

UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais
FAFICH - FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

O MARCO JURÍDICO DA ECONOMIA
SOLIDÁRIA NO BRASIL:
ENTRE A GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA
E A DESONERAÇÃO DO CAPITAL

LUCIANO RICARDO DE MAGALHÃES PEREIRA

BELO HORIZONTE

2008

LUCIANO RICARDO DE MAGALHÃES PEREIRA

O MARCO JURÍDICO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL:
ENTRE A GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA E A
DESONERAÇÃO DO CAPITAL

Dissertação apresentada junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção de título de Mestre em Ciência Política.

Belo Horizonte, 29 de agosto de 2008.

Componentes da Banca Examinadora:

Professora Doutora Vera Alice Cardoso da Silva (Orientadora)

Professor Doutor Eduardo Meira Zauli

Professor Doutor João Bernardo Maia Viegas Soares

Veja bem meu patrão como pode ser bom

Você trabalharia no sol

E eu tomando banho de mar

(Caxangá - Fernando Brant e Milton Nascimento)

DEDICATÓRIA

*Às mulheres da minha vida,
Luciana, Dalila e Maria Helena.
E ao homem, Luiz.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha orientadora, professora Vera Alice, com quem aprendi muito mais do que se pode esperar do ambiente acadêmico. A sua dedicação ao magistério, seu refinado senso crítico e sua disposição para ouvir (e escutar) o que o outro tem a dizer fizeram de nosso convívio uma experiência singular para mim, ajudando-me a lançar um novo olhar sobre a universidade e a extrair prazer da dura tarefa de estudar.

Agradeço aos meus pais, Luiz e Maria Helena, pelo amor incondicional, pelo ambiente de carinho no qual me educaram e pelos ensinamentos, especialmente o inconformismo com a injustiça social, que me trouxeram até aqui.

Agradeço à sempre companheira, Dalila, com quem aprendo tanto e de tantas maneiras e que, também aqui, imprime sua marca.

Agradeço ao grande amigo, Reynaldo, que de longe se fez presente, ajudando-me com suas reflexões, sugestões e correções. Só no reinado do afeto é possível tratar de temas complexos, por canais virtuais, como quem entabula uma conversa íntima, ao pé do ouvido.

Agradeço à amiga Dalgisa que, desde o momento em que esta dissertação era somente uma vaga idéia, auxiliou-me com seus conhecimentos de normalização e metodologia de pesquisa.

Agradeço à minha querida professora de inglês, Jura, pela tradução e pelas palavras de carinho e estímulo com as quais sempre me brindou.

Agradeço aos professores João Bernardo e Eduardo Zauli, que aceitaram tão prontamente participar da Banca Examinadora, apesar do exíguo prazo que lhes foi concedido. Com ambos tive a oportunidade de estabelecer diálogos esclarecedores e instrutivos, que muito me ajudaram na aproximação da ciência política. Agora, no momento da conclusão do mestrado, é um privilégio poder contar com leitores tão qualificados.

Agradeço aos professores do DCP, em especial ao professor Bruno Wanderley, à professora Fátima Anastasia e ao professor Juarez Guimarães, cujas disciplinas tiveram grande relevância para o aprimoramento do projeto de dissertação e um maior aproveitamento do mestrado.

Agradeço aos funcionários da UFMG, especialmente ao Alessandro e à Adilza, sempre tão atenciosos e dedicados ao seu ofício.

Agradeço aos colegas do DCP pela rica convivência, particularmente ao Frank, pelas conversas estimulantes e por seu companheirismo.

Finalmente, agradeço aos trabalhadores e sindicalistas com os quais tenho tido rica convivência há longos anos, em minha atuação profissional. São as incontáveis experiências que tenho vivido ao lado destes companheiros e o aprendizado delas extraído que me estimularam a voltar para os bancos escolares e refletir um pouco mais sobre alguns aspectos do “mundo do trabalho”, o nosso mundo.

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS	07
RESUMO	09
ABSTRACT	10
INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1 - A REORGANIZAÇÃO DO CAPITALISMO BRASILEIRO E A DESREGULAÇÃO PÚBLICA DO TRABALHO	17
1.1. Desregulamentação e flexibilização: a adesão tardia do Brasil.....	19
1.2. A ambigüidade do sistema de relações de trabalho no Brasil.....	23
1.3. A reorganização do mercado de trabalho nos anos 90.....	27
1.4. As medidas restritivas de direito e a desregulação do mercado de trabalho.....	34
CAPÍTULO 2 - A EMERGÊNCIA DA ECONOMIA SOLIDÁRIA E O FENÔMENO DO DESEMPREGO	49
2.1. O pêndulo estatal: flexibilização versus direitos sociais.....	56
2.2. Os sindicatos e o cooperativismo de trabalho.....	64
2.3. Cooperativismo ambivalente: alternativa solidária ou precarização do trabalho?.....	67
2.4. Cooperativa de Trabalho: a lei e seus efeitos colaterais.....	74
CAPÍTULO 3 - A RECEPÇÃO DO ESTADO À ECONOMIA SOLIDÁRIA	78
3.1. A economia solidária como política pública de inclusão social.....	80
3.2. A economia solidária na lei: estados e municípios dão o primeiro passo.....	81
3.3. O Governo Federal e a Secretaria Nacional de Economia Solidária.....	89
3.4. A expansão da economia solidária e os limites institucionais e regulatórios.....	97
CAPÍTULO 4 - A REGULAÇÃO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA E A DESREGULAMENTAÇÃO DO TRABALHO	100
4.1. O pressuposto regulatório da economia solidária.....	100
4.2. O Projeto de Lei das Cooperativas de Trabalho.....	106
4.3. O marco jurídico da economia solidária e a fraude trabalhista.....	110
4.4. A regulação da economia solidária e a desregulamentação do trabalho.....	113
CONSIDERAÇÕES FINAIS	117
BIBLIOGRAFIA	121
ANEXOS	125

LISTA DE SIGLAS

- ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
- ADIN - Ação Direta de Inconstitucionalidade
- ADS - Agência de Desenvolvimento Solidário
- CCP - Comissões de Conciliação Prévia
- CESIT - Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho
- CF - Constituição Federal
- CLT - Consolidação das Leis do Trabalho
- CNES - Conselho Nacional de Economia Solidária
- CNPQ - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
- COIN/FBES - Conselho Interlocutor
- CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
- CUT - Central Única dos Trabalhadores
- DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócioeconômicos
- FBES - Fórum Brasileiro de Economia Solidária
- FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
- FMI - Fundo Monetário Internacional
- GT - Grupo de Trabalho
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário
- MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
- MPT - Ministério Público do Trabalho
- MTE - Ministério do Trabalho e Emprego
- OCB - Organização das Cooperativas Brasileiras
- OIT - Organização Internacional do Trabalho

PEC - Projeto de Emenda Constitucional

PL - Projeto de Lei

PLANFOR - Plano Nacional de Formação Profissional

PLR - Participação nos Lucros ou Resultados

PME - Pesquisa Mensal de Emprego

PNMPO - Programa Nacional de Micro-crédito Produtivo Orientado

PNQ - Plano Nacional de Qualificação

PROGER - Programa de Geração de Emprego, Trabalho e Renda

SENAES - Secretaria Nacional de Economia Solidária

STF - Supremo Tribunal Federal

TST - Tribunal Superior do Trabalho

UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas

UNISOL – Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários

RESUMO

A presente dissertação tem por objetivo analisar, no campo das relações de trabalho no Brasil, em que medida as propostas de constituição de um novo marco jurídico da economia solidária, apresentadas pelo movimento organizado no Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) e pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), órgão vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), favorecem a conversão do trabalho assalariado em trabalho associado, por meio de cooperativas de trabalho. Procura ainda demonstrar, a partir de pesquisa documental e literária, que esta iniciativa de promover a regulamentação jurídica da economia solidária pode contribuir para o aprofundamento do processo de desregulamentação e flexibilização das relações de trabalho. Os debates e ações tomados como referência para esta análise situam-se no período dos governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva.

PALAVRAS-CHAVE: política; trabalho; economia solidária; desregulamentação; cooperativismo de trabalho.

ABSTRACT

The present thesis aims at analyzing, in the field of work relations in Brazil, the way the proposals of constitution of a new judicial limit of the solidary economy, presented by the organized movement in the Brazilian Forum of Solidary Economy (FBES) and by the National Office of the Solidary Economy (SENAES), organ linked to the Ministry of Labor and Employment (MTE), promote the conversion of the salaried work to the associated work throughout the labor cooperatives. It also demonstrates, from a documental and literary research, that this enterprise to promote the judicial regulation of the solidary economy may contribute for the deepening process of deregulation and flexibilization of the work relations. The debates and actions taken as reference for this analysis refer to the period of the governments of the presidents Fernando Henrique Cardoso and Luiz Inácio Lula da Silva.

KEYWORDS: policy, labor, solidary economy, deregulation, labor cooperativism.

INTRODUÇÃO

A presente dissertação tem por objetivo analisar, no campo das relações de trabalho no Brasil, em que medida as propostas de constituição de um novo marco jurídico da economia solidária, apresentadas pelo movimento organizado no Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) e pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), órgão vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), favorecem a conversão do trabalho assalariado em trabalho associado, por meio de cooperativas de trabalho. Procura ainda demonstrar, a partir de pesquisa documental e literária, que esta iniciativa de promover a regulamentação jurídica da economia solidária pode contribuir para o aprofundamento do processo de desregulamentação e flexibilização das relações de trabalho. Os debates e ações tomados como referência para esta análise situam-se no período dos governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva.

O suporte empírico do trabalho consistiu no levantamento de dados em uma base previamente selecionada e da análise de documentos. Entre estes destacam-se projetos de lei e normas legais produzidas no período estudado, nas três esferas de governo (municipal, estadual e federal); decretos e portarias do Governo Federal; decisões do Tribunal Superior do Trabalho; relatórios de fiscalização, atas de reunião e outros documentos produzidos no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego; termos de ajustamento de conduta, procedimentos investigatórios, ações civis públicas e outros documentos originados do Ministério Público do Trabalho; atas de reunião, resoluções de encontros, anteprojetos de lei e documentos diversos do Fórum Brasileiro de Economia Solidária; atos administrativos, atas de reunião, anteprojetos de lei e outros documentos produzidos pela Secretaria Nacional de Economia Solidária; artigos e matérias jornalísticas publicados na imprensa, no período estudado.

No primeiro capítulo, apresenta-se um panorama do processo de reorganização do capitalismo brasileiro iniciado a partir do final da década de 1980. Este processo promoveu mudanças estruturais na economia e na estratégia de desenvolvimento traçada para o país, modificando o papel do Estado. Tais mudanças inspiraram-se em concepções hegemônicas de traço liberal e tiveram importantes

reflexos nas relações de trabalho, objetivando ajustá-las às novas tendências – tardias, em relação aos países desenvolvidos – de flexibilização e desregulamentação do sistema de relações de trabalho.

Chama-se atenção para o fato de que o processo de reorganização do mercado de trabalho no Brasil e as diversas iniciativas de desregulamentação empreendidas pelo governo federal no decorrer da década de 1990 não se processam em um ambiente que já contasse com ampla rede de proteção social consolidada. O *Welfare State* brasileiro nunca se consumou de modo pleno. Seu sistema de relações de trabalho vivia (e vive) na ambigüidade, apresentando, antes mesmo das recentes alterações, um caráter privatista e bastante flexível, que convive com a noção publicista do direito do trabalho.

A análise proposta salienta a elevação dos índices de desemprego nos anos 90 a patamares alarmantes e a insegurança sócio-econômica que atingiu os trabalhadores, terreno fértil para a multiplicação de postos de trabalho precários. Destaca-se importante aspecto que diz respeito à migração dos empregos formais para o âmbito das ocupações informais. Em tal contexto, as medidas de desregulação do mercado de trabalho podem ser vistas como impondo uma dupla punição aos trabalhadores: por um lado, sofreram os impactos negativos no nível do emprego; por outro, passaram a conviver com um intenso processo de transferência dos postos de trabalho fundados no contrato formal e regulamentado para a informalidade.

O capítulo apresenta, de modo sistemático, as medidas de caráter privatista, voltadas à promoção da desregulação jurídica das relações de trabalho, implementadas no decorrer dos dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso, entre os anos de 1995 e 2002, a partir de quatro distintas dimensões: alocação e gestão da força de trabalho; flexibilização da jornada; desregulamentação da remuneração e privatização da solução de conflitos.

O segundo capítulo trata da emergência das propostas que passaram a ser nomeadas de economia solidária, difundidas nesse quadro de reorganização do capitalismo brasileiro, em um contexto de aumento do desemprego. Inserem-se no debate acerca das políticas de geração de trabalho e renda, em suas múltiplas formas.

Ressalta-se que, nesse cenário, esta expressão, ‘geração de trabalho’, passa a ser mais utilizada do que a expressão ‘geração de emprego’ e que tal mudança não tem caráter meramente semântico, mas simboliza uma mudança de paradigmas.

Procura-se demonstrar que este é um momento de inflexão, representado pela consolidação do processo de desregulação jurídica das relações de trabalho e a absorção, por parte dos agentes públicos, dos estudiosos e dos próprios trabalhadores, da idéia de que diante desse novo cenário de escassez de emprego, há que se buscar outras alternativas de geração de renda. Estas podem vir do chamado “trabalho atípico” (Castell, 1998), que se origina, também, do âmbito da economia solidária.

As ações do Estado brasileiro nas duas últimas décadas são aí analisadas, salientando-se a grande oscilação entre a implementação de uma política voltada à desregulamentação das relações de trabalho e a afirmação do caráter protetivo do direito do trabalho. Se, por um lado, especialmente a partir do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995), verificou-se uma adesão entusiasmada do governo às proposições de corte liberal e caráter flexibilizante, com a adoção de medidas destinadas a promover a desconstrução da legislação trabalhista, amparadas pelo discurso da modernização do país e da redução do chamado “Custo Brasil”, por outro lado persistiram, por parte de alguns agentes estatais, condutas restritivas à desregulação do mercado de trabalho e ao enfraquecimento dos direitos sociais.

Nesse capítulo, ressalta-se que, a este aparente paradoxo presente nas ações do Estado soma-se a contradição de iniciativas vindas da sociedade civil, marcada pela disseminação das cooperativas de trabalho, criadas ou incentivadas pelo próprio setor empresarial. Essa forma de cooperativismo intensificou o processo de desestruturação do mercado de trabalho e restrição de direitos, especialmente a partir da aprovação da Lei 8.949/94, ao mesmo tempo em que emergiam experiências autogestionárias e de empreendimentos solidários.

O terceiro capítulo trata da recepção do Estado à economia solidária, convertida em política pública de inclusão social com o objetivo de estimular o desenvolvimento de práticas de geração de trabalho e renda, fundadas no princípio

do associativismo. Destaca-se o ineditismo dessa ação estatal, salientando que, “pela primeira vez, o governo assume uma outra via para o trabalho que não o emprego assalariado.” (Barbosa, 2007, p. 193).

Observa-se que a recepção do Estado à economia solidária pode ser dividida em dois campos de ação: as iniciativas do Poder Público, como agente fomentador da constituição de empreendimentos solidários, através da implementação de políticas públicas que estimulem a sua criação e desenvolvimento e a ação reguladora do Estado, voltada à promoção de mudanças institucionais, de modo a permitir a assimilação desses ‘novos empreendimentos’ por seu ordenamento jurídico, em suas diversas formas de manifestação.

São apresentadas iniciativas inovadoras de regulamentação, por parte de governos estaduais e municipais, que antecederam as ações do governo federal no campo de economia solidária e que foram convertidas em leis ou projetos de lei, cujo foco é o estímulo à constituição e ao desenvolvimento dos empreendimentos solidários. Muitas dessas iniciativas são políticas públicas de inclusão social, destinadas a promover novas oportunidades de geração de trabalho e renda.

Constata-se que, no âmbito do Governo Federal, somente com a eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva passa a haver receptividade às proposições das entidades e empreendimentos do campo da economia solidária. Marco significativo é a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), em 2003, vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), cuja constituição atendeu a uma reivindicação gestada no Fórum Social Mundial (FSM), pelo Grupo de Trabalho de Economia Solidária, embrião do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES).

Nesse capítulo, são apresentados elementos que demonstram a expansão das políticas de economia solidária no âmbito do Governo Federal e identificados 24 programas implementados pelo Poder Executivo, envolvendo 15 Ministérios e dezenas de órgãos públicos, nos quais verifica-se que a preocupação dominante é com a inclusão social, sem qualquer indicação de que tais políticas tenham por objetivo promover mudança substancial na estrutura e forma de funcionamento do capitalismo brasileiro.

O quarto e derradeiro capítulo apresenta as propostas de regulação da economia solidária e a forma como as mesmas vinculam-se ao processo de desregulamentação do trabalho. Destaca-se a análise dos anteprojetos e do Projeto de Lei das Cooperativas de Trabalho (Anexos I, II e III), elaborados a partir das discussões envolvendo o Governo Federal e o movimento de economia solidária, representados pela SENAES e pelo FBES.

Apesar de a economia solidária extrapolar os limites do cooperativismo, o que faz com que haja enorme diversidade de temas expressos nessas ‘bandeiras de luta’ relativas a seu marco jurídico e incorporadas à plataforma do FBES, a própria dinâmica do movimento e as demandas concretas dos empreendimentos já constituídos fizeram com que ganhasse destaque e passasse a merecer especial atenção do Fórum e da SENAES o pleito de aprovação de leis que alterem a regulamentação das cooperativas. Discute-se tanto a aprovação de uma lei geral do cooperativismo, quanto uma legislação específica, destinada às cooperativas de trabalho, visando a torná-las compatíveis com os princípios da economia solidária.

Após analisar o Projeto de Lei nº 7.009/2006, que regula a organização e o funcionamento das cooperativas de trabalho, fruto das discussões empreendidas pela SENAES e pelo FBES e que responde ao pleito de constituição de um marco regulatório da economia solidária, discute-se a possível funcionalidade desta proposta para o aprofundamento do processo de desregulamentação dos direitos trabalhistas e flexibilização das relações de trabalho.

Na hipótese de ser aprovado o referido Projeto de Lei nos moldes em que foi encaminhado pelo Governo Federal, a cooperativa de trabalho sujeitar-se-á ao cumprimento de uma única garantia trabalhista, o piso salarial da categoria. Todos os demais direitos sociais presentes na legislação trabalhista e na Constituição Federal, a que faz jus o trabalhador assalariado, somente serão respeitados pela cooperativa se a mesma possuir capacidade financeira para fazer frente às despesas daí advindas.

Ou seja, respeitados os parâmetros legais, é no campo das relações econômicas que o acesso do trabalhador associado aos mínimos direitos sociais se resolverá.

A questão tormentosa que esta discussão suscita e que busca-se compreender melhor com esta dissertação é que o objetivo dos empresários de reduzir seus custos com o trabalho e promover o aprofundamento da desregulamentação dos direitos trabalhistas não é incompatível com a constituição de um marco jurídico da economia solidária, ao menos nos termos em que vem sendo apresentado ou, visto de outro modo, que a conversão do trabalho assalariado em trabalho associado, regido pelos princípios da economia solidária e organizado em cooperativas de trabalho, pode ser funcional ao aprofundamento do processo de desregulamentação e flexibilização das relações de trabalho no Brasil.

CAPÍTULO 1

A REORGANIZAÇÃO DO CAPITALISMO BRASILEIRO E A DESREGULAÇÃO PÚBLICA DO TRABALHO

O processo de reorganização do capitalismo brasileiro iniciado a partir do final da década de 1980, mas que consolidou-se nos anos 90, provocou mudanças estruturais na economia e na estratégia de desenvolvimento traçada para o país, bem como promoveu uma ampla revisão do papel do Estado, a partir de concepções hegemônicas de traço liberal, com importantes reflexos nas relações de trabalho, objetivando ajustá-las às novas tendências – tardias, em relação aos países desenvolvidos – de flexibilização e desregulamentação do sistema de relações de trabalho.

Alguns autores, como Pochmann (2001), denominam esse processo de reformas de “Modernização Conservadora”, fundada na crença de que a abertura econômica, a privatização e o afastamento do Estado da economia, via desregulamentação, trariam o retorno do crescimento econômico e a geração de empregos. As reformas adotadas pautaram-se em recomendações feitas aos países da América Latina por organismos internacionais, em especial o Fundo Monetário Internacional (FMI). A adoção das políticas preconizadas pelo chamado “Consenso de Washington” (Tavares e Fiori, 1997) significou uma ruptura com o modelo de desenvolvimento desenhado na ‘Era Vargas’, a partir dos anos 30, no qual o Estado tinha um papel decisivo. Promoveu-se uma metamorfose do ‘Estado empresário’ para o ‘Estado regulador’ e, em poucos anos, ocorrem alterações constitucionais significativas: o Estado sai de cena, como principal indutor da economia e delega o papel de protagonista ao mercado.

No âmbito das relações de trabalho, um aspecto peculiar e contraditório do processo de desregulação da economia no Brasil – entendido como movimento de desestruturação, flexibilização e desregulamentação do mercado de trabalho, por meio do afastamento do Estado – e de seu descompasso com o mesmo fenômeno nos países centrais, refere-se à tendência de ampliação da regulamentação e fortalecimento das normas de proteção ao trabalhador ocorrida nos anos 80, não sem

contradições, iniciada com o processo de redemocratização e que alcançou o seu apogeu em 1988, com a promulgação da Constituição Federal (CF), elevando à condição de norma constitucional (Art. 7º, CF) inúmeros dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), bem como mantendo ou ampliando o alcance de garantias legais pré-existentes e criando novas.

O sistema de proteção ao trabalhador desempregado, praticado há décadas nos países desenvolvidos, era inexistente no Brasil até a década de 1980. O primeiro governo pós-regime militar foi quem o instituiu, através da implantação do seguro-desemprego¹, em 1986, durante a vigência do Plano Cruzado.² Porém, no caso brasileiro, estabeleceram-se estreitos limites de prazo e valor do benefício, reservado ao trabalhador detentor de emprego formal e regulamentado, que realizasse certos requisitos, em especial o relativo ao tempo de carteira assinada.

Com a promulgação da Constituição de 1988 destacam-se as seguintes normas constitucionais, que significaram ampliação das garantias trabalhistas: redução da jornada semanal de trabalho de 48 para 44 horas; a elevação do adicional de hora-extra de 25% para 50%; a criação do abono de férias de 1/3 do salário; a elevação da licença maternidade para 120 dias; o aumento da indenização sobre o saldo do FGTS, em caso de demissão, de 10% para 40%; a limitação em 6 horas de jornada diária para os turnos ininterruptos de revezamento (Art. 7º, I, XIII, XIV, XVI, XVII e XVIII, da CF e Art.10, I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ADCT)³.

¹ O programa de seguro-desemprego foi instituído em 1986, como parte do Plano Cruzado, pelo Decreto Lei nº 2.284 e regulamentado pelo Decreto nº 92.608. Em janeiro de 1990, com o objetivo de ampliar o programa, o Congresso aprovou uma nova lei (Lei nº 7.998/90), que aumentou o valor dos benefícios e ampliou o universo de trabalhadores atendidos.

² O Plano Cruzado foi um plano econômico implementado pelo governo federal em 28 de fevereiro de 1986, tendo Dilson Funaro à frente, como Ministro da Fazenda e José Sarney na Presidência da República. O plano alterou o nome da moeda de Cruzeiro para Cruzado e, posteriormente, para Cruzado Novo, congelando preços e salários e criando o ‘gatilho salarial’, que garantia o reajuste dos salários toda vez que o índice inflacionário atingisse o patamar de 20%.

³ Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: I - relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos; (...) XIII - duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho; XIV - jornada de seis horas para o trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento, salvo negociação coletiva; (...) XVI - remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em

Enfim, no decorrer dos anos 80, o Brasil, apesar de não possuir uma rede ampla de proteção social e em que pesem os limites de aplicação das garantias trabalhistas inscritas em seu ordenamento jurídico, caminha na contra corrente do movimento desencadeado nos países desenvolvidos, especialmente Estados Unidos e Inglaterra, a partir dos anos 70, de desregulamentação e flexibilização do sistema de relações de trabalho, como resposta à crise do padrão de acumulação que sustentou o crescimento intensivo capitalista, desde o pós-guerra. Tratava-se de garantir maior autonomia às empresas, para determinar alocação, tempo e remuneração do trabalho.

Nas palavras de Antunes:

“Como resposta à sua própria crise, iniciou-se um processo de reorganização do capital e de seu sistema ideológico e político de dominação, cujos contornos mais evidentes foram o advento do neoliberalismo, com a privatização do Estado, a desregulamentação dos direitos do trabalho e a desmontagem do setor produtivo estatal, da qual a era Thatcher-Reagan foi expressão mais forte; a isso se seguiu também um intenso processo de reestruturação da produção e do trabalho, com vistas a dotar o capital do instrumental necessário para tentar repor os patamares de expansão anteriores” (Antunes, 1999, p. 31).

Desregulamentação e flexibilização: a adesão tardia do Brasil

A proposta flexibilizadora, que objetiva a desregulação do trabalho e que exerce forte pressão, a partir dos anos 70, nos países cujo sistema de proteção social

cinquenta por cento à do normal; XVII - gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal; XVIII - licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias; (...).

O Art. 10º do ADCT estabeleceu que até a promulgação de lei complementar regulamentando o fim da dispensa arbitrária (Art. 7º, I, CF), o que não ocorreu até hoje, seria elevada em quatro vezes, de 10% para 40% sobre o saldo do FGTS, a multa devida pelo empregador, em caso de dispensa sem justa causa.

é mais amplo, somente começa a ganhar expressão no Brasil tardiamente, especialmente a partir da eleição presidencial de 1989, momento em que inúmeros países e até mesmo organismos internacionais já apresentavam críticas a este modelo.

