção e Serviços Diversos (1,5%). Esses dados confirmam a presença de empreendimentos associativos na área rural, voltados, principalmente, para a produção agrícola, extrativismo e pesca.

Quanto ao compromisso e a participação social dos EES, do número total, 58,2% afirmaram participar de movimentos sociais e populares e 42,2% de redes ou fóruns de Economia Solidária. Avaliando-se a situação da região Sudeste, constatou-se que cerca de 50% dos EES participam de movimentos sociais e populares, e a mesma porcentagem participa de redes ou fóruns de Economia Solidária, enquanto quase 60% deles têm algum tipo de envolvimento em ação social ou comunitária. A cooperação entre os empreendimentos apresentou baixos índices na pesquisa. Os atos levados em consideração pela pesquisa para definir se um EES efetua a cooperação com outro(s) EES ou não foram a aquisição de insumos dos próprios associados ou de outros empreendimentos econômicos solidários e a comercialização/troca de seus produtos ou serviços com outros empreendimentos da Economia Solidária. Aproximadamente um terço dos empreendimentos afirmou estar nessa situação (37%), dentre eles, o Sudeste é a região com o pior índice, com apenas 26%.

Em relação às dificuldades enfrentadas, as mais comentadas relacionam-se à comercialização dos produtos da atividade (61%), acesso ao crédito (49%), e apoio ou assistência técnica (27%). Os EES do Sudeste apresentam a mesma dificuldade da média nacional no que se refere à comercialização (cerca de 60%), menor dificuldade em relação ao crédito (cerca de 30%) e ao apoio ou assistência técnica (cerca de 20%).

De acordo com a pesquisa, 13% dos EES não são organizados com vistas à obtenção de resultados financeiros ou não informaram essa finalidade. Entre os EES que se organizam em torno de uma atividade econômica, 38% conseguem obter sobras em suas atividades, 33% não as obtêm, mas conseguem arcar com as despesas realizadas, e 16% não obtiveram faturamento suficiente para pagar suas despesas. No que se refere à retirada, 50% apresentaram retirada com valor de até meio salário mínimo. Em 26,1%, a remuneração é de meio a um salário mínimo. Cerca de 15% dos empreendimentos obtêm retiradas que giram em torno de 1 a 2 salários mínimos, em 7% a 8%, entre 2 e 5 salários, e apenas 1% a 2% dos empreendimentos conseguem proporcionar retiradas acima dos 5 salários mínimos para seus sócios.

Foi verificado que mais de um milhão e 250 mil pessoas estão associadas nos EES, e mais de 25 mil trabalhadores e trabalhadoras, embora não-sócios, possuem algum vínculo com os empreendimentos. Destes, 498.918 atuam em EES rurais, 268.911 em EES urbanos e 482.872 em EES simultaneamente rurais e urbanos.

No que se refere à questão de gênero, foi constatado que do número total dos participantes associados aos EES, 450.663 (36%) são mulheres e 801.219 (64%) são homens, que estão distribuídos da seguinte maneira: das mulheres (sobre os 36%), 33,7% (SE 27,2%) encontram-se em EES atuantes na área rural; 47,4%, na área urbana e 32%, nas áreas rural e urbana; já os homens (sobre os 64%), 66,3% estão nos EES da área rural; 52,6%, na área urbana e 68%, nas áreas rural e urbana. Há cerca de 2.300 empreendimentos constituídos exclusivamente por mulheres (16%), cerca de 1.500 cujos sócios são unicamente homens (11%), e os restantes (73%) são formados por homens e mulheres.

Quanto à forma de organização, 54% estão sob o formato de associação, 33% são grupos informais, 11%, cooperativas, 2%, em outras formas de organização. Somando-se as associações, que estariam em um formato jurídico inadequado, conforme demonstrado no subitem anterior, e os grupos informais, chega-se a um resultado de que 87% dos empreendimentos



de Economia Solidária estariam na ilegalidade, ou ao menos, em um formato inadequado do ponto de vista jurídico.

Assim, percebe-se que a implementação de políticas em Economia Solidária tem um forte cunho territorial. Sobre essa questão, defende Ferreira (2010)<sup>21</sup> que a abordagem Territorial do Desenvolvimento ou Desenvolvimento Territorial prevê a reestruturação do conjunto de políticas públicas e do sistema de gestão do Estado, a descentralização a partir da democracia participativa, em que a democracia se tornaria sinônimo de local. Buscam-se, a partir disso, novos referenciais para a orientação dos modos de representar, agir e fazer. Há a transformação do território em instrumento, tecnologia, meio de gerar trabalho, renda, novos atores e relações de poder, novas redes sociais baseadas em relações de parceria. Dessa maneira, o desenvolvimento se daria por meio de formas alternativas, devido ao foco nas particularidades de cada lugar em detrimento do pensamento que pretende globalizar todos os territórios. Seriam, portanto, processos de desenvolvimento que não têm sua operacionalização imposta, mas têm como protagonista a própria população.

Segundo França Filho (2006)<sup>22</sup>, existem duas concepções no que se refere à visão da implementação da política de Economia Solidária, que pode ser divididas em concepção insercional-competitiva, a qual tem como foco a qualificação profissional, e a concepção sustentável solidária. Esta, para o autor, é uma concepção que consiste, sobretudo, na construção de estratégias territoriais de desenvolvimento em torno do fomento de uma outra dinâmica econômica, baseada na construção e fortalecimento de circuitos socioprodutivos locais integrados ao tecido das relações sociais, políticas e culturais de um lugar. Além de uma política de geração de trabalho e renda para parcelas marginalizadas da sociedade; trata-se, portanto, de uma

---

<sup>21</sup> FERREIRA, Danilo Malta. **Economia Solidária como estratégia para o desenvolvimento territorial: atuação da INCOOP no Jardim Gonzaga e entorno**. Dissertação de Mestrado. UFSCar, 2010

<sup>22</sup> FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho. Políticas públicas de economia solidária no Brasil: características, desafios e vocação. In FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho et al (Orgs.). *Ação pública e economia solidária: uma perspectiva internacional*. Porto Alegre: Ed. Da UFRGS, 2006. p. 259-267.

concepção de política estratégica, na medida em que pensa o desenvolvimento centrado em contextos territoriais específicos.

Dessa forma, a proposta de atuação consiste em utilizar a conjuntura da Economia Solidária apontada acima como espaços de organização da sociedade, pois estes são mais do que indivíduos ou pessoas jurídicas, mas coletivos concretos ou entes organizados, que apresentam, portanto, forte legitimidade nos territórios em que atuam. A proposta de uma política de Economia Solidária não seria a de promover saídas individuais, uma forma tão reforçada pelo ordenamento jurídico existente, segundo uma lógica de empreendedorismo pautada em valores de competição e sucesso pessoal. Conclui França Filho (*op. cit.*) que as iniciativas apoiadas no âmbito da ES são pensadas em termos da possibilidade de constituição de circuitos socioprodutivos mais amplos, que se articulam no espaço de um território específico, onde a maior importância é atribuída à organização dos grupos e fortalecimento das redes sociais e políticas, com o fomento do associativismo local. Trata-se de buscar operar novas institucionalidades ou marcos regulatórios territoriais, ressignificando-se o sentido das práticas econômicas que vão se operar em relação estreita com a própria vida social, política, cultural e ambiental nos seus respectivos territórios. O econômico passa a fazer sentido apenas em relação a outras esferas da vida local, assim como, enquanto modo de articulação associativa entre produtores e consumidores locais a fim de evitar processos de exclusão.

A perspectiva da implementação da Economia Solidária como estratégia de desenvolvimento territorial também é um dos escopos da SENAES (2012)<sup>23</sup>, cuja compreensão da ES enquanto estratégia para promoção de desenvolvimento sempre esteve na atuação da secretaria, ao considerar e atuar no contexto próprio das comunidades, principalmente as urbanas, junto às quais ela passou a desenvolver suas políticas como forma de potencializar processos endógenos de mobilização das capacidades locais, sejam elas humanas, sociais, políticas e culturais, seja ainda pela ampliação ou pelo

---

<sup>23</sup> SENAES, *op. cit.*, p. 74

aproveitamento das potencialidades econômicas locais, que estimulam o aprofundamento das relações de democracia e cidadania, cuja finalidade seria o “bem-viver coletivizado”. Posteriormente, tais políticas teriam por objetivo inserirem-se e contribuir em algumas dinâmicas mais amplas que, em certa medida, passaram a orientar a ação do Governo no tema Desenvolvimento. Isso pode ser constatado, pois o Desenvolvimento Urbano, segundo o Ministério das Cidades, pode ser definido como melhoria das condições materiais e subjetivas de vida nas cidades, com diminuição da desigualdade social e garantia de sustentabilidade ambiental, social e econômica. Ao lado da dimensão quantitativa da infraestrutura, dos serviços e dos equipamentos urbanos, o desenvolvimento urbano envolveria também uma ampliação da expressão social, cultural e política do indivíduo e da coletividade, em contraponto aos preconceitos, a segregação, a discriminação, ao clientelismo e a cooptação (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

### **1.3. Economia Solidária e seu lugar no Ordenamento Jurídico. Contradições entre legalidade e legitimidade**

Considerando-se que o objetivo da presente pesquisa é o de buscar, no ordenamento jurídico brasileiro, se o este seria capaz de atender às necessidades do associativismo produtivo, em especial, o cooperativismo popular e as estruturas organizativas da Economia Solidária, propomo-nos a refletir sobre de que forma os atuais empreendimentos econômicos solidários esbarrariam no modelo jurídico vigente e quais os obstáculos a serem superados. Esse modelo não é apenas positivado, mas também interpretativo, já que sua legitimidade também – essa é uma hipótese da qual partimos – é contestada pelo Ministério Público do Trabalho, o que será abordado com mais ênfase no capítulo 4.

### 1.3.1. FORMALIZAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS ECONÔMICO-SOLIDÁRIOS

No que tange à Economia Solidária e ao cooperativismo popular como um todo, há um limitador de difícil superação: a interpretação jurídica do Liberalismo no Brasil que cria a pessoa jurídica, representação formal da coletividade e que na sua constituição abandona a complexidade das relações coletivas e sua autonomia. Para França Filho (2002)<sup>24</sup>, com a noção de Economia Solidária, a questão que se coloca é aquela de um novo relacionamento entre economia e sociedade. Certas características organizacionais, particularmente no que se refere ao aspecto democrático da organização do trabalho, são sublinhadas na apreensão desse termo, sobretudo da inscrição sociopolítica das experiências que fundam essa noção. Esta é a razão pela qual entendemos que, para além de um conceito servindo para a identificação de certo número de experiências com um estatuto diferente daquele da empresa capitalista, a noção de economia solidária remete a uma perspectiva de regulação, colocada como uma questão de escolha de um projeto político de sociedade. Isso se dá em função da dimensão histórica desse fenômeno e das suas características fundamentais. Admitir a possibilidade de outra forma de regulação da sociedade através da ideia de economia solidária significaria reconhecer outra possibilidade de sustentação das formas de vida de indivíduos em sociedade, não centradas nas esferas do Estado e do mercado.

Nota-se que a grande questão do marco-legal para a Economia Solidária pode ser dividida em três pontos: particularidade da Economia Solidária nas reformas, sejam elas tributária, previdenciária ou trabalhista; diferenciação da economia solidária perante a dinâmica econômica como um todo e seu tratamento tributário e de comercialização; e regulação do trabalho. Essa questão é reconhecida pela SENAES (2012)<sup>25</sup>, ao deixar consignado em seu

---

<sup>24</sup> FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. *Terceiro Setor, Economia Social, Economia Solidária e Economia Popular: traçando fronteiras conceituais*. In **Bahia Análise & Dados, Salvador**, v. 12, nº1, p. 09-19, junho de 2002.

<sup>25</sup> SENAES, 2012, *op. cit.*, p. 44.

relatório que o crescimento e fortalecimento da ES, que envolve uma diversidade de relações e instituições, ainda não apresenta um correspondente jurídico que comporte sua complexidade e realidade. Assim, muitas das iniciativas de ES se utilizam da forma jurídica da cooperativa para se regularizarem. Contudo, a legislação cooperativista existente hoje é limitada para dar conta da realidade de todas as necessidades. Sobre a inexistência de estatutos legais que garantam o adequado desenvolvimento da Economia Solidária, na visão de Pochmann (2004)<sup>26</sup>, emergem cinco grandes lacunas, cujo papel das políticas públicas pode ser determinante no fortalecimento e consolidação da economia solidária no país. Salienta-se a necessidade de uma definição a respeito da regulação pública que defina o estatuto da economia solidária. Assim, pode-se enfrentar a lacuna decorrente do vazio legal que confunde a ética solidária com concorrência desleal e mesmo com falsas cooperativas que fraudam os direitos legítimos dos empregados assalariados, ou seja, trata-se da constituição de um código próprio do trabalho sob o regime da economia solidária.

No que se refere às demandas do marco-legal da Economia Solidária, segundo Gediél (2003)<sup>27</sup>, as características delas seriam pontuais e, geralmente, elas decorrem da absoluta inadequação da legislação vigente, para tratar da vida associativa, dos modelos autogestionários e das cooperativas, porque o direito não foi pensado para o trabalho coletivo, para as realidades coletivas. Nessa perspectiva, o direito tem uma visão individualista e, quando um grupo se organiza sob formas associativas, este se expressa, juridicamente como uma unidade (pessoa jurídica), embora por trás dessa unidade se esconda uma pluralidade e uma diversidade que não consegue ser, de maneira alguma, captada pela forma jurídica. Portanto, há uma ditadura da forma jurídica que não responde às necessidades do grupo, das atividades e da complexidade de inserção desse grupo no mercado.

Como demonstra o **Atlas da Economia Solidária** (2006), 84% dos empreendimentos econômicos solidários formalizados são cooperativas e

---

<sup>26</sup> POCHMANN, Márcio. Nota Técnica. **Revista do IPEA**, agosto 2004.

<sup>27</sup> GEDIÉL, José Antonio. Marco Legal e as Políticas Públicas de Economia Solidária, in **Cadernos da Fundação Luis Eduardo Magalhães**, 2003, p. 115-122

associações. Ainda quanto à forma de organização, os empreendimentos econômicos solidários estão distribuídos em: cooperativas, associações, grupos informais e outros (Sociedades Mercantis, entre outros). No Brasil, a maior parte dos empreendimentos está organizada sob a forma de associação (54%), seguida dos Grupos Informais (33%) e Organizações Cooperativas (11%) e outras formas de organização (2%). Essa distribuição é diferenciada de acordo com as regiões. Nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste predomina o perfil nacional, diferentemente das regiões Sul e Sudeste, onde há uma menor participação das associações e maior participação dos grupos informais.”