Esse processo de desregulação das relações do trabalho apresenta-se como um contramovimento na história do século XX, conforme indica Castel (1998), visto que, tal como são hoje concebidos, a contratação coletiva e o direito do trabalho

“estão na raiz do pacto social que sustentou a contratualidade da sociedade moderna, dando legitimidade à esfera pública aqui constituída” (Abramo, 2000, p. 2).

A total insegurança a que estavam expostos os trabalhadores nos primórdios do capitalismo é que engendra tal construção social: a regulação jurídica do trabalho. No século XIX, a visão liberal da liberdade de contratação e da prevalência das regras do mercado propõe, como forma de aplacar o mal-estar causado por esta insegurança, alternativas que se baseavam na patronagem, na filantropia – uma política social sem Estado – em que a constituição do mundo do trabalho se dava por meio de um sistema de obrigações morais, no qual o trabalhador não tem qualquer garantia e encontra-se sempre vulnerável e desprovido de direitos. Foi o movimento de contestação desse modelo e o fortalecimento da organização do operariado que introduziram novas formas de proteção social, dando fundamentação jurídica ao sistema de relações de trabalho (Castel, 1998).

No Brasil, o arcabouço jurídico não converteu-se em ampla rede de proteção social, de modo a suplantarmos o modelo de livre contratação, no qual o trabalhador não possui quaisquer garantias contra o domínio patronal. O velho e o novo conviveram e convivem, muitas vezes de forma simbiótica, através da combinação de um padrão civilizatório baixo (em que o mercado de trabalho não tem qualquer regulação e a proteção social inexistente ou é residual), com um modelo de assalariamento e institucionalização dos direitos sociais e trabalhistas.

Essa ambigüidade do capitalismo brasileiro, no qual convivem o arcaico e o moderno, parece constituir-se como traço perene desse modelo de desenvolvimento. Em que pese o fato de ter o Brasil absorvido o padrão de industrialização americano, segundo afirmam Mattoso e Pochmann (1998), e alcançar um extraordinário dinamismo econômico, que permitiu-lhe crescer em média 7% ao ano, ao longo de três décadas, entre os anos 50 e 80, o país não

“completou a constituição do padrão de desenvolvimento que, no pós-guerra, se generalizou a partir dos EUA. Embora com diferentes *timings* e, conseqüentemente, com resultados diferentes vis-à-vis a homogeneidade social, distribuição da renda e características do *Welfare State*, os EUA e os países capitalistas avançados da Europa articularam o conjunto de normas e regras salariais e de consumo com as características tecnológicas e produtivas da Segunda Revolução Industrial, conformando um determinado padrão de desenvolvimento” (Mattoso, 1995, p. 125).

Apesar da incompletude do *Welfare State* brasileiro e do alcance limitado da regulação pública do trabalho, a onda de desregulamentação e flexibilização que atingiu os países desenvolvidos a partir dos anos 1970 chega ao Brasil no início da década de 1990, com o objetivo de inseri-lo na economia globalizada, de forma subordinada e por meio de uma “modernização conservadora” (Tavares, 1992), através da qual a regulação econômica pretende eliminar, até o limite do possível, as restrições impostas ao mercado para a alocação, o tempo e a remuneração do trabalho.

Os termos desregulamentação e flexibilização, de uso tão difundido, inclusive no universo acadêmico, comportam uma gama de significados que, não raro, ofuscam o sentido que se desejava imprimir a tais conceitos, esvaziando-os de significado. Para muitos, as duas expressões seriam sinônimos que, aplicados ao sistema de relações de trabalho, identificariam a ausência de normas protetivas e de regulação jurídica.

Apesar da utilização indiscriminada que, frequentemente, se faz dos dois termos, há que se reconhecer uma importante distinção entre eles, que aponta para

uma ampliação das possibilidades de negociação entre empregados e patrões, com a prevalência do negociado sobre o legislado, quando se utiliza o termo flexibilização e, no caso da desregulamentação, uma total ausência de regulação legal do trabalho, com o desaparecimento de normas regulamentadoras e protecionistas no ordenamento jurídico.

Buscando esclarecer o conceito de desregulamentação, Krein diz que

“a desregulamentação compreende as iniciativas de eliminação de leis ou outras formas de direitos instituídos (nos contratos coletivos, por exemplo) que regulam o mercado, as condições e as relações de trabalho. É derogar ou diminuir benefícios existentes. Ou seja, é a supressão das normas que regulam as relações de trabalho, deixando que o mercado se encarregue de estabelecer livremente o tratamento dos assuntos ‘desregulamentados’”. (Krein, 2001, p. 28)

Buscando esclarecer o termo flexibilização, Siqueira Neto assinala que,

“quando invocamos a flexibilização, estamos partindo do pressuposto de que temos um marco normativo rígido e que, por conta dele, precisamos criar mecanismos de adaptação desse marco normativo, ou melhor dizendo, das próprias relações de trabalho, para que o marco normativo tenha, digamos assim, uma maleabilidade, uma capacidade de adaptação às condições de trabalho estabelecidas e ditadas pela dinâmica fundamentalmente econômica.” (Siqueira Neto, 2003, p. 113)

Feitas tais distinções, deve-se frisar que tanto a desregulamentação, quanto a flexibilização são proposições políticas que caracterizam-se por oporem-se ao caráter legal e protetivo do direito do trabalho, tentando trazer para o campo das relações de trabalho as concepções privatistas que regem o direito civil.

No âmbito jurídico, percebe-se que as discussões que esse tema suscita remetem à própria concepção que se tem acerca do papel do Estado no âmbito das relações de trabalho, condicionando a abordagem dos estudiosos do direito por meio

de um prévio posicionamento político acerca dessa matéria. Nesse sentido, é ilustrativa a manifestação do jurista Robortella, que se alinha à corrente denominada flexibilista e que se manifesta nos seguintes termos:

“o conflito se trava entre duas concepções sobre o papel do direito do trabalho na gestão da sociedade: uma intervencionista, em que prevalece a idéia de proteção do trabalhador, economicamente mais frágil, e outra liberal, pregando maior liberdade de gestão da empresa, com redução da intervenção ao mínimo necessário, e adoção de mecanismos revogáveis a qualquer tempo, conforme as necessidades da produção e do mercado. A competitividade da empresa é reconhecida como fator de sobrevivência.” (Robortella, 1998, p. 25).

A ambigüidade do sistema de relações de trabalho no Brasil

Para identificar a reorganização do mercado de trabalho ocorrida nos anos 90 e as diversas iniciativas de flexibilização das relações de trabalho empreendidas pelo governo federal neste período, deve-se compreender que o sistema brasileiro de relações de trabalho já vivia na ambigüidade, possuindo, antes mesmo das recentes alterações, um caráter privatista e bastante flexível, que convivia com a noção publicista do direito do trabalho. Aqui, iremos nos contrapor à leitura predominante ou mais difundida, que enxerga somente a rigidez de nossa legislação trabalhista.

A defesa do caráter publicista do direito do trabalho parte da idéia de que, diante do desequilíbrio das relações entre capital e trabalho, há necessidade de atuação do Estado, protegendo o lado mais fraco, de modo a impedir a prevalência da “lei do mais forte”. A importância desse elemento publicista, que traduziria a própria essência do direito do trabalho, é defendida com grande empenho pelo jurista uruguaio Américo Plá Rodriguez, que afirma que o fundamento do princípio protetor

“está ligado à própria razão de ser do direito do trabalho. Historicamente, o direito do trabalho surgiu como conseqüência de que a liberdade de contrato entre pessoas com poder e capacidade econômica desiguais conduzia a

diferentes formas de exploração, inclusive as mais abusivas e iníquas. O legislador não pôde mais manter a ficção de igualdade existente entre as partes do contrato de trabalho e inclinou-se para uma compensação dessa desigualdade econômica desfavorável ao trabalhador com uma proteção jurídica a ele favorável. O direito do trabalho responde fundamentalmente ao propósito de nivelar desigualdades. Como dizia Couture: ‘o procedimento lógico de corrigir desigualdades é o de criar outras desigualdades’”. (Rodriguez, 2000, p. 85).

Contestando o mito da rigidez das relações de trabalho no Brasil, Cardoso (2003) realizou um estudo comparado, através do qual demonstrou que o custo da demissão de um trabalhador brasileiro é inferior ao da Argentina, Chile e México. Enquanto no Brasil o custo de dispensa de um trabalhador com três anos de casa corresponde a 90 dias de salário, no México é de 186 dias e no Chile, 180. Pesquisas acadêmicas com este enfoque, respaldadas pelo levantamento de dados empíricos, preenchem uma importante lacuna no campo dos estudos sobre o trabalho e contrapõem-se a análises sobre o mercado de trabalho no Brasil, como as que vêm sendo realizadas há décadas pelo sociólogo José Pastore, que contam com ampla divulgação dos meios de comunicação e são fundadas numa visão parcial e de forte conteúdo ideológico, defendendo obstinadamente a tese de que o “engessamento” imposto às empresas pela legislação trabalhista e os altos “custos sociais” do trabalho dificultam o desenvolvimento econômico e social do país. (Pastore, 1994).

Um exemplo de que a flexibilidade das relações de trabalho no Brasil não é tão nova assim é a instituição do FGTS, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, pela Lei nº 5.105, de 13/09/1966, que contrapõe-se e sucede a estabilidade no emprego, garantida na CLT para os trabalhadores que alcançavam 10 (dez) anos “de casa”. A norma instituída à época, no mais autêntico espírito da flexibilização, permitia que o trabalhador fizesse sua opção entre a adesão ao FGTS ou à manutenção da estabilidade no emprego. No entanto, o caráter privatista da norma, associado à prática empresarial autoritária, consagrou a adesão obrigatória ao FGTS, transformando a garantia legal de opção em verdadeira ficção, até que a Constituição de 1988 revogou definitivamente tal faculdade, dando respaldo jurídico à prática já instituída, da compulsoriedade do FGTS.

Ainda durante o Governo Militar outra medida que aprofundou o grau de flexibilidade do mercado de trabalho foi a promulgação da Lei nº 6.019, de 03/01/1974, que instituiu o Contrato Temporário de Trabalho, permitindo a contratação de trabalhadores por um prazo determinado (de 03 a 06 meses) e reduzindo os custos da demissão, através da dispensa do pagamento do aviso prévio e da multa rescisória do FGTS.

Já nos anos 80, a própria Carta Constitucional de 1988, que respondeu a uma tendência de expansão da regulamentação das relações do trabalho e fortalecimento das normas de proteção ao trabalhador, mantendo e ampliando o alcance de garantias legais pré-existentes e criando novas, também de forma ambígua, consagrou práticas de flexibilização de direitos. Destaca-se a permissão para que não se respeite o princípio constitucional da irredutibilidade salarial, autorizando que se promova a redução de salários, pela via da negociação coletiva ou, ainda, a possibilidade de compensação de horas, redução da jornada ou ampliação do horário do turno ininterrupto de revezamento, sempre por meio de Acordos ou Convenções Coletivas firmados com o sindicato (Art. 7º, VI, XIII e XIV, CF)⁴.

Outra instituição cuja atividade tem impacto ambíguo, mas contribui para a flexibilização das relações de trabalho, é a Justiça do Trabalho, um ramo especializado do poder judiciário, que tem exclusiva competência para dirimir conflitos originados na relação de trabalho. Tal especialização é vista por muitos como um elemento de fortalecimento da regulação pública e do caráter protetivo do direito do trabalho. No entanto, quase a metade dos casos levados à sua apreciação é resolvida por meio de acordos e estes, invariavelmente, são firmados a partir da renúncia de parte do direito pleiteado pelo trabalhador⁵.

⁴ Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: VI - irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo; XIII - duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho; XIV - jornada de seis horas para o trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento, salvo negociação coletiva;

⁵ Segundo dados estatísticos do Relatório Geral da Justiça do Trabalho de 2007 (disponível no site: www.tst.gov.br, acessado em 05/04/2008), aquele órgão recebeu nas Varas do Trabalho 1.824.661 ações, sendo que 44% destas foram resolvidos por acordo, em geral na primeira audiência. Portanto, mais de 700.000 mil processos não vão a julgamento e são resolvidos pela via da conciliação.

Note-se que o papel conciliatório da Justiça do Trabalho foi previsto na Constituição Federal de 1988⁶ e que, a toda evidência, este modelo de solução de conflitos – fundado na ação individual e no estímulo à conciliação – converte a violação da lei em excelente investimento capitalista, na medida em que o máximo de custo a que se sujeitará o empregador inadimplente é aquele a que a lei já o obrigava a assumir, em outras palavras, há um baixo custo para um alto benefício.

Essa prática de flexibilização, que podemos designar como “investimento na ilegalidade”, é recorrente na Justiça do Trabalho e institucionalizada até mesmo por grandes corporações que – em um raciocínio hipotético, mas em tudo verossímil – decidem deixar de pagar, por exemplo, todas as horas-extras realizadas por seus empregados, em violação frontal à legislação trabalhista, com base no seguinte cálculo de custo/benefício: da totalidade de trabalhadores lesados, superdimensionando o risco, somente 50% irão buscar seus direitos na Justiça do Trabalho; destes, 50% irão firmar um acordo, aceitando receber, em média, a metade do valor a que teriam direito. Aqueles que persistirem e aguardarem o resultado da ação até a última instância, admitindo que estejam bem assistidos por advogado e sejam, todos, bem sucedidos em seu pleito, terão de aguardar, em média, quatro anos para receber o que lhes é devido, em razão dos inúmeros recursos cabíveis que serão, evidentemente, interpostos pela empresa. Desta forma, ao final, o empregador terá economizado mais de 60% do valor que deveria ter pago, se tivesse obedecido a lei e ganhará um prazo extenso para quitar o valor restante, corrigido por índices inflacionários, em regra inferiores à remuneração das aplicações financeiras.

Essa prática de “investimento na ilegalidade”, aqui exemplificada com a violação de um direito elementar (horas-extras), pode assumir e assume, contornos mais complexos, mas nem por isso menos presentes em nosso sistema de relações de

⁶ O Art. 114 da Constituição Federal, quando de sua aprovação, em 05/10/1988, teve a seguinte redação: Compete à Justiça do Trabalho **conciliar e julgar** os dissídios individuais e coletivos entre trabalhadores e empregadores.... (grifo nosso). Com a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, este artigo teve, entre outras, a seguinte alteração: Compete à Justiça do Trabalho **processar e julgar**... (grifo nosso). Apesar da alteração no texto constitucional, não houve qualquer mudança no papel conciliatório da Justiça do Trabalho e, ao contrário, tal atribuição vem sendo estimulada pelo próprio judiciário nos últimos anos.

trabalho, que vai desde a simples adesão à informalidade e à recusa do registro da carteira de trabalho – situação que hoje caracteriza mais da metade da força de trabalho ocupada no Brasil⁷ – até expedientes mais sofisticados e amplamente disseminados, como a dissimulação do vínculo empregatício, com o objetivo de fugir dos encargos sociais e do pagamento dos benefícios legais, por meio da contratação de cooperativas de trabalho, empresas de intermediação de mão-de-obra e trabalhadores travestidos de “pessoa jurídica”. Enfim, há uma infinidade de maneiras de promover a flexibilização do contrato de trabalho, contando com o espírito conciliador da Justiça do Trabalho e os limites de sua prestação jurisdicional.

Essa dimensão extra-institucional da flexibilização, que se apresenta de variadas formas, mas que não deve ser considerada uma subversão à ordem legal, na medida em que é plenamente incorporada e até mesmo incentivada por esta, é caracterizada por Cardoso como “flexibilização a frio dos direitos trabalhistas”. O autor constatou, a partir de resultados de pesquisas empíricas, que a desobediência à legislação trabalhista, após a promulgação da Constituição de 1988, teria se convertido em uma prática generalizada, por parte do empresariado nacional, cujas principais evidências seriam a crescente informalização do mercado de trabalho, o expressivo aumento no número de ações na Justiça do Trabalho e a presença cada vez maior de temas relacionados à defesa de direitos, nas greves realizadas nos anos 90. (Cardoso, 2003, p. 159)

A reorganização do mercado de trabalho nos anos 90

As sociedades que contavam com um sistema de proteção social de maior cobertura, a partir dos anos 70, passaram por mudanças estruturais, de ordem econômica e social, que fragilizaram o modelo, até então preponderante, de relações de trabalho assalariado. As medidas de desregulação jurídica do trabalho promoveram o aumento da informalidade, a precarização das relações fundadas no emprego formal e consolidaram a tendência de aumento do desemprego em massa.

⁷ De acordo com o levantamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o trabalho informal atinge 58,8% do total de empregos. Fonte: dados de pesquisa realizada em 2005, presentes na Síntese de Indicadores Sociais-2007, in: www.ibge.gov.br (acessado em 31/01/2008).

Ao refletir sobre este cenário na França, Castel faz a seguinte análise:

“Os números são por demais conhecidos e ocupam hoje o primeiro plano da atualidade: perto de 3,5 milhões de desempregados, ou seja, mais de 12% da população ativa. Mas o desemprego é apenas a manifestação mais visível de uma transformação profunda da conjuntura do emprego. A precarização do trabalho constitui-lhe uma outra característica, menos espetacular porém mais importante, sem dúvida. O contrato por tempo indeterminado está em via de perder sua hegemonia. Esta, que é a forma mais estável de emprego, que atingiu o apogeu em 1975 e concernia então a cerca de 80% da população ativa, caiu hoje para menos de 65%. As ‘formas particulares de emprego’ que se desenvolvem recobrem uma infinidade de situações heterogêneas, contratos de trabalho por tempo determinado, interinidade, trabalho de tempo parcial e diferentes formas de ‘empregos ajudados’, isto é, mantidos pelos poderes públicos no quadro da luta contra o desemprego. (...) Mais de dois terços das contratações anuais são feitas segundo estas formas, também chamadas de ‘atípicas’.” (Castel, 1998, p. 513-515).

Com o aprofundamento desse processo de desregulação, a desestruturação do mercado de trabalho e a precarização das relações de trabalho se consolidaram e o desemprego foi se tornando estrutural, ou seja, não reduzia significativamente nem mesmo diante de conjunturas favoráveis de crescimento econômico. O desemprego de longa duração passou a atingir um número cada vez maior de trabalhadores, que passaram a constituir um substantivo contingente de ‘inempregáveis’, sobrevivendo de pequenos ganhos advindos de atividades informais ou com o auxílio de recursos públicos, naqueles países que contavam com um sólido sistema de proteção social.

Este sistema, no entanto, gradativamente, vem sendo restringido, de modo a constituir-se um ambiente no qual as empresas têm grandes facilidades para encontrar trabalhadores que, por sua vez, diante da dificuldade para conseguirem um trabalho, se sujeitam a um contrato precário, muitas vezes em tempo parcial e dispõem-se a abrir mão de suas garantias legais.

Um conjunto cada vez mais expressivo de empresas passou a desenvolver suas atividades na informalidade, elevando assustadoramente o número de trabalhadores assalariados sem qualquer registro formal, ao passo que uma outra parcela do empresariado buscou brechas legais para se eximir do cumprimento de suas obrigações trabalhistas. Desse modo, aproveitando-se do fato de que as leis, em geral, garantem os direitos sociais somente àqueles trabalhadores com contratos duradouros, ou seja, de prazo indeterminado, foi possível – auxiliados pelas facilidades que apresentava o mercado de trabalho – encontrar uma maneira de converter tais contratos de trabalho, até então permanentes e em tempo integral, em contratos temporários. Essa estratégia dos empregadores levou a um inusitado aumento dos empregos em tempo parcial, bem como o de trabalhadores avulsos, pretensos aprendizes, estagiários, ou identificados de outras formas.

Esse cenário de reorganização do mercado de trabalho e elevação do desemprego estrutural para patamares excepcionalmente elevados fez com que o trabalhador passasse a conviver, permanentemente, com a ameaça de perda da capacidade de atender suas necessidades materiais de subsistência, gerando uma “insegurança sócio-econômica”, que se manifesta através de uma multiplicidade de aspectos, os quais são destacados por Cardoso (2003), da seguinte forma:

“1. Insegurança quanto ao emprego e à ocupação, expressa na redução do ritmo de crescimento da economia mundial e dos países periféricos em particular, incapazes de gerar empregos suficientes seja para novos entrantes no mercado de trabalho, seja para os redundantes do processo de reestruturação; no risco de falência dos empreendimentos em razão dos novos padrões de concorrência; nas conseqüências das fusões e aquisições que resultaram em reestruturação produtiva; na reestruturação pura e simples que exige a renovação de pessoal etc.; 2. Insegurança quanto ao salário e a renda, em razão do aumento da proporção variável e desregulada dos salários (...) que não constitui a parte do soldo que serve de base, por exemplo, à contribuição previdenciária; em razão, também, da redução dos salários reais fruto do aumento do desemprego e da concorrência entre os trabalhadores; em razão, ainda, da redução da oferta de empregos formais, aumento do trabalho não-remunerado e, até mesmo, trabalho escravo; 3. Insegurança quanto às

condições de trabalho, devido à intensificação do ritmo de trabalho, do trabalho por estresse, característicos dos novos ambientes reestruturados pela filosofia da qualidade total; devido, também, à precarização do trabalho resultante da subcontratação em cascata nas cadeias de produção; 4. Insegurança quanto à representação de interesses, à causa da debilitação dos sindicatos como intermediários da contratação coletiva, da redução da sua capacidade de intervenção nos mecanismos decisórios do aparelho de Estado, da redução de seu poder de mobilização e de ação coletiva; 5. Insegurança quanto aos prospectos para a vida no futuro, fruto, dentre outras coisas, da crise dos Estados de bem-estar, de seus sistemas previdenciários e serviços sociais básicos, sobretudo nos países periféricos, submetidos ao receituário liberal de redução do papel do Estado na regulação das relações de classe” (Cardoso, 2003, p. 252-253).

No Brasil, o aumento da sensação de insegurança sócio-econômica dos trabalhadores já foi traduzido em números, por meio da análise comparativa de levantamentos realizados na cidade de São Paulo, no ano de 1986 e, posteriormente, em 2001. No primeiro, 52,5% dos trabalhadores entrevistados afirmaram não estar preocupados com a possibilidade de perder seu emprego, número que subiu para 82,5%, quando se tratava de trabalhadores sindicalizados. Já no segundo levantamento, apenas 31% afirmaram estar despreocupados e, até mesmo entre os sindicalizados o índice caiu para 44,5%, ou seja, em 15 anos reduziu-se quase à metade o número de trabalhadores com sensação de segurança (Idem, p. 290).

No decorrer da década de 1990, o favorecimento da precarização do trabalho apresenta-se como conseqüência de políticas implementadas pelo governo, que deixaram um saldo negativo para os trabalhadores e resultaram na diminuição do emprego e nos limites à incorporação de grandes contingentes de pessoas, que ficam excluídas dos benefícios do desenvolvimento econômico e da participação na divisão da riqueza socialmente produzida.

Reitere-se que o problema não está na suposta rigidez da legislação trabalhista que, como visto, apesar de sua ambigüidade e contradições internas, possui vocação privatista histórica e um caráter flexível que favoreceu a

implementação das medidas de desregulação do mercado de trabalho e poucos empecilhos criou para o processamento da “modernização conservadora”. Note-se que o modelo de relações de trabalho adotado no Brasil influencia no nível de incorporação ou exclusão social, bem como na qualidade das opções de trabalho que são oferecidas.

O Brasil dos anos 90, com a elevação dos índices de desemprego a patamares alarmantes e a insegurança sócio-econômica que atingiu os trabalhadores, foi terreno fértil para a multiplicação de postos de trabalho precários. Deve-se destacar um importante aspecto que diz respeito à migração dos empregos formais para o âmbito das ocupações informais, não tendo o exponencial crescimento da informalidade significado a geração de novos postos de trabalho. Nesse sentido, as medidas de desregulação do mercado de trabalho impuseram uma dupla punição aos trabalhadores: por um lado, sofreram os impactos negativos no nível do emprego e, de outro, passaram a conviver com um intenso processo de transferência dos postos de trabalho, fundados no contrato formal e regulamentado, para a informalidade.

Esse processo de transferência dos empregos formais para o universo da informalidade foi confirmado pelo IBGE, através de sua Pesquisa Mensal de Emprego (PME),⁸ que aponta, ao longo da década de 1990, a existência de uma significativa tendência de queda no número de postos de trabalho formal e uma elevação da ocupação informal. A participação dos trabalhadores com ocupação formal, que em 1991 era de cerca de 53%, passa para 45% em 2001, enquanto aqueles com trabalho informal, que estava na casa de 40%, em 1991, atinge o patamar de 50%, em 2001. O momento de inflexão na evolução das taxas de ocupação formal e informal é o ano de 1996. A partir de então, de maneira inédita no

⁸ A Pesquisa Mensal de Emprego, de acordo com o IBGE, tem por objetivo “produzir indicadores mensais sobre a força de trabalho que permitem avaliar as flutuações e a tendência, a médio e a longo prazos, do mercado de trabalho, nas suas áreas de abrangência, constituindo um indicativo ágil dos efeitos da conjuntura econômica sobre esse mercado, além de atender a outras necessidades importantes para o planejamento socioeconômico do País. Abrange informações referentes à condição de atividade, condição de ocupação, rendimento médio nominal e real, posição na ocupação, posse de carteira de trabalho assinada, entre outras, tendo como unidade de coleta os domicílios.” (dados disponíveis no site do IBGE: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/default.shtm, acessado em 20/03/2008).

país, o número de trabalhadores com ocupação informal passa a ser superior ao daqueles com contrato de trabalho formal, segundo os dados da PME/IBGE.

Atualmente, importante medida que veio no sentido de aprofundar esse processo de desregulação das relações de trabalho, contribuindo para a transformação deste mercado, encontra-se inserida na Reforma do Judiciário, implementada por meio da Emenda Constitucional nº 45, aprovada pelo Congresso Nacional em 2004, que promoveu profunda alteração na competência da Justiça do Trabalho para julgar dissídios coletivos, de modo a limitar o seu poder normativo.