Ao longo dos anos, a figura jurídica associativa sempre deu conta da roupagem institucional para diversas formas de expressão de grupos dentro da sociedade brasileira. Ao analisar o Código Civil de 1916, revogado pelo atual Código Civil de 2002, o artigo 16 classificava as pessoas jurídicas de direito privado como: “sociedades civis, religiosas, pias, morais, científicas ou literárias, as associações de utilidade pública e as fundações; sociedades mercantis.” Tal classificação não diferenciava as sociedades civis, que tinham finalidade lucrativa, das associações, que não tinham finalidade lucrativa. Porém, o Código Civil de 2002 distingue com clareza as categorias de pessoas jurídicas de direito privado. Segundo a lei, associações são constituídas pela união de pessoas para fins não econômicos (art. 53); fundações que são constituídas por uma dotação especial de bens, que especificará para o que de destina; sociedades (empresariais) que têm finalidade econômica e distribuem entre os sócios os resultados (art. 981). Estas podem ser sociedades empresariais ou cooperativas; as organizações religiosas; os partidos políticos; as empresas individuais de responsabilidade limitada.

Como afirma Rech (2000), a iniciativa cooperativista nunca foi efetivamente apoiada, principal motivo pelo qual a participação percentual da população em cooperativas tem sido pouco relevante no decorrer dos anos. Segundo Rech (ibidem, p. 16), “Ao longo de nossa história, ao contrário, sempre houve quem se preocupasse em limitar as suas possibilidades”. Desse modo, com os limites impostos (pelo poder público principalmente) e pela pouca tradição de iniciativas econômicas coletivas, o cooperativismo brasileiro

nunca conseguiu grande desenvolvimento. Rech (ibidem) aponta o número de 4.000 cooperativas em todo o território nacional, no ano de 1960, com maior concentração no Sul do país. Em 1981, havia 3.833 cooperativas em todo o Brasil, e, em 1998, o número aumentou para 5.102 <sup>28</sup>

### **1.3.2. ECONOMIA SOLIDÁRIA E SUA LEGALIDADE**

A Lei 5.764 de 16 de dezembro de 1971, que rege atualmente o assunto, feita durante a ditadura civil-militar, que perdurou de 1964 a 1984, acarretou a concentração das cooperativas nas mãos dos grandes produtores e industriais (RECH, 2001). Essa Lei impôs uma estrutura muito rígida na organização das cooperativas, de modo que, ao invés de permitir o desenvolvimento do modelo cooperativista, acabou por impor tantos limites que tornou difícil sua constituição e funcionamento. Nesse período, o cooperativismo se tornou fortemente regulado e centralizado devido ao monopólio da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), organização de representação oficial imposta pela Lei 5.764/71. A deficiência e ostracismo dessa lei, inclusive é reconhecida pela SENAES (2013) <sup>29</sup>, pois, em relação à Lei Geral do Cooperativismo, o atual marco regulatório do cooperativismo está amplamente superado, por um lado, pela Constituição Federal de 1988 e pelo Novo Código Civil e, por outro, pelo próprio desenvolvimento das experiências cooperativas nas últimas décadas, já que estas se espalharam e se fortaleceram em outros setores, crescendo em número e complexidade. Diante dessa constatação, desde a década de 90, projetos de leis tramitam no Congresso Nacional, propondo um novo marco jurídico para o cooperativismo no Brasil.

A Constituição Federal de 1988 abriu algumas perspectivas de liberalização do sistema cooperativista, tal qual a proibição da obrigatoriedade de filiação em qualquer instância de representação oficial ou extraoficial e da

---

<sup>28</sup> RECH, Daniel. Cooperativas: uma alternativa de organização popular. Rio de Janeiro: DP&A editora, 2000.

<sup>29</sup> SENAES, 2012, op. cit. pg. 47.

interferência de organismos externos, sejam eles estatais ou paraestatais (art. 5º, inciso XVIII).

Em 1994, com a alteração do artigo 442 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) pela Lei 8.949, ocorreu um grande crescimento no número de cooperativas de trabalho existentes no país. O parágrafo único, criado no artigo 442, 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.” Esse dispositivo se tornou muito controverso, pois muitos juristas entendem-no como uma forma de ensejar a iniciativa de cooperativas fraudulentas, e, como consequência, muitas vezes, subjagam tal dispositivo na tentativa de conter a exploração contra os trabalhadores e preservar a primazia da CLT nas relações de trabalho. Pode-se observar que a existência de cooperativas fraudulentas, que objetivam apenas fugir às responsabilidades trabalhistas, acaba estigmatizando esse tipo de sociedade, percebida, muitas vezes, como propícia à fraude.

O ponto central do que tem causado grandes problemas às diversas cooperativas ligadas ao movimento de Economia Solidária, segundo Gediel (2003), aliás, outra questão que seria de difícil tratamento no campo jurídico, diz respeito à oposição entre capital e trabalho nas denominadas “cooperativas de trabalho”, identificadas de maneira mais adequada, como “cooperativas de mão-de-obra”. Tais cooperativas são formadas por pessoas e grupos que têm como única fonte de sobrevivência seu próprio trabalho. Com base em muitas situações de evidente fraude aos direitos sociais dos trabalhadores, foi se formando certo consenso, entre os juristas, que os levou a concluir que todo trabalho associativo ou cooperativo é uma forma de rebaixamento das condições do trabalhador. Esse consenso afasta, portanto, a possibilidade de discussão sobre as formas de autonomia dos trabalhadores, o que acaba gerando grandes problemas para essas cooperativas, como o reconhecimento de vínculo empregatício, por exemplo. Afirma-se ainda que “Dentro dessa



lógica ao trabalhador sobrou apenas o trabalho subordinado.”<sup>30</sup> O quadro a seguir demonstra todo o arcabouço legal acerca do cooperativismo e do associativismo produtivo no Brasil.

**Figura 4. QUADRO DA LEGISLAÇÃO FEDERAL ATINENTE À ECONOMIA SOLIDÁRIA**

<b>Tipo</b>	<b>Lei</b>	<b>Dispositivos</b>	<b>Descrição</b>
<b>Constituição Federal</b>		Arts. 5º, XVIII; 146, III, c, 174, §2º	Direito à livre associação; benefícios tributários; incentivo e estímulo ao cooperativismo e outras formas de associativismo
<b>Código Civil</b>	10.406/2002	Art. 44; 53 à 61 e 1093 à 1096;	Definição de pessoa jurídica; regulação das associações
<b>Cooperativas</b>	5764/1971	Toda a Lei	Descrição de todas as questões cooperativistas
<b>Cooperativas de Trabalho</b>	12690/2012	Toda a Lei	Cooperativas de trabalho divididas em coop. de produção e de serviços a partir de 7 pessoas
<b>Cooperativa Social</b>	9867/1999	Toda a Lei	Trata das cooperativas sociais
<b>Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP</b>	9790/1999	Art. 3º, IX	Permite que uma associação com o título de OSCIP, possa realizar “experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito”
<b>Lei de Licitações</b>	8666/1993	Art.24,inciso XXVII	Dispensa de licitação para Cooperativas de Catadores
<b>Lei de Alimentação Escolar</b>	11947/2009	Art. 14, §1º	Dispensa de licitação e obrigatoriedade de compras da agricultura familiar
<b>Cooperativas de Crédito</b>	130/2009	Toda a Lei	Regula as cooperativas de crédito
<b>Institui Sistema Nacional do Comércio Justo e Solidário</b>	Decreto 7358/2010	Todo o Decreto	Traz definições e regulamenta o apoio ao Sistema Nacional Comércio Justo e Solidário
<b>Cria a Secretaria Nacional de Econ. Solidária</b>	Decreto 5063/2004	Arts. 18,19 e 20	Atribuições e estrutura da Secretaria Nacional de Economia Solidária

Fonte: Elaborado pelo autor.

<sup>30</sup> GEDIEL, José Antonio. Marco Legal e as Políticas Públicas de Economia Solidária, in Cadernos da Fundação Luis Eduardo Magalhães, 2003, p. 115-122

As cooperativas de trabalho, caso do objeto em estudo, enquadram-se plenamente na legislação nacional, pois são consideradas cooperativas sociedades de pessoas, de natureza civil, que têm personalidade jurídica própria, organizadas não para a obtenção de lucro, mas para a prestação de serviços a seus associados. Antes mesmo da edição da lei 12690/2012, que trata das cooperativas de trabalho, a legislação em vigor já permitia a existência de cooperativas nos moldes da estudada no presente trabalho. Reforçando a legalidade, Rizzardo defende:

O ordenamento jurídico pátrio admite a cooperativa de trabalho (art. 442, parágrafo único, da CLT e Lei nº5.764/71), que pode ser de produção ou de serviços. A cooperativa de prestação de serviços pode ser intermediadora de mão de obra, em caráter permanente, desde que seja para atividade-meio da tomadora dos serviços e não haja subordinação do trabalhador cooperado à tomadora dos serviços nem a personalidade na prestação dos serviços (Súmula nº 331 do TST). Ademais, os traços distintivos na verdadeira cooperativa, em contraprestação à fraudulenta (cf. Recomendação nº 193 da OIT), são a espontaneidade na formação, a autonomia dos cooperados, a autogestão da cooperativa e a liberdade de associação. (RIZZARDO, 2012,)<sup>31</sup>

Ressalte-se ainda que, no caso da Cooperlimp, não havia subordinação por parte da tomadora de serviços, pois o trabalho era determinado na contratação do serviço e não diariamente pela tomadora. Ainda assim, em que pese certa regularidade da mesma pessoa no posto de trabalho, as escalas também eram determinadas internamente à cooperativa e não, com o tomador de serviço.

---

<sup>31</sup> RIZZARDO, Arnaldo. Direito de Empresa. São Paulo: Forense, 2012

### 1.3.3. ECONOMIA SOLIDÁRIA E SUA LEGITIMIDADE

Em que se pese o forte respaldo legal, o ordenamento jurídico brasileiro, de maneira geral, não é capaz de atender plenamente às necessidades do Associativismo Produtivo, em especial o cooperativismo popular e as estruturas organizativas da Economia Solidária. Assim, os empreendimentos econômicos solidários esbarram no modelo jurídico vigente. Na constitucionalização de direitos, em especial o direito à livre associação, a autonomia coletiva é relativizada, pois a pessoa jurídica, a ficção inventada pelos juristas para formatação das coletividades, é limitada pelo Direito. Isso porque o sujeito de direito e a pessoa humana têm tempo, história e território determinado, o que dificulta assim, o ajustes de empreendimentos econômico solidários à padrões previamente definidos pela legislação. Nos casos em que o ordenamento jurídico atual seja insuficiente para atender aos objetivos da Economia Solidária, vale ressaltar a crítica ao positivismo jurídico elaborado por Dworking:

[...] quando advogados raciocinam sobre ou questionam direitos ou obrigações, particularmente nos casos difíceis em que nossos problemas com esses conceitos parecem mais agudos, eles usam padrões (*standards*) que não funcionam como regras, mas operam diferentemente como princípios, políticas (*policies*) e outras espécies de padrões. [...] Chamo política aquele tipo de padrão que estabelece um objetivo para ser atingido, geralmente uma melhoria de caráter econômico, político ou social na comunidade [...] e princípio um padrão que deve ser observado, não porque vá proporcionar ou assegurar uma questão econômica, política ou social considerada desejável, mas porque é uma exigência de justiça, equidade ou alguma outra dimensão de moralidade.(DWORKING, 2012,)

Dentro ainda da discussão sobre a essência liberal do nosso ordenamento jurídico, se, por um lado, o Estado atua no sentido de evitar o controle social da produção e faz isso, impondo a contraditória relação entre

iguais que são livres, o que, em tese, garantiria a eficácia da força de trabalho no processo de exploração, além de criar uma estrutura legal que normatiza a relação de forças desproporcional como equivalentes, operando o despotismo no trabalho, com a salvaguarda estatal para a propriedade, meios de produção e produto e controladores. Por outro lado, o Estado atua para reprimir supostos abusos e fraudes à legislação da trabalhista por terceiros que teriam por objetivo não cumprirem as legislações de proteção dos trabalhadores. Para Bucci (2006), o nível de tensão entre as garantias de direitos sociais dentro do ordenamento jurídico brasileiro seria ainda maior, pois a Constituição brasileira de 1988 foi “carregada com os direitos compreendidos na tarefa de redemocratização do país e sobrecarregada com as aspirações relativas à superação da profunda desigualdade social produzida ao longo de sua história.”

As ações em Economia Solidária são estimuladas em termos da possibilidade de constituição de circuitos socioprodutivos mais amplos que se articulam no espaço de um território específico, onde a grande importância é atribuída à organização dos grupos e fortalecimento das redes sociais e políticas, com o fomento e estímulo ao associativismo local. Busca-se operar novas institucionalidades ou marcos regulatórios territoriais, ressignificando o sentido das práticas econômicas que vão operar em relação estreita com a própria vida social, política, cultural e ambiental nos seus respectivos territórios. O econômico passa a fazer sentido apenas em relação a outras esferas da vida local, assim como, enquanto modo de articulação associativa entre produtores e consumidores locais, a fim de evitar processos de exclusão.

As interações intragovernamentais se apresentam, hoje, muito mais como uma vocação para as políticas de Economia Solidária. É importante destacar também as articulações com entidades da sociedade civil, que representam condições para a efetividade de tais políticas. Assim, segundo França Filho (2002), essas políticas não se constroem ou podem ser implementadas prescindindo de razoável grau de articulações que são realizadas, em geral, por organizações da sociedade civil e universidades que acumularam conhecimento acerca dessa realidade de uma economia popular e solidária, bem como dos meios de fomentá-la, que passam a interagir com o

poder público na concepção e implementação de tais políticas. O efeito mais visível dessa articulação entre sociedade civil e Estado, na constituição dessas políticas, encontra-se no próprio formato prático que elas costumam assumir enquanto espaços públicos de discussão, reflexão, elaboração e encaminhamento de propostas e ideias. A ênfase na constituição de centros públicos como estratégia de implementação de tais políticas, como particularmente ilustrado nos casos de Recife e São Paulo, revela talvez aquilo que exista de mais inovador nesse gênero novo de política pública no Brasil, sinalizando novos padrões de definição das relações entre Estado e sociedade.