O poder normativo da Justiça do Trabalho, um dos pilares do modelo corporativista implantado na Era Vargas – em sua configuração original – revela-se na capacidade e competência para impor uma solução heterônoma a um determinado conflito de trabalho, cujas partes encontram-se em um impasse. No exercício desse poder, o Tribunal dita as normas que passarão a reger as relações de trabalho no âmbito da categoria cujo dissídio coletivo foi levado à sua apreciação, por iniciativa de uma das partes ou do próprio Estado, através do Ministério Público do Trabalho (MPT).

Característica singular dessa atribuição do Judiciário Trabalhista é que os magistrados, ao julgarem um dissídio coletivo, não estão vinculados à legislação em vigor. Não se trata, portanto, de aplicar a lei a um caso concreto, como se dá no modelo clássico da divisão dos poderes e, de resto, caracteriza a tradicional atividade jurisdicional. Os Tribunais do Trabalho, ao apreciarem um dissídio coletivo, e somente neste caso, analisam o pleito dos trabalhadores, em confronto com o posicionamento patronal e, com base no livre convencimento de seus juízes, instituem regras, cuja observância será obrigatória pelas partes em litígio. É o exercício do poder de legislar sobre matéria trabalhista desempenhado pela Justiça, porém limitado a uma determinada categoria ou até mesmo a uma única empresa. O desempenho dessa atribuição anômala pela Justiça do Trabalho, durante décadas, forneceu ao Estado um importante instrumento de regulação do mercado de trabalho que, associado à legislação trabalhista, contribuiu para o fortalecimento da noção publicista do direito do trabalho.

Com a Emenda Constitucional nº 45, o Art. 114 da Constituição Federal ⁹ ganhou nova redação que, por um lado, ampliou a competência da Justiça do Trabalho no julgamento de dissídios individuais, transferindo para o seu âmbito de atuação a análise de ações que até então eram julgadas na esfera cível, em que se discute, por exemplo, o pleito do trabalhador de indenizações por danos morais ou materiais ou, ainda, questões que extrapolam o espaço da relação de trabalho, como o litígio entre sindicatos. Por outro lado, praticamente extinguiu o seu poder normativo, ao limitar o processamento dos dissídios coletivos somente àqueles casos em que o seu ajuizamento se dá por meio de comum acordo entre as partes em litígio, o que seria o mesmo que estabelecer, hipoteticamente, em matéria criminal, uma regra segundo a qual o acusado de um delito só poderia ser processado mediante sua própria concordância.

O Tribunal Superior do Trabalho (TST), após alguma hesitação inicial, consolidou o entendimento de que, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 45, o judiciário trabalhista não pode mais julgar um dissídio coletivo, a menos que o seu ajuizamento tenha sido fruto de um acordo mútuo das partes em conflito, de modo que todas as ações interpostas pelos sindicatos dos trabalhadores, sem a concordância da empresa ou do sindicato patronal, são extintas, sumariamente, sem julgamento do mérito. Tal posicionamento, hoje consolidado, se expressa bem no seguinte julgado:

⁹ Art. 114. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar: I - as ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; II - as ações que envolvam exercício do direito de greve; III - as ações sobre representação sindical, entre sindicatos, entre sindicatos e trabalhadores, e entre sindicatos e empregadores; IV - os mandados de segurança, habeas corpus e habeas data, quando o ato questionado envolver matéria sujeita à sua jurisdição; V - os conflitos de competência entre órgãos com jurisdição trabalhista, ressalvado o disposto no art. 102, I, o; VI - as ações de indenização por dano moral ou patrimonial, decorrentes da relação de trabalho; VII - as ações relativas às penalidades administrativas impostas aos empregadores pelos órgãos de fiscalização das relações de trabalho; VIII - a execução, de ofício, das contribuições sociais previstas no art. 195, I, a, e II, e seus acréscimos legais, decorrentes das sentenças que proferir; IX - outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho, na forma da lei. §1º Frustrada a negociação coletiva, as partes poderão eleger árbitros. §2º Recusando-se qualquer das partes à negociação coletiva ou à arbitragem, é facultado às mesmas, de comum acordo, ajuizar dissídio coletivo de natureza econômica, podendo a Justiça do Trabalho decidir o conflito, respeitadas as disposições mínimas legais de proteção ao trabalho, bem como as convencionadas anteriormente. § 3º Em caso de greve em atividade essencial, com possibilidade de lesão do interesse público, o Ministério Público do Trabalho poderá ajuizar dissídio coletivo, competindo à Justiça do Trabalho decidir o conflito.

“COMUM ACORDO. DISSÍDIO COLETIVO DE NATUREZA ECONÔMICA. ART. 114, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AUSÊNCIA. CONSEQÜÊNCIA. A Emenda Constitucional 45, de 8 de dezembro de 2004, trouxe mudanças significativas no âmbito dos dissídios coletivos. A alteração que vem suscitando maiores discussões diz respeito ao acréscimo da expressão “comum acordo” ao § 2º do art. 114 da Constituição da República. O debate gira em torno do consenso entre suscitante e suscitado como pressuposto para o ajuizamento do dissídio coletivo. A jurisprudência desta Corte consagra o entendimento segundo o qual o comum acordo exigido para se ajuizar dissídio coletivo de natureza econômica, conforme previsto no § 2º do art. 114 da Constituição da República, constitui-se pressuposto processual cuja inobservância acarreta a extinção do processo sem resolução de mérito, nos termos do inc. VI do art. 267 do CPC. Recurso Ordinário de que se conhece e a que se dá provimento para extinguir o processo, sem resolução de mérito, nos termos do art. 267, inc. VI, do CPC.” (Dissídio Coletivo – Processo: TST-RODC-1.823/2006-000-04-00.4, publicado no DOU – Diário do Judiciário, do dia 25/04/2008).

Com esta decisão o TST manifesta-se no sentido de converter a Justiça do Trabalho em verdadeira instância arbitral, que perde sua função julgadora em matéria de dissídio coletivo. Segundo esta interpretação da reforma constitucional, em caso de impasse nas negociações envolvendo trabalhadores e empresários, o judiciário trabalhista atuará somente se provocado pelas partes, que devem concordar em levar à sua apreciação o objeto do conflito, único caso em que poderão os juízes estabelecerem as normas que passarão a reger suas relações de trabalho.

As medidas restritivas de direito e a desregulação do mercado de trabalho

O processo de desregulação do mercado de trabalho que se desenvolveu ao longo da década passada, especialmente a partir da posse do presidente Fernando Collor, em março de 1990, mas ainda em curso, caracteriza-se por inúmeras iniciativas de flexibilização das relações de trabalho e desregulamentação de direitos, empreendidas diretamente pelo Governo Federal, através da edição de Medidas

Provisórias e Portarias ou por meio do envio ao Congresso Nacional de Projetos de Lei (PL) e Projetos de Emenda Constitucional (PEC).

Estas iniciativas passaram a ter maior efetividade a partir de 1994, com o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e vincularam-se à agenda de reorganização econômica e de redefinição do papel do Estado, que continua a valer até hoje. Foram justificadas através do discurso da modernização das relações de trabalho e da necessidade de atacar-se o crescente problema do desemprego. Objetivavam restringir a ação reguladora do Estado, promovendo alterações que viessem no sentido de aumentar a liberdade do empresariado de determinar a alocação e a gestão da força de trabalho, bem como de flexibilizar a jornada e a remuneração.

Entre os anos de 1990 e 1994, em razão do *impeachment* de Collor, houve esvaziamento do debate sobre a alteração do sistema de relações de trabalho e uma interrupção momentânea na implementação das medidas destinadas à sua flexibilização e à desregulamentação de direitos. Esta descontinuidade corresponde ao período de vigência do governo interino de Itamar Franco, ocasião em que foi constituído o Fórum Nacional de Debates sobre Contrato Coletivo e Relações de Trabalho no Brasil, com o objetivo de promover um amplo debate, envolvendo governo, empresários e trabalhadores, o qual produziu um consenso parcial acerca da necessidade de alteração do sistema de relações de trabalho, porém sem indicar a implementação de medidas concretas. (Krein, 2001)

Com a posse do presidente Fernando Henrique Cardoso, há vigorosa retomada desse debate, a que se segue a adoção de uma série de medidas de caráter privatista, voltadas à promoção da desregulação jurídica das relações de trabalho. Estas são apresentadas a seguir, levando-se em conta quatro distintas dimensões: alocação e gestão da força de trabalho (1); flexibilização da jornada (2); desregulamentação da remuneração (3); privatização da solução de conflitos (4).¹⁰

¹⁰ Os dados relativos às medidas que serão apresentadas a seguir originam-se do projeto de pesquisa “Emprego e Desenvolvimento Tecnológico”, desenvolvido em parceria pelo Dieese e Cesit/Unicamp, com financiamento do CNPQ. (Fonte: DIEESE (org.). Emprego e desenvolvimento tecnológico: artigos dos pesquisadores. São Paulo: DIEESE; Campinas: CESIT, 1999).

1- No que se refere à alocação e gestão da força de trabalho, pode-se constatar que as iniciativas do Governo Federal procuravam ampliar a liberdade do empregador na contratação e na demissão do trabalhador, ainda que, como visto em tópico anterior, o ordenamento jurídico brasileiro, em matéria trabalhista, já possuísse um perfil bastante flexível, que convivia com a noção publicista do direito do trabalho. Buscou-se o aprofundamento deste caráter privatista, presente na legislação brasileira, através das seguintes medidas:

1.1- Contrato por Prazo Determinado (Lei nº 9601/98 e Decreto nº 2490/98) – De acordo com o governo, os objetivos desta nova modalidade de contratação eram "ampliar os postos de trabalho, com redução de encargos sociais e custos para as empresas; incluir no mercado formal de trabalho parcela dos trabalhadores que, assalariados, sem carteira assinada, não possuem seus direitos trabalhistas assegurados; e estimular a negociação coletiva como um dos pilares mais importantes do processo de modernização das relações trabalhistas" (MTE, 1998, p. 09).

A lei permite a contratação temporária de trabalhadores, por um período de até 24 meses, desde que signifique um acréscimo aos postos de trabalho já existentes e seja fruto de negociação com o sindicato dos trabalhadores. O elemento de estímulo ao empregador fica por conta da redução de 50% das contribuições patronais ao "Sistema S" (Sesi, Senai, Sesc, Senac), ao Incri, Salário-educação e Seguro de Acidentes de Trabalho; redução do valor da alíquota do FGTS de 8% para até 2%; desobrigação da concessão do Aviso Prévio e do pagamento da multa de 40% sobre o saldo do FGTS, quando da demissão; faculdade de utilizar o sistema de banco de horas, para ajustar a jornada de trabalho às necessidades do empreendimento.

Note-se que a legislação vigente até então já previa a possibilidade de contratos de trabalho por prazo determinado ou temporário. Entretanto, havia limitações relacionadas aos prazos, à natureza dos serviços prestados ou às atividades

da empresa.¹¹ Mas, não havia tais estímulos financeiros ao empregador e tantas restrições de direito ao empregado, que só chegaram com a nova lei.

1.2- Cooperativas de Trabalho (Lei nº 8.949/94) – Conforme se verá no Capítulo 2, a Lei nº 8.949/94 favoreceu a constituição e o desenvolvimento das cooperativas de trabalho, com a introdução do parágrafo único, no artigo 442, da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), cuja redação é a seguinte: “Parágrafo único - 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.”

Assim, houve uma ampliação da possibilidade, já existente anteriormente, de os trabalhadores se organizarem para a prestação de serviços terceirizados a uma empresa, sem caracterização de vínculo empregatício frente a esta ou à própria cooperativa. A peculiaridade dessa lei é que o projeto que a instituiu foi fruto de uma demanda apresentada pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) a um deputado petista, com o objetivo de favorecer a constituição de cooperativas em seus assentamentos e evitar ações trabalhistas por parte de ex-assentados. Apesar da origem da proposta, o Projeto de Lei foi aprovado de forma célere pelo Congresso Nacional e imediatamente sancionada pelo Presidente da República.

Uma vez promulgada, essa lei estimulou a constituição de novas cooperativas de trabalho, criadas pelos próprios empresários ou por eles demandadas. Enxergaram nesse dispositivo legal uma excelente oportunidade de reduzir seus custos, substituindo empregados com carteira assinada e as garantias da legislação trabalhista por “trabalhadores autônomos”, com os quais, formalmente, estabeleciam um vínculo por meio de contrato de prestação de serviços, firmado com a cooperativa de trabalho.

1.3- Denúncia da Convenção 158 da OIT (Decreto nº 2.100/96) – Dentre as medidas voltadas à reformulação do sistema de relações de trabalho no Brasil, no

¹¹ Antes da promulgação da Lei nº 9.601/98, os contratos de trabalho por prazo determinado ou temporário deveriam seguir somente as prescrições dos Arts. 445, 451, 452 e 481, da CLT ou as regras previstas na Lei nº 6.019/74, que estabelece as normas de funcionamento das empresas de trabalho temporário.

decorrer da década de 1990, a ratificação da Convenção 158 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)¹² foi uma das poucas iniciativas que contrariaram a lógica da flexibilização, com vistas à desregulamentação do mercado de trabalho. No entanto, teve vida curta e, menos de um ano após a sua entrada em vigor, foi denunciada e perdeu sua validade, por ato unilateral do Presidente da República, através de Decreto.

À época, o governo justificou sua decisão na incompatibilidade existente entre a suposta rigidez dessa regra, que estabelece restrições ao poder do empregador de decidir se lhe interessa ou não manter empregados e o novo contexto econômico, advindo da globalização, que impunha a necessidade de maior flexibilidade nas relações de trabalho – entendida como a liberdade do empresário para promover a contratação e a demissão do trabalhador de acordo com as conveniências de seu negócio. Ainda, na visão do governo, “a manutenção da adesão à Convenção 158 acarretaria ao Brasil perda de competitividade internacional, além de a medida estar gerando confusão jurídica, devido às conflitantes decisões dos tribunais durante o curto espaço de tempo em que vigorou no país.” (in: Nota Técnica do DIEESE, Número 61, março de 2008, p. 7. Site: <http://www.dieese.org.br/notatecnica/notatec61RatificacaoConvencao158rev.pdf>, acessada em 20/06/2008).

Desta forma, ficaram restabelecidos os critérios de demissão até então vigentes, que davam ampla liberdade ao empregador de promover a demissão de empregados por meio da “dispensa sem justa causa” (Art. 477, da CLT e Art. 18, da Lei 8.036/90), perpetuando-se até os dias de hoje a ausência de regulamentação do Art. 7º, inciso I, da Constituição Federal de 1988, que dispõe sobre o fim da dispensa arbitrária ou sem justa causa.¹³

¹² A Convenção 158 da OIT estabelece limitações ao poder do empregador de promover demissões arbitrárias, impondo a necessidade de que haja justificativa para a dispensa do trabalhador, fundada na necessidade de funcionamento da empresa, estabelecimento ou serviço, bem como na capacidade ou comportamento do empregado.

¹³ Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: I - relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos; (...) Este dispositivo constitucional, da mesma forma que outros que consagram determinados direitos sociais aos trabalhadores e não são auto-aplicáveis, jamais foi regulamentado.

O Governo Lula, em fevereiro de 2008, supostamente atendendo a uma reivindicação do movimento sindical, encaminhou à apreciação do Congresso Nacional a proposta de ratificação da Convenção 158 da OIT. No entanto, não se dispôs a promover o restabelecimento de sua vigência através de ato do próprio Poder Executivo de anulação da denúncia, por meio da revogação do Decreto nº 2.100/96, hipótese admitida por inúmeros juristas, uma vez que o cancelamento da norma internacional originou-se de uma medida unilateral da Presidência da República.

1.4- Trabalho a Tempo Parcial (Medida Provisória nº 1.709/98) – Esta Medida Provisória fez parte do pacote do Governo Federal que visava a enfrentar o crescente problema do desemprego, por meio da criação de mecanismos flexíveis, que estimulassem a contratação de trabalhadores. Instituiu o contrato de trabalho a tempo parcial, para jornadas semanais de menos de 25 horas. A adoção do novo regime de trabalho dá-se mediante a opção dos empregados já contratados ou da contratação de novos e o valor do salário é reduzido proporcionalmente à redução da jornada. Além disso, nessa nova modalidade contratual, os demais direitos trabalhistas também são reduzidos de forma proporcional, inclusive as férias, que podem chegar a somar somente oito dias por ano.

Em relação à norma que regulou os contratos de trabalho por prazo determinado, há uma importante distinção a ser feita, concernente à ausência de necessidade de prévia negociação com os sindicatos de trabalhadores. Conseqüentemente, os mesmos deixam de contar com a possibilidade de impor limites ou restrições para a utilização dessa forma de contratação, uma vez que a Medida Provisória que instituiu o trabalho a tempo parcial previu que a sua aplicação depende, tão somente, da adesão da empresa e da ‘opção’ individual do trabalhador.¹⁴

1.5- Suspensão do Contrato de Trabalho (Medida Provisória nº 1.726/98) – O objetivo desta norma é autorizar ao empregador a suspensão do contrato de trabalho,

¹⁴ Acerca da obrigatoriedade de prévia negociação com o sindicato, para a instituição do trabalho em tempo parcial, há uma controvérsia jurídica, em razão da disposição inscrita no Art. 8º, inciso VI, da Constituição Federal, que estabelece que “é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho”.

mediante negociação com o sindicato, para promover a qualificação ou requalificação profissional de seus empregados. Durante o período de suspensão, o empregador fica desobrigado de pagar os salários e o empregado recebe do Estado uma “bolsa qualificação”, no mesmo valor do seguro-desemprego a que faria jus em caso de dispensa sem justa causa. Ao final, se for demitido, o trabalhador tem direito a receber, além das tradicionais verbas rescisórias, uma indenização adicional de um salário e fará jus ao pagamento de mais um mês de seguro-desemprego.

Dentro do mesmo espírito que norteou a instituição do trabalho a tempo parcial, essa Medida Provisória, inspirada em experiências de negociações coletivas do sindicato dos metalúrgicos do ABC,¹⁵ foi justificada pelo Governo Federal como uma maneira de evitar demissões e minorar as danosas conseqüências do crescente desemprego, ao mesmo tempo que estimularia a necessária elevação da qualificação profissional dos trabalhadores no país.

Iniciativas dessa natureza partem de uma interpretação parcial do mercado de trabalho, com foco apenas na questão da qualificação da força de trabalho, como se programas de qualificação profissional fossem resolver o problema do desemprego e tivessem o condão de promover a criação de novos postos de trabalho. A esse respeito, Pochmann (2000) faz as seguintes considerações:

“Por conta disso, predominam as políticas do trabalho voltadas à geração de emprego que tendem a identificar a redução do custo do trabalho e a flexibilização das regras de contratação, assim como a qualificação e formação profissional e o estímulo à mobilidade funcional e geográfica dos trabalhadores. Nesses termos, o mercado de trabalho termina sendo um fim em si mesmo, pois parte-se do pressuposto de que o seu funcionamento possa resolver os problemas de escassez de vagas. Nessa mesma direção ganha importância a difusão de argumentos que procuram ressaltar o papel do indivíduo na definição do melhor momento da inserção e na responsabilidade

¹⁵ ABC é a sigla que designa o pólo de indústrias automobilísticas, localizado no Estado de São Paulo, nos municípios de Santo André, São Bernardo e São Caetano, em cuja região foram promovidas negociações coletivas entre sindicato e montadoras, destinadas a evitar a demissão em massa de trabalhadores, por meio da suspensão do contrato de trabalho.

pelo planejamento prévio da trajetória ocupacional.” (Pochmann, 2000, p.65 e 66).

1.6- Ampliação do Contrato Temporário (Portaria do MTE nº 02, de 29/06/1996) – O Ministério do Trabalho e Emprego, por meio de uma portaria, valendo-se de uma previsão contida na Lei nº 6.019/74, que regulamenta as atividades das empresas de trabalho temporário, cuja atividade é a ‘locação de mão-de-obra’, estendeu o prazo limite para essa modalidade de contratação de três para seis meses, em casos de “prestação de serviços para atender necessidade transitória de substituição de pessoal ou permanência da situação que gerou aumento de serviço e conseqüente realização de contrato temporário” (DIEESE, 1999, p. 35).

Esse tipo de contratação retira do trabalhador o direito à percepção do Aviso Prévio e da multa de 40% sobre o saldo do FGTS, em caso de demissão. Esta medida objetivava, portanto, facilitar as atividades das empresas intermediadoras de mão-de-obra, de modo a possibilitar uma maior difusão dessa modalidade de contrato, ampliando o seu limite temporal e permitindo às empresas tomadoras de serviços que reduzissem seus custos, por meio do aumento do contingente de trabalhadores assim contratados.

2- Relativamente à flexibilização da jornada de trabalho, as iniciativas do Governo Federal se traduziram, basicamente, na adoção de duas medidas: a alteração da CLT, promovendo a introdução do dispositivo do Banco de Horas e a autorização do trabalho no comércio aos domingos.

2.1- Banco de Horas (Art. 59 da CLT, alterado pela Lei nº 9.601/98) – Esse sistema de compensação de horas é um eficiente instrumento de flexibilização da jornada de trabalho, aumentando a liberdade do empregador para determinar o aumento do número de horas trabalhadas durante o período de maior demanda de serviço, sem a necessidade do pagamento de horas-extras, com a correspondente diminuição do número de horas, no momento que julgar mais oportuno. A compensação das horas-extras pode se dar ao longo de até 12 meses e sua instituição depende de negociação com o sindicato de trabalhadores. No entanto, há controvérsia

jurídica acerca da possibilidade de ser individual o acordo que estabelece a implantação do Banco de Horas.

Mais uma vez, a promulgação da Medida Provisória (MP nº 1.726/98) pelo Governo Federal e sua posterior conversão em lei foi precedida por acordos coletivos firmados com empresas do ABC – justificados pela necessidade de preservar empregos – através dos quais os empregadores foram autorizados a implantar um sistema mais amplo de compensação de horas, que não se restringisse à tradicional compensação do sábado, de modo a promover o aumento da jornada em momentos de pico de produção, com a posterior redução da jornada, em momentos de baixa demanda, sem o pagamento de horas-extras.

2.2- Autorização de trabalho no comércio aos domingos (Lei nº 10.101/2000)

O Governo Federal, ao mesmo tempo em que dispôs sobre a participação nos lucros e resultados, ponto que será analisado a seguir, regulamentou o trabalho no comércio aos domingos através da Medida Provisória nº 1.539, de 27/11/1997, posteriormente convertida na Lei nº 10.101/2000. Autorizou o trabalho nesse dia, estabelecendo que, ao menos uma vez no mês, o descanso semanal deveria coincidir com o domingo. Atendeu antiga reivindicação dos empresários do comércio, sem a necessidade de que tal medida fosse objeto de negociação com os sindicatos dos trabalhadores.

Em 2007, o Governo Lula editou uma Medida Provisória (MP nº 388/2007, de 05/09/2007) criando novas regras sobre a matéria, para assegurar um domingo de repouso a cada dois trabalhados. Na norma anterior, como visto, o empregado tinha direito a uma folga dominical a cada três domingos de trabalho, mas havia uma prática generalizada de concessão de folgas somente nos dias de semana e um conflito permanente entre alguns sindicatos de trabalhadores do comércio e empresários do setor.

Segundo o Presidente Lula, a medida é fruto de um acordo que conciliou interesses dos empresários e dos trabalhadores:

“Os empregados não podem trabalhar todos os domingos, mas muitos consumidores também não têm tempo de comprar nos outros dias da semana”. (...) “Isso é uma prova de que 90% dos problemas podem ser resolvidos na mesa de negociação”. (Fonte: Agência Brasil, in: <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/09/05/materia.2007-09-05.6189464410/view>, notícia acessada em 20/05/2008).

3- Quanto às iniciativas do Governo Federal voltadas à flexibilização da remuneração, podem ser destacadas as seguintes medidas: instituição da participação nos lucros e resultados (PLR); fim da lei de política salarial; desindexação do salário mínimo.

3.1- Participação nos Lucros ou Resultados (Lei nº 10.101/2000) – A instituição do mecanismo de remuneração denominado Participação nos Lucros ou Resultados foi efetivada em dezembro de 1994 através da edição da Medida Provisória nº 794/94, sucessivamente reeditada até que foi convertida na Lei nº 10.101/2000. A utilização dessa modalidade de pagamento de ‘salário flexível’ ao trabalhador tem como principal característica a sua desvinculação da remuneração, com a não incidência de encargos trabalhistas ou previdenciários, estando ausentes os reflexos da PLR em férias e 13º salário, além da desobrigação de recolhimento de contribuições e outros tributos que tenham o salário como base de cálculo, tais como o FGTS e o INSS.

A questão da obrigatoriedade ou não da participação dos sindicatos de trabalhadores no processo de negociação da PLR até hoje suscita controvérsias jurídicas, em virtude das disposições do já citado Art. 8º, inciso VI, da Constituição Federal. A participação do sindicato, ainda que não obrigatória, somente foi introduzida na Medida Provisória em agosto de 1997, após a concessão de uma liminar pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN), impetrada por Confederações vinculadas à CUT e pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) – Processo nº STF-ADIN-1.361-1. Na Lei 10.101 há previsão de que a negociação da PLR poderá ser feita diretamente com o sindicato ou através da constituição de uma

Comissão de Negociação, para a qual a entidade sindical poderá indicar um representante.

3.2- Desindexação dos salários e fim da Lei de Política Salarial (Medida Provisória nº 1.053/95) – Em junho de 1995, no bojo do Plano Real, o governo introduziu a desindexação dos salários, através da edição da MP nº 1.053, pondo fim à lei de política salarial (que estabelecia os reajustes mínimos anuais obrigatórios dos salários) e proibindo a fixação, nos Acordos e Convenções Coletivas, de qualquer tipo de cláusula de reajuste ou correção salarial automática. Acabou, portanto, com o mecanismo de indexação denominado “Gatilho Salarial”, que buscava proteger os salários contra a inflação, concedendo um reajuste automático sempre que o índice inflacionário atingisse um determinado patamar.

Assim, por um lado, afasta o Estado dessa relação, atribuindo às partes plena competência e autonomia para “negociarem livremente” as condições salariais que irão vigorar, no âmbito de cada categoria profissional ou econômica, mas, por outro lado, intervém e impede a adoção, nos Acordos e Convenções Coletivas, de mecanismos de proteção dos salários contra a corrosão inflacionária, vedando a presença de cláusulas que vinculem a correção dos mesmos a um determinado índice de preços.

3.3- Fim da indexação do Salário Mínimo (Medida Provisória nº 1.906/97) – A partir de 1997, com a edição da MP nº 1.906, o Governo Federal reforça a desindexação salarial promovida pela MP nº 1.053, ao impor o mesmo critério de proibição de correção automática do Salário Mínimo, pela aplicação de qualquer índice de reposição da inflação. Ao mesmo tempo, instituiu uma tabela de reajustes para os benefícios previdenciários, cuja referência não guarda qualquer relação com a reposição dos salários ou com o aumento do custo de vida.

Deste modo, a determinação de reajuste do Salário Mínimo converte-se em competência exclusiva do Poder Executivo que, de forma discricionária, passou a estabelecer o seu percentual de aumento no mês de maio de cada ano.

4- Finalmente, no que concerne à privatização da solução dos conflitos trabalhistas, o governo apresenta medidas destinadas a promover o afastamento do Estado e estimular a adoção de mecanismos de mediação e arbitragem, seja pública ou privada, eleitos pelas partes, de comum acordo. A consagração dessa proposta foi expressa na recente aprovação pelo Congresso Nacional da Emenda Constitucional nº 45/2004, que promoveu profunda alteração na competência da Justiça do Trabalho, entre outras, para julgar dissídios coletivos, de modo a convertê-la em mero árbitro facultativo nessas ações, como analisado em tópico anterior.

Nessa perspectiva, é possível apontar quatro medidas relevantes adotadas pelo governo, após a instituição do Plano Real, a saber: a limitação do poder de fiscalização do Ministério do Trabalho; o fim da ultratividade das normas coletivas, que preservava a vigência dos Acordos e Convenções até que novo instrumento fosse firmado; a proposta de reforma do Judiciário; a instituição da Comissão de Conciliação Prévia.

4.1- Limitação do poder de fiscalização do Ministério do Trabalho (Portaria do MTE nº 865/95) – O Governo Federal, com a justificativa de estimular a livre negociação entre empresas e sindicatos de trabalhadores, baixou uma determinação no âmbito do Ministério do Trabalho que criou restrições ao pleno cumprimento do papel de fiscalização de seus Auditores Fiscais.

Estabeleceu que, em caso de conflito entre as normas trabalhistas de observância obrigatória inscritas na legislação e cláusulas de Acordos ou Convenções Coletivas de Trabalho ou descumprimento destes, ao invés de multar a empresa, o setor de fiscalização deve comunicar tal fato ao Delegado Regional do Trabalho, para que se busque uma solução negociada ou, no limite, cientifique o Ministério Público do Trabalho.

Em outras palavras, essa medida busca instituir, na prática, uma proposta recorrente do Governo FHC, cuja implementação, por meio de mudança da lei, não

logrou êxito,¹⁶ qual seja: subverter o princípio de prevalência da norma mais benéfica, vigente no Direito do Trabalho brasileiro, passando a adotar o critério da preponderância da norma inscrita nos Acordos ou Convenções Coletivas, mesmo que em detrimento de garantias legais mínimas.

4.2- O fim da ultratividade das normas coletivas (Medida Provisória nº 1053/95) – A Lei nº 8.542/92 estabelecia em seu art. 1º, § 1º que as cláusulas de acordos, convenções ou contratos coletivos de trabalho integram os contratos individuais de trabalho e somente poderão ser reduzidas ou suprimidas por posterior acordo, convenção ou contrato coletivo de trabalho. Esse dispositivo foi revogado expressamente pela Medida Provisória nº 1.053, de 30.06.95, editada pelo Governo FHC e posteriormente convertida na Lei Ordinária nº 10.192, de 14/02/2001.

Com essa alteração na legislação, associada a aspectos da Reforma do Judiciário, analisados no tópico seguinte, abriu-se caminho para a supressão de garantias inscritas em Acordos e Convenções Coletivas de Trabalho, uma vez que, na ausência de acordo entre as partes para que se promova a renovação do instrumento normativo, não há nenhuma norma legal nem o próprio Poder Normativo da Justiça do Trabalho a garantir a manutenção das práticas vigentes e sua incorporação ao Contrato Individual de Trabalho.

4.3- A Reforma do Judiciário Trabalhista – O governo teve diversas iniciativas voltadas à modificação da estrutura e competência da Justiça do Trabalho. Destaca-se, pela relevância destas medidas, o fim do Juiz Classista e a instituição do Rito Sumaríssimo.¹⁷ Além das alterações pontuais, o Governo FHC apresentou propostas de ampla reformulação da Justiça do Trabalho, no sentido de restringir o seu campo de ação e reduzir o impacto de suas decisões sobre as atividades econômicas. Entretanto, não conseguiu promover a pretendida Reforma do Judiciário

¹⁶ O Governo FHC encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto 5483/01, por meio do qual pretendia flexibilizar o artigo 618 da CLT, estabelecendo a prevalência do negociado em relação ao legislado. O projeto chegou a ser aprovado na Câmara dos Deputados, mas não foi encampado pelo Senado.

¹⁷ Através de Projeto de Emenda Constitucional (PEC 33-A/99) encaminhado ao Congresso Nacional, o governo logrou aprovar sua proposta de extinção da representação classista na Justiça do Trabalho, que vigorava desde a ‘Era Vargas’. A lei do rito sumaríssimo (Lei nº 9957/2000) prevê que as causas trabalhistas de menor valor (até 40 salários mínimos) devem ser decididas de forma mais célere, limitando-se as possibilidades de produção de provas e recursos das partes.

Trabalhista, que só se concretizou com a promulgação da Emenda Constitucional nº 45, de 08 de dezembro de 2004, cujos aspectos pertinentes ao tema da presente dissertação já foram analisados.

Outra iniciativa importante e que se relaciona à pretendida Reforma do Judiciário Trabalhista, visto que constitui-se em fator de mudança no seu funcionamento, refere-se à criação das Comissões de Conciliação Prévia (CCP), que apresentam nova forma de solução dos conflitos trabalhistas, estimulando os mecanismos de auto-composição e buscando inibir o acesso do trabalhador à Justiça do Trabalho, medida esta que será apresentada a seguir.

4.4- Comissões de Conciliação Prévia (Lei nº 8.959/2000) – O Governo FHC encaminhou um Projeto de Lei (PL nº 4.694/98) ao Congresso Nacional propondo a criação das Comissões de Conciliação Prévia, que foi aprovado. As CCP são compostas por representantes das empresas e dos empregados, de forma paritária, por meio de negociação sindical, para analisar conflitos individuais entre empregador e empregado. Sua constituição é facultativa, mas, uma vez acordada a sua criação, passa a ter caráter obrigatório pois, para que possa reclamar judicialmente, o trabalhador terá que comprovar ter buscado antes uma conciliação na CCP de sua categoria e ter sido frustrado em sua tentativa. Importante consequência é que o não cumprimento deste procedimento por parte do empregado resultará em extinção do processo sem julgamento do mérito. Prevê-se até a possibilidade de sua condenação por litigância de má-fé.

A previsão legal de obrigatoriedade de acionamento da CCP, antes do ajuizamento de uma reclamatória perante a Justiça do Trabalho, numa determinada categoria ou empresa, em cujo âmbito tiver sido constituído este tipo de foro privado, é entendida por muitos como inconstitucional, uma vez que o Art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal¹⁸ não aceita restrição ao exercício do direito de ação.

¹⁸ Art. 5º, XXXV, CF - A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito; (...)

A principal justificativa apresentada pelo governo, quando do encaminhamento da proposta ao Congresso, vinculava-se à necessidade de desafogar o Judiciário Trabalhista, que vinha sendo congestionado por um número crescente de processos distribuídos a cada ano. O número de reclamações trabalhistas individuais ajuizadas em 1998, ano em que o Governo FHC formulou essa proposta, foi de 2,1 milhões de ações, segundo dados da própria Justiça do Trabalho.

As inúmeras e importantes repercussões advindas da inserção das Comissões de Conciliação Prévia no sistema de relações de trabalho, inclusive no que concerne à resposta do movimento sindical à promulgação da Lei nº 8.959/2000, mereceriam maior detalhamento e uma reflexão mais detida. No entanto, dado o tema principal desta dissertação, pretende-se aqui, com essa breve explanação, tão somente indicar o quanto essas medidas, originadas do Governo Federal, em especial durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, ajudam a compreender o processo de flexibilização e desregulamentação do sistema de relações de trabalho no Brasil e o conseqüente fortalecimento da regulação privada e afastamento do poder público das relações trabalhistas.

CAPÍTULO 2

A EMERGÊNCIA DA ECONOMIA SOLIDÁRIA E O FENÔMENO DO DESEMPREGO

Nesse quadro de reorganização do capitalismo brasileiro, no contexto de aumento do desemprego dos anos 90 e inseridas no debate acerca das políticas de geração de trabalho e renda, em suas múltiplas formas, emergiram no Brasil propostas que passaram a ser nomeadas de ‘economia solidária’. A visibilidade dessas propostas aumentou gradativamente ao longo das duas últimas décadas, com a multiplicação das cooperativas de trabalho, empresas de autogestão e inúmeros empreendimentos congêneres, tais como redes de produção e comercialização de produtos diversos e instituições financeiras voltadas ao fomento do empreendedorismo popular.

Participantes de iniciativas dessa natureza, até então dispersas, começaram a dialogar entre si e a estabelecer trocas de experiências, até que constituiu-se um espaço de interlocução e articulação nacional, consolidado durante as atividades do I Fórum Social Mundial (FSM), realizado em Porto Alegre, em 2001. Posteriormente, com o objetivo de organizar as atividades ligadas à economia solidária nas versões II e III do FSM, constituiu-se um grupo de trabalho, reunindo diversas entidades nacionais, bem como organizações e redes internacionais ligadas ao tema.

Esse grupo foi o embrião do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), cuja criação se deu na 3ª Plenária Nacional de Economia Solidária, realizada em junho de 2003. Este congrega os mais destacados representantes de cooperativas populares, empreendimentos solidários, entidades de apoio e gestores públicos. Organizado por meio de fóruns locais e regionais, conta com milhares de participantes em todo o território nacional e passou a desempenhar o papel de principal interlocutor do Governo Federal, a partir do momento em que este elevou a economia solidária à condição de política pública, por meio da criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) (Barbosa, 2007).

O Fórum Brasileiro de Economia Solidária se identifica hoje como

“A instância nacional de articulação, debates, elaboração de estratégias e mobilização do movimento de Economia Solidária no Brasil. O FBES representa também o movimento de Economia Solidária frente ao poder público (nas esferas federal, estadual e municipal através da sua Coordenação Nacional e dos Fóruns Estaduais e Municipais) e frente a entidades, redes e articulações nacionais e internacionais. O FBES estruturase de forma a garantir a articulação entre três segmentos do movimento de Economia Solidária: empreendimentos solidários, entidades de assessoria e fomento, e gestores públicos.” (Fonte: www.fbes.org.br, acessado em 20/06/2008)

A SENAES, instituída pela Lei nº 10.683/2003, tem suas atribuições definidas no Regimento Interno do MTE, nos seguintes termos:

“À Secretaria Nacional de Economia Solidária compete: I - subsidiar a definição e coordenar as políticas de economia solidária no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego; II - articular-se com representações da sociedade civil que contribuam para a determinação de diretrizes e prioridades da política de economia solidária; III - planejar, controlar e avaliar os programas relacionados à economia solidária; IV - colaborar com outros órgãos de governo em programas de desenvolvimento e combate ao desemprego e à pobreza; V - estimular a criação, manutenção e ampliação de oportunidades de trabalho e acesso à renda, por meio de empreendimentos autogestionados, organizados de forma coletiva e participativa, inclusive da economia popular; VI - estimular as relações sociais de produção e consumo baseadas na cooperação, na solidariedade e na satisfação e valorização dos seres humanos e do meio ambiente; VII - contribuir com as políticas de microfinanças, estimulando o cooperativismo de crédito, e outras formas de organização deste setor; VIII - propor medidas que incentivem o desenvolvimento da economia solidária; IX - apresentar estudos e sugerir adequações na legislação, visando ao fortalecimento dos empreendimentos solidários; X - promover estudos e pesquisas que contribuam para o desenvolvimento e divulgação da economia solidária; XI - supervisionar e

avaliar as parcerias da Secretaria com outros órgãos do Governo Federal e com órgãos de governos estaduais e municipais; XII - supervisionar e avaliar as parcerias da Secretaria com movimentos sociais, agências de fomento da economia solidária, entidades financeiras solidárias e entidades representativas do cooperativismo; XIII - supervisionar, orientar e coordenar os serviços de secretaria do Conselho Nacional de Economia Solidária; XIV - apoiar tecnicamente os órgãos colegiados do Ministério, em sua área de competência; e XV - articular-se com os demais órgãos envolvidos nas atividades de sua área de competência.” (Fonte: Art. 16, do Decreto nº 4.764/2003, publicado no DOU do dia 25/06/2003)

Retrocedendo à década de 1990 e ao debate acerca das alternativas de trabalho e renda, frente ao aumento do desemprego, no qual se inserem as proposições formuladas no campo da economia solidária, é possível constatar, pela análise dos documentos e normas exaradas pelo Governo Federal, em especial dos programas do MTE¹⁹, que o termo “geração de emprego e renda”, paulatinamente, passa a ser substituído pela designação “geração de trabalho e renda”.

Tal fato ajuda a compreender o processo de naturalização do sentimento, expresso inclusive no âmbito das políticas públicas, de que a possibilidade de criação de novos postos de trabalho assalariado, instituídos por meio de contratos formais e regulamentados, mostra-se cada vez mais restrita e de difícil alcance para a grande massa de trabalhadores.

Essa sucessão de expressões e a preferência pela noção de ‘geração de trabalho’, substituindo a de ‘geração de emprego’ e que pode ser observada, também, na veiculação de notícias pela grande imprensa e na própria literatura especializada, não tem caráter meramente semântico. Simboliza um momento de inflexão e representa a consolidação do processo de desregulação jurídica das relações de trabalho e a absorção, por parte dos agentes públicos, dos estudiosos e dos próprios trabalhadores, da idéia de que, diante desse novo cenário de escassez de emprego há

¹⁹ A esse respeito, ver os seguintes programas do MTE: Plano Nacional de Formação Profissional (PLANFOR); Plano Nacional de Qualificação (PNQ); Programa Economia Solidária em Desenvolvimento; Programa de Geração de Emprego, Trabalho e Renda (PROGER); Programa Nacional de Micro-crédito Produtivo Orientado (PNMPO) e Programa Brasil Local.

que se buscar outras alternativas de geração de renda. Estas podem vir do chamado “trabalho atípico”²⁰ (Castell, 1998), que pode constituir-se, também, no âmbito da economia solidária.

Isso ajuda a explicar a institucionalização dos contratos precários de trabalho, através do qual os trabalhadores não mais têm acesso à proteção legal e contam com empregos provisórios, de alta rotatividade. Este novo modelo de relações de trabalho se generaliza, passa a ser legitimado e, paulatinamente, vai ocupando o lugar de principal forma de organização da força de trabalho.

Analisando a experiência recente dos países desenvolvidos neste campo, João Bernardo (2004) constata que

“A política de precarização maciça chega a uma situação extrema nos casos em que é verdadeiramente institucionalizada como forma de organização normal da força de trabalho. Nos Estados Unidos, por exemplo, na passagem do milênio, cerca de um quarto da população ativa, o que representa mais de trinta milhões de pessoas, trabalhava em empresas em que a duração média do emprego era inferior a um ano, ou seja, empresas que em menos de um ano renovam a totalidade do pessoal. (...) Em situação igualmente desfavorável ficam aqueles trabalhadores por conta própria que são vítimas de uma forma dissimulada de assalariamento, recebendo uma remuneração inferior e não tendo nenhum dos direitos dos seus colegas com estabilidade de emprego. Tudo o que eles têm de independente é a ausência de um horário de trabalho firme e a insegurança de rendimentos. Dados oficiais da OCDE, publicados em 1992, mostraram que em doze países desta Organização os profissionais por conta própria trabalhavam um mínimo de cinquenta horas semanais” (Bernardo, 2004, p. 130, 131 e 133)

²⁰ Considera-se ‘trabalho atípico’ – em oposição ao padrão estabelecido pelo emprego formal – aquelas relações de trabalho que se distinguem do assalariamento formal, tais como o trabalho por conta própria, o trabalho familiar ou coletivo (em cooperativas e associações), o assalariamento informal e, ainda, as modalidades degradadas de trabalho, como o trabalho infantil e o escravo.

Saliente-se que o próprio fenômeno da economia solidária, em certa medida, faz parte desse quadro conjuntural em que se processa a ascensão da noção de ‘geração de trabalho’ sobre a de ‘geração de emprego’, posto que em seus fundamentos há um deslocamento da idéia de trabalho subordinado (emprego formal) para a de trabalho autônomo (trabalho atípico).

Pochman (1999) apresenta dados sobre o quadro brasileiro, na primeira metade da década de 1990, de elevação acentuada da tendência de substituição do emprego formal pelo trabalho atípico:

“Em relação aos anos 90, os sinais de desestruturação do mercado de trabalho se mostram mais evidentes. Em cada dez ocupações geradas entre 1989 e 1995, apenas duas eram assalariadas, ante oito não-assalariadas, sendo quase cinco de conta própria e três de ocupações sem remuneração. Enquanto as ocupações sem remuneração apresentaram uma taxa de variação média anual de 5%, os trabalhadores por conta própria registraram 3%, os empregadores 0,8% e os assalariados 0,48%. Em virtude disso, observa-se nos anos 90 um movimento de desassalariamento, provocado fundamentalmente pela eliminação dos empregos com registro.” (Pochmann, 1999, p. 75)

A tendência de desassalariamento, identificada por Pochmann (1999) na década passada, continuou presente e até mesmo aprofundou-se no início desta década. A generalização do trabalho atípico e a naturalização do sentimento de que a sociedade salarial é coisa do passado têm correspondência numérica: segundo o IBGE, o saldo de empregos formais no Brasil, com carteira de trabalho assinada, entre 2003 e 2004, foi de 23 mil postos de trabalho, ao passo que, no mesmo período, o saldo de empregos informais totalizou 240 mil.²¹

Em outras palavras, para cada 10 postos de trabalho criados no mercado informal ao longo deste período, somente uma vaga com carteira assinada foi aberta. Esse quadro alarmante justifica a consolidação da idéia de que a informalidade não é mais transitória e indesejada, como foi considerada no passado – uma espécie de

²¹ Fonte: www.ibge.gov.br, acessado em 20/09/2007.

refúgio precário da mão-de-obra excedente – mas perene e até mesmo virtuosa, na medida em que se apresenta como um antídoto ao flagelo do desemprego estrutural.

Paul Singer (2004) externaliza a sua crença de que esse novo cenário de desregulamentação das relações de trabalho, que converte o emprego formal em ‘artigo de luxo’, em associação com a limitação orçamentária que o Poder Executivo teria para a promover políticas de geração de emprego, justificaria a afirmação do Governo Lula de que deve-se dar prioridade às políticas públicas de geração de trabalho e renda:

“Portanto, emprego e trabalho já não são sinônimos. Emprego formal escasseia cada vez mais, porém trabalho atípico tende a aumentar, tornando-se crescentemente a única alternativa com que os trabalhadores contam, não só os de escolaridade e renda baixas, mas também os que têm diploma universitário. (...) O governo de Lula tem enfatizado a geração popular de trabalho e renda como sua principal estratégia, mesmo porque no setor capitalista a geração de trabalho e renda está restringida pela limitação do gasto público em função do grande superávit primário.” (Singer, 2004, p. 08).

Conforme já comentado, a partir de 1996 houve um cruzamento das curvas ascendente da ocupação informal e descendente do trabalho formal, consolidando essa tendência de tal modo que o número de trabalhadores na informalidade tem sido sempre superior ao daqueles que contam com carteira assinada, conforme dados do IBGE, obtidos por meio das Pesquisas Mensais de Emprego (PME).²²

Importante salientar-se que há um conceito legal de ‘empregado’, explicitado no Art. 3º da CLT²³, que distingue o ‘emprego’ de outras espécies do gênero ‘trabalho’, tais como o trabalho autônomo, o trabalho cooperado ou o trabalho informal. O emprego, como trabalho formal e regulamentado, para que se possa

²² Fonte: site do IBGE, www.ibge.gov.br. In: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/default.shtm, acessado em 20/03/2008).

²³ Art. 3º - Considera-se empregado toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário. (Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943, que aprova a Consolidação das Leis do Trabalho)

constituir validamente, exige do empregador a anotação da carteira de trabalho e a submissão às regras da legislação laboral, investindo o trabalhador de todos os direitos sociais inscritos no Art. 7º da Constituição Federal e na Consolidação das Leis do Trabalho.

Assim, o debate acerca das políticas de geração de trabalho e renda, no qual se inserem os elementos constitutivos dos empreendimentos solidários, tem ganhado contorno legal mais claro no Brasil, merecendo destaque, ainda, o fato de que essa discussão passou a se desenvolver em diversas esferas, especialmente junto aos movimentos sociais, no meio acadêmico e no âmbito estatal.

Ao debater-se o papel do Estado e a resposta dos trabalhadores frente ao fenômeno do desemprego e da reorganização do mercado de trabalho, encontram-se propostas distintas e, não raro, antagônicas, para solucionar ou ao menos amenizar este grave problema. Uma das mais polêmicas e disseminadas relaciona-se à flexibilização das relações de trabalho que, associada à desregulamentação dos direitos trabalhistas, passou a ser apontada pelas entidades empresariais e até mesmo por muitos estudiosos do trabalho como a principal alternativa ao desemprego. (Pastore, 1994)

Com uma análise que contradiz a proposta flexibilizadora, de cunho liberal, que objetiva o afastamento do Estado e a desregulação jurídica do trabalho, Pochmann acredita que um dos elementos-chave para a preservação do emprego no capitalismo contemporâneo vincula-se à ação do Estado, na promoção de políticas de bem-estar social, “que podem se mostrar funcionais à sustentação do crescimento econômico, gerando novas formas de ocupação e de ganhos de renda nos segmentos não-mercantis da economia.” (Pochmann, 1999, p. 109)

Castel (2003), ao discutir o tema da insegurança social, demonstra como o Estado contemporâneo vem deixando de atender aos anseios de proteção – cuja demanda aumenta em ritmo superior à sua capacidade de atendimento – ao mesmo tempo em que novos fenômenos, relacionados à intensificação da individualização, ao declínio dos órgãos protetores e à precarização das relações de trabalho, dentre

outros, vão promovendo a progressiva esgarçada da rede de proteção montada pelo Estado Social.

É neste contexto de mudança das relações entre o Estado e o mercado que se processa o desafio da regulamentação legal das diversas formas de organização pelas quais se manifesta a economia solidária.

O pêndulo estatal: flexibilização *versus* direitos sociais

As ações do Estado brasileiro nas duas últimas décadas demonstram grande ambigüidade entre a implementação de diretivas normativas voltadas à desregulamentação das relações de trabalho e a afirmação do caráter protetivo do direito do trabalho. Se, por um lado, especialmente a partir do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995), verificou-se uma adesão entusiasmada do governo às proposições de corte liberal e caráter flexibilizante, com a adoção de medidas destinadas a promover a desconstrução da legislação trabalhista, amparadas pelo discurso da modernização do país e da redução do chamado “Custo Brasil”,²⁴ por outro lado, persistiram, por parte de alguns agentes estatais, condutas de oposição à desregulação do mercado de trabalho e ao enfraquecimento dos direitos sociais.

A este aparente paradoxo presente nas ações do Estado, soma-se a contradição de iniciativas vindas da sociedade civil, materializada na disseminação das cooperativas de trabalho, criadas ou incentivadas pelo próprio setor empresarial. Estas organizações intensificaram o processo de rearticulação do mercado de trabalho e restrição de direitos. Ao mesmo tempo, experiências autogestionárias e de empreendimentos solidários foram sendo consolidadas; suas principais características e distinções serão analisadas em tópico posterior.

No âmbito do Estado, a ocorrência dessas contradições demonstra a ausência de uma ação orgânica e coesa dos diversos agentes estatais, que permitisse consolidar as iniciativas de flexibilização do mercado de trabalho e desregulamentação de

²⁴ “Custo Brasil” tem sido a expressão utilizada para designar um conjunto de fatores que seriam desfavoráveis à inserção competitiva do país no mundo globalizado, desestimulando o investimento externo em atividades produtivas, em razão das altas cargas tributárias e dos encargos sociais incidentes sobre a folha de salários, considerados excessivos em comparação com outros países.

direitos. Há movimentos divergentes e por vezes até antagônicos partindo de entes públicos distintos ou, em alguns casos, de um mesmo ente, como é o caso do Executivo Federal que, em suas diversas esferas de competência, demonstra contradições, ou do Judiciário Trabalhista, que exara decisões contraditórias, oscilantes entre a recepção e a repulsa ao novo modelo de flexibilização das relações de trabalho.