O autor ainda prossegue afirmando, que há uma tendência de redemocratização significativa das relações entre Estado e sociedade, elas evidentemente não ocorrem sem dificuldades no espaço da constituição de tais políticas. Muitas seriam as tensões e fricções caracterizando tal relação, o que parece apontar um paradoxo constitutivo da sua natureza mesmo, ou seja, o de supor um padrão de relação que é sempre o mesmo de cooperação e conflito. Vale ressaltar que o grau de consistência em tais interações varia de acordo com o nível de organização do campo da economia popular e solidária em cada contexto de realidade, bem como das próprias características e composição desse tecido organizativo local. Ou seja, o tipo de entidade parceira pode variar significativamente entre uma realidade e outra, com reflexos evidentes sobre a própria consistência da política.

O que fica patente é que a liberdade, no caso, a de livre associação, na busca por melhores condições de vida e de autonomia, não seria apenas o núcleo de fundamentação do Direito, ela é o valor central para uma teoria da legitimidade. A grande questão é a de focalizar o primado de princípios de uma legítima organização social da liberdade. Em autores como Dworkin (2002) e Habermas (1997), tal pressuposto deriva do respeito à democracia e à soberania popular, e, no dizer de Canotilho (2005), permite acompanhar novas leituras dos problemas político-constitucionais nos quadros do pluralismo político, econômico e social.

Dessa maneira, ante a dicotomia proteção dos direitos legítimos dos trabalhadores e o direito à livre associação, no caso, para fins econômicos, a grande questão que fica para os juristas é se livrar de um modelo metodológico

que busca padronizar e assumir a grande complexidade de relações e sentidos. O modelo jurídico que busca a cientificidade, a neutralidade, modelo este que sustenta um discurso jurídico liberal-individualista e a cultura tecnicista-formalista, demonstra um profundo processo de esgotamento como fica patente no escopo da presente dissertação. Segundo Wolkmer (2002), essa “disfuncionalidade” decorre da própria crise de legitimidade, da elaboração e aplicação da justiça, bem como da crescente complexidade das novas formas de produção do capital e das incisivas contradições sociais das sociedades contemporâneas. Natural, então, seria substituir os paradigmas racionais de fundamentação jurídica (jusnaturalismo e positivismo), quando eles não mais acompanham as incontestes transformações sociais e econômicas pelas quais passam as modernas sociedades políticas. Desse modo, a empreitada se reveste de importância na medida em que vai ao encontro de todo um questionamento sobre a premência de construir, no contexto da modernidade latino-americana, um projeto de “superação das tradições relações ético-jurídicas desiguais e injustas”<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. Introdução ao pensamento jurídico crítico. 4. ed., São Paulo: Saraiva, 2002, pg. XV

## **CAPÍTULO 2 – PERGUNTAS, HIPÓTESES, ESTRATÉGIAS GERAIS, COLETA E ANÁLISE DOS DADOS**

A seguir serão apresentados os elementos metodológicos constituintes da pesquisa, bem como a análise dos dados coletados ao longo desse processo.

### **2.1. PERGUNTAS DE PESQUISA**

- Quais são os avanços e dificuldades do movimento de Economia Solidária e os limites jurídicos das várias iniciativas, em particular as cooperativas de trabalho?
- Quais as atuais diretrizes gerais para as políticas públicas de Estado e de Governo que fomentam e garantem as cooperativas de trabalho?
- De que maneira o Estado brasileiro atua de maneira conflitante, por um lado apoiando empreendimentos econômicos solidários, entidades de fomento etc., e por outro lado, atua no processo de criminalização do trabalho associado, por meio de iniciativas como da Advocacia Geral da União e mais enfaticamente do Ministério Público do Trabalho?
- Quais são as variáveis que influenciaram na decisão do MPT em dar inícios aos TAC's em todo o país?
- Quais os impactos em decorrência da aplicação dos TAC's a cooperativas de trabalho organizadas pela população pobre no país?
- Quais variáveis interferem na atuação do Ministério Público do Trabalho ao lidar com Empreendimentos Econômico Solidários?
- Que condições relativas ao papel e atuação do Estado favorecem e quais desfavorecem a existência e o funcionamento de Empreendimento Econômico Solidários?

- A legislação (ou a falta dela) foram fatores determinantes para a aplicação dos TAC's?

## **2.2. HIPÓTESES INICIAIS**

Em um primeiro momento, a hipótese principal que norteia a presente dissertação é a de que as cooperativas de trabalho que se aproximam dos princípios de Economia Solidária, na perspectiva da organização coletiva autogestionária e do trabalho associado, com a inclusão de pessoas historicamente excluídas, foram criminalizadas por interpretações jurídicas equivocadas que levaram à extinção de centenas de postos de trabalhos, e isso teve impactos negativos no território, particularmente o bairro do Gonzaga e entornos no município de São Carlos.

Buscou-se demonstrar que existe um profundo descompasso, em especial pelo caráter temporal, entre o texto normativo do cooperativismo, o entendimento do Estado brasileiro – em especial, o Ministério Público do Trabalho – e a luta travada pelo movimento de Economia Solidária. Das leituras e pesquisas iniciais, parte-se da hipótese de que um órgão estatal, qual seja o Ministério Público do Trabalho, não entende como legítima a atuação de cooperativas de serviços e que atua de maneira a inviabilizá-las. Percebe-se que uma questão de difícil tratamento, no campo jurídico, diz respeito à oposição entre capital e trabalho nas denominadas “cooperativas de trabalho”, identificadas mais adequadamente como “cooperativas de mão-de-obra”. Tais cooperativas, geralmente, são formadas por pessoas e grupos que têm como única fonte de sobrevivência seu próprio trabalho. Na nossa sociedade, com base em situações de evidente fraude aos direitos sociais dos trabalhadores, foi se formando certo consenso entre os juristas, conforme apresentado no capítulo anterior, que os levou a concluir que todo trabalho associativo ou cooperativo é uma forma de rebaixamento das condições do trabalhador, afastando, assim, a possibilidade de discussão sobre as formas de autonomia dos trabalhadores, o que acaba gerando grandes problemas para essas cooperativas, como o reconhecimento de vínculo empregatício.



O objetivo deste trabalho, portanto, é o de buscar no ordenamento jurídico brasileiro, como um todo, se o este seria capaz de atender às necessidades do Associativismo Produtivo, em especial, ao cooperativismo popular e às estruturas organizativas da Economia Solidária. Assim, busca-se entender de que forma os atuais empreendimentos econômicos solidários esbarrariam no modelo jurídico vigente e quais os obstáculos a serem superados.

Na constitucionalização de direitos, em especial o direito à livre associação, a autonomia coletiva seria problematizada por reflexões que se apresentariam. Além disso, buscar-se-ia compreender que a pessoa jurídica, a ficção inventada pelos juristas para apreensão das coletividades, é limitada violentamente pelo Direito, porque o sujeito de direito e a pessoa humana têm tempo, história e território determinado.

Uma hipótese é a de que o Ministério Público do Trabalho não entenderia como legítimo o direito ao trabalho associado de pessoas pobres, em especial em cooperativas de serviços. Apesar do reconhecimento da legalidade, o MPT resolveu combater tais cooperativas, não importando se elas seriam legítimas cooperativas ou não.

### **2.3. ESTRATÉGIAS GERAIS E MÉTODO DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS**

Tendo como caracterização uma pesquisa pós-fato, o método da pesquisa será um modo de trabalho que envolverá o denominado silogismo indutivo, caracterizado pela apresentação de uma premissa menor, um caso único, que envolve a questão jurídica da Cooperativa Cooperlimp, seguida de uma premissa maior, que é o ordenamento jurídico brasileiro, ambos sintetizados numa consequente afirmação que valeria para comprovação das teses apresentadas, quais sejam as consequências, na versão jurídica dos efeitos, no mundo da vida, daquilo que se analisa, a partir do referido método,

no caso, o problema jurídico da Cooperativa Cooperlimp. A premissa partiria do seguinte pressuposto teórico: os instrumentos jurídicos de conservação da sociedade dos proprietários no sistema capitalista e sua conseqüente ordem jurídica liberal dificultam a afirmação das coletividades – no presente caso, das coletividades representadas pela organização coletiva de trabalhadores (cooperativas e associações), fundamentalmente, porque a natureza dos direitos das referidas coletividades são os direitos sociais, e estes têm, no seu “código genético”, a propriedade privada e o individualismo, na sua fase moderna, qual seja individualismo burguês. Essa afirmação não parte apenas da análise da literalidade da lei, mas, sobretudo, da atuação e manifestação de agentes estatais, em nosso caso, o Ministério Público do Trabalho.

Quanto ao estudo de caso, foi analisado o Termo de Ajustamento de Conduta, firmado pelo Ministério Público do Trabalho da 15ª Região com a Cooperlimp. No caso específico da Cooperativa Cooperlimp, o trabalho terá como fonte análises de dados estatísticos, documentos, processos administrativos que buscam ilustrar os impasses os quais apontariam para uma interpretação dos limites jurídicos para a Economia Solidária, não apenas limites legais, mas também de interpretações acerca de sua legitimidade. Pretende-se também analisar suas conseqüências para os cooperados e para a administração pública do município de São Carlos, bem como os impactos do fim das atividades econômicas da cooperativa. Segundo essa ótica, será estudada a posição dos princípios da Economia Solidária em conexão com os princípios jurídicos, legitimando as reivindicações e a existência jurídica dos empreendimentos autogestionários.

O autor teve acesso a dois processos administrativos, um da Prefeitura Municipal de São Carlos e outro do Ministério Público do Trabalho. Os processos contêm uma série de atas, pareceres, despachos, audiências que demonstram de maneira explícita como cada ator portou-se diante dos fatos. Na Incoop/UFSCar, foram obtidas as atas e os encaminhamentos da incubadora ante a problemática da Cooperlimp. A partir do acesso aos documentos, iniciou-se a análise dos fatos, dividindo-os em categorias cronologicamente subsequentes, em agentes favoráveis, contrários, indiferentes; hipóteses prováveis, outras fontes de evidência, aspectos legais,

aspectos de legitimidade, impactos, diferentes posicionamentos. O objetivo é visualizar em quais momentos e por quais motivos alguns fatos confluíram no mesmo sentido e qual o papel na ação ou omissão de cada agente.

## **CAPÍTULO 3 – A COOPERATIVA DE LIMPEZA DO JARDIM GONZAGA ORGANIZAÇÃO. A COOPERLIMP**

A Cooperativa de Limpeza do Jardim Gonzaga Organização (COOPERLIMP) foi inaugurada no dia 30 de maio de 1999. As fundadoras foram dezenove mulheres e um homem que constituíram o primeiro grupo de cooperados. Importante descrição foi feita por Coser (2005)<sup>33</sup>, que relata que a atividade de limpeza foi escolhida pelo grupo por algumas particularidades. A primeira era que a limpeza era uma atividade que todos tinham capacidade de executar. Além disso, grande parte das pessoas já fazia faxinas, trabalhando como empregadas domésticas ou em contratos temporários por empresas que realizam serviços de limpeza terceirizados; portanto, já existia uma certa quantidade de informações sobre a atividade que seria realizada pelo grupo, mesmo que de maneira não organizada e padronizada. Outra questão era que a atividade não demandava capital de giro, uma vez que era possível comprar material e pagar a prazo, não sendo necessários grandes investimentos. Por fim, havia, na Universidade, rumores sobre a possibilidade de os serviços de limpeza serem terceirizados e, por experiência da Incubadora da Universidade Federal Rio de Janeiro, na qual outra cooperativa de limpeza realizava tais serviços, esta Cooperativa teria oportunidade de iniciar um trabalho semelhante.

### **3.1. Histórico da Cooperlimp**

Diversas descrições realizadas por Coser (2005) e Oliveira Filho (2010)<sup>34</sup> abordam que, antes da decisão pela atividade de limpeza, foi realizado um

---

<sup>33</sup> COSER, Danila Secolim. **Sistematização e Análise do Processo de Constituição, Consolidação e Aspectos da Evolução de uma Cooperativa Popular de Limpeza.** Monografia de bacharelado, curso de graduação em Psicologia da UFSCar, São Carlos, 2005.

<sup>34</sup> OLIVEIRA FILHO, Marco Aurélio Maia Barbosa de. **Cultura Solidária e Cooperativas Populares.** Rotatividade dos sócios e desafios à autogestão. Um estudo de caso em São Carlos. Brasil. Dissertação de Mestrado, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, (2010).

pequeno estudo de viabilidade, comparando os serviços prestados por empresas de terceirização de limpeza, em termos dos números, quantidade de envolvidos e preço. Não havia cooperativas, mas haviam empresas de serviços terceirizados de limpeza que atuam no município. O grande diferencial em relação às empresas que atendiam bem ao mercado seria que a cooperativa, garantindo ganhos compatíveis com o trabalho ou mesmo superiores, tinha a possibilidade de competir em relação ao preço. Assim, mesmo praticando preços finais mais baixos, as cooperadas receberiam, nessa situação, mais do que o que era pago pelas empresas a seus funcionários, por não haver o intermediário. Sobre o público alvo da iniciativa, Valêncio et al<sup>35</sup> destacam que o grupo do bairro que participava das reuniões, no início, era majoritariamente constituído por trabalhadoras desempregadas. O grupo mostrou certo conhecimento acerca dos fatores estruturais que ocasionavam aquela situação, e que era necessária uma nova forma de relacionamento social na esfera do trabalho para superá-la. Foi percebida a emergência de uma simpatia por parte do grupo pela proposta de formar uma cooperativa, cuja incubação a Universidade estimulava. Assim, da interação inicial até a formação definitiva da cooperativa de limpeza, diversas metodologias foram utilizadas. As entrevistas deram suporte aos primeiros diagnósticos acerca das aspirações profissionais e perfil escolar dos moradores. O mapeamento de representações indicou lideranças e responsáveis para cada uma das tarefas a serem cumpridas. Buscou-se estabelecer com o grupo um processo de identificação e reconhecimento de seu potencial para efetivação da cooperativa como alternativa de trabalho.

Em parecer apresentado pela Procuradoria Jurídica da UFSCar ao Ministério Público do Trabalho na ocasião de audiência realizada em 04 de junho de 2001:

(...) a constituição da COOPERLIMP foi efetivada em harmonia com as normas legais em vigor, e cuidadosamente arquitetada

---

<sup>35</sup> VALÊNCIO, Norma Felicidade L. da Silva et al. Incubadora de Cooperativas Populares: uma alternativa à precarização do trabalho. In: **Economia Solidária Volume 1**. S/d. Disponível em: <<http://www.ecosol.org.br/txt.htm>>. Acesso em: 02 fev 2011.

pelos próprios cooperados, com o acompanhamento técnico prestados pelos Professores, Servidores e Discentes da UFSCAR. Realmente, compulsando as cópias dos processos administrativos em referência, constata-se que a Cooperativa COOPERLIMP é o resultado de um projeto acadêmico conduzido por Professores de diversos Departamentos da UFSCAR.” (...) Vale dizer, a UFSCAR, com a colaboração da comunidade acadêmica, composta por professores, servidores técnico-administrativos e discentes, no intuito de dar cumprimento à sua missão constitucional de promover não apenas o ensino e a pesquisa, mas também a extensão (CF, art. 207, Lei 9394/96, art. 52/53), engendrou um projeto específico para, dentre outros objetivos, promover o resgate da cidadania de pessoas colocadas à margem da sociedade, e sem perspectiva alguma de obterem uma melhora na qualidade de suas vidas utilizando-se de meios próprios para tanto.<sup>36</sup>

Em 2009, a cooperativa, consolidava-se, com cerca de 200 cooperadas, possuía sede própria, administrava cerca de 150 postos de trabalho em diferentes locais, mantendo, sua prática dos métodos cooperativistas e do movimento de economia solidária. Os resultados alcançados pela iniciativa tanto para seus cooperados como para a sociedade em que estavam inseridos eram evidentes. Podem ser destacados, como resultados relevantes, a inserção no mercado de trabalho e conseqüentemente obtenção de renda pelos cooperados. Como conjunto de pessoas, elas ainda se capacitaram do ponto de vista administrativo ou gerencial, para lidar com parceiros e empresas a quem prestavam serviços, para desenvolver atividades especializadas de limpeza etc. Perante a comunidade, os cooperados passaram a ser percebidos de outras formas, menos estigmatizados pela exclusão, sendo conhecidos pela cooperativa e solicitados a atuar em outras esferas de organização no bairro.

Todavia, em 2009, a Cooperlimp assinou o Termo de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público do Trabalho, no qual se comprometia a encerrar suas atividades até janeiro de 2011. Os danos produzidos por essa

---

<sup>36</sup> Parecer da Procuradoria Jurídica UFSCAR. Sérgio de Oliveira Netto e Lilia Formigoni

medida tomada pelo Ministério Público do Trabalho foram múltiplos, profundos e graves. O encerramento das atividades da cooperativa ao final do período estabelecido tem como resultado mais facilmente identificável mais de 200 famílias de uma determinada região de São Carlos, que tiveram ceifados, por meio de um TAC, seus postos de trabalho. Diversas mulheres começaram a trabalhar por meio de contratação da empresa que assumiu suas funções na prestação de serviços para antigos clientes da Cooperlimp.

Centenas de pessoas tiveram seus postos de trabalhos destruídos após esforços de mais de 10 anos, que foram capazes de mudar o perfil do próprio bairro e oferecer condições de cidadania para pessoas sistematicamente excluídas das oportunidades que a sociedade distribui de forma injusta. A ameaça concreta de extinção da cooperativa favoreceu, ainda, uma evasão por parte de um grande número de cooperados, temerosos pelo seu fim, desencadeando dificuldades administrativas, tanto para gerir os contratos de trabalhos ainda em andamento, quanto para promover um funcionamento harmônico da coletividade.

### **3.2. Cooperlimp e o Desenvolvimento Territorial**

Segundo o relatório de atividades em Bolsas de Extensão da Incubadora Regional de Cooperativas Populares, por meio de um estudo chamado “Condições de Vida e Pobreza em São Carlos; uma abordagem multidisciplinar, NPD-DCSo/UFSCAR”(2011)<sup>37</sup>, observou-se que o bairro Jardim Gonzaga, localizado na periferia de São Carlos, seria carente de ações de combate à miséria. Com o levantamento do perfil educacional e ocupacional dos moradores, iniciou-se a participação da Incubadora através de discussões com os moradores sobre o tema da economia solidária. Surgiu, então, o interesse e

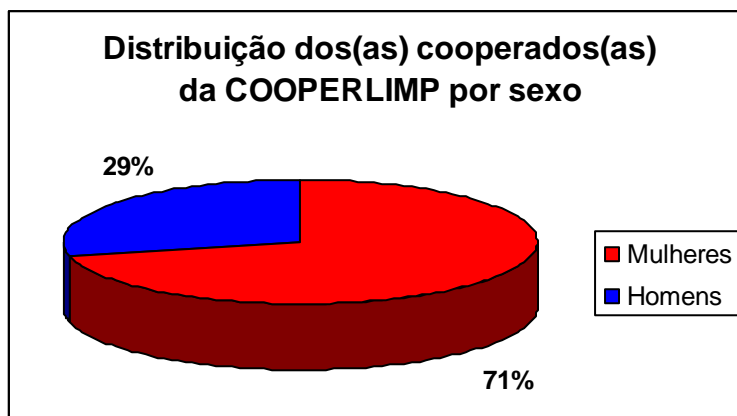
---

<sup>37</sup> INCUBADORA REGIONAL DE COOPERATIVAS POPULARES. Relatório de atividades em Bolsas de Extensão da Incubadora Regional de Cooperativas Populares, 2011.

perspectiva sobre a criação de uma cooperativa de serviços gerais como alternativa de trabalho e geração de renda.

As mobilizações iniciais se mostraram muito promissoras como demonstra Valêncio et. al. (op cit), pois o grupo do bairro, majoritariamente constituído por trabalhadoras desempregadas, mostrou ser conhecedor de que havia fatores estruturais que os levavam àquela situação e que, portanto, era necessário elaborar não apenas uma nova massa de conhecimento para superá-la, mas uma nova forma de relacionamento social na esfera do trabalho.

O grupo da cooperativa de limpeza contava, segundo Faleiros (apud COSER, 2005), com 33 pessoas, sendo 31 mulheres. Com idades variando de 18 a 64 anos, a maioria dessas pessoas estava desempregada e realizava serviços temporários. Todas eram moradoras do bairro e apresentavam baixo grau de escolaridade (analfabetos, semianalfabetos ou com o primeiro grau incompleto). A cooperativa manteve sua atividade por mais de 10 anos, tendo alcançado cerca de 300 sócios e vencido a grande maioria dos editais públicos de que participou, por meio dos quais garantiu trabalho e renda para pessoas que, nesse período, ocuparam os cerca de 250 postos de trabalho abertos.

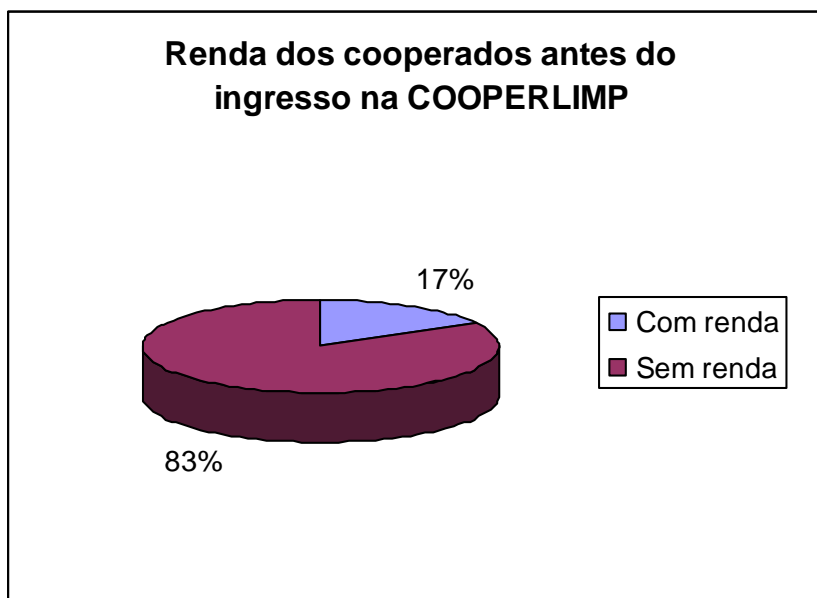


**Gráfico 1 – Distribuição dos(as) cooperados(as) da COOPERLIMP por sexo.**

**Fonte: Parecer apresentado pela Prefeitura de São Carlos ao MPT**



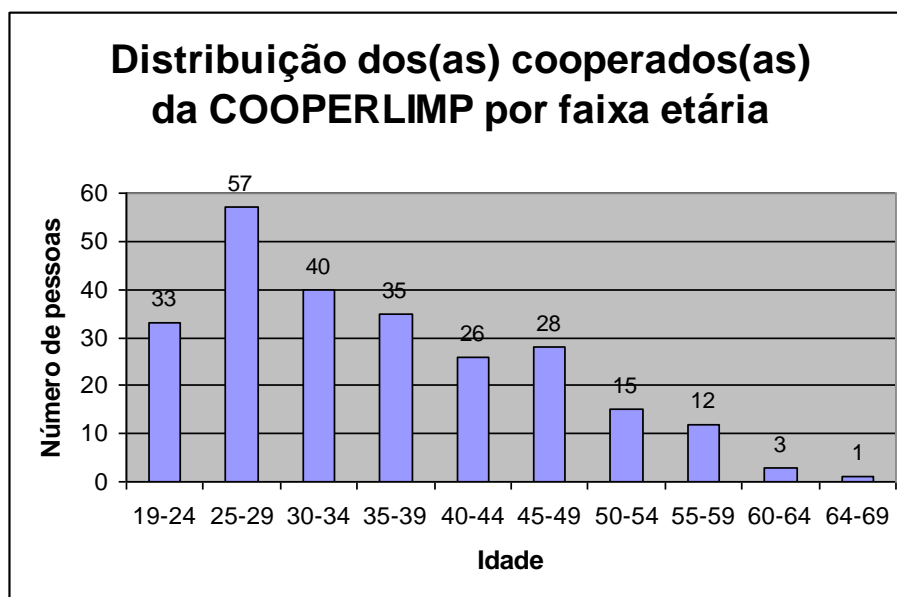
A admissão de novos sócios na COOPERLIMP levava em conta o critério da renda: O gráfico abaixo mostra que 83% das cooperadas não tinham nenhuma renda antes da entrada na cooperativa.



**Gráfico 2 – Renda dos cooperados antes do ingresso na COOPERLIMP.**

**Fonte: Parecer apresentado pela Prefeitura de São Carlos ao MPT**

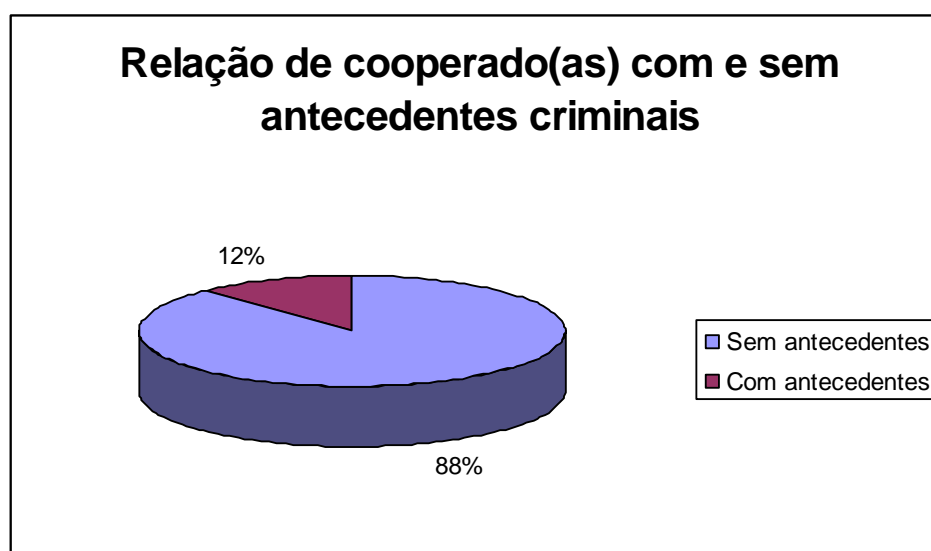
As cooperadas pertenciam às mais variadas faixas etárias, de dezenove a sessenta e cinco. Havia ainda a preocupação em aceitar tanto jovens sem experiência profissional anterior, quanto pessoas acima da faixa dos 40 anos de idade, esse último grupo perfazendo um total de 34% das sócias.



**Gráfico 3 – Distribuição dos(as) cooperados(as) da COOPERLIMP por faixa etária.**

Fonte: Parecer apresentado pela Prefeitura de São Carlos ao MPT

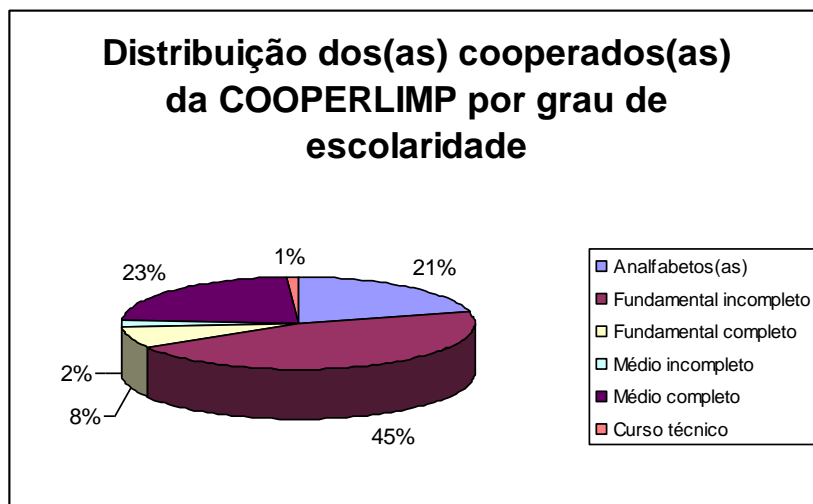
Uma das características marcantes da Cooperlimp também era a de garantir a entrada de pessoas oriundas do sistema carcerários e auxiliar na reinserção social de pessoas com antecedentes criminais. É importante destacar ainda que a COOPERLIMP tinha entre seus sócios, dois portadores de necessidades especiais.



**Gráfico 4 – Relação de cooperado(as) com e sem antecedentes criminais.**

Fonte: Parecer apresentado pela Prefeitura de São Carlos ao MPT

No que se refere à escolaridade, 21% dos sócios são analfabetos e 45% das pessoas tinham apenas ensino fundamental incompleto.