Para efeito de análise das ações e contradições do Estado brasileiro frente à mudança do sistema de relações do trabalho, a partir dos anos 90, tomar-se-á o fenômeno do cooperativismo, cujo estímulo por parte do Estado é previsto na própria Constituição Federal,²⁵ mas que, na forma de cooperativas de trabalho, suscita reações distintas e, em alguns casos, divergentes, por parte de diferentes entes estatais, a saber, o Executivo Federal, distinguindo em seu âmbito as políticas governamentais e a ação fiscalizadora do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); o Judiciário Trabalhista, a partir das decisões de sua mais alta Corte, o Tribunal Superior do Trabalho (TST); e o Ministério Público do Trabalho (MPT).

Na esfera do Executivo Federal, além dos movimentos pendulares já referidos, nas políticas e projetos governamentais voltados à geração de trabalho e renda e à desregulamentação de direitos, deve-se levar em conta, ainda, como relevantes, as ações que o Ministério do Trabalho desenvolve, na condição de agente responsável pela fiscalização do cumprimento da legislação trabalhista.

Ao longo das últimas duas décadas, o setor de fiscalização do Ministério do Trabalho, muitas vezes desconsiderando as diretrizes emanadas de outras instâncias do próprio governo federal, que defendiam maior complacência na caracterização da ilicitude da terceirização e da fraude na constituição das ‘cooperativas de fachada’, realizou importantes ações de combate a tais práticas. Estas, regra geral, consistem na organização de cooperativas de trabalho pelo próprio empresário que usufruirá de seus serviços, se não diretamente, com o seu estímulo e orientação. O único

²⁵ A Constituição Federal de 1988 determina em seu “Art. 174 - Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. (...) § 2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.”

propósito, nesses casos, é reduzir seus custos com pessoal, fugindo da aplicação das normas trabalhistas.

Porém, o próprio executivo federal, em inúmeras ocasiões e de diversas maneiras, estimulou o cooperativismo de trabalho e a terceirização, sob o argumento de que a sua disseminação constituía-se em alternativa ao desemprego e importante mecanismo de geração de trabalho e renda.

Esse movimento pendular e por vezes contraditório em relação à organização de cooperativas de trabalho também está presente na Justiça do Trabalho – uma peculiaridade do Poder Judiciário no Brasil, que mantém esta justiça especializada como um órgão autônomo – o que pode ser verificado no teor das decisões de sua instância máxima, o TST. Este órgão tem a característica de ser mais permeável às pressões políticas e ao embate ideológico, em razão, dentre outros motivos, do próprio sistema de recrutamento de seus Ministros, que se faz por indicação do Presidente da República, regra que pode ser caracterizada como a negação do clássico princípio liberal da separação e independência entre os poderes.

Ao tratar do tema da terceirização, no qual se insere o fenômeno do cooperativismo de trabalho, o TST procurou consolidar e pacificar sua jurisprudência por meio da edição do Enunciado nº 331, de modo a ampliar as hipóteses de contratação de terceiros, passando a admiti-la, em caráter permanente, nos “serviços especializados ligados às atividades-meio das empresas tomadoras de serviços”.²⁶

Em que pese essa maior flexibilidade na contratação de terceiros, o próprio enunciado do TST reflete o movimento oscilante da Justiça do Trabalho acerca desta matéria, na medida em que reputa ilegal a intermediação de mão-de-obra, salvo no caso de trabalho temporário, ao mesmo tempo em que cria empecilhos para a caracterização da fraude e o reconhecimento do vínculo empregatício com os órgãos públicos, em qualquer caso, e com o tomador de serviços, quando estes vinculam-se à sua atividade-meio:

²⁶ Os enunciados do TST são aprovados para disciplinar e uniformizar as decisões da Justiça do Trabalho sobre determinado assunto. Caracterizam a jurisprudência dominante do tribunal ao julgar aquela matéria e, uma vez aprovados, passam a orientar as decisões de seus Ministros e demais juizes em questões semelhantes, porém não têm efeito vinculante.

“ENUNCIADO nº 331 - TST: I- A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6019, de 3.1.74). II - A contratação irregular de trabalhador, através de empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da administração pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da Constituição da República). III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7102, de 20.6.83), de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta. IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica na responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial (artigo 71 da Lei nº 8.666/93).” (Fonte: Resolução nº 23/1993, publicada no DOU – Diário do Judiciário, de 21/12/1993).

Em muitos momentos, desde a edição do Enunciado nº 331, o TST, no julgamento dos processos que lhe eram submetidos, decidiu de modo a legitimar a constituição das cooperativas de trabalho, como instrumento de terceirização das atividades empresariais e redução de custos para negócios constituídos, descartando a ilicitude deste fenômeno. Em outros, no entanto, de maneira rigorosa, limitou a utilização do cooperativismo para tal finalidade, de modo a admitir poucos casos em que poder-se-ia recorrer a esse modelo de contratação, sem risco de caracterização da fraude e de geração de vultoso passivo trabalhista.

Esta oscilação do judiciário trabalhista pode ser constatada em inúmeros julgados do TST²⁷, que traduzem bem o movimento contraditório de seus Ministros,

²⁷ Ver decisões judiciais, cujas ementas são transcritas a seguir (Fonte: TST. In: www.tst.gov.br):

EMENTA: *Agravo De Instrumento. Recurso De Revista. Ilegitimidade Passiva Ad Causam. Vínculo De Emprego. Cooperativa. Responsabilidade Subsidiária Do Tomador De Serviços. Súmula 331, Iv, Do TST.* O Regional, partindo da análise da prova produzida, evidenciou a existência de fraude na

no que concerne aos limites da flexibilização das relações de trabalho, via cooperativismo. Em muitos julgados os magistrados manifestam o entendimento de que a intermediação de mão-de-obra por cooperativas de trabalho configura fraude e reconhece a formação do vínculo empregatício do trabalhador diretamente com estas, declarando ainda a responsabilidade subsidiária do tomador de serviços. Em outros processos declaram a inexistência de fraude e reconhecem como válida a possibilidade da cooperativa de trabalho voltar-se à prestação de serviços, sob a modalidade de intermediação de mão-de-obra, descartando a existência de vínculo empregatício do trabalhador cooperado com a cooperativa ou com o tomador de serviços.

Ainda no campo do direito, também a doutrina vem apresentando a mesma posição oscilante frente ao recente fenômeno do cooperativismo de trabalho. Há aqueles que abraçam entusiasmados esta novidade e não enxergam nenhuma

atuação da primeira reclamada como cooperativa. Daí adveio o reconhecimento do vínculo de emprego entre o reclamante e a cooperativa e a responsabilidade subsidiária do tomador de serviços em consonância com a iterativa, notória e atual jurisprudência deste Tribunal Superior, sedimentada na Súmula nº 331, IV, do TST. A revista encontra óbice no que dispõe o § 4º do art. 896 da CLT e na Súmula nº 126 desta Corte. Agravo de instrumento conhecido e não provido. (Processo nº AIRR-676/2005-461-04-40 - 8ª Turma, publicado no Diário do Judiciário - DOU de 13/06/2008).

“EMENTA: *Cooperativa De Trabalho. Possibilidade Da Cooperativa De Serviço. Inexistência De Fraude Se Não Demonstrada Ausência De Autonomia Na Criação Ou Gestão E De Liberdade De Filiação. Recurso De Revista Em Processo De Rito Sumaríssimo. Inexistência De Vulneração Direta A Preceitos Constitucionais.* 1. É possível a cooperativa de trabalho voltada à prestação de serviços, sob a modalidade de intermediação de mão-de-obra, desde que seja para atividade-meio quando for permanente o fornecimento de pessoal, ou temporária em se tratando de atividade-fim. Portanto, o simples objeto da cooperativa não é suficiente para caracterizá-la como fraudulenta. Para tanto, é necessário que fique patenteada a ausência de autonomia na criação ou na gestão da cooperativa, ou a ausência de liberdade na filiação dos cooperados (Recomendação 193 da OIT). 2. In casu, o Regional não vislumbrou nenhum desses elementos caracterizadores da falsa cooperativa. O único aspecto que mereceria atenção, no sentido de poder caracterizar o vínculo direto da Reclamante com a Reclamada, tomadora dos serviços, seria o fato de a intermediação de mão-de-obra ser permanente para atividade-fim, o que seria ilegal, na esteira da Súmula nº 331 do TST. Assim, não se vislumbra, em tese, a fraude na utilização de pessoal da cooperativa em tela. 3. No entanto, não se pode olvidar que a via estreita do recurso de revista em sede de rito sumaríssimo só pode ser transitada através da demonstração de violação literal e direta de preceito constitucional (CLT, art. 896, § 6º). Ocorre que, na hipótese, a questão em debate é de nível infraconstitucional, em torno da interpretação dos dispositivos da Lei nº 5.764/71. Os dispositivos constitucionais tidos por violados (CF, arts. 174, § 2º, 187, VI, e 192, VIII) albergam apenas princípios gerais de estímulo ao cooperativismo, tratando-se de normas-princípio, de caráter absolutamente genérico, não passíveis de vulneração literal e direta. Se violação pudesse haver, seria a dispositivos da Lei nº 5.764/71, com reflexos na Constituição Federal. E a jurisprudência pacífica tanto desta Corte quanto do STF segue no sentido de que violação reflexa à Carta Magna não empolga recurso de natureza extraordinária. 4. Conclui-se, pois, em que pese a plausibilidade da tese de fundo sustentada pela Reclamada, que a inviabilidade da revista no caso concreto, por tropeçar no óbice do § 6º do art. 896 da CLT, compromete o sucesso do agravo de instrumento interposto. Agravo de instrumento desprovido.” (Processo nº AIRR-1.219/2002-037-02-40.6, publicado no Diário do Judiciário - DOU de 20/08/2004).

ilegalidade na introdução desse novo elemento no mercado de trabalho, como é o caso dos juristas Sérgio Pinto Martins e Wilson Alves Polonio, que afirmam:

"O cooperativismo não deixa, porém, de ser uma forma de solucionar os problemas de produção em empresas que tenham por objetivo reduzir seus custos. Trata-se de terceirização lícita, devidamente autorizada por lei, desde que observados os seus requisitos." (Martins, 2000, p. 90).

"Os profissionais cooperados, releva observar, não são empregados da cooperativa. Também a elas não prestam serviços. Ao revés, estas é que prestam serviços aos profissionais cooperados, à medida que agenciam os serviços a serem prestados por estes, aproximando tomador e prestador dos serviços. No âmbito dessa tríplice relação - cooperativa/cooperado/tomador do serviço - não há qualquer vínculo de emprego como dispõe o art. 90 da Lei n° 5.764/71 e o art. 442 da CLT, comentados." (Polonio, 1998, p. 40).

Outros estudiosos do direito do trabalho, com olhar mais crítico sobre o processo de flexibilização e desregulamentação, vislumbram grave violação às disposições fundamentais inscritas na legislação do trabalho, entendendo que, em regra, a prática da terceirização, via cooperativa de trabalho, nada mais é do que uma maneira encontrada pela classe empresarial de fugir às suas obrigações trabalhistas.

Nesse sentido, apontando os princípios da “dupla qualidade” e da “retribuição pessoal diferenciada” como elementos indispensáveis à legitimidade na utilização de cooperativas, no âmbito das relações de trabalho, posiciona-se o professor Maurício Godinho Delgado, hoje ministro do TST:

“O princípio da dupla qualidade informa que a pessoa filiada tem de ser, ao mesmo tempo, em sua cooperativa, cooperado e cliente, auferindo as vantagens dessa duplicidade de situações. (...) Isso significa que, para tal princípio, é necessário haver efetiva prestação de serviços pela Cooperativa diretamente ao associado e não somente a terceiros. (...) O princípio da retribuição preferencial diferenciada é a diretriz jurídica que assegura ao cooperado um complexo de vantagens comparativas de natureza diversa

muito superior ao patamar que obteria caso atuando destituído da proteção cooperativista. A ausência desse complexo faz malograrem tanto a noção como os objetivos do cooperativismo, eliminando os fundamentos sociais que justificaram o tratamento mais vantajoso que tais entidades sempre mereceram da ordem jurídica.” (Delgado, 2005, p. 329-331).

Portanto, para Delgado (2005), o cooperativismo de trabalho somente será considerado legítimo se o trabalhador usufruir de uma série de benefícios, advindos de sua condição de cooperado, de modo a não caracterizar-se uma relação de trabalho precária, relativamente ao vínculo estabelecido através do assalariamento, com contrato regido pela CLT.

Já no âmbito do Ministério Público do Trabalho há maior coerência e regularidade em suas ações de combate ao cooperativismo de trabalho, encarando-o, salvo raras exceções, como um instrumento de subtração dos direitos trabalhistas e promoção ilícita da terceirização, cuja finalidade precípua seria a desoneração das empresas dos encargos advindos do contrato de trabalho.

Vem sendo consolidado pelo MPT o entendimento de que as cooperativas de trabalho que intermediam mão-de-obra são sempre fraudulentas. No próprio *site* do Ministério Público do Trabalho é possível constatar a predominância desse posicionamento:

“As cooperativas de trabalho foram criadas em 1971, por meio da lei 5.764, classificadas como cooperativas de produção e de serviços. Posteriormente, a Lei 8.949/94 alterou o artigo 442 da CLT, criando as cooperativas de mão-de-obra. Estas últimas não preenchem os quesitos necessários para formar uma cooperativa e utilizam-se da condição legal garantida pelo artigo 442 para burlar a legislação trabalhista e previdenciária. Na prática, o que acontece é que a atividade fim acaba exercida por terceiros, desobrigando a empresa dos encargos trabalhistas.” (Fonte: site do MPT, www.pgt.mpt.gov.br. In: <http://www.pgt.mpt.gov.br/pgtgc/publicacao/engine.wsp?tmp.area=329>, acessado em 21/04/2008).

A idéia que dá sustentação a essa tese é a de que uma autêntica cooperativa jamais poderá ter como finalidade o fornecimento de mão-de-obra, posto que tal objetivo transformaria o trabalho em mercadoria, contrariando os princípios basilares do direito do trabalho no Brasil e os pressupostos de criação da própria OIT, inscritos na Declaração da Filadélfia, de 1944.²⁸ Neste sentido, a caracterização de uma legítima cooperativa de trabalho se faz pela reunião voluntária de trabalhadores, que a gerem de forma democrática, são detentores dos meios de produção e que realizam seu trabalho de modo autônomo.

Com a ampliação de suas atribuições legais e com a maior independência com que passou a contar, após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (Art. 129, CF), a efetividade das ações do MPT aumentou sobremaneira. Este órgão estatal dispõe hoje de eficientes meios de combate à violação das normas trabalhistas e está legitimado a pleitear na Justiça a observância de direitos coletivos ou difusos que entenda estarem sendo violados, através de Ações Civis Públicas, que podem alcançar todos os trabalhadores de uma determinada empresa ou mesmo uma categoria inteira.²⁹

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

²⁸ A Declaração da Filadélfia, de 1944, dispõe sobre os fins e objetivos da OIT, defendendo a idéia de trabalho não é uma mercadoria e que “todos os seres humanos (...) têm o direito de buscar seu bem-estar material e seu desenvolvimento espiritual em condições de liberdade e dignidade, de segurança econômica e em igualdade de oportunidades”. (Fonte: <http://www.oitbrasil.org.br/inst/hist/index.php>, acessado em 21/04/2008).

²⁹ Dentre as atribuições delegadas ao Ministério Público do Trabalho, por meio do Art. 83, da Lei Complementar nº 75/1993, destacam-se as seguintes competências: (...) “III - promover a ação civil pública no âmbito da Justiça do Trabalho, para defesa de interesses coletivos, quando desrespeitados os direitos sociais constitucionalmente garantidos; IV - propor as ações cabíveis para declaração de nulidade de cláusula de contrato, acordo coletivo ou convenção coletiva que viole as liberdades individuais ou coletivas ou os direitos individuais indisponíveis dos trabalhadores”.

Os sindicatos e o cooperativismo de trabalho

Alguns setores do movimento sindical desempenharam importante papel neste cenário, em especial sindicatos filiados à Central Única dos Trabalhadores (CUT). Num primeiro momento, reagiram fortemente contra o fenômeno de criação das cooperativas de trabalho, encarando-o como uma estratégia empresarial para aprofundar ainda mais o processo de precarização das relações de trabalho.

Contudo, no momento seguinte, passaram a admitir que, em determinadas circunstâncias e respeitados certos critérios, o cooperativismo de trabalho pode converter-se em um conveniente mecanismo de geração de trabalho e renda e construção de novos modelos de organização do trabalho que rompam com a verticalidade e a submissão do trabalho ao capital, tradicionalmente impostas pela relação formal de emprego. (Lima, 2006)

A toda evidência, este posicionamento do movimento sindical somente se justifica levando-se em consideração que os sindicatos não têm a perspectiva de ruptura com o modo de produção capitalista e que o que se busca é promover a redução das perdas impostas aos trabalhadores ou, quando a conjuntura permitir, aumentar-lhes as conquistas.

Como salienta João Bernardo,

“os dirigentes sindicais não se apresentam, nem sequer nos seus objetivos últimos, como visando pôr em causa este modo de produção, mas procurando apenas introduzir-lhe modificações que, na melhor das hipóteses, aumentem os salários, diminuam o desemprego, melhorem as condições de trabalho.”
(Bernardo, 1987, p. 13)

Ante a gravidade da crise do emprego, tal mudança de comportamento do sindicalismo cutista consolida-se com a constituição, pela Central, no final do ano de 1999, da Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS), com o objetivo de estimular iniciativas voltadas para a geração de trabalho e renda, bem como de contribuir na

criação e fortalecimento de empreendimentos autogestionários, fundados nos princípios da economia solidária.

Explicitando a política adotada ao promover a constituição da ADS, a própria CUT identifica como objetivos dessa agência o incentivo ao cooperativismo, como alternativa de geração de trabalho e renda, na perspectiva da economia solidária:

“A ADS atua no incentivo a projetos no campo da Economia Solidária - conceito de geração de trabalho e renda com base associativa e cooperativista - realizados por confederações, federações, sindicatos de base e organizações que a compõem. O resultado de suas ações pode ser visto na criação das entidades UNISOL Brasil – Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários – e ECOSOL – Cooperativa Central de Crédito e Economia Solidária.

OBJETIVOS

- Construir novos conhecimentos cooperativistas e associativos.
- Ampliar o acesso dos trabalhadores e trabalhadoras às informações sobre políticas públicas e mercado.
- Incentivar organizações de empreendimentos solidários e autogestionários em âmbito local, regional, estadual e nacional.
- Construir alternativas para a organização dos desempregados em torno de empreendimentos de geração de trabalho e renda da CUT.
- Ampliar o relacionamento entre a CUT e a Economia Solidária em fóruns institucionais que discutam projetos de lei e assuntos correlatos ao tema.”
(CUT, 2007)³⁰

Lima, discutindo o posicionamento do movimento sindical, no decorrer da década de 1990, frente ao fenômeno do cooperativismo de trabalho e das experiências autogestionárias, observa que:

“Somente em 1999, com a criação da Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS) da Central Única dos Trabalhadores (CUT), a questão da autogestão e

³⁰ Fonte: <http://www.cut.org.br/site/start.cut?inford=14876&sid=119>. In: www.cut.org.br, publicado em 22/11/2007, acessado em 02/05/2008.

do trabalho coletivo se tornou uma preocupação mais sistemática do movimento sindical. Até então cada sindicato tinha posições específicas, contra ou a favor, com relação às cooperativas. Dessa forma, sindicatos participaram da reorganização de empresas em situação falimentar; da organização de cooperativas para a terceirização sob sugestão das próprias empresas; ou lideraram campanhas contra cooperativas, acusando-as de fraudulentas, lutando por seu fechamento e/ou pela contratação dos trabalhadores como assalariados. Outros, ainda, não se manifestaram. Conforme a região em que estão situados e o ramo produtivo, se a cooperativa está garantindo empregos, a posição tem sido de apoio, indiferença ou mesmo conflito, menos por questões ideológicas e mais por interesses contrariados.” (Lima, 2006, p. 66).

Um aspecto relevante do caráter, em certa medida conservador, da reação contrária de parcela do movimento sindical à proliferação das cooperativas de trabalho, vincula-se às reivindicações apresentadas pelos sindicatos, que eram dirigidas ao retorno dos trabalhadores à relação assalariada, entendendo ser esta a situação que melhores condições lhes oferecia, em razão, especialmente, do amparo proporcionado pela legislação trabalhista, inaplicável ao universo do cooperativismo.

Neste cenário, não ganhavam destaque os debates relativos à ruptura do modelo autoritário, presente na relação empregatícia ou aos princípios da autogestão, com a perspectiva de emancipação dos trabalhadores, por meio da constituição de relações de novo tipo: autônomas, solidárias, horizontais, participativas.

Note-se que, apesar da criação da ADS/CUT e de sua adesão ao ideário da economia solidária, um expressivo número de sindicatos, filiados a outras centrais e até mesmo à própria CUT, em confronto com propostas alternativas de geração de trabalho e renda – por meio de cooperativas de trabalho ou outras modalidades de trabalho autônomo – continuaram denunciando a precarização delas advinda e priorizando o combate ao cooperativismo fraudulento e a defesa da preservação dos direitos inscritos na CLT e na própria Constituição Federal, numa clara preferência pelo sistema de relações de trabalho fundado no assalariamento.

A existência desse posicionamento por parte de setores do movimento sindical e a sua relevância podem ser aferidas, por exemplo, através das inúmeras decisões judiciais nas quais o objeto da lide refere-se à licitude ou ilicitude da contratação de trabalhadores por meio de cooperativas de trabalho, em ações cujo ajuizamento se deu por iniciativa direta das entidades sindicais ou instauradas pelo Ministério Público do Trabalho, após a provocação destas.

Cooperativismo ambivalente: alternativa solidária ou precarização do trabalho?

Nos últimos 15 anos o Brasil conheceu um crescimento sem precedentes das cooperativas de trabalho que, de maneira mais ou menos organizada, respondia a um quadro de desemprego estrutural, apresentando-se como uma alternativa de geração de trabalho e renda.³¹

Ocorre que esse fenômeno se desenvolveu de modo ambivalente, ora respondendo a demandas de setores empresariais que, em busca da redução de custos e maior competitividade, enxergavam no cooperativismo um meio particularmente eficaz para fugir dos encargos oriundos da relação de trabalho constituída através do emprego formal e regulamentado, ora resultando de iniciativas de trabalhadores e apresentando-se como uma alternativa de geração de trabalho e renda, com maior autonomia e como um instrumento de democratização das relações de trabalho, na perspectiva da economia solidária.³²

Note-se que não há um limite claro a separar tão antagônicas modalidades de cooperativismo de trabalho, cuja origem e motivações são tão distintas. Entre esses dois extremos há gradações e, em alguns casos, é possível até mesmo a convivência

³¹ Segundo dados da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), a modalidade cooperativismo do trabalho soma hoje 1.994 cooperativas e 425.181 associados, com forte crescimento nos últimos anos. Fonte: http://www.ocb.org.br/site/servicos/noticias_detalhes.asp?CodNoticia=4100. In: www.ocb.org.br, acessado em 12/05/2008.

³² Esse cooperativismo inspirado nos ideais da economia solidária a que se faz referência aqui parte de abordagens como a que Paul Singer tem proposto a respeito desse fenômeno: “A empresa solidária nega a separação entre o trabalho e a posse dos meios de produção, que é reconhecida a base do capitalismo (...) empresas solidárias são, em geral, administradas por sócios eleitos para a função e que se pautam pelas diretrizes aprovadas em assembléias gerais (...). Por isso, sua finalidade básica não é maximizar lucro, mas a quantidade e qualidade do trabalho (...) A cooperativa é o protótipo da empresa solidária” (Singer, 2002, p. 83).

em um único empreendimento, de aspectos característicos de ambas as manifestações.

Este paradoxo, segundo Lima (2004), recolocou em pauta um debate muito presente em fins do século XIX e início do século XX, especialmente no âmbito do movimento operário e sindical da época, que se via dividido entre aqueles que enxergavam no cooperativismo e nas suas possibilidades um nítido caráter revolucionário, de emancipação da classe trabalhadora e aqueles que acreditavam que essa forma de organização tinha tão somente um caráter reformista. A polêmica, então, fundava-se na crença, de um lado, de que a consolidação das cooperativas de trabalhadores colocaria o operariado a um passo da revolução socialista e, de outro, que o seu desenvolvimento tão somente legitimaria os princípios do sistema capitalista.

Apesar das definições relativas ao cooperativismo de trabalho e de produção não serem muito precisas, optou-se aqui por utilizar-se a expressão “cooperativa de trabalho” como gênero, que designa as espécies “cooperativa de produção” e “cooperativa de serviços”. Esta tem sido a designação mais difundida e encontra-se presente no Projeto de Lei elaborado pelo Governo Federal,³³ em tramitação no Congresso Nacional, que dispõe sobre a organização e o funcionamento das cooperativas de trabalho.

De acordo com esta conceituação, o cooperativismo de trabalho se divide em cooperativa de produção, quando os trabalhadores se associam para a produção em comum de bens e detêm os meios de produção e a cooperativa de serviço, quando constituída por trabalhadores com o objetivo de promover a prestação de serviço acabado a terceiros.

Note-se que o cooperativismo de trabalho identifica sua aptidão e caráter por meio de sua inserção no universo das relações de trabalho, que o distingue daquelas cooperativas cujos cooperados se associam a partir de outros vínculos, que não o do

³³ Ver Projeto de Lei nº 7.009/2006 (Anexo III).

trabalho, como no caso das cooperativas de crédito, de produtores rurais, de consumo.

Segundo Lima (1998), as definições de cooperativismo de trabalho e de produção não são muito precisas. Para a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), as cooperativas de trabalho reuniriam diversos tipos de profissionais para a prestação de serviço para terceiros, enquanto que as de produção organizariam a produção como um todo, tal qual uma fábrica tradicional, na qual o produto final é resultado de um trabalho coletivo.

Até 2005 não havia um único dispositivo legal que conceituasse a cooperativa de trabalho, ao passo que a cooperativa de produção encontrava-se definida no § 3º, do art.1º, da Lei 10.666/2003, como aquela em que seus associados contribuem com serviços laborativos ou profissionais para a produção em comum de bens, desde que a cooperativa detenha, por qualquer forma, os meios de produção.