**Gráfico 5 – Distribuição dos(as) cooperados(as) da COOPERLIMP por grau de escolaridade.**

**Fonte: Parecer apresentado pela Prefeitura de São Carlos ao MPT**

Em que pesem todos os desafios sociais, comerciais e jurídicos enfrentados pela Cooperlímp, ela teve atuação marcante no território. Apoiou outros EES no território, inclusive financeiramente, evidenciando o aumento da compreensão dos princípios de solidariedade e cooperação. O EES de Sabão Caseiro que se dedica à produção de sabão a partir da utilização do óleo de resíduos de fritura e que tem baixo impacto ambiental e teve a oportunidade de uso de espaço físico cedido pela Cooperlímp, para produção e realização de reuniões. O grupo de produção de sabão recebeu a oferta de uso de um espaço resultante da ampliação da sede da cooperativa, por um período de seis meses sem pagamento de aluguel, como condição para que o grupo se estruturasse. Após esse período de apoio, o empreendimento obteve renda para locar um espaço próprio. A Cooperlímp ainda divulgava e facilitava a comercialização do sabão.

Outro fato que evidencia a grande relação com o território é que esta aprovou em assembleia o empréstimo de seu veículo para apoio para outros empreendimentos similares. A cooperativa ainda teve papel central na iniciativa de constituição de um EES de Horta Comunitária no bairro, principalmente durante o período em que o grupo não possuía um terreno para suas atividades práticas; cedia ainda seu veículo para tarefas como transporte de ferramentas e insumos para a horta e indicou pessoas para participação nesse empreendimento solidário.

Assim, houve avanços quanto à estratégia do EES de Limpeza em assumir protagonismo de ações de Economia Solidária no território, na medida em que se responsabilizou por diversas ações e demandas apresentadas pela Incubadora como levantamento de oportunidades de trabalho coletivo; co-organização de Feiras de Trocas, Clube de Troca, Compras Coletivas e Banco Comunitário. Desenvolveu ainda outras atividades no território como a montagem de uma biblioteca a partir de livros doados e atividades culturais como oficinas de capoeira, grafite, pipa, culinária, saúde bucal, xadrez e circo; apoiou a realização do Cine Gonzaguinha, outras atividades de audiovisual e grupo de leitura com jovens que cumprem medidas sócio-educativas.

Tais fatos se potencializam ao considerar que a grande maioria dos membros da cooperativa residia em um mesmo território, isto é, o bairro do Jardim Gonzaga, como demonstrado na figura a seguir.

**Figura 5: presença territorial dos associados à Cooperlimp**



Fonte: Elaborada pela equipe da Incubadora

Quanto ao acompanhamento das atividades e atenção aos princípios cooperativistas, segundo Cortegoso (2012)<sup>38</sup>, que durante o período de atividade a cooperativa contou com o acompanhamento da Incubadora Regional de Cooperativas Populares da UFSCar, seja para apoio aos serviços do empreendimento, quando de seu início, como forma de auxílio a um projeto institucional, quanto, posteriormente, ao estender contratos firmados a partir de participação do empreendimento em edital de compra pública, na ocasião do impedimento de contratação de cooperativas de serviço nesse tipo de atividade por órgãos públicos federais, como será trabalhado de maneira mais aprofundada, no capítulo 4. A cooperativa recebeu apoio do poder executivo municipal, a partir da criação de setor de apoio à Economia Solidária, para

<sup>38</sup> CORTEGOSO et. al. Contradições entre interesses e necessidades populares, e a ação do poder público em relação às cooperativas de serviço – caso Cooperlimp In **Encontro Nacional de Pesquisadores em Economia Solidária**, 2012.

atendimento a suas necessidades como empreendimento nesse campo, participou nas oportunidades de compra pública de serviços para atendimento às necessidades municipais em sua atividade produtiva. Entre outras ações, a cooperativa ainda participou da criação do Fórum Municipal de Economia Solidária; para a criação da lei municipal de Economia Solidária de São Carlos; apoiou e auxiliou grupos de moradores do território para a criação de iniciativas econômicas solidárias: foi reportagem de emissoras de TV como exemplo de cooperativas populares e recebeu visitas de outros empreendimentos, de pesquisadores e estudantes envolvidos com a Economia Solidária. Estabeleceu também parcerias com grupos religiosos, organizações civis e comerciais que deram apoio ao empreendimento, “tornando-o um símbolo e razão de orgulho na região em que teve origem e na qual manteve seu foco de interesse em termos de melhorias para a comunidade.”<sup>39</sup>

É importante ressaltar o protagonismo das mulheres na Cooperlimp e sua relação com o desenvolvimento. Segundo Sen (2010)<sup>40</sup>, as mulheres já não são mais receptoras passivas de auxílio para melhorar seu bem estar, elas são vistas cada vez mais, tanto pelos homens como por si próprias, como agentes ativos de mudança, promotoras dinâmicas de transformações sociais que podem alterar a vida das mulheres e dos homens. Segundo o autor, trabalhos empíricos recentes evidenciaram o modo como o respeito e a consideração pelo bem estar das mulheres são acentuadamente influenciados por variáveis como o potencial das mulheres para auferir uma renda independente, encontrar emprego fora de casa, ter direito de propriedade, ser alfabetizadas. Nos países em desenvolvimento, mesmo a desvantagem feminina no quesito da sobrevivência, em comparação com os homens, parece diminuir drasticamente quando há progresso da condição de agente das mulheres. Prossegue que, portanto, a influência de um poder maior e da condição de agente independente das mulheres inclui a correção das iniquidades que arruínam a vida e o bem estar das mulheres em comparação com a situação dos homens. As vidas que as mulheres salvam por meio de

---

<sup>39</sup> CORTEGOSO, *ibidem*.

<sup>40</sup> SEN, *op. cit.*

uma condição de agente mais poderosa certamente incluem as suas próprias. Assim, a participação econômica das mulheres é tanto uma recompensa em si, como uma grande influência para a mudança social em geral.

## **CAPÍTULO 4 – MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO E A COOPERLIMP**

O ano de 2003 foi um ano de muito otimismo para o movimento de Economia Solidária. Com a posse de Lula como Presidente da República, as esperanças na implementação de políticas públicas em Economia Solidária eram muito grandes, dado o histórico de implementação de políticas desse tipo nos governos administrados pelo Partido dos Trabalhadores. Porém, para a surpresa de muitos que atuavam na área, o Ministério Público do Trabalho, particularmente o Procurador Geral do Trabalho, cargo máximo na representação do órgão, e a União representada pelo Procurador Geral da União firmaram um Termo de Ajustamento de Conduta que impactaria direta e imediatamente em diversas cooperativas em todo o país. Seu efeito ainda de perpetuaria por muitos anos em diversas esferas do Estado brasileiro. Tal fato seria o ponto alto de um processo que se construía há certo tempo, ao longo do país como será possível verificar.

### **4.1. Os Termos de Ajustamento de Conduta contra alguns tipos de cooperativas de serviços e judicialização das políticas públicas**

Por anos, em especial após o ano de 1994, com a alteração do artigo 442 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), pela Lei 8.949, ocorreu um grande crescimento no número de cooperativas de trabalho existentes no país. Segundo SENAES (2012)<sup>41</sup>, a secretaria relacionada às cooperativas de trabalho dedicou esforços para formulação de uma nova base jurídica para esse segmento. Reconhece ainda o tema que se busca regular é de alta

---

<sup>41</sup> SENAES, 2012, op. cit. pg 46 - 47



complexidade, pois as falsas cooperativas se proliferavam no país ao mesmo tempo em que as verdadeiras e legítimas cooperativas de trabalho eram e são precocemente impedidas de funcionar devido à insegurança jurídica existente. Na oportunidade, a SENAES também provocou o debate sobre a necessidade do marco regulatório específico das cooperativas de trabalho, buscando aprofundar o diálogo com diversos sujeitos sociais envolvidos na temática. A SENAES apresentou ainda alternativa para estancar o processo de precarização, feito através de falsas cooperativas, mas, ao mesmo tempo, garantir a existência das legítimas, a proposta de constar dentro dessa legislação a garantia dos direitos dos trabalhadores associados, considerando que os direitos trabalhistas são previstos constitucionalmente no Brasil, para todos os trabalhadores e trabalhadoras.

Na defesa dos interesses difusos e coletivos, a legislação brasileira autoriza órgãos públicos, que tenham legitimidade para ajuizar uma Ação Civil Pública, a possibilidade de tomarem do autor de comportamento lesivo a direitos transindividuais o compromisso de ajustamento de sua conduta (TAC) às exigências legais. O comprometimento preliminar do termo de compromisso de ajustamento de conduta apresenta dupla natureza. Caso o compromisso seja tomado de particulares, seu fundamento torna-se semelhante ao poder de polícia, já que se impõe aos administrados uma limitação individual em benefício do interesse coletivo. Caso este seja firmado entre órgãos públicos, aproxima-se a uma espécie de “convênio”, no qual apenas uma das partes terá obrigações. A finalidade essencial do Termo de Ajustamento de Conduta é a de buscar a solução extrajudicial de litígios que envolvem direitos difusos e coletivos, pois possibilita a cessação de comportamento tido como lesivo aos interesses transindividuais, assim, sem a necessidade da propositura de uma ação judicial.

O compromisso de ajustamento de conduta, que normalmente é feito pelo Ministério Público, faz com que os pactuantes acreditem que o acordo poderia gerar uma situação de irrevogabilidade, não sendo, assim, permitido seu descumprimento, mesmo que suas cláusulas estejam em desconformidade com a lei ou não associadas à proteção do interesse público, princípio primordial desse instrumento jurídico.

O Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre as partes teve ainda como testemunhas, que também firmaram o referido TAC, o presidente da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho – ANAMATRA, o Presidente da Associação dos Juízes Federais do Brasil – AJUFE e da Presidente da Associação Nacional dos Procuradores Federais – ANPT. Segundo Cortegoso, Shimbo e Moya (2010)<sup>42</sup>, em aproximadamente seis anos, essa prática do MPT disseminou-se, particularmente, em certas regiões do país, e aparentemente, de forma mais significativa, naquelas em que empresas capitalistas que atuam na área tiveram seus interesses econômicos contrariados pelo avanço de empreendimentos solidários desse tipo, e passaram a exercer seu poder financeiro com pressão sobre o próprio Ministério Público. Uma disseminação que tem levado, nos últimos anos, à assinatura de termos de ajustamento de conduta que proíbem tais cooperativas de prestar serviços mesmo no âmbito do setor privado. Em que pese a grande citação, para maior esclarecimento, importante explicitar o conteúdo do referido TAC:

CONSIDERANDO que toda relação jurídica de trabalho cuja prestação laboral não eventual seja ofertada pessoalmente pelo obreiro, em estado de subordinação e mediante contraprestação pecuniária, será regida obrigatoriamente pela Consolidação das Leis do Trabalho ou por estatuto próprio, quando se tratar de relação de trabalho de natureza estatutária, com a Administração Pública;

CONSIDERANDO que a legislação consolidada em seu art. 9º, comina de nulidade absoluta todos os atos praticados com o intuito de desvirtuar, impedir ou fraudar a aplicação da lei trabalhista;

CONSIDERANDO que as sociedades cooperativas, segundo a Lei n. 5.764, de 16.12.1971, art. 4º, "(...) são sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza

---

<sup>42</sup> CORTEGOSO et. al. op. cit.

civil, não sujeitas à falência, constituídas para prestar serviços aos associados".

CONSIDERANDO que as cooperativas podem prestar serviços a não associados somente em caráter excepcional e desde que tal faculdade atenda aos objetivos sociais previstos na sua norma estatutária, (art. 86, da Lei n. 5.764, de 16.12.1971), aspecto legal que revela a patente impossibilidade jurídica das cooperativas funcionarem como agências de locação de mão-de-obra terceirizada;

CONSIDERANDO que a administração pública está inexoravelmente jungida ao princípio da legalidade, e que a prática do merchandagem é vedada pelo art. 3º, da CLT e repelida pela jurisprudência sumulada do C. TST (En. 331);

CONSIDERANDO que os trabalhadores aliciados por cooperativas de mão-de-obra, que prestam serviços de natureza subordinada à UNIÃO embora laborem em situação fática idêntica a dos empregados das empresas prestadoras de serviços terceirizáveis, encontram-se à margem de qualquer proteção jurídico-laboral, sendo-lhes sonegada a incidência de normas protetivas do trabalho, especialmente àquelas destinadas a tutelar a segurança e higidez do trabalho subordinado, o que afronta o princípio da isonomia, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho (arts. 5º, caput e 1º, III e IV da Constituição Federal);

CONSIDERANDO que num processo de terceirização o tomador dos serviços (no caso a administração pública) tem responsabilidade sucessiva por eventuais débitos trabalhistas do fornecedor de mão-de-obra, nos termos do Enunciado 331, do TST, o que poderia gerar graves prejuízos financeiros ao erário, na hipótese de se apurar a presença dos requisitos do art. 3º, da CLT na atividade de intermediação de mão-de-obra patrocinada por falsas cooperativas;

CONSIDERANDO o teor da Recomendação Para a Promoção das Cooperativas aprovada na 90ª sessão, da OIT – Organização Internacional do Trabalho, em junho de 2002, dispondo que os Estados devem implementar políticas nos

sentido de: "8.1.b Garantir que as cooperativas não sejam criadas para, ou direcionadas a, o não cumprimento das lei do trabalho ou usadas para estabelecer relações de emprego disfarçados, e combater pseudocooperativas que violam os direitos dos trabalhadores velando para que a lei trabalhista seja aplicada em todas as empresas.

Baseando-se nestes “considerandos”, as partes acordaram que:

A UNIÃO abster-se-á de contratar trabalhadores, por meio de cooperativas de mão-de-obra, para a prestação de serviços ligados às suas atividades-fim ou meio, quando o labor, por sua própria natureza, demandar execução em estado de subordinação, quer em relação ao tomador, ou em relação ao fornecedor dos serviços, constituindo elemento essencial ao desenvolvimento e à prestação dos serviços terceirizados,(...)

Seguindo o TAC, foram elencadas as atividades econômicas que a União abster-se-á de contratar por meio de cooperativas:

- a) – Serviços de limpeza;
- b) – Serviços de conservação;
- c) – Serviços de segurança, de vigilância e de portaria;
- d) – Serviços de recepção;
- e) – Serviços de copeiragem;
- f) – Serviços de reprografia;
- g) – Serviços de telefonia;
- h) – Serviços de manutenção de prédios, de equipamentos, de veículos e de instalações;
- i) – Serviços de secretariado e secretariado executivo;
- j) – Serviços de auxiliar de escritório;

- k) – Serviços de auxiliar administrativo;
- l) – Serviços de office boy (contínuo);
- m) – Serviços de digitação;
- n) – Serviços de assessoria de imprensa e de relações públicas;
- o) – Serviços de motorista, no caso de os veículos serem fornecidos pelo próprio órgão licitante;
- p) – Serviços de ascensorista;
- q) – Serviços de enfermagem; e
- r) – Serviços de agentes comunitários de saúde.

Tal fato, sob o ponto de vista jurídico, contraria uma série de questões jurídicas de âmbito constitucional e infraconstitucional. Presumindo que a motivação do Ministério Público, ao firmar o TAC, foi a suposta fraude que estaria ocorrendo em muitos contratos, como vício de um ato jurídico, deveria ser provada por quem alega, como determina o Código Civil brasileiro. Não se presume. A contratação de empresas interpostas para prestarem serviços, via cooperativas de trabalho, não configura, automaticamente, fraude. Sobre esse debate Pontes (2007)<sup>43</sup> salienta que tal denominação foi utilizada aqui em virtude da utilização indiscriminada da expressão cooperativa de trabalho, para designar cooperativas absolutamente diversas, ou seja, desde cooperativas de produção de bens ou de serviços, ou cooperativas de trabalhadores que vendem força de trabalho, ou mão de obra ou até cooperativas fraudulentas. O conceito utilizado para designar o termo “cooperativa de trabalho” é referente à cooperativa formada por trabalhadores auto-organizados, que privados da propriedade dos meios de produção, vendem a sua força de trabalho por intermédio da cooperativa. Conclui que a cooperativa de trabalho constitui-se, em regra, como forma de precarização do trabalho. Mas não se configura como cooperativa fraudulenta, pois a cooperativa não está submetida ao capitalista,

---

<sup>43</sup> PONTES, Daniela Regina. Parecer nº. 50/2007. In **Estudos de Direito Cooperativo e Cidadania**. GEDIEL, José Antonio Peres, Curitiba: Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPR, n. 3, 2008

mas aos trabalhadores individualmente, durante o período da execução de seus trabalhos.

Já o Ministério Público do Trabalho alega que a uma cooperativa é fraudulenta devem ser garantidos o contraditório e a ampla defesa. Entretanto, nenhum ato administrativo pode ser superior aos princípios constitucionais, ainda que praticados pelo Ministério Público. Tal iniciativa, por parte do Ministério Público agrediu diversos princípios constitucionais, por exemplo:

Art. 5º. (...)

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;

XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;

XIX - as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado;

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

LVII - ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória;

Ainda, a Constituição Federal garante o incentivo e estímulo ao Cooperativismo: “Art. 174. [...] § 2º - A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo”.

A violação do princípio da presunção de inocência, devido ao processo legal da ampla defesa, está contida, ainda que não se admita, no corpo do Termo de Ajustamento de Conduta, no qual se limita a possibilidade do

exercício da livre iniciativa. Segundo Paul Singer (s.d.)<sup>44</sup>, a formação de falsas cooperativas é apenas uma das formas de precarizar o trabalho de que dispõem as empresas que desejam fazê-lo. Existem outras. Por isso, a destruição das cooperativas ditas de mão de obra não impede e nem previne a destruição do assalariamento regular e, com ela, a expropriação de certo número cada vez maior de trabalhadores de seus direitos constitucionais. E prossegue que, 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.

É inegável a possibilidade do controle judicial das políticas públicas, seja pelo judiciário, seja pelo Ministério Público. Porém o assunto deve ser visto com cautela, como demonstra Appio (2006)<sup>45</sup>, “um governo de juízes seria de todo lamentável, não pelo simples fato de que não tenham sido eleitos para gerirem a máquina administrativa ou para inovarem no ordenamento jurídico, mas pela simples razão de não detêm mandato fixo.” Segundo o autor não há qualquer garantia de que um governo de juízes seria moralmente superior ao de representantes eleitos, na medida em que os valores e princípios constitucionais são maleáveis por conta de sua textura aberta, o que permite uma interpretação muito ampla acerca de seu conteúdo. Isso poderia conduzir à prevalência dos interesses do Poder Judiciário enquanto grupo político, e não os interesses reais dos cidadãos. Portanto, a principal função do Poder Judiciário brasileiro no contexto político do século XXI será de permitir a efetiva participação de grupos e segmentos da sociedade que não têm acesso aos canais de comunicação com o poder político. Nesse sentido, não caberia ao Poder Judiciário se utilizar de uma discricionariedade política quando do exame das omissões do Estado, mas, sim, possibilitar que o jogo político se desenvolva a partir de regras equitativas que considerem com igual respeito todos os cidadãos.

---

<sup>44</sup> SINGER, Paul. In [http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/prog\\_cooperativatrabalho2.pdf](http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/prog_cooperativatrabalho2.pdf)

<sup>45</sup> APPIO, Eduardo. **Discricionariedade política do Poder Judiciário**. Curitiba: Juruá, 2006.

É evidente que o Ministério Público tem um papel proeminente na efetivação de políticas públicas, pois como aborda Bucci (2006) não é por acaso que o Ministério Público tem a experiência mais consolidada nesse campo, graças a instrumentos instituídos com o advento da Lei da Ação Civil Pública, o inquérito civil (art. 8º, §1º, da Lei nº. 7347/85) e o termo de ajustamento de conduta, que têm induzido comportamentos ativos, por parte dos titulares das competências para a formulação e implementação das políticas públicas, no sentido de superar omissões, dentro dos limites concretos postos para sua ação.

O mecanismo do ajustamento de conduta parece, em geral, mais conveniente ao interesse público, porque insta o administrador público a agir, sem lhe tolher certa margem de discricionariedade, que lhe permita manter íntegra a lógica do conjunto da ação do governo ou do órgão público.<sup>46</sup>

No caso dos TAC's em discussão na presente dissertação, a ação do MPT foi interromper, tolher, determinadas políticas públicas em desenvolvimento, ocasionando assim lesões muito mais profundas do que o fechamento de uma cooperativa, no dizer de Sen:

Analogamente, a ausência da liberdade para efetuar transações pode ser uma questão importante em si em muitos contextos. É óbvio que isso se aplica particularmente quando a liberdade dos mercados de trabalho é negada por leis, regulamentações ou convenções.(...) A perda da liberdade pela ausência de escolha de emprego e pela forma de trabalho tirânica pode ser, em si, uma privação fundamental (...) O desenvolvimento de mercados livres em geral e da livre procura de emprego em particular é um fato muito valorizado em estudos históricos. Até mesmo o grande crítico do

---

<sup>46</sup> BUCCI op. cit., pg. 32



capitalismo, Karl Marx, viu a emergência da liberdade de emprego como um progresso importantíssimo. (Sen, 2010)<sup>47</sup>

## **4.2. O Termo de Ajustamento de Conduta entre Cooperlimp e o Ministério Público do Trabalho**

Em diversos momentos, o Ministério Público do Trabalho colocou-se frontalmente contra a existência de Cooperativas de prestadoras de serviços. Em despacho proferido em 21 de fevereiro de 2003, um Procurador do Trabalho assim aborda a questão:

O caminho escolhido pelo denunciado, a formação do INCOOP, para o combate à 'miséria e desigualdade social' (doc. 02, do anexo I), não constitui um dos mais vantajosos para os trabalhadores, tendo em vista às diversas possibilidades de programas de desenvolvimento profissional dessas pessoas (incentivo à formação de micro e médias empresas; treinamento técnico-profissional com recursos didáticos da Universidade e, conseqüente recolocação no mercado de trabalho por meio de qualificação profissional; dação de cursos profissionalizantes ; etc.), muito mais consonantes com os fins de uma Universidade; uma vez que a geração de empregos não se encontra entre seus fins 'imediatos', não obstante, sua atuação na área de ensino e pesquisa repercute nesse setor de realidade social.

Prossegue o parecer, atacando o modo de trabalho cooperativista:

Ademais, que parece imediatamente benéfico aos trabalhadores, poderá ser posteriormente prejudicial, pois estarão alijados do recebimento dos seus mais comezinhos direitos trabalhistas com a

---

<sup>47</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

adoção irregular de falsas cooperativas por diversos setores da sociedade.

Seguindo na sua argumentação, o Procurador coloca sua conclusão nos seguintes termos:

Desconhecendo os efeitos nefastos da sua iniciativa, o denunciado utiliza o 'cooperativismo' de pessoas pobres como objeto de pesquisa (doc. 51 do anexo I – vol. 1), com a transformação de seres humanos em cobaias, posto que os efeitos nefastos dessa iniciativa somente aumentarão o fomento de substituição de mão-de-obra permanente pela de falsos cooperados.

Talvez o promotor que realizou o parecer acima não conheça o escopo dos fundadores da INCOOP, que abordam a temática em uma outra perspectiva. Segundo Valêncio et. al<sup>48</sup>, a Incubadora não apenas se apresenta como uma ação sincrônica ao grande problema do desemprego crescente que assola o país, mas também emancipadora. Sobretudo, se vista como uma resposta superadora do debate acerca das condições de empregabilidade da população economicamente ativa, na perspectiva de uma conjuntura que defende e implementa uma flexibilização das relações de trabalho que mal acoberta a apartação social pura e simples. Emerge, assim, a Incubadora, como resposta que agrega aqueles que se encontram excluídos da vida social, exclusão essa que se manifestaria tanto no que diz respeito à produção material como na ótica do consumo, e emerge também como possibilidade de constituição de um conhecimento interdisciplinar, tendo em vista uma transdisciplinariedade.

Com base nesses entendimentos, no dia 24 de fevereiro de 2003, o MPT instaura inquérito civil contra a UFSCar. No dia 28 de abril de 2003, ocorre mais uma audiência, da qual participam a professora que acompanhou os trabalhos de incubação da cooperativa e a representante da Cooperlimp.

---

<sup>48</sup> VALÊNCIO, Norma Felicidade L. da Silva et al. Incubadora de Cooperativas Populares: uma alternativa à precarização do trabalho. In: **Economia Solidária** Volume 1. S/d. Disponível em: <<http://www.ecosol.org.br/txt.htm>>. Acesso em: 05 de abril de 2011.

Nessa ocasião, assim salienta a professora Ana Lucia Cortegoso, em transcrição da ata da audiência na sede do MPT:

A Incubadora Regional de Cooperativas Populares nasceu com a intenção de fomentar o verdadeiro cooperativismo nas comunidades carentes; que os projetos da Incubadora se destinam a orientar e incentivar projetos sociais com a finalidade de aumentar a renda e a capacitação profissional, bem como o exercício da cidadania dessas populações.

No dia 30 de abril de 2003, o MPT notifica a Cooperlimp a apresentar no prazo de dez dias “cópias de recolhimento do INSS, FGTS e pagamento de férias e 13º salário dos cooperados que prestam serviços no restaurante da Universidade de São Carlos, bem como dos demais cooperados que estão trabalhando”. Ressalte-se que não havia, à época, nenhum dispositivo legal que obrigasse que uma cooperativa com a natureza da Cooperlimp recolhesse tais tributos. No dia 23 de maio de 2003, Cooperlimp protocola resposta afirmando o não recolhimento dos referidos tributos, já que sempre havia sido considerada sua constituição enquanto cooperativa.

Em outra audiência, no 01 de setembro de 2003, o MPT informa tanto à UFSCAR como à Cooperlimp sobre o TAC firmado em Brasília como discorremos no item anterior. O representante da UFSCAR informa sobre os dois contratos que a Cooperlimp tem com a universidade. É concedido prazo de noventa dias para a cooperativa estudar saídas para o impasse colocado pelo MPT e a AGU. Inclusive cogita-se a possibilidade da alteração do seu formato jurídico para o de microempresa. Com esse fato, a Cooperlimp sofre seu primeiro golpe, vislumbrando assim, a perda do seu mais importante contrato, qual seja, com a UFSCAR. Buscando saídas ao impasse, a Cooperlimp requer mais prazo junto ao MPT. No dia 05 de dezembro de 2003, o Inquérito Civil é remetido ao Núcleo Especializado de Combate às Cooperativas Fraudulentas, departamento da própria Procuradoria Regional do Trabalho da 15ª Região.

Em maio de 2004, o contrato da Cooperlimp com a UFSCAR se encerrou e não pode ser mais renovado, considerado o princípio da hierarquia

que rege o Direito Público, sendo a UFSCAR um ente da União. A Cooperlimp permanece apenas com contrato com a Prefeitura Municipal de São Carlos e dois contratos com particulares. Ao longo desse processo, a Cooperlimp firma contratos com a Prefeitura Municipal de São Carlos. Em 11 de junho de 2003, firma contrato com a Secretaria de Saúde de São Carlos por doze meses, no valor de R\$ 247.968,00 e, em 13 de abril de 2004, a Cooperlimp celebra contrato com a Prefeitura Municipal de São Carlos no valor de R\$ 563.948,20, por dez meses.

Na ocasião em que o MPT toma conhecimento dos contratos da Cooperlimp com a PMSC, expede ofício solicitando que a DRT averigue se esta está intermediando mão de obra. Ao cumprir a diligência, assim descrevem os dois Auditores Fiscais do Trabalho, que não identificaram nenhuma irregularidade:

Atendendo ao processo em epígrafe, efetivamos diligências junto à Prefeitura de São Carlos, onde solicitamos a documentação anexa; e entrevistamos trabalhadores e a diretora presidente da COOPERLIMP. Ao que pudemos constatar, a cooperativa está devida e legalmente constituída, sendo dirigida por seus próprios membros, assessorados pela 'Incubadora de Empresas' da UFSCAR. A atividade da cooperativa é voltada especificamente para a área de limpeza, higienização e conservação de ambientes. Na Prefeitura Municipal os cooperados atuam nessa atividade em vários setores, conforme documentos anexos.

No entanto, o MPT não aceita o relatório apresentado pela DRT. Em novo despacho, datado de 04 de novembro de 2005, segundo a Procuradora do Trabalho:

A fiscalização realizada pela SDT junto à Prefeitura apenas constatou que a COOPERLIMP vem atuando em diversos setores do ente público, não trazendo qualquer conclusão quanto ao tipo de relação mantida entre cooperados e administração pública, ou mesmo entre cooperados e a diretoria da cooperativa.

Prossegue ainda o MPT, fazendo alegações de maneira genérica:

Alguns elementos extraídos dos próprios documentos que acompanharam o relatório fiscal trazem indícios de fraude na contratação da COOPERLIMP, tal como a coincidência entre a data de admissão da quase totalidade dos cooperados e a data de assinatura do contrato com a Prefeitura.