Em julho de 2005, com a Instrução Normativa nº 3, a Secretaria da Receita Previdenciária, ao tratar das sociedades cooperativas, estabeleceu que a Cooperativa de Trabalho tem a seguinte definição: *é a sociedade formada por operários, artífices ou pessoas da mesma profissão, ofício ou de vários ofícios de uma mesma classe que, na qualidade de associados, prestam serviços a terceiros, por seu intermédio.* Ela intermedia a prestação de serviços de seus cooperados, expressos em forma de tarefa, obra ou serviço, com os contratantes, pessoas físicas ou jurídicas, não produzindo bens ou serviços próprios.

Esta conceituação do órgão previdenciário propicia uma confusão com a chamada cooperativa de mão de obra, que seria uma terceira espécie do gênero cooperativismo de trabalho, ao lado da cooperativa de produção e de serviço. Esta espécie de cooperativa de trabalho teria como característica principal a disponibilização de mão-de-obra para as empresas. “A força de trabalho é alocada a empresas visando à prestação de trabalho do interesse destas. Não possuem os meios e fatores próprios para a realização do trabalho, os quais são fornecidos pela empresa contratante.” (Mauad, 2001, p. 91).

Como visto anteriormente, o entendimento do Ministério Público do Trabalho, respaldado por inúmeras decisões do judiciário trabalhista, é de que a cooperativa de mão-de-obra não pode ser constituída licitamente, posto que o seu objetivo seria fraudar a legislação trabalhista. Esta vedação é confirmada, expressamente, pelo Art. 5º do citado Projeto de Lei (Anexo III), elaborado pelo Governo Federal.

Procurando esclarecer as diferentes espécies do gênero cooperativismo de trabalho e buscando dar maior rigor conceitual a este fenômeno, Mauad (2005) destaca o aspecto relativo à autonomia dos trabalhadores cooperados:

“A natureza da autonomia na prestação laboral varia dependendo da modalidade de cooperativa de trabalho que se está a tratar. As cooperativas de produção e de serviços trabalham em proveito próprio, uma vez que comercializam o resultado de seu trabalho, que são os produtos e serviços elaborados pela organização. Já as cooperativas de mão-de-obra, que apenas disponibilizam força de trabalho a empresas (terceirização), laboram em favor do tomador. No primeiro caso, a autonomia para a organização do trabalho é plena. No segundo, é apenas relativa. (...)

O interesse maior envolvido é o de obter a elaboração dos produtos ou serviços, cuja comercialização interessa diretamente aos cooperados. São estes produtos ou serviços que a cooperativa negocia com o mercado e não a força de trabalho em si mesma. Dessa forma, os maiores beneficiados com o trabalho realizado são os próprios cooperados.” (Mauad, 2005, p. 95-96)

De volta a polêmica tão calorosa, acerca das virtudes e defeitos do cooperativismo, temos que pouco mais de um século depois o debate reaparece, neste momento com abordagens e nuances distintas, mas, da mesma forma, colocando em trincheiras opostas os defensores das cooperativas de trabalho e os seus ferrenhos oponentes.

O próprio Marx (1977), em seu tempo, pontuou essa questão e admitiu a possibilidade do cooperativismo servir no combate ao capitalismo, porém chamou atenção para o fato de que corria-se o risco de os trabalhadores se explorarem

mutuamente, em virtude de serem patrões de si mesmos e em razão das imposições do mercado à produção.

Neste momento, findando a primeira década do século XXI, quando a experiência do socialismo real já não é mais uma referência e a crença na eliminação do mercado mostra-se cada vez menos realista, o desenvolvimento do capitalismo mudou o perfil da classe trabalhadora, de tal modo que o cooperativismo, para aqueles que o viam como um instrumento revolucionário, não possui mais o mesmo encanto de outrora, na mesma medida em que, para os seus críticos, não suscita tão ferrenha hostilidade.

De qualquer modo, em outros termos, a polêmica continua instalada: lançar-se a experiências organizativas de cooperativismo de trabalho abre a perspectiva de avançar-se na direção de uma maior democratização das relações de trabalho, através da adesão aos princípios fundadores da autogestão e da posse coletiva dos meios de produção, de modo a superar a subordinação do trabalho ao capital ou, ao contrário, tais cooperativas apresentam-se, tão somente, como uma nova roupagem da empresa capitalista, na qual o trabalho autogerido responde às demandas do capital, pelo uso mais flexível da força de trabalho, de tal forma que reduzam-se os seus custos e aumentem-se sua rentabilidade e competitividade?

Robert Castel (1998), ao tratar desse tema, identifica um caráter de “quase-assistência ou de quase-voluntariado” em tais iniciativas. De acordo com ele, são raras as realizações inovadoras e com potencial de consolidação nesse campo. A seu ver, é inegável a possibilidade de constituírem-se experiências capazes de mobilizar recursos monetários e não-monetários, articular a esfera pública e privada e lograr atrair investimentos pessoais. No entanto, a sua visibilidade social é pequena e, em regra, não ultrapassam o estágio da experimentação. Em suas palavras,

“a preocupação de promover uma ‘economia solidária’, isto é, de ligar a questão do emprego e a da coesão social, de criar vínculos, ao mesmo tempo que atividades, entre as pessoas, é respeitável ao máximo. Porém, na situação atual, trata-se mais de declarações de intenção do que da afirmação de uma política.” (Castel, 1998, p. 575).

Salerno (2000), no mesmo sentido, não vislumbra a possibilidade, em médio prazo, de as cooperativas e as empresas autogestionárias se converterem em uma saída para a economia, mas tão somente numa eventual alternativa para as pessoas envolvidas. O seu questionamento dirige-se ao risco da falta de sustentabilidade dessas unidades econômicas. Em que pesem as suas críticas, o autor considera que a busca de alternativas de trabalho associativo é uma tentativa “saudável”, na medida em que pode servir de referências para o futuro, rendendo, ao menos, bons exemplos.

Crítico, Vainer (2000) manifesta uma posição frontalmente contrária à idéia da economia solidária, na medida em que, para ele, essa é uma tentativa de atribuir unidade a coisas que se repelem e se opõem: economia e solidariedade. Pela sua perspectiva, no mundo da economia capitalista não há lugar para a solidariedade, visto que tais espaços são regidos a partir de outros valores, outras práticas e outras finalidades.

Entende este autor que a denominada economia solidária não constitui-se em modelo alternativo de organização social, na medida em que qualquer projeto amplo e abrangente de transformação da sociedade é inseparável da crítica à economia. A seu ver, não há possibilidade de construção de um projeto de solidariedade social, que se habilite como alternativa à economia e às suas regras, nos marcos da economia capitalista. Daí, em seu modo de ver, a importância, na atualidade, de resgate da política e da luta política.

Acerca da funcionalidade que o cooperativismo e a economia solidária podem assumir para a consecução de políticas compensatórias e para o atendimento às demandas de contenção da pobreza, o autor observa que,

“quando assumida por pessoas bem intencionadas, a idéia de gerar alternativas locais ao capitalismo global, ou de organizar em âmbito local cooperativas que dariam origem a uma ideal economia solidária, não passa de uma ingenuidade. Mas o fato é que o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e outras agências multilaterais ou nacionais, como o Comunidade Solidária, estão vendendo a idéia do

desenvolvimento local como alternativa para as periferias. Aqui não é mais ingenuidade, mas estratégia ideológica e política, que, na melhor das hipóteses, pretende compensar a miséria engendrada pelo desenvolvimento do capitalismo e, quase sempre, acaba por produzir apenas alguns mecanismos de controle político de populações miseráveis, à beira do desespero”. (Vainer, 2000).

Reforçando esse caráter excludente que pode assumir o cooperativismo de trabalho, muitas vezes denominado de “empreendedorismo”, Vasapollo (2005) identifica-o como um mecanismo de ocultação do trabalho subordinado, que nada tem de autônomo:

“As novas figuras do mercado de trabalho, os novos fenômenos do empreendedorismo, cada vez mais se configuram em formas ocultas de trabalho assalariado, subordinado, precarizado, instável, trabalho ‘autônomo’ de última geração, que mascara a dura realidade da redução do ciclo produtivo. Na verdade, trata-se de uma nova marginalização social e não de um novo empresariado.”

Com uma posição francamente favorável às cooperativas de trabalho que se inserem no campo de economia solidária, Paul Singer (1998) acredita que esse movimento tem grande potencial de converter-se em uma real possibilidade dos trabalhadores resistirem à exploração do capital e, de forma autônoma e democrática, constituírem empreendimentos que venham a se viabilizar como alternativa de geração de trabalho e renda, na atual conjuntura de desemprego estrutural. A seu ver, apesar da idéia de economia solidária não restringir-se às cooperativas, estas têm um papel de grande relevância na sua constituição e desenvolvimento.

Esta posição se coaduna com o entendimento manifestado por Gaiger (1999), para quem, a partir dos princípios da economia solidária, há uma perspectiva de viabilidade econômica das cooperativas, associada à modificação nas relações sociais. Diante da necessidade de combate ao desemprego, esse autor sugere que as cooperativas de trabalho podem constituir-se em alternativa desejável, no campo da economia popular solidária, desde que sua prática esteja fundada na cooperação e

tenha o trabalho como valor simbólico. Nesta hipótese, tais iniciativas apontariam para a constituição de uma nova forma social de produção.

O mesmo Gaiger (1999), no entanto, alertando para a ambigüidade desse fenômeno, recomenda cautela e desaconselha uma visão excessivamente otimista do trabalho cooperativo, uma vez que é necessário aprofundar o conhecimento sobre essa nova realidade antes de demarcá-la, tendo em vista as contradições e multiplicidade de interesses que a atravessam.

Cooperativa de Trabalho: a lei e seus efeitos colaterais

O Congresso Nacional, em 1994, através da aprovação da Lei nº 8.949/94, favoreceu a constituição e o desenvolvimento das cooperativas de trabalho, com a introdução do parágrafo único, no artigo 442, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), cuja redação é a seguinte: “Parágrafo único - 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.”

Assim, ampliou-se a possibilidade – posto que esta já existia anteriormente – de poderem os trabalhadores se organizar para a prestação de serviços terceirizados a uma empresa, sem caracterização de vínculo empregatício frente a esta ou à própria cooperativa. Os trabalhadores deixam de ser empregados, com carteira assinada e tornam-se "sócios" de uma cooperativa, sem quaisquer direitos trabalhistas assegurados.

Esta proposta foi formulada por um deputado petista, à época na oposição ao Governo Federal e com fortes vínculos com movimentos sociais do campo, especialmente o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), que desenvolvia experiências de organização de cooperativas populares e apresentaram tal demanda, com o objetivo de evitar a caracterização do vínculo empregatício entre os trabalhadores cooperados e as suas respectivas cooperativas. Mesmo assim, o projeto de lei teve ampla aceitação dos parlamentares governistas e com vínculos no setor empresarial, tendo sido aprovado no Congresso Nacional e sancionado pelo Presidente da República de forma célere e num ambiente de amplo consenso.

Ocorre que a ambivalência dessa norma trouxe, como “efeito colateral”, uma profusão de novas cooperativas de trabalho, criadas ou estimuladas pelos empresários, que enxergaram nesse dispositivo legal uma excelente oportunidade de reduzir seus custos com o trabalho, através da contratação de “trabalhadores cooperados”, que não fariam jus aos direitos trabalhistas básicos inscritos na CLT e na própria Constituição Federal, tais como, entre outros, a jornada máxima de oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, férias remuneradas, acrescidas de um terço, 13º salário, descanso semanal remunerado, pagamento de horas extras e previdência social.

Desonerava-se, assim, o empregador, do pagamento de todas as garantias proporcionadas ao empregado pela assinatura da carteira de trabalho e até mesmo das contribuições sociais vinculadas à folha de pagamento.

Frise-se que o legislador, ao promover o referido acréscimo ao Art. 442 da CLT, nada mais fez do que reafirmar uma disposição já contida na lei do cooperativismo (artigo 90, da Lei n 5.764/71), em plena vigência e que estabelecia expressamente que: “qualquer que seja o tipo de cooperativa, não existe vínculo empregatício entre ela e seus associados”.

Tão somente acresceu-se a essa regra – de modo a reforçar o caráter não subordinado do trabalho desenvolvido no âmbito do cooperativismo, já presente na ordem jurídica – a afirmação da inexistência de vínculo empregatício entre os associados da cooperativa e o tomador de serviços. Esse reforço legal foi suficiente para tornar mais fácil e aparentemente seguro para o empresário promover a substituição de seus empregados por “sócios” de uma cooperativa e assim eleger esse mecanismo como um importante elemento de intensificação do processo de terceirização, que encontrava-se em curso.

Se, por um lado, a legislação vigente já distinguia os serviços prestados pelas cooperativas de trabalho daqueles que se originavam da relação empregatícia, por outro lado, a própria CLT, no já citado artigo 3º, tratava de estabelecer os critérios para a caracterização do vínculo de emprego que, associados a um dos princípios

basilares do direito do trabalho no Brasil, o Princípio da Primazia da Realidade, segundo o qual o vínculo real se sobrepõe ao formal, constituíam-se em meios para a Justiça do Trabalho ou até mesmo para o setor de fiscalização do Ministério do Trabalho reconhecer a fraude, desconsiderar a personalidade jurídica da cooperativa de trabalho e o seu caráter autônomo, bem como declarar a existência da relação empregatícia entre o trabalhador e o tomador de serviços ou, em alguns casos, até mesmo entre aquele e a cooperativa a que se associava.

Confirmando o movimento pendular e contraditório dos entes estatais a que nos referimos há pouco, o Ministério do Trabalho, com o objetivo de inibir as atividades das cooperativas de trabalho, criadas sob o patrocínio empresarial – cuja finalidade era a redução de custos, por meio do mascaramento do vínculo empregatício e do desvirtuamento dos princípios do cooperativismo – editou a Portaria nº 925, de 28/09/95.³⁴

Essa Portaria estabeleceu critérios a serem observados pelos Auditores do Trabalho, no exercício da ação fiscal em empresas que possuem contratos de prestação de serviços com cooperativas, indicando que se verifique a eventual presença dos requisitos legais da relação de emprego e, constando a sua existência, que se desconsidere o vínculo formal, atuando a tomadora de serviços e exigindo desta a assinatura das carteiras de trabalho dos trabalhadores envolvidos.

Mesmo na vigência do novo parágrafo único, do Art. 442 da CLT, a própria Justiça do Trabalho, apesar de seu já referido movimento oscilante e contraditório, continuou exarando decisões em que declarava a formação do vínculo de emprego diretamente entre a empresa tomadora de serviços e o trabalhador associado à cooperativa de trabalho, reconhecendo a fraude e desconhecendo a relação formal, instituída entre esta e aquela.³⁵

³⁴ A Portaria nº 925, do Ministério do Trabalho, dispõe em seu artigo 1º que: “o agente da Inspeção do Trabalho, quando da fiscalização na empresa tomadora de serviços de sociedade cooperativa, no meio urbano ou rural, procederá ao levantamento físico objetivando detectar a existência dos requisitos da relação de emprego entre a empresa tomadora e os cooperados, nos termos do art. 3º. da CLT.”

³⁵ Neste sentido, ver o seguinte julgado do Tribunal Superior do Trabalho (In: www.tst.gov.br): “EMENTA: *Recurso De Revista - Relação De Emprego - Cooperativa*. Da realidade fática estabelecida entre as partes, o Tribunal Regional extraiu que restaram caracterizadas a personalidade e a subordinação na prestação dos serviços pela reclamante, nos moldes do que estabelece o art. 3º da

Compreender esses movimentos contraditórios – de aprofundamento do processo de flexibilização das relações de trabalho e de reafirmação dos direitos sociais – originados de iniciativas forjadas tanto na esfera pública quanto na privada é fundamental para que se possa alcançar o objetivo da presente dissertação, de avaliar em que medida a proposta de constituição de um marco regulatório da economia solidária pode favorecer a redução dos custos dos empresários com o trabalho e promover o aprofundamento da desregulamentação dos direitos trabalhistas ou, ainda, atender às demandas de contenção da pobreza.

Consolidação das Leis do Trabalho, afastando, dessa forma, a hipótese de trabalho cooperado, nos moldes do art. 442, parágrafo único, da CLT. Sendo assim, o conhecimento do recurso de revista vê-se obstado pela Súmula nº 126 do TST, à medida que se afigura imprescindível a revisão do conjunto probatório contido nos autos.” (Processo nº 764476/2001.5, publicado no Diário do Judiciário - DOU de 10/08/2007).

CAPÍTULO 3

A RECEPÇÃO DO ESTADO À ECONOMIA SOLIDÁRIA

Importante aspecto a ser analisado acerca desse fenômeno da emergência da economia solidária, no cenário de aumento do desemprego e ascensão das iniciativas indutoras de geração de trabalho e renda – que têm caráter distinto das políticas de emprego, como visto no capítulo anterior – diz respeito à maneira como o Estado vem reagindo a estímulos externos, oriundos, principalmente, de movimentos sociais que constituem esse universo dos chamados ‘empreendimentos solidários’.

Para tanto, faz-se necessário adotar uma determinada concepção de economia solidária que permita analisar a reação do Estado frente a este fenômeno, bem como avaliar e explorar os seus desafios institucionais e regulatórios e seus reflexos no sistema de relações de trabalho no Brasil.

Por ser um fenômeno histórico recente, não há ainda uma concepção única acerca da economia solidária, sendo possível observar entendimentos que a colocam, num extremo, como “alternativa revolucionária” à economia capitalista, capaz de alterar as relações sociais de produção, até o outro, no qual ela se apresenta tão somente como uma “política compensatória de trabalho”.

Neste primeiro campo conceitual da economia solidária destaca-se Paul Singer (2002), teórico e militante desta causa, alçado pelo Governo Lula à condição de dirigente maior da Secretaria Nacional de Economia Solidária, que defende a idéia de que a prática do empreendedorismo solidário e os resultados econômicos e políticos dele advindos, viabilizariam uma “outra economia”, que se diferencia e se opõe à economia capitalista, apresentando-se como uma alternativa ao modo de produção vigente.

Com um outro olhar sobre este fenômeno, Pochmann define a economia solidária como medidas que têm o “objetivo de contribuir, por um lado, para impedir o aumento do desemprego e, de outro, favorecer o tratamento social dos que não possuem emprego.” (Pochmann, 1999, p. 133), entendendo que, no atual estágio de

desenvolvimento da economia solidária no Brasil e ante as suas perspectivas de consolidação, é forçoso admitir que o estímulo à criação e ao desenvolvimento de empreendimentos solidários e iniciativas auto-gestionárias, poderia ser considerado tão somente políticas compensatórias.

Já para os integrantes do Fórum Brasileiro da Economia Solidária,

“a Economia Solidária constitui o fundamento de uma globalização humanizadora, com desenvolvimento sustentável, socialmente justo e voltado para a satisfação racional das necessidades de cada um e de todos os cidadãos da Terra, seguindo um caminho intergeracional de desenvolvimento sustentável na qualidade de sua vida”. (Fonte: FBES. Disponível em: http://www.fbes.org.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=517. Acessado em 13/03/2008.)

Enfim, são muitas as abordagens sobre o mesmo fenômeno, que resultam em diferentes concepções acerca da Economia Solidária, a depender, especialmente, dos fundamentos ideológicos norteadores desta escolha.

Sem pretender, ao menos por hora, participar desta polêmica, quanto ao potencial inovador e transformador da economia solidária, capaz de criar uma alternativa à economia capitalista, nesta dissertação será utilizado um conceito de caráter mais instrumental, que permita identificar as formas organizacionais e procedimentais através das quais ela se manifesta e, deste modo, proceder à análise de sua regulação jurídica e seus reflexos no sistema de relações de trabalho no Brasil.

Assim, para efeito da análise a ser empreendida na presente dissertação, adotar-se-á o seguinte conceito: a economia solidária constitui-se de iniciativas da sociedade civil que se manifestam através de organizações formais ou não, que visam à geração de produtos ou serviços, por meio da organização de trabalhadores, cujas atividades tenham por fundamento os princípios da autogestão, da cooperação, da deliberação em assembléia e da distribuição equitativa dos rendimentos produzidos coletivamente.

No Brasil, a questão da recepção do Estado à economia solidária pode ser referida a dois campos de ação: as iniciativas do Poder Público, como agente fomentador da constituição de empreendimentos solidários, através da implementação de políticas públicas que estimulem a sua criação e desenvolvimento e a ação reguladora do Estado, voltada à promoção de mudanças institucionais, de modo a permitir a assimilação desses ‘novos empreendimentos’, em suas diversas formas de manifestação, no seu ordenamento jurídico.

Sob a primeira perspectiva da ação do Estado, a economia solidária ainda apresenta-se, fundamentalmente, como uma política pública de inclusão social, destinada a promover alternativas de geração de trabalho e renda. A ação reguladora do Estado, por sua vez, ainda não foi capaz de engendrar uma alteração substancial no ambiente institucional no qual se inserem os empreendimentos solidários. Restringem-se à formulação de propostas que têm o objetivo de criar normas jurídicas propícias ao seu desenvolvimento, algumas já convertidas em Projetos de Lei, como se verá no próximo capítulo.

A economia solidária como política pública de inclusão social

A formulação de políticas públicas voltadas à constituição de empreendimentos solidários, na perspectiva do estímulo ao desenvolvimento de práticas de geração de renda fundadas no princípio do associativismo, traz em si um ineditismo que merece ser destacado: “pela primeira vez o governo assume uma outra via para o trabalho que não o emprego assalariado.” (Barbosa, 2007, p. 193).

Especialmente a partir da criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária pelo Governo Federal, em 2003, há uma explicitação desta nova estratégia estatal, voltada a combater o desemprego por outros meios que não aqueles que, historicamente, os governos adotaram e que concentravam-se nas políticas de geração de emprego, nos programas de qualificação profissional e no seguro-desemprego. A geração de renda, por vias alternativas à promoção do emprego formal, tinha pouca importância e consistia em práticas residuais, pontuais e

desarticuladas, sem qualquer destaque ou perspectiva de inserção relevante na atividade econômica.

A economia solidária, como política pública de inclusão social, faz parte do processo de desregulação jurídica das relações do trabalho. Conforme indica Castel (1998), constitui-se como um contramovimento na história do século XX, pois rejeita a idéia, consolidada no decorrer deste período, de que emprego e trabalho são sinônimos. Rompe com o modelo instituído, de prevalência de um sistema único de trabalho, fundado no assalariamento. Por essa via, naturalizam-se as variadas modalidades de ocupação fundadas no trabalho atípico.

Neste ambiente, de redução acentuada e persistente da cobertura das garantias trabalhistas, que já não alcançavam todo o contingente de trabalhadores, e da conversão generalizada de postos de trabalho, antes ocupados por trabalhadores assalariados, com emprego formal, em postos de trabalho precário, a economia solidária pretende apresentar-se como uma alternativa digna ao trabalho informal, com potencial para qualificá-lo, tornando-o mais produtivo, procedendo ao aumento da renda dele advinda e reinserindo-o num espaço de proteção social.

A economia solidária na lei: estados e municípios dão o primeiro passo

A recepção do Estado brasileiro à economia solidária mostra-se mais efetiva, num primeiro momento, no âmbito de alguns estados e municípios, cujos governantes e legisladores, muito antes do Governo Federal ou do Congresso Nacional, adotaram medidas destinadas a estimular a constituição e o desenvolvimento dos empreendimentos solidários.

Na atualidade, inúmeros Estados e Municípios já contam com leis promulgadas ou projetos em andamento que têm o objetivo expresso de estimular as atividades de economia solidária.

Verifica-se que, na maioria dos casos, senão na totalidade, as normas legais e os projetos de lei que têm como foco o estímulo à constituição e ao desenvolvimento dos empreendimentos solidários não têm caráter regulatório, mas apresentam-se

como uma política pública de inclusão social, destinada a promover alternativas de geração de trabalho e renda.

Indicam-se, a seguir, sem a pretensão de englobar todas as experiências existentes nos municípios e estados brasileiros, leis e projetos de lei destes entes federativos que tratam dessa matéria, com destaque para os objetivos expressos em tais iniciativas:³⁶

Decreto nº 41.062, de 21 de Setembro de 2001 (Rio Grande do Sul) – Instituiu o Programa de Economia Popular Solidária, através de um Decreto do Governador do Estado, Olívio Dutra, que justificou a iniciativa na necessidade de apoio do Poder Público a “experiências de geração de trabalho e renda existentes no Estado, mediante a organização de trabalhadores em empreendimentos econômicos autogestionados, de caráter coletivo e participativo, que integram o movimento de economia popular solidária.”

Em seu Art. 1º, estabelece os seguintes objetivos para o programa: “criar, manter ou ampliar oportunidades de trabalho e acesso à renda, através de empreendimentos autogestionados, de forma coletiva e participativa, pelos próprios trabalhadores produtores, permitindo o incentivo ao desenvolvimento de novas atividades econômicas, proporcionando uma distribuição mais justa e equitativa da renda e estimulando relações sociais de produção e consumo baseados na cooperação, na solidariedade e na satisfação e valorização dos seres humanos e do meio ambiente.”

Lei 15.028, de 19 de janeiro de 2004 (Minas Gerais) - Institui a Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária, dispondo, em seu Art. 3º, sobre os seus objetivos: “I - gerar trabalho e renda; II - apoiar a organização e o registro de empreendimentos da Economia Popular Solidária; III - apoiar a introdução de novos produtos, processos e serviços no mercado; IV - promover a agregação de conhecimento e a incorporação de tecnologias nos empreendimentos da Economia

³⁶ Os dados apresentados a seguir, foram coletados nos serviços de documentação das respectivas casas legislativas, governos estaduais e prefeituras, bem como na compilação realizada pelo Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), que encontra-se no site: www.fbes.org.br.