Fato que salta aos olhos é que, em 16 de janeiro de 2001, o Auditor havia indicado possível fraude, mas o MPT não adotou o mesmo rigor no relatório. Prossegue ainda o despacho com uma série de exigências à DRT:

- a) como ocorreu a admissão dos cooperados (através de quem, quem os selecionou, para onde encaminharam currículo/ficha, houve entrevistas, onde ocorreu a seleção, foram estabelecidas condições de ingresso, etc.);*
- b) que funções exercem;*
- c) quem distribui e supervisiona os serviços;*
- d) quem fornece o material e os equipamentos de trabalho;*
- e) quais os horários de trabalho;*
- f) consequências para faltas justificadas e não justificadas;*
- g) onde está estabelecida a cooperativa;*
- h) são convocados e efetivamente participam das assembleias, quando e onde ocorreram;*
- i) quem é o presidente da cooperativa, onde ele trabalha;*
- j) forma de remuneração e valores;*
- k) houve pagamento de algum valor além do 'salário';*
- l) recebem 13º salário, férias, horas extras e FGTS;*
- m) onde trabalhavam anteriormente.*

Conclui ainda, notificando, novamente, a UFSCAR, “para que informe, em 10 dias, se mantém contrato com alguma outra cooperativa de mão de obra, que não a COOPERLIMP”.

Não satisfeito com as respostas e ofícios das entidades públicas (DRT, UFSCAR), o MPT realiza diligência até a UFSCAR, em 09 de agosto de 2006, ou seja, mais de dois anos depois do encerramento do contrato da COOPERLIMP com a Universidade. Assim é exposto o relatório do MPT: "...a COOPERLIMP não mais trabalha na UFSCAR, mas na Prefeitura do Município de São Carlos, mas ainda não houve fiscalização no novo 'posto' de trabalho da empresa." Importante destacar os termos utilizados, que em si, indicam o que de fato o MPT quer identificar na COOPERLIMP. Termos como "empresa", "posto" de trabalho, "não mais trabalha", atuando assim de maneira explicitamente tendenciosa. Porém muito diferente é o relatório feito pela DRT, que acompanhou o MPT no mesmo dia:

Em reunião após a diligência e não tendo sido encontradas evidências de fraude ao registro do vínculo empregatício, ficou decidido que o Ministério Público do Trabalho iniciaria a investigação dos contratos da PMSC com a cooperativa, encaminhando o processo à Subdelegacia do Trabalho em São Carlos, se necessário.

Depois de quase dois anos sem atividades, o MPT notifica a COOPERLIMP e seus tomadores de serviços a comparecerem em doze dias, isto é, no dia 20 de agosto de 2008, para audiência de possível firmamento de TAC.

A identificação da linha de atuação contra as cooperativas de serviços também é corroborada com a audiência ocorrida em 20 de agosto de 2008, com a presença do município de São Carlos, da PROHAB São Carlos e do Fundo Municipal de Saúde bem como a COOPERLIMP, quando se registra: "Em seguida, o MPT passou a discorrer sobre o entendimento que predomina na instituição, a respeito do desenvolvimento de atividades de limpeza e conservação, via cooperativa, a terceiros." Os efeitos do TAC firmado em 2003, em Brasília, também são mencionados: "Foram mencionadas as assinaturas de Termos de Compromisso firmado com a União Federal e o Estado de São Paulo, onde, dentre outras questões, se consignou a impossibilidade da terceirização de tais serviços por meio de cooperativa." Ainda, todas as partes saíram da audiência com um prazo de trinta dias para se manifestarem acerca

da assinatura ou não do TAC. Decorrido o prazo, a PMSC requer e obtém mais trinta dias de prazo, sob a alegação de que:

No último mês, a Municipalidade vem realizando discussões com as partes envolvidas, visando à solução da questão colocada pelo Ministério Público do Trabalho com o menor impacto social possível; nesse sentido, o Departamento de Apoio à Economia Solidária da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Sustentável, Ciência e Tecnologia está elaborando estudos.

Ressalte-se ainda que a COOPERLIMP também requereu a dilação do prazo por mais trinta dias, sob o argumento de que ainda não havia realizado sua Assembleia para a decisão.

Nesse ínterim, a INCOOP junta aos autos vasto material sobre todo o processo de incubação da COOPERLIMP. Porém, no dia 13 de novembro de 2008, a PMSC informa ao MPT que tem interesse em firmar o TAC. No dia da audiência, dia 18 de dezembro de 2008, a PMSC apresenta estudo produzido pelo Departamento de Apoio à Economia Solidária, no qual ressalta a importância da Cooperlimp para a cidade. Como última tentativa, a PMSC propõe ao MPT alguns termos para a assinatura do TAC:

- Imediata inserção nos editais de processos licitatórios da Municipalidade de cláusula vedando a participação de cooperativas, sempre que o objeto visar contratação de mão-de-obra;
- manutenção dos contratos em vigor da COOPERLIMP com a Prefeitura, o Fundo Municipal de Saúde e a PROHAB, por um período de até 2 (dois) anos, atendidos os requisitos da Lei Federal nº. 8666/93, considerando ser este o tempo necessário para implementar projetos com alternativas de trabalho e renda dos cooperados;
- caso Vossa Senhoria entenda que o contrato em vigor com a COOPERCOOK enquadra-se na vedação aqui tratada, propomos a manutenção do mesmo, por um período de até 1 (um) ano, atendidos

os requisitos da Lei Federal 8666/93, considerando que, diante do menor número de cooperados, este é o tempo necessário para implementar projetos com alternativas de trabalho e renda para os mesmos. A celebração do termo de compromisso não impediria a prestação de serviços de outra natureza pela Cooperativa, para os quais não haja impedimento, tais como de produção e fornecimento de alimentos (*coffee break*, jantares etc.);

- a COOPERLIMP e a COOPERCOOK não prestarão serviços de fornecimento de mão-de-obra para outros clientes, públicos ou privados.

Por fim, considerando que tramita no Senado Federal o Projeto de Lei nº 131 de 2008, propomos que conste no ajuste que, em caso de alteração da legislação referente ao tema, o mesmo deverá ser revisto.”

Em audiência realizada no dia 28 de janeiro de 2009, é assinado o Termo de Ajustamento de Conduta entre a Prefeitura Municipal de São Carlos e o Ministério Público do Trabalho, que cede ao proposto pela Prefeitura concedendo mais dois anos de contratação para a Cooperlimp e um ano para a Coopercook. Neste mesmo dia, a Cooperlimp também assina Termo de Ajustamento de Conduta com o MPT nos seguintes termos:

1) Compromete-se, imediatamente, a não fornecer mão-de-obra a terceiros, pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas.

Parágrafo 1º. Considera-se fornecimento de mão-de-obra por cooperativa a intermediação de trabalhadores de uma ou várias profissões (inexistindo assim vínculo de solidariedade entre seus associados), que não detenham os meios de produção, e cujos serviços sejam prestados a terceiros pelos seus associados.

Parágrafo 2º. Em caráter excepcional e pelo prazo de até 2 (dois) anos, ressalvam-se as contratações em vigor com a administração pública direta e indireta de São Carlos.



Assim, a Cooperlimp assinou um Termo de Ajustamento de Conduta que, não ajustou sua conduta, mas sim encerrou qualquer conduta econômica.

De maneira evidente, mesmo reconhecendo que a Cooperlimp estava, inequivocamente, respaldada legalmente, o MPT procedeu na assinatura do TAC, impondo assim sua visão política do cooperativismo e da economia solidária. Fundamental a compreensão de que, ainda que houvesse lacunas legais na atuação da cooperativa, a política pública deveria funcionar em uma dimensão diferente da norma tradicional estruturada sobre a coerção. Como destaca Massa-Arzabe (2006):

A estrutura da política pública, ao contrário, permite o encaminhamento e tratamento do problema de forma mais razoável e possibilitando aos agentes causadores do problema em questão uma reconceitualização de si, de suas próprias ações frente ao mundo e da realidade em seu entorno.<sup>49</sup>

Para essa questão adverte Habermas (1999):

Mesmo no Estado social, o direito não deve ser completamente reduzido à política se a tensão interna entre facticidade validade, e dessa à normatividade da lei, não quiser ser extinta: 'A lei se torna um instrumento da política se a tensão interna, e ao mesmo tempo o próprio meio legal estipula as condições procedimentais sob as quais a política pode ter a lei à sua disposição'<sup>50</sup>.

Ressalte-se a evidente contrariedade ideológica do MPT ante as práticas da Cooperlimp. Mészáros (2004) defende que as ideologias dominantes da ordem social estabelecida desfrutam de uma importante posição privilegiada

---

<sup>49</sup> MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das Políticas Públicas. In, BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas** - Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

<sup>50</sup> HABERMAS, Jürgen. **Between and norms**.Cambridge: Polity, 1997, p. 458

em relação a todas as variantes de “contraconsciências”, fazendo valer os mecanismos autorreprodutivos da sociedade, tendo como apoio principais instituições econômicas, culturais e políticas. Portanto, a ideologia, nesse sentido, tem forte potencial de transformação ou destruição social.<sup>51</sup> Considerando, assim, a permeabilidade das questões ideológicas e valorativas nas decisões, no caso, do MPT, a partir da visão de Guerra Filho (2001):

a hermenêutica crítica não rejeita a ideologia (...); mas exige que a ideologia do Direito não permaneça inconsciente e que, tornando-a consciente, possa estar o jurista em condições de questioná-la quanto aos seus efeitos na vida social...<sup>52</sup>

Em argumentação que explica bem a insistência e a tenacidade do MPT em punir a atuação da Cooperlimp, Habermas (1997) apresenta sua conceituação no sentido de:

para quem a verdade é algo inseparável da sociedade que a concebe e essencialmente animada por um interesse, nem sempre confessado, parte-se de uma concepção prévia, de certa forma considerada justa, de organização social, o que possibilita em caso de discrepância, a denúncia ideológica<sup>53</sup>

O jurista brasileiro Cançado Trindade, juiz na Corte Interamericana de Direitos Humanos, em sentença proferida em 19 de novembro de 1999, no caso “Villagrán Morales y Otros – Caso de los Niños de la Calle”, apresentou a tese da inviolabilidade do projeto de vida, isto é, da indisponibilidade das condições integráveis ao universo conceitual do direito de reparação quando violado. Segundo ele, em livre tradução:

o projeto de vida se encontra vinculado à liberdade, como o direito de cada pessoa escolher seu próprio destino (...). O projeto de vida

---

<sup>51</sup> MÉSZARÓS, István. **O Poder da ideologia**. São Paulo: Boitempo, 2004, p. 233

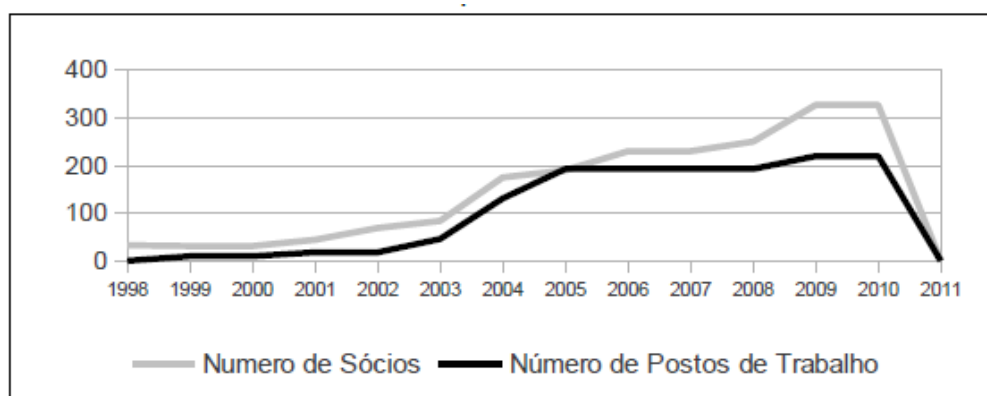
<sup>52</sup> GUERRA FILHO, Willis Santiago. **A filosofia do Direito aplicada ao Direito Processual e à Teoria da Constituição**. São Paulo: Ed. Atlas, SP, 2001, pp. 102 e 103

<sup>53</sup> HABERMAS, ibidem

envolve plenamente o ideal da Declaração Americana de 1848 de exaltar o espírito como finalidade suprema e categoria máxima da existência humana.

Como demonstra o gráfico a seguir, a cooperativa teve o número de membros sempre em ascendência. Em 2008, contava com mais de 250 cooperadas, sendo uma cooperativa de proporções muito maiores que a maioria dos empreendimentos econômico solidários do país. Importante se atentar para o fato que, com a assinatura do TAC, em 2009, o número de membros se torna estagnado e, em 2011 a cooperativa encerra suas atividades.

Número de trabalhadores associados e postos de trabalho durante a existência da Cooperlimp



Fonte: Elaborado pela equipe da INCOOP

## CONCLUSÃO

No início da presente pesquisa, a hipótese inicial era de que o ordenamento jurídico brasileiro, calcado em princípios liberais, era insuficiente para garantir o pleno funcionamento das estruturas de Economia Solidária. De fato, é premente a necessidade de a legislação brasileira estipular o conceito de cooperativa mais próximo da realidade socioeconômica atual, quando considerada a Recomendação nº 193, da Organização Internacional do Trabalho, e de distinguir as verdadeiras cooperativas de trabalho das de práticas fraudulentas, mas sem coibir o cooperativismo. Além disso, é também premente a urgência de garantir a possibilidade de que haja figuras jurídicas que lidem com a complexidade e diversidade dos empreendimentos econômico-solidários.

Para tanto, identifica-se a necessidade de que os empreendimentos econômico-solidários, de maneira geral, e as cooperativas de trabalho, particularmente, possam dispor de mecanismos de autorregulação com base nos seus objetivos estatutários e sociais, mas esse tipo de questão o ordenamento jurídico do país não consegue resolver adequadamente. Por conseguinte, é necessário novo marco regulatório para o cooperativismo no Brasil, de modo a contemplar a atual realidade e trazer para a formalidade milhares de empreendimentos econômicos que são cooperativas de fato, mas não cooperativas de direito, devido justamente à defasagem entre o marco regulatório vigente e o mundo real. Não se trata de renegar todo o arcabouço legal, pois, como vimos, a Cooperlimp estava amparada pela legislação. A pretensão é constituir o Direito como instrumento estratégico de efetiva alteração das práticas reais vigentes, capaz de impulsionar a construção de uma organização social mais justa e democrática.

Não se nega que existam no país inúmeras cooperativas fraudulentas que atuam no sentido de burlar a legislação trabalhista. Porém, não se pode entender como razoável que, para o combate dessas cooperativas, o MPT, com o aval de entidades do Judiciário e do Executivo, possa limitar a existência e a atuação de cooperativas legítimas. O que se tem diante disso é a negação

de princípios constitucionais mais elementares. Em nossas pesquisas de vasto material documental, fica evidente a discordância ideológica por parte de amplos setores do Estado brasileiro com a atuação de cooperativas. Como estão dentro da legalidade, a forma privilegiada de combatê-las tem sido os TAC's pois o mesmo corre ao largo de ritos legais e se dão, quase sempre, sob coação de futuros processos judiciais, seja em face do empreendimento, seja em face do contratante dos serviços. De acordo com os termos destes TAC's e das posturas do Judiciário e do Ministério Público do Trabalho é que, o principal, e talvez único cooperativismo a ser combatido é o de pessoas pobres, que têm a "ousadia" de prescindirem de um patrão.

Fica evidente que o Estado brasileiro atua de maneira contraditória pois, se de um lado há uma série de políticas públicas, de Estado e de governo, que incentivam e estimulam o cooperativismo, de outro, este mesmo Estado atua no sentido de inviabilizar tais iniciativas. Com as leituras e análises de documentos e mesmo em nossa atuação profissional, podemos concluir que os "inimigos", não apenas do cooperativismo popular, mas do associativismo produtivo de pessoas pobres de maneira geral, são inúmeros. São empresas capitalistas que veem concorrentes aos quais não conseguem vencer comercialmente, são sindicatos que creem adversários em suas bases de atuação, são entes estatais que se julgam paladinos da proteção ao trabalhador sob a CLT, mas que tiram o direito dos trabalhadores de prescindirem do empregador.

Um ponto a ser estudado e debruçado em ocasiões posteriores é o efeito nefasto que o TAC teve no território em que a Cooperlimp atuava. Aliás, importante ressaltar, o referido termo de ajustamento de conduta não ajustou conduta alguma, mas sim encerrou a conduta da cooperativa. Elencamos nessa dissertação um caso específico, mas são inúmeros os casos ao redor do país. Exemplos destes empreendimentos de pessoas que optaram por construir sua autonomia, buscarem ganhos reais e imediatos maiores para o melhor provimento de si e de sua família, estão repletos. Estes empreendedores sociais sofrem inúmeros processos cíveis, criminais, ações civis públicas, perseguições em tribunais de contas etc. Pessoas que são

cotidianamente perseguidas por se organizarem e atuarem de maneira cooperativa e solidária.

O aparecimento do cooperativismo revolucionário - aquele ligado ao movimento operário, e que tem estreita relação com a luta e o projeto político socialista - nas primeiras décadas do século XX, organizado pelos anarcossindicalistas que chegaram ao Brasil no final do século XIX, oriundos da Europa, marcaram o início do movimento sindicalista brasileiro. Eles organizaram cooperativas e outras associações de caráter mutualista, que tinham como objetivo a ajuda mútua e apresentavam estreita relação com a luta revolucionária. Desse modo, ainda nas primeiras experiências, o anarquismo foi a maior força político-sindical que projetava um papel político revolucionário no cooperativismo.

Segundo Mézáros, o Estado moderno é a arquitetura coerente para garantir a produtividade do sistema - via sua expansividade e dinamismo na extração do trabalho excedente. Mas a crise do capital, coloca em relevo a crise das instituições do Estado como vemos contemporaneamente. Na realidade, o Estado viabiliza a estrutura coesiva necessária a essa condição expansionista e a extração do sobretrabalho, sem que isso se passe como exploração ou provoque rebelião; ao mesmo tempo, o faz constituindo-se como uma estrutura à parte do capital.

Dentro da discussão sobre a essência liberal do nosso ordenamento jurídico, por um lado, o Estado atua no sentido de evitar o controle social da produção e faz isso impondo a contraditória relação entre iguais que são livres, o que garantiria a eficácia da força de trabalho no processo de exploração. Para tanto, cria uma estrutura legal que normatiza essa relação de forças desproporcional como equivalentes, operando o despotismo no trabalho com a salvaguarda estatal para a propriedade, meios de produção e produto e controladores. Quando um grupo de mulheres, com o apoio da Universidade, ousou romper essa lógica, buscando, assim, sua autonomia, ainda que amarradas às lógicas de mercado em sua atuação, foram violentamente restringidas em seus direitos constitucionais mais básicos, mesmo que, para isso, o braço estatal, via MPT, tivesse que colocar de lado princípios

constitucionais como livre iniciativa, liberdade de associação, autonomia da vontade etc.

Objetivou-se, com a dissertação, fazer a crítica ao pensamento jurídico dominante, particularmente no Ministério Público do Trabalho e no Judiciário. O modelo de cientificidade em que se baseia o discurso jurídico liberal-individualista pode estar em profundo esgotamento e, as práticas econômico-solidárias vêm desnudar isso. Esse descompasso possivelmente decorra da crise de legitimidade, da elaboração e aplicação da justiça, assim como, da complexidade, cada vez maior, das novas formas de produção do capital e das gritantes contradições sociais das sociedades contemporâneas, às quais, mesmo amplos setores do movimento social e partidos contestatórios da ordem estabelecida, não conseguem dar respostas. Portanto, as práticas econômico-solidárias não pedem aval ao ordenamento jurídico estabelecido, simplesmente acontecem, forçando assim a derrocada de paradigmas racionais de fundamentação jurídica para a superação das relações ético-jurídicas injustas, e isso se dá, como pode ser visto, por meio de práticas legais insurgentes.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Alaôr Caffé. **Dialética e Direito: Linguagem, Sentido e Realidade**. Barueri: Manole, 2010.

APPIO, Eduardo. **Discricionariedade política do Poder Judiciário**. Curitiba: Juruá, 2006.

BARBOSA, Rosangela Nair de Carvalho. **A Economia Solidária como Política Pública: uma tendência de geração de renda e ressignificação do trabalho no Brasil**. Tese (Doutorado em Serviço Social) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 2005

BEVILAQUA, Clovis. **Código Civil dos Estados Unidos do Brasil comentado por Clóvis Bevilacqua – 1936**.

BRASIL. Brasília: MTE, SENAES. **Atlas da Economia Solidária no Brasil 2005**. 2006. Disponível em:  
<[http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/sies\\_atlas\\_parte\\_1.pdf](http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/sies_atlas_parte_1.pdf). > Acesso 8 Set. 2012.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei 12690/2012. Brasília, 2012 (com mensagem de veto, encaminhado ao Senado Federal).

BRASIL. Lei 5.764 de 16 de dezembro de 1971. *Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências*. Brasília, DF: Senado, 1971.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa**. Brasília. DF: Senado, 1988.



BRASIL. Ministério das Cidades. **Política nacional de desenvolvimento urbano**. Disponível em: <<http://migre.me/eldan.>> Acesso em: Dezembro de 2012.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. 10.<sup>a</sup> ed. Brasília: Unb, 1999.

BOITO Jr., Armando. A crise do sindicalismo. In: SANTANA, Marco Aurélio; RAMALHO, José Ricardo (Orgs.). **Além da Fábrica: trabalhadores, sindicatos e a nova questão social**. São Paulo: Boitempo, 2003.

BULGARELLI, Waldirio. **As Sociedades Cooperativas e a Sua Disciplina Jurídica**. 2.<sup>a</sup> ed., revisada e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas - Reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2005.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CORTEGOSO, Ana Lucia e SHIMBO, Ioshiaqui. Empreendimentos solidários, universidades, movimentos sociais e gestores públicos: articulação de esforços na promoção da Economia Solidária no Brasil de hoje. In: 2<sup>a</sup> Jornada Universitaria sobre Cooperativismo, Economía Solidaria y Procesos Asociativos. Montevideo, 2005.

CORTEGOSO, Ana Lucia, SHIMBO, Ioshiaqui, MOYA, Rafael. Contradições entre interesses e necessidades populares, e a ação do poder público em relação às cooperativas de serviço – caso Cooperlimp In: Encontro Nacional de Pesquisadores em Economia Solidária, 2012.

COSER, Danila Secolim. **Sistematização e análise do processo de constituição, consolidação e aspectos da evolução de uma cooperativa**

**popular de limpeza.** Monografia de graduação. Curso de Psicologia da UFSCar, 2005.

CRUZ, Antonio. Políticas Públicas para a Economia Solidária: fronteira entre política social e política para o desenvolvimento local. In: **Sociedade em Debate**, Pelotas, 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2013.

DURÃO, Jorge Eduardo Saavedra; LANDIM, Leilah. **A criação de um novo Marco Legal para o Terceiro Setor no Brasil**. Disponível em: <[www.abong.org.br](http://www.abong.org.br)>. Acesso em 11 mar. 2012.

DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. Tradução e notas Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FARIA, José Eduardo (org.). **A Crise do Direito Numa Sociedade em Mudança**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1988.

\_\_\_\_\_. **Direito e Justiça: a função social do judiciário**. São Paulo: Ática, 1989.

FERREIRA, Danilo Malta. **Economia Solidária como estratégia para o desenvolvimento territorial: atuação da INCOOP no Jardim Gonzaga e entorno**. Dissertação de Mestrado. UFSCar, 2010.

FÓRUM BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. Disponível em: <[www.fbes.org.br](http://www.fbes.org.br)> Acesso em 11 mar. 2012

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. Terceiro Setor, Economia Social, Economia Solidária e Economia Popular: Traçando Fronteiras Conceituais. In **Bahia Análise & Dados**. Salvador, v. 12, nº1, 2002.

GAIGER, Luiz Inácio Germany. **CADERNO CRH**. Salvador, n. 39, p. 181-211, jul./dez. 2003

GEDIEL, José Antonio (org.). **Os caminhos do cooperativismo**. Curitiba: Editora da UFPR, 2001.

\_\_\_\_\_. O marco legal e as políticas públicas para economia solidária. in **Caderno Flem V**. Belo Horizonte, 2002.

\_\_\_\_\_. Marco Legal e as Políticas Públicas de Economia Solidária. in: **Cadernos da Fundação Luis Eduardo Magalhães**, 2003, p. 115-122

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho. Políticas públicas de economia solidária no Brasil: características, desafios e vocação. In FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho et al (Orgs.). **Ação pública e economia solidária: uma perspectiva internacional**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2006. p. 259-267.

GOMES, Orlando. **Raízes Históricas e Sociológicas do Código Civil Brasileiro**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

\_\_\_\_\_. **Direito Privado** (novos aspectos). Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1961.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **A filosofia do Direito aplicada ao Direito Processual e à Teoria da Constituição**. São Paulo: Ed. Atlas, SP, 2001, pp. 102 e 103

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. São Paulo, Editora 34, 2003.

HABERMAS, Jürgen. **Between and norms**. Cambridge: Polity, 1997, p. 458

INCUBADORA REGIONAL DE COOPERATIVAS POPULARES. Relatório de atividades em Bolsas de Extensão da Incubadora Regional de Cooperativas Populares, 2011.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução de João Baptista Machado, 4ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1994.

LUXEMBURGO, Rosa. **Reforma ou Revolução?** São Paulo: Expressão Popular, 1999.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das Políticas Públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas** - Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

MELLO. Celso Antonio Bandeira de. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade.** São Paulo: Malheiros. 2003.

MÉSZARÓS, István. **O Poder da ideologia.** São Paulo: Boitempo, 2004, p. 233

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego. **Atlas da Economia Solidária no Brasil** – 2005. Brasília: MTE/Senaes, 2006.

NAMORADO, Rui. **Introdução ao Direito Cooperativo.** Coimbra: Almedina, 2000.

\_\_\_\_\_. **Os quadros jurídicos da economia social** - uma introdução ao caso português. In: <<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/251/251.pdf>> Acesso em out 2010.

OLIVEIRA FILHO, Marco Aurélio Maia Barbosa de. **Cultura solidária e cooperativas populares.** Rotatividade dos sócios e desafios à autogestão. Um estudo de Caso em São Carlos, Brasil. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Ciências e Letras – UNESP – Araraquara, 2010.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil.** Rio de Janeiro: Forense, 1991.

POCHMANN, Márcio. Economia Solidária no Brasil: possibilidades e limites. In IPEA, Mercado de Trabalho. Nota Técnica. 2004. P. 23-34

PONTES, Daniele Regina. Parecer nº. 50/2007. In: **Estudos de Direito Cooperativo e Cidadania**. GEDIEL, José Antonio Peres, Curitiba: Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPR, n. 3, 2008

RECH, Daniel. **Cooperativas**: uma alternativa de organização popular. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

RIZZARDO, Arnaldo. Direito de Empresa. São Paulo: Forense, 2012

SARLET, Ingo Wolfgang e outros. Estado Constitucional e Organização do Poder. São Paulo: Saraiva, 2010.

SECRETARIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA – **O que é Economia Solidária**. Disponível em: <[http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/ecosolidaria\\_oque.asp](http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/ecosolidaria_oque.asp)>. Acesso em 3 de Set. 2012.

\_\_\_\_\_. **Avanços e desafios para as políticas públicas de Economia Solidária no Governo Federal - 2003/2010**. Brasília: MTE, SENAES, 2012.

\_\_\_\_\_. **Atlas da Economia Solidária no Brasil 2005**. Brasília: MTE, SENAES, 2006.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2013.

SINGER, Paul. **Cooperativas de trabalho**. Disponível em: <[http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/prog\\_cooperativatrabalho2.pdf](http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/prog_cooperativatrabalho2.pdf)>. Acesso em: 19 de maio de 2012.

\_\_\_\_\_. A recente ressurreição da economia solidária no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org). **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

\_\_\_\_\_. **Uma utopia militante: repensando o socialismo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. **Introdução à Economia Solidária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

\_\_\_\_\_; SOUZA, André Ricardo (Orgs.). **A Economia Solidária no Brasil – A autogestão como resposta ao desemprego**. São Paulo: Contexto, 2003a.

\_\_\_\_\_. Economia Solidária. In: CATTANI, Antonio David (Org.). **A outra Economia**. Porto Alegre: Veraz Editores, 2003b.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES EM ECONOMIA SOLIDÁRIA. Relatório Nacional 2005-2007. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/sies.asp#>. Acesso em 8 de Set 2012.

TEIXEIRA DE FREITAS, Augusto. **Consolidação das Leis Civis**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2003.

VALÊNCIO, Norma Felicidade L. da Silva et al. Incubadora de Cooperativas Populares: uma alternativa à precarização do trabalho. In: **Economia Solidária Volume 1**. S/d. Disponível em: <<http://www.ecosol.org.br/txt.htm>>. Acesso em: 05 de abril de 2011.

VIANNA, Luiz Werneck. **A Judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Humanismo e Cultura Jurídica no Brasil**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2003.

\_\_\_\_\_. **Introdução ao Pensamento Jurídico Crítico**. 4.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 2002.