Popular Solidária; V - reduzir a vulnerabilidade e prevenir a falência dos empreendimentos; VI - consolidar os empreendimentos que tenham potencial de crescimento; VII - proporcionar a associação entre pesquisadores, parceiros e empreendimentos; VIII - estimular a produção intelectual sobre o tema, como estudos, pesquisas, publicações e material didático de apoio aos empreendimentos da Economia Popular Solidária; IX - criar e consolidar uma cultura empreendedora, baseada nos valores da Economia Popular Solidária; X - educar, formar e capacitar tecnicamente as trabalhadoras e os trabalhadores dos empreendimentos da Economia Popular Solidária; XI - integrar os empreendimentos no mercado e tornar suas atividades auto-sustentáveis; XII - articular Municípios, Estados e União, visando uniformizar e articular a legislação; XIII - constituir e manter atualizado um banco de dados, com o cadastro dos empreendimentos de Economia Popular Solidária que cumpram os requisitos desta Lei.”

Projeto de Lei nº/2004 (São Paulo-SP) – Este projeto propunha instituir o Programa Oportunidade Solidária e normatizar a Política de Fomento à Economia Popular Solidária do Município de São Paulo. Foi encaminhado à Câmara Municipal pela Prefeitura de São Paulo em 2004, no final da gestão da prefeita Marta Suplicy. Seu objetivo era promover a regulação de uma política pública que já vinha sendo implementada pela prefeitura e que visava a “criar oportunidades de trabalho e renda para a população pobre e excluída do mercado de trabalho”, bem como a estimular o “desenvolvimento da economia popular e solidária no município de São Paulo”.

No Art. 6º, foram explicitados os “objetivos primordiais da Política de Fomento à Economia Popular Solidária”: “I – contribuir para a erradicação da pobreza e da marginalização, reduzindo as desigualdades sociais no Município de São Paulo; II – contribuir para o acesso dos cidadãos ao trabalho e à renda, como condição essencial para a inclusão e mobilidade sociais e para a melhoria da qualidade de vida; III – fomentar o desenvolvimento de novos modelos sócio-produtivos coletivos e autogestionários, bem como a sua consolidação, estimulando inclusive o desenvolvimento de tecnologias adequadas e esses modelos; IV – incentivar e apoiar a criação, o desenvolvimento, a consolidação, a sustentabilidade e a expansão de empreendimentos populares solidários, organizados em cooperativas ou sob outras formas associativas compatíveis com os critérios fixados nesta lei; V –

estimular a produção e o consumo de bens e serviços oferecidos pelo setor da economia popular solidária; VI - fomentar a criação de redes de empreendimentos econômicos populares solidários e de grupos sociais produtivos, assim como fortalecer as relações de intercâmbio e de cooperação entre os mesmos e os demais atores econômicos e sociais do território onde estão inseridos; VII – promover a intersectorialidade e a integração de ações do Poder Público Municipal que possam contribuir para a difusão dos princípios e objetivos estabelecidos nesta lei; VIII – criar e dar efetividade a mecanismos institucionais que facilitem sua implementação.”

Em 2005, depois de sua posse, o prefeito José Serra determinou que fosse suspensa a tramitação do Projeto de Lei na Câmara Municipal de São Paulo, posto que a sua proposição tinha partido do Poder Executivo, sob a justificativa de que não havia mais interesse do Município em instituir o Programa Oportunidade Solidária e a Política Municipal de Fomento à Economia Solidária.

Lei nº 3.039/2005 (Mato Grosso do Sul) - Institui o Programa Estadual de Fomento à Economia Solidária, tendo como objetivos (Art. 1º): “I - estimular a formação de organizações econômicas solidárias de auto-gestão na produção, comercialização, consumo, serviços, compras comunitárias e sistemas de trocas; II - potencializar o desenvolvimento de atividades econômicas por grupos solidariamente organizados de baixa renda; III - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos e carentes; IV - criar mecanismos e apoiar a legalização das atividades de produção, comercialização e serviços das empresas da economia solidária, com tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias ou pela eliminação destas por meio de lei; V - fomentar a formação de redes de produção, comercialização, serviços, consumo, trocas e compras comunitárias em âmbito municipal, intermunicipal e estadual; VI - estabelecer parcerias com entidades de promoção da economia solidária em nível municipal, estadual, nacional e internacional; VII - gerar novas oportunidades de trabalho, geração e distribuição de renda e maior democratização da gestão do trabalho; VIII - promover o fortalecimento, a produção de conhecimentos, estudos, pesquisas e a divulgação da Economia Solidária, mediante publicações e material didático de apoio

aos empreendimentos de Economia Solidária; IX - qualificar as pessoas envolvidas com a criação e execução de políticas públicas feitas especialmente para a Economia Solidária; X - criar políticas de finanças solidárias; XI - promover o consumo ético e o comércio justo; XII - promover e difundir os conceitos de associativismo, solidariedade, auto-gestão, desenvolvimento sustentável e de valorização das pessoas, do trabalho e do território; XIII - estimular a produção e o consumo de bens e serviços oferecidos pelo segmento da Economia Solidária; XIV - incentivar a formação da Rede Estadual de Economia Solidária - REES/MS para facilitar o intercâmbio entre os empreendimentos e os segmentos indígenas, quilombolas, movimentos sociais, instituições públicas, privadas e os setores rural e urbano; XV - dimensionar e dar visibilidade aos empreendimentos da Economia Solidária do Estado de Mato Grosso do Sul; XVI - promover a agregação de conhecimentos e a incorporação de tecnologias nos empreendimentos da Economia Solidária; XVII - implementar meios que facilitem a associação entre pesquisadores, parceiros e empreendedores; XVIII - educar, formar e capacitar tecnicamente as trabalhadoras e os trabalhadores dos empreendimentos da Economia Solidária; XIX - constituir e manter atualizado um banco de dados, com cadastro dos empreendimentos da Economia Solidária que cumpram os requisitos desta Lei; XX - estimular e incentivar as cooperativas ou outras formas de associativismo de consumo solidário.”

Lei nº 3.572, de 5 de abril de 2005 (Distrito Federal) - Dispõe sobre o Sistema Distrital de Desenvolvimento da Economia Solidária. Apresenta a peculiaridade de ter sido promulgada pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, que derrubou o veto do Governador ao projeto aprovado pelos deputados.

Em seu Art. 4º estabelece as seguintes diretrizes: “I - o fortalecimento da economia solidária como estratégia de enfrentamento do desemprego e da exclusão social; II - a integração das políticas de qualificação social e profissional fundamentadas na economia solidária às políticas de trabalho, renda e desenvolvimento; III - a formação de redes que integrem grupos de consumidores, produtores e prestadores de serviço na prática do mercado solidário.”

Lei Ordinária nº 12.823, de 06 de Junho de 2005 (Pernambuco) – A denominada “Lei de Fomento à Economia Popular Solidária”, em seu Art. 1º, institui as políticas

públicas de incentivo à criação e ao desenvolvimento dos empreendimentos solidários, com o objetivo de “integrá-los no mercado e a tornar suas atividades auto-sustentáveis, por meio de programas, projetos, parcerias com o Estado, Sociedade Civil e a iniciativa privada, convênios e outras formas admitidas em lei.”

Em seu Art. 3º, elenca os seus objetivos: “I - gerar trabalho e renda; II - propiciar a organização, formalização e o registro de empreendimentos da Economia Popular Solidária; III - apoiar a introdução de novos produtos, processos e serviços no mercado; IV - promover a agregação de conhecimento e a incorporação de tecnologias nos empreendimentos da Economia Popular Solidária; V - reduzir a vulnerabilidade e prevenir a falência dos empreendimentos.”

Lei nº 8.798, de 22 de fevereiro de 2006 (Rio Grande do Norte) – Institui a Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária, visando à criação e ao desenvolvimento de grupos organizados autogestionários, bem como a sua integração ao mercado e a auto-sustentabilidade de suas atividades.

Em seu Art. 4º, indica os objetivos de tal política pública: “a) geração de trabalho, emprego e renda; b) estímulo à organização popular e registro de empreendimentos da Economia Popular Solidária; c) facilitar o registro de empreendimentos da Economia Popular Solidária; d) apoio à introdução e registro de novos produtos, processos e serviços no mercado; e) agregar o conhecimento e a incorporação de tecnologias nos empreendimentos da Economia Popular Solidária, com vistas a promover a redução da vulnerabilidade, a prevenção da falência dos empreendimentos e a consolidação daqueles que tenham potencial de crescimento, inclusive buscando integrar os empreendimentos no mercado e tornar suas atividades auto-sustentáveis; f) a associação entre pesquisadores, parceiros e empreendimentos, estimulando a produção intelectual sobre o tema, como estudos, pesquisas, publicações e material didático de apoio aos empreendimentos da Economia Popular Solidária; g) a criação e consolidação de uma cultura empreendedora, baseada nos valores da Economia Popular Solidária; h) a educação, formação e capacitação técnica dos trabalhadores dos empreendimentos da Economia Popular Solidária; i) a articulação entre Municípios, Estados e União visando a uniformizar e articular a legislação; j) a constituição e manutenção atualizada de um banco de dados, com o

cadastro dos empreendimentos de Economia Popular Solidária que cumpram os requisitos desta Lei; k) promover a Economia Popular Solidária junto aos Sistemas de Ensino Fundamental, Médio e Superior.

Projeto de Lei 366/2006 (Rio Grande do Sul) – Projeto de Lei que institui a Política Estadual de Valorização do Artesanato e, em seu Art. 1º, indica como finalidade desta política pública “contribuir para o desenvolvimento sustentável, fortalecer as tradições culturais e locais, incentivar o processo artesanal e a manutenção da geração de trabalho e renda no Estado.”

Lei nº 8.256/2006 (Espírito Santo) – Instituiu a Política Estadual de Fomento à Economia Solidária, com os seguintes objetivos (Art. 7º): “I - criar e consolidar os princípios e valores da Economia Solidária; II - gerar trabalho e renda; III - apoiar a organização e o registro de empreendimentos da Economia Solidária; IV - apoiar a introdução de novos produtos, processos e serviços no mercado; V - promover a agregação de conhecimento e a incorporação de tecnologias nos empreendimentos da Economia Solidária; VI - integrar os empreendimentos no mercado e tornar suas atividades auto- sustentáveis, reduzindo a vulnerabilidade e prevenindo a sua falência; VII - consolidar os empreendimentos que tenham potencial de crescimento; VIII - proporcionar a associação entre pesquisadores, parceiros e empreendimentos; IX - estimular a produção intelectual sobre o tema, por meio de estudos, pesquisas, publicações e material didático de apoio aos empreendimentos da Economia Solidária; X - fomentar a capacitação técnica dos trabalhadores dos empreendimentos da Economia Solidária; XI - articular municípios, estados e União, visando a uniformizar a legislação; XII - constituir e manter atualizado um banco de dados com o cadastro dos empreendimentos da Economia Solidária que cumpram os requisitos desta Lei.”

Lei nº 054/2006 (Contagem-MG) – Designada como a “Lei Municipal de Fomento à Economia Solidária”, cria diretrizes e estabelece princípios fundamentais e objetivos das políticas públicas do município de Contagem-MG, para o fomento à economia popular e solidária.

Em seu Art. 7º estabelece que, “para os efeitos da política pública de fomento à Economia Popular e Solidária serão considerados empreendimentos populares solidários aqueles organizados sob a forma de cooperativas, associações, grupos comunitários para a geração de trabalho e renda, empresas que adotem o princípio da autogestão eqüitativa, redes solidárias e outros grupos populares que preencham os requisitos legais necessários à formalização da pessoa jurídica.”

Decreto nº 30.493, de 01 de junho de 2007 (Pernambuco) – Decreto do Governador de Pernambuco, que cria Grupo de Trabalho para encaminhar a política de economia solidária no Governo do Estado. Justifica tal iniciativa, entre outros motivos, com o argumento de que “a economia solidária vem se desenvolvendo intensivamente no Brasil e, particularmente em Pernambuco, constitui uma resposta concreta dos trabalhadores e de organizações da sociedade civil à crise das relações de trabalho e ao aumento da exclusão social”.

Em seu Art. 1º, estabelece os objetivos do Grupo de Trabalho: “I - subsidiar a implantação da política pública de economia solidária no Estado; II – coordenar o processo de implantação do Conselho Estadual de Economia Solidária; III – subsidiar com propostas sobre economia solidária o Plano Plurianual do Estado para o período 2008-2011; IV – discutir a dimensão institucional da política pública de economia solidária no âmbito da Administração Pública Estadual.”

Lei nº 8.936, de 17 de junho de 2008 (Mato Grosso) - Lei que Institui a Política Estadual de Fomento à Economia Solidária e dispõe, em seu Art. 1º, que “a Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária integra a Política de Desenvolvimento Estadual e Regional de Mato Grosso, e visa ao fomento às empresas, cooperativas, redes e empreendimentos de autogestão que compõem o Setor da Economia Popular Solidária, incentivando a sua difusão, sustentabilidade e expansão econômica.”

Ao analisar os objetivos expressos nas leis e projetos de lei acima elencados é possível perceber a relevância do aspecto concernente ao enquadramento que podem (ou devem) ter os empreendimentos solidários, como alternativa de geração de trabalho e renda, que se constituam como políticas públicas de inclusão social,

destinadas à promoção de programas de combate ao desemprego e à pobreza. Revelam a visão de que a possibilidade de criação de novos postos de trabalho assalariado, instituídos por meio de contratos formais e regulamentados, mostra-se cada vez mais restrita.

Tais políticas públicas, cuja relevância como ação governamental se expressa pela recepção dos empreendimentos solidários pelo Poder Público na ordem jurídica de estados e municípios brasileiros, confirmam que o próprio fenômeno da economia solidária, em certa medida, faz parte desse quadro conjuntural em que se processa a aceitação cada vez mais generalizada da noção de ‘geração de trabalho’ sobre a de ‘geração de emprego’, uma vez que, como salientado no capítulo 2, encontra-se em seus fundamentos um deslocamento da idéia de trabalho subordinado (emprego formal) para a de trabalho autônomo (trabalho atípico).

O Governo Federal e a Secretaria Nacional de Economia Solidária

Somente com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência, o Governo Federal passou a mostrar-se receptivo às proposições emanadas das entidades e empreendimentos do campo da economia solidária. Antes mesmo de sua posse, o Presidente já havia se comprometido com o pleito deste movimento, de criação de uma secretaria nacional de economia solidária no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego. Esta reivindicação foi consolidada no Fórum Social Mundial, pelo Grupo de Trabalho de Economia Solidária.

A criação da SENAES, em 2003, vinculada à estrutura do MTE, já indicava o caráter reativo das políticas públicas de economia solidária a serem implementadas pelo governo, voltadas à geração de trabalho e renda, num ambiente de aprofundamento do desemprego de longo prazo. Ao mesmo tempo, apontava para uma mudança de perspectiva quanto ao papel institucional deste ministério. Convém lembrar que esta pasta, desde a sua constituição, tinha suas atribuições vinculadas à

proteção dos direitos dos trabalhadores assalariados e à fiscalização do cumprimento da legislação trabalhista.³⁷

A partir da constituição da SENAES, portanto, o Ministério do Trabalho e Emprego passou a assumir, para além das políticas de emprego e de proteção dos trabalhadores assalariados – agora de modo explícito e com respaldo institucional – a atribuição de formular e implementar políticas públicas que abarquem as demais formas de organização do trabalho, em especial aquelas cuja concepção se orienta pelos princípios do associativismo.

A institucionalização das políticas públicas de economia solidária na esfera do Governo Federal, a partir da criação da SENAES, é uma das principais estratégias de consolidação do tema da economia solidária na agenda política das três instâncias de governo, em um esforço de desvinculação de suas propostas de uma determinada corrente de pensamento político. Há forte empenho da SENAES e do próprio FBES de garantir a perenização destas iniciativas, tratando de torná-las ‘políticas de Estado’ e não somente políticas de governo.

A constituição do Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES), que foi criado pelo mesmo ato legal que instituiu a Secretaria Nacional de Economia Solidária, é mais um exemplo da tentativa de dar maior abrangência às políticas públicas de economia solidária, a partir da incorporação, pela SENAES, de iniciativas originadas na sociedade civil e da interlocução com outras pastas do Governo Federal, tais como os ministérios do Desenvolvimento Agrário, do Meio Ambiente, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, entre outros.

O CNES é composto por 19 entidades do governo federal, 20 representantes de empreendimentos de economia solidária e 17 organizações da sociedade civil, segundo o disposto no Decreto nº 5.811, de 21 de junho de 2006, que regulamenta sua composição, estruturação e funcionamento.

³⁷ O Ministério do Trabalho foi criado em 1931, no início da Era Vargas, através do Decreto nº 19.443, com o objetivo de garantir e ampliar os incipientes direitos trabalhistas presentes na legislação.

“Foi concebido como órgão consultivo e propositivo para a interlocução permanente entre setores do governo e da sociedade civil que atuam em prol da economia solidária. Tem por atribuições principais: a proposição de diretrizes para as ações voltadas à economia solidária nos Ministérios que o integram e em outros órgãos do Governo Federal, e o acompanhamento da execução destas ações, no âmbito de uma política nacional de economia solidária. A composição do CNES foi objeto de extensas negociações, visando a garantir a representação efetiva tanto da sociedade como do Estado – representatividade essencial para que a interlocução em seu seio resulte no aprimoramento permanente das políticas públicas para a economia solidária.” (Fonte: MTE. In: http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/cons_default.asp, acessado em 13/05/2008).

A interlocução entre o governo e o movimento de economia solidária e a permeabilidade das políticas daquele às demandas deste se expressam, preponderantemente, através das inúmeras iniciativas conjuntas envolvendo a SENAES e o Fórum Brasileiro de Economia Solidária, que possuem uma relação de parceria e complementaridade.

São muitas as atividades conjuntas desenvolvidas pela SENAES e pelo FBES, destacando-se aqui, por sua relevância, o I Encontro Nacional dos Empreendimentos Solidários, realizado em agosto de 2004. Este contou com a participação de mais de duas mil pessoas, eleitas em encontros preparatórios realizados nos estados. Ressalta-se, também, a 1ª Conferência Nacional de Economia Solidária, realizada em junho de 2006, do qual participaram mais de mil delegados, de todos os estados da federação.

A 1ª Conferência Nacional contou com a participação dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), buscando consolidar o espaço de interlocução dentro do próprio governo e deste com a sociedade civil. Esta participação teve por objetivo reafirmar a adoção da economia solidária como ação estratégica em sua política de desenvolvimento. Promoveu-se o debate dos princípios, diretrizes e prioridades que devem nortear as políticas públicas voltadas ao fortalecimento da economia solidária.

O vínculo estreito entre a SENAES e o FBES, que já se manifesta na concomitância do nascimento de ambos, permite-nos compará-los a ‘irmãos siameses’, que não caminham senão juntos e em harmonia. O próprio secretário do SENAES, o economista Paul Singer – teórico destacado do movimento de economia solidária, que encabeça o sistema diretivo do SENAES, ao lado de inúmeros outros militantes da causa, convertidos em gestores públicos – aponta o Fórum Brasileiro de Economia Solidária como seu principal interlocutor ou sua ‘*inteligência política*’. Nas suas palavras:

“A Secretaria foi uma conquista das cooperativas, agências de fomento, associações e redes, que durante o primeiro semestre de 2003 constituíram o Fórum Brasileiro de Economia Solidária e desde então são nossos principais parceiros. Com eles elaboramos as políticas e com eles avaliamos os resultados. Elaboramos e executamos junto com o Fórum Brasileiro nossas políticas de fomento, desde a especificação dos projetos até os critérios de avaliação [...] A mais importante colaboração do Fórum Brasileiro às atividades da SENAES é o que eu chamaria de ‘*inteligência política*’, constituída pelo enorme acervo de informações que os companheiros coletam e processam nas lutas que travam nas mais diversas trincheiras da economia solidária. A sinergia entre as lideranças do Fórum com a equipe da SENAES permite uma atuação com alta probabilidade de sucesso” (PACS, 2004, p. 2).

A SENAES, em 2005, realizou um levantamento das políticas públicas implementadas pelo Governo Federal de fomento à economia solidária, bem como daqueles programas nos quais se verifica uma complementação e transversalidade de ações, que perpassam vários Ministérios, mas que têm como elemento identitário a finalidade das iniciativas, isto é, conjugam medidas voltadas à geração de trabalho e renda e à promoção da economia solidária.

O documento intitulado “Programas E Ações De Apoio À Economia Solidária E Geração De Trabalho E Renda No Âmbito Do Governo Federal” (MTE, 2005) identificou 24 programas que à época estavam sendo implementados pela administração direta do Governo Federal, envolvendo 15 Ministérios e dezenas de

órgãos públicos, nos quais se verificou a presença da referida complementação e transversalidades de ações.

Este levantamento identificou informações sobre a forma de organização dos programas ou ações, os seus objetivos, o público a que se destinam, os meios e formas de acesso, o orçamento previsto e os recursos empenhados para execução dos programas (até junho de 2005) e, ainda, os ministérios ou órgãos responsáveis pela sua implementação.

Nesta dissertação, tendo em vista os limites da análise que se pretende empreender, apresentar-se-ão os 24 programas ou ações sem maiores detalhamentos e informações que são de acesso público. Deste modo, passa-se, a seguir, à identificação dos programas e de seus objetivos (MTE, 2005, p. 06-35):

1- Economia Solidária em Desenvolvimento

Objetivo geral: Promover o fortalecimento e a divulgação da economia solidária, mediante políticas integradas, visando à geração de trabalho e renda, à inclusão social e à promoção do desenvolvimento justo e solidário.

2- Qualificação Social e Profissional (Programa Nacional de Qualificação /PNQ)

Objetivo: Promover a qualificação social, ocupacional e profissional do trabalhador, articulada com as demais ações de promoção da integração ao mercado de trabalho e de elevação da escolaridade.

3 – Abastecimento Agroalimentar

Objetivo: Contribuir para a expansão sustentável da produção por meio da geração de excedentes para a exportação e da atenuação das oscilações de preços recebidos pelos produtores rurais e formar e manter estoques reguladores e estratégicos de produtos agropecuários para a regularidade do abastecimento interno e para a segurança alimentar e nutricional da população brasileira.

4 – Rede Solidária de Restaurantes Populares

Objetivo: Ampliar a oferta de refeições prontas, nutricionalmente balanceadas, originadas de processos seguros, comercializadas a preços acessíveis.

5 – Acesso à Alimentação

Objetivo: Garantir à população em situação de insegurança alimentar o acesso à alimentação digna, regular e adequada à nutrição e manutenção da saúde humana.

6- Projeto ALFA Inclusão.

Objetivo: Alfabetização de jovens e adultos aliada ao desenvolvimento de uma consciência empreendedora por parte dos alfabetizados em sua comunidade.

7 - Projeto TERRA SOL

Objetivos: Criar meios para o desenvolvimento sustentável dos assentamentos de reforma agrária em bases solidárias; . aumentar a renda das famílias; . incrementar as atividades econômicas sustentáveis; . valorizar as características, experiências e potencialidades locais e regionais; equidade de gênero; . apoiar as iniciativas da juventude rural; . respeitar e apoiar a diversidade socioeconômica e cultural; . melhorar a qualidade e vida das famílias.

8- Agricultura Familiar - PRONAF

Objetivo: Fortalecer a agricultura familiar promovendo sua inserção competitiva nos mercados de produtos e fatores.

9- Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido - CONVIVER

Objetivos: Criar condições de convivência da população com a seca do semi-árido contribuindo para uma agricultura forte e viável, com geração de renda e melhoria da qualidade de vida no sertão nordestino. Reduzir as vulnerabilidades socioeconômicas dos espaços regionais e sub-regionais com maior incidência de secas.

10 - Etnodesenvolvimento das comunidades remanescentes de Quilombo

Objetivo: Desenvolver a economia para afirmar os laços de pertencimento em comunidades negras tradicionais e saber conviver com a economia capitalista.

11- Educação do Campo (PRONERA)

Objetivo: Fortalecer a educação nos Projetos de Assentamento da Reforma Agrária, estimulando, propondo, criando, desenvolvendo e coordenando projetos educacionais, utilizando metodologias voltadas para a especificidade

do campo, tendo em vista contribuir para o Desenvolvimento Rural Sustentável.

12- Desenvolvimento do Cooperativismo e do Associativismo Rural

Objetivo: Fortalecer o cooperativismo e o associativismo rural, objetivando a eficiência do setor produtivo e da prestação de serviços que promovam o desenvolvimento humano e a geração de trabalho e renda sustentável.

13 – Programa Cultura Viva (Cultura, Educação e Cidadania)

Objetivos: Ampliar e garantir acesso aos meios de fruição, produção e difusão cultural; identificar parceiros e promover pactos com diversos atores sociais governamentais e não-governamentais, nacionais e estrangeiros, visando ao desenvolvimento humano sustentável, tendo na cultura "a principal forma de construção e de expressão da identidade nacional, a forma como o povo se reinventa e pensa criticamente" (...)

14- Saúde Mental

Objetivo: Inclusão das pessoas com transtornos mentais em atividades de trabalho para geração de renda.

15- Organização Produtiva de Comunidades - PRODUZIR

Objetivo: Combater a situação de desemprego e subemprego em comunidades pobres rurais ou urbanas, situadas nas áreas prioritárias da política nacional de desenvolvimento regional sustentável, incluindo seus integrantes em arranjos e atividades produtivas que promovam dinamização econômica local e contribuam para o Desenvolvimento Regional.

16- Programa de Fomento ao Cooperativismo da Agricultura Familiar e Economia Solidária - COOPERSOL

Objetivo: Apoiar à organização e o fortalecimento de cooperativas e associações rurais, a elevação da renda e o aumento de empregos no meio rural.

17- Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)

Objetivo: Estimular, animar e apoiar iniciativas de desenvolvimento rural sustentável, que envolvam atividades agrícolas e não agrícolas, pesqueiras, extrativistas e outras, tendo como centro o fortalecimento da agricultura familiar, visando à melhoria da qualidade de vida e adotando os princípios da agroecologia como eixo orientado das ações.

18- Juventude: Educação, Trabalho e Ação Comunitária.

Objetivo: Educação básica e qualificação profissional de jovens e adultos – nível fundamental.

19- Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO)

Objetivo: Aumentar a autonomia e a sustentabilidade de espaços sub-regionais por meio da organização social, do desenvolvimento de seu potencial endógeno e do fortalecimento da sua base produtiva, com vistas à redução das desigualdades inter e intra-regionais.

20 – Programa Nacional de Cooperativismo na Mineração Brasileira

Objetivo: Promover e apoiar a integração e desenvolvimento do cooperativismo na mineração brasileira promovendo a capacitação técnica e gerencial do agente produtivo calcada nos procedimentos de racionalidade, dinamismo e eficiência na atividade de mineração, buscando a otimização de resultados e melhoria das condições de trabalho e qualidade de vida.

21 - Ciência e Tecnologia para a inclusão social

Objetivo: Apoiar e financiar pesquisas, difusão e inovações tecnológicas que representem avanços na forma de inclusão social e redução das desigualdades regionais e sociais, identificando demandas locais e articulando e promovendo a investigação e implementação de alternativas tecnológicas viáveis.

22 - Desenvolvimento Centrado na Geração de Emprego, Trabalho e Renda

Objetivo: Gerar e manter emprego e renda para a população através de linhas de crédito que são disponibilizadas pelos programas específicos de financiamento disponíveis no sistema financeiro.

23 - Resíduos Sólidos Urbanos

Objetivo: Incentivar a redução, reutilização e a reciclagem de resíduos sólidos urbanos, ampliar a cobertura e aumentar a eficiência e a eficácia dos serviços de limpeza pública, de coleta, de tratamento e de disposição final, e promover a inserção social de catadores por meio da eliminação dos lixões e do trabalho infantil no lixo.

24- Programa Crédito Solidário

Objetivo: Financiar habitação para população com renda de até 3 salários mínimos, com projetos apresentados por cooperativas ou associações de

trabalhadores, a ser pago em 20 anos, com custo financeiro limitado exclusivamente à correção monetária.

Também aqui, nas políticas públicas de economia solidária e geração de trabalho e renda do Governo Federal, da mesma forma que se verificou nas iniciativas de estados e municípios neste campo, apresentadas no tópico anterior, os objetivos dos programas e ações de governo demonstram – muitos, de maneira expressa - o enquadramento dos empreendimentos solidários, associados à geração de trabalho e renda, como políticas de inclusão social, em uma perspectiva de que tal intento (da inclusão) não se viabiliza mais pela via da “geração de emprego e renda”.

Constata-se que o fenômeno da economia solidária, agora alçado à condição de política pública do Governo Federal, está inserido no quadro de reorganização do capitalismo brasileiro ao qual nos referimos no capítulo 1º, em um contexto de intensificação do processo de desregulamentação do trabalho, no qual se verifica a absorção da idéia, por parte dos agentes públicos e dos próprios trabalhadores, de que, diante desse novo cenário, de escassez de emprego formal, há que se buscar outras alternativas de renda, ainda que menos satisfatórias e carentes de proteção jurídica.

A expansão da economia solidária e os limites institucionais e regulatórios

O desenvolvimento da Economia Solidária no Brasil, nesses pouco mais de 20 anos, mostra que se converteu em um fenômeno social relevante, com a consolidação de grande número de iniciativas neste campo, partindo tanto da esfera pública, quanto da privada.

No entanto, há um consenso entre participantes e promotores de empreendimentos solidários, de que o ambiente de regulação jurídica em que a economia solidária se insere é pouco propício à sua consolidação. Afirma-se que a ausência de uma estrutura jurídica que lhe seja própria, dificulta o pleno desenvolvimento dos empreendimentos solidários. A presença de limites e constrangimentos legais é incontestável.

Não é por outro motivo que os próprios militantes da economia solidária, reunidos no FBES, reconhecem esta condição e propõem a mudança da legislação, de modo a viabilizar a constituição de um arcabouço jurídico propício ao desenvolvimento de sua proposta, através da criação de um novo marco regulatório, condizente com as demandas e princípios de seus empreendimentos. As concepções em debate serão melhor analisadas no próximo capítulo.

Hoje, na ausência de um ambiente institucional mais amistoso e ante o elevado grau de incongruência entre a estrutura jurídica existente e os princípios da economia solidária, o seu desenvolvimento se faz através de brechas legais, de modo que os empreendimentos solidários organizam-se por meio da adaptação das normas vigentes às suas demandas. Mas, muitos deles permanecem no espaço da informalidade.

São variadas as formas de organização dos empreendimentos solidários. Mais de um terço se organiza de maneira informal e mais da metade constitui-se como associação civil sem fins lucrativos. Do restante, tem-se que aproximadamente 10% se organizam em cooperativas e os demais, em números menos expressivos, constituem-se por meio de sociedades mercantis, dentre outros modelos de organização pouco difundidos.³⁸

Quando se fala em forma organizativa do empreendimento solidário há uma preocupação recorrente com a instituição de procedimentos de gestão que se identifiquem com os princípios da Economia Solidária, tais como a distribuição eqüitativa dos rendimentos e a participação democrática de seus membros na gestão do empreendimento, inibindo, assim, práticas tradicionais de gestão empresarial.

Apesar de não ser a forma de organização mais difundida, como demonstrou o mapeamento realizado pela SENAES, dentre todas as possibilidades de

³⁸ De acordo com o Atlas da Economia Solidária, um mapeamento realizado pela SENAES, em 2005 e 2007, do total de 21.859 empreendimentos solidários cadastrados no Brasil, 7.978 se organizam em grupo informal; 11.326 em associação; 2.115 em cooperativa; 54 em sociedade mercantil por cotas de responsabilidade limitada; 56 em sociedade mercantil em nome coletivo; 192 em sociedade mercantil de capital e indústria; e 138 possuem outras formas de organização. (Fonte: SENAES. Disponível em: http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/sies_atlas.asp. Acessado em 23/04/2008).

formalização previstas no ordenamento jurídico brasileiro, a que mais tem se mostrado adequada ao desenvolvimento dos empreendimentos solidários e receptiva aos princípios de gestão compartilhada é a cooperativa.

Porém, o cooperativismo no Brasil é regulado ainda hoje por uma lei promulgada no auge da ditadura militar (Lei nº 5.764/71), inspirada na idéia de que a cooperativa apresenta-se como instrumento para reforçar os princípios liberais, que se desenvolve à sombra do Estado. Este modelo é muito bem representado pelas denominadas cooperativas agropecuárias, fortemente difundidas durante o período autoritário.

Nessa ‘nova versão’ adotada pela economia solidária, denominada de cooperativismo popular, busca-se resgatar os princípios históricos do cooperativismo, aproximando-o das camadas populares da sociedade e apresentando-o como um modo de organização por meio do qual os trabalhadores possam gerar trabalho e renda, exercitando cooperação e solidariedade, a partir de princípios que neguem a forma hierarquizada e autoritária de organização do trabalho.

Continuam, no entanto, as cooperativas, todas elas, tendo a sua organização regulada pela citada lei, o que perpetua a imprecisão conceitual e a inadequação da legislação que trata desta forma de organização do trabalho associado. Prevalece uma estrutura jurídica hostil ao pleno desenvolvimento da economia solidária. Neste contexto, ganham força os movimentos de constituição de um novo marco jurídico, que possa suplantar os limites institucionais e regulatórios que inibem a expansão do cooperativismo identificado como ‘popular’.

Como se pode concluir pelas diretivas do Governo Federal ao promover programas de assistência e pelo conteúdo das leis aprovadas em estados e municípios destinadas a estimular e apoiar a chamada economia solidária, a preocupação dominante é com a inclusão social.

Tudo indica não haver a pretensão de promover qualquer mudança substancial na estrutura e forma de funcionamento do capitalismo brasileiro.

CAPÍTULO 4

A REGULAÇÃO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA E A DESREGULAMENTAÇÃO DO TRABALHO

O pressuposto regulatório da economia solidária

A proposta de constituição de um marco jurídico (ou marco legal) adequado à economia solidária, que reconheça e estimule o desenvolvimento dos empreendimentos que assumem esta forma de organização do trabalho, tem sido uma das principais bandeiras desse segmento da economia. Esta demanda por regulação ganhou corpo e passou a ser apresentada como um dos eixos de ação do Fórum Brasileiro de Economia Solidária, desde a sua criação, em 2003, bem como se fez presente nas resoluções da 1ª Conferência Nacional de Economia Solidária e na instituição do Grupo de Trabalho Marco Jurídico da Economia Solidária, no âmbito da SENAES.

A III Plenária Nacional de Economia Solidária, realizada em 2003 e que criou o Fórum Brasileiro de Economia Solidária, estabeleceu a “plataforma da economia solidária”, composta de sete eixos, a saber: finanças solidárias; marco legal; educação; comunicação; redes de produção, comercialização e consumo; democratização do conhecimento e tecnologia; organização social de economia solidária.

O eixo relativo ao ‘marco legal’ identificou, à época, as seguintes tarefas como prioritárias:

1. Que o Fórum Brasileiro de Economia Solidária articule, junto ao governo e à sociedade civil, políticas de interesse do movimento da Economia Solidária nas diversas reformas que se seguirão, a Tributária, Previdenciária, Trabalhista, Fiscal, etc., criando e/ou atualizando leis específicas nestas áreas.
2. Reconhecer legalmente e promover a difusão das diversas formas de Economia Solidária, tais como compras coletivas, lojas solidárias, cartões

de crédito solidários, feiras, sistemas de trocas com moeda social, agricultura familiar orgânica, comércio justo, etc.

3. Tributação específica para os empreendimentos de Economia Solidária, considerando a escala de produção, número de trabalhadores envolvidos, tipos de produtos e bens, classificando-os como essenciais, semi-essenciais e não essenciais.
4. Isenção de impostos municipais, estaduais e nacionais para a compra de matéria-prima, equipamentos, máquinas, veículos, etc.
5. Rediscutir a legislação em vigor que incide sobre algumas iniciativas solidárias, criando condições especiais de sustentação e apoio para esses empreendimentos, através de ações como a alteração da Lei das Licitações, 8.666, que impossibilita a compra e venda de produtos da Economia Solidária e estabelecer critérios diferenciados para os empreendimentos de Economia Solidária.
6. Estabelecer um marco jurídico adequado para a Economia Solidária, pensando-a como um sistema próprio, reconhecendo legalmente suas diferenças frente o setor estatal e o setor privado mercantil.
7. Conceituar normativamente empresas de autogestão, cooperativas populares, bem como aquelas organizações de economia familiar.
8. Elaboração de uma nova legislação para o cooperativismo (lei 5.764) e empresas autogestionadas, considerando aspectos como o número de participantes, não-obrigatoriedade da unicidade da representação, acesso ao crédito, diferenciação tributária, mudança no caráter do benefício do INSS para quem é cooperado e ao mesmo tempo respeitando as diferentes concepções de cooperativismo.
9. Que o Estado reconheça formalmente as outras formas de organização para o trabalho, fundadas em princípios populares e solidários, elaborando Projeto de Lei que facilite o apoio e desenvolvimento de experiências no campo da Economia Solidária.
10. Aperfeiçoamento da fiscalização dos empreendimentos autogestionários, buscando evitar fraudes que visam à terceirização de mão-de-obra e redução de encargos legais.
11. Assegurar o cumprimento efetivo no Brasil das Convenções No. 100 e No. 111 da OIT (Organização Internacional do Trabalho) e a ratificação da

Convenção No. 156 (Trabalhadores com responsabilidades familiares) pelo governo brasileiro.

12. Definir zonas especiais de interesse e de implantação de projetos de Economia Solidária a serem definidos no Plano Diretor Urbano – PDU e Estatuto das Cidades.
13. Que o Estado garanta a contratação de cooperativas para prestação de serviços nas esferas municipais, estaduais e nacional.
14. Regularização das atividades dos empreendedores populares com a emissão de um CNPJ e nota de venda especial para viabilizar a participação em licitações.
15. Pressionar os poderes competentes para que a Lei de Falências favoreça a aquisição das empresas por parte dos trabalhadores sem obter as dívidas da empresa (passivo da massa falimentar).
16. Criar legislação sobre políticas de cotas para o acesso ao mercado de trabalho, visando combater as discriminações de gênero, raça, etnia e promover a igualdade no acesso e na permanência no emprego. (Fonte: FBES. Disponível em: http://www.fbes.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=62&Itemid=59, Acessado em 15/06/2008).

Apesar de a economia solidária extrapolar os limites do cooperativismo, o que faz com que haja enorme diversidade de temas expressos nestas ‘bandeiras de luta’ relativas ao seu marco jurídico e incorporadas à plataforma do FBES, a própria dinâmica do movimento e as demandas concretas dos empreendimentos já constituídos fizeram com que ganhasse destaque e passasse a merecer especial atenção junto aos integrantes do Fórum e da SENAES o pleito de aprovação de leis que alterem a regulamentação das cooperativas. Discute-se tanto a aprovação de uma lei geral do cooperativismo quanto uma norma específica, destinada às cooperativas de trabalho, tornando-as compatíveis com os princípios da economia solidária.

O objetivo buscado pela nova legislação seria, por um lado, estimular a formalização dos empreendimentos solidários e favorecer a sua consolidação, a partir da facilitação do percurso burocrático a ser trilhado, com redução das exigências e diminuição dos custos e, por outro lado, garantir a extensão de direitos do trabalho

subordinado (CLT) ao trabalho associado que se realiza por meio das cooperativas de trabalho.

Nas discussões sobre o marco jurídico, o destaque que esta temática – relativa à necessidade de formulação de novas leis, que tornem o cooperativismo e em especial o cooperativismo de trabalho congruente com os princípios da economia solidária – vem recebendo no interior do FBES está expresso em inúmeros documentos que tratam do assunto.³⁹ Identifica-se, também, no texto de apresentação do Fórum, em que se discorre sobre o histórico do movimento de economia solidária no Brasil, o destaque que é concedido a esta questão, quando se fala da necessidade de “*trabalhar no campo do marco legal (especialmente: lei geral do cooperativismo e cooperativa de trabalho).*”⁴⁰

Das resoluções da 1ª Conferência Nacional de Economia Solidária, realização conjunta da SENAES e do FBES, ocorrida em Brasília, entre os dias 26 e 29 de junho de 2006, do qual participaram mais de mil delegados de todos os estados da federação, constaram, dentre outras, as seguintes diretrizes para a proposta de marco jurídico da economia solidária:

“O cooperativismo brasileiro está em processo intenso de crescimento e mudança, o que torna obsoleto o marco legal vigente que deve regulá-lo. A Lei Geral do Cooperativismo em vigor é de 1971, quando a ditadura militar estava em seu auge autoritário. É necessário substituí-la por uma lei adequada às necessidades de todos os empreendimentos econômico solidários e que assegure, antes de mais nada, a liberdade de representação de todas as correntes que formam o cooperativismo nacional, em especial as minorias organizadas. A lei deve assegurar mecanismos públicos e desburocratizados de registro dos empreendimentos econômico solidários.

(...)

³⁹ Ver “Banco de deliberações do movimento de Economia Solidária – FBES”. Disponível em: http://www.fbes.org.br/plenaria2008/index.php?r=1&tema=1&evento=2&mostra_ext=1&mostra_int=1&mostra_deliberacoes=1&mostra_eventos=1. Acessado em 15/06/2008.

⁴⁰ Fonte: FBES. “Sobre o Fórum Brasileiro de Economia Solidária”. Disponível em: http://www.fbes.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=61&Itemid=57. Acessado em 15/06/2008.

É essencial conquistar reconhecimento na lei para as cooperativas de trabalhadores/as rurais e urbanos, artesãos, etc, e facilitar o registro dos grupos informais, reduzindo o número mínimo de sócios para cinco e reduzindo as exigências burocráticas, que requerem muito dinheiro e tempo para sua formalização.

Além disso, faltam leis para regular a diversidade das cooperativas de acordo com suas especificidades. As cooperativas de trabalho sofrem sob uma tripla opressão: a presença desmoralizadora das “coopergatos” (que se utilizam da denominação e do registro de cooperativa com o objetivo de espoliar os trabalhadores de seus direitos), a ação fiscalizadora, que impede os trabalhadores de se organizar em cooperativas para disputar o mercado de serviços terceirizados e as elevadas taxas dos órgãos reguladores. É necessária uma legislação e uma estrutura de fiscalização com controle social e em parceria com o Ministério Público, que elimine as falsas cooperativas e garanta as verdadeiras. Para tanto, propomos um Programa Nacional de Fomento das Cooperativas de Trabalho, para que elas se tornem viáveis e passem a gerar renda digna e suficiente visando a que cada associado obtenha, mensalmente, ganhos não inferiores ao salário mínimo vigente ou o mínimo profissional.” (Fonte: FBES. I Conferência Nacional de Economia Solidária , Brasília, 26 à 29 de junho de 2006. Documento Final, p. 16 e 17. Disponível em: http://www.fbes.org.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=332&Itemid=18. Acessado em 17/07/2008).

A mesma ênfase sobre o tema, com especial destaque para a importância da regulamentação das atividades das cooperativas de trabalho, pode ser identificada nos debates do ‘Grupo de Trabalho Marco Jurídico da Economia Solidária’, constituído pela SENAES, com a participação de representantes do FBES, que tem por objetivo propor uma nova legislação que regulamente e incentive a economia solidária.

O coordenador da SENAES, Paul Singer, ao participar de uma reunião deste Grupo de Trabalho (GT), realizada em 30/03/2004, defendeu a idéia de que a constituição de um marco jurídico da economia solidária deveria contribuir para a construção do “Estado do Bem Estar Brasileiro” que a seu ver, antes mesmo de se

completar, entrou em crise. Sustentou que os direitos trabalhistas deveriam ser encarados como direitos humanos, não podendo ser exclusividade do empregado formal, com carteira assinada. Segundo Singer,

“(…) não basta fazer a lei para estender direitos para todos os trabalhadores como direitos da pessoa humana, o direito deve ser economicamente viável. Tem uma parte que não é dos juristas, podemos criar um marco jurídico que não vai resolver.

A hipótese de saída para discussão seria de assegurar o direito do trabalho a todos os trabalhadores e socializar seus custos. Temos de parar o processo de precarização, estender direitos, acabar com o desemprego (“desemprego zero”), não podemos esperar.

O que se faz no intervalo? Temo um problema: os custos de férias pagos pelo empregador. E se as férias fossem um fundo como a previdência, como é o caso da licença maternidade e paternidade que já existem. Custos que devem ser assumidos pelo tesouro público. No caso da cooperativa, a não ser que tenha condições o fato de ser obrigada a assegurar direitos, não vai resolver. A reforma tributária deve ser dirigida para socialização dos direitos. Os custos relativos à previdência (20%) poderiam ser pagos com a elevação do teto das alíquotas do IR de 27% para 35% (comum nos países mais desenvolvidos). A proposta é que os direitos para o trabalhador passem pelo tesouro nacional.”⁴¹

Outros membros do GT que participaram da referida reunião posicionaram-se sobre a questão da extensão de direitos do trabalhador assalariado (CLT) aos cooperados, na perspectiva de constituição de um marco jurídico da economia solidária, reforçando a idéia de que as propostas a serem encaminhadas pela SENAES deverão, sempre, ter o objetivo de ampliar o direito dos trabalhadores. Sustentam que a economia solidária e o cooperativismo de trabalho não podem estar a serviço da precarização e que, ao contrário, devem ser formas emancipadoras de organização dos trabalhadores.

⁴¹ Fonte: FBES. Ata da Reunião do GT Marco Jurídico Da Economia Solidária, realizada em 30/03/2004. Disponível em: http://www.fb.es.org.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=34. Acessado em 17/03/2008.

Houve, também, pontos controversos ou dúbios, com manifestações no sentido de que a questão da terceirização está em aberto ou de que os debates envolvendo a temática do trabalho subordinado no universo do cooperativismo e a atuação das cooperativas de mão-de-obra devem ser aprofundados.

Singer reforça o seu ponto de vista, expressado na referida reunião do GT, no artigo intitulado “Cooperativas de Trabalho”, no qual afirma que,

“(…) Se os trabalhadores autônomos tivessem os mesmos direitos dos assalariados, é provável que muito mais pessoas optassem por esta condição social. O que tornaria a sociedade melhor porque seus membros seriam mais instruídos, mais capazes de tomar iniciativas e enfrentar problemas e mais propensos a práticas democráticas em todos os âmbitos da vida.

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

Para alcançar isso, é necessário criar legislação que viabilize economicamente o usufruto dos direitos humanos do trabalho por todos. Isso significa socializar em parte ou inteiramente os custos do cumprimento dos direitos do trabalho, que não podem recair somente sobre o empregador, o contratante do serviço ou o consumidor do produto. Isto já foi cogitado muitas vezes nos projetos de reforma tributária sob a forma de *desoneração da folha de pagamentos*. O erário público assumiria o ônus da previdência social, ou do descanso semanal e anual de todo trabalhador.” (Fonte: SENAES. Disponível em: http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/pub_publicacoes.asp. Acessado em 17/03/2008).

O Projeto de Lei das Cooperativas de Trabalho

É possível identificar um ponto de tensão entre a proposta da SENAES, defendida por Paul Singer e as deliberações do FBES sobre o tema da constituição de

um marco jurídico da economia solidária, em especial no que concerne à extensão dos direitos dos assalariados aos trabalhadores cooperados.

Esta divergência expressou-se de modo explícito nas reações da IV Plenária Nacional de Economia Solidária (instância máxima de deliberação da FBES, realizada entre os dias 26 a 30 de março de 2008) ao Projeto de Lei das Cooperativas de Trabalho (PL 7009/2006 – Anexo III), elaborado no âmbito da MTE/SENAES, encaminhado pelo Governo Federal ao Congresso Nacional, que se encontra hoje em tramitação.

O aspecto relativo à extensão da garantia dos direitos trabalhistas inscritos na CLT e na Constituição Federal aos trabalhadores associados em cooperativas de trabalho que inspirou o Projeto de Lei, ainda que com alcance restrito, como comentado adiante, encontra grande resistência junto aos representantes dos chamados empreendimentos solidários que compõem o FBES. Argumenta-se que essa proposta retiraria a vantagem competitiva do cooperativismo de trabalho e implicaria uma elevação dos custos das cooperativas em patamar insuportável para a maioria delas, inviabilizando sua própria sobrevivência.

“As cooperativas de trabalho vêm sofrendo uma perseguição das entidades responsáveis pela fiscalização da legislação trabalhista. Um dos resultados desta questão foi a elaboração do Projeto de Lei 7009/2006, encaminhado pelo Governo Federal para o Congresso Nacional. A questão se tornou de relevo para a economia solidária. Contudo, ainda falta um processo de discussão da regulamentação das cooperativas de trabalho, havendo também uma concreta preocupação dos empreendimentos de economia solidária em relação às conseqüências da aprovação desta lei 7009 para a economia solidária.”⁴²

Antes mesmo da apresentação do referido Projeto de Lei ao Congresso Nacional o FBES havia elaborado, a partir das discussões havidas sobre o tema em

⁴² Fonte: FBES. Relatório Final da IV Plenária Nacional de Economia Solidária, concluído em 04/06/2008, p. 36. Disponível em: http://www.fbes.org.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=379&Itemid=18. Acessado em 23/07/2008.

seminário nacional, realizado em julho de 2005, uma proposta alternativa (Anexo II) ao anteprojeto de lei de regulamentação das cooperativas de trabalho, redigido pelo MTE/SENAES (Anexo I). A proposta do FBES implicava alterar substancialmente o Artigo 7º do referido anteprojeto, retirando a obrigatoriedade imposta à cooperativa de trabalho de estender os direitos trabalhistas a seus associados e foi defendida em audiência com o Ministro do Trabalho.

“O Anteprojeto que visa a regulamentar as cooperativas de trabalho está para ser enviado à Casa Civil pelo ministro do trabalho na semana que vem. Trata-se de uma versão do anteprojeto em que estão incluídos mecanismos de fomento (o Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho - PRONACOOOP) para as cooperativas de trabalho que tenham insuficiência econômica, ou seja, que não tenham recursos suficientes para que as(os) associadas(os) tenham retirada igual ou superior ao piso da categoria e direitos trabalhistas garantidos, tais como férias, entre outros.

Esta nova versão, aprovada pelas Secretarias do Ministério do Trabalho, foi influenciada pelo Seminário organizado pelo FBES em julho, que resultou numa proposta inicial do FBES (elaborada por uma comissão de sistematização tirada do Seminário) com alterações da versão que estava em andamento, principalmente flexibilizando o artigo 7º (que obrigava as cooperativas a garantirem direitos trabalhistas e retirada superior ao piso) e incluindo o PRONACOOOP. O Ministro e a SENAES afirmaram que a versão que agora o MTE vai encaminhar à Casa Civil acolheu estas mudanças (de forma alterada, mas essencialmente a mesma).”⁴³

É bastante esclarecedora dessa distinta perspectiva da SENAES e do FBES, acerca dos princípios fundadores do marco jurídico da economia solidária, a distinta redação do Artigo 7º, presente nos dois anteprojeto de lei.

O anteprojeto de lei de regulamentação das cooperativas de trabalho elaborado pelo MTE/SENAES (Anexo I) torna obrigatória a observância por parte da

⁴³ Fonte: FBES. IV Reunião do Conselho Interlocutor (COIN/FBES) e Audiência com o Ministro do Trabalho. Dias 24 a 26 de agosto de 2005. Disponível em: http://www.fbes.org.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=305. Acessado em 17/03/2008.

cooperativa de trabalho do piso salarial da categoria, da jornada máxima de 8 horas diárias, das férias remuneradas, acrescidas do adicional de 1/3 e do 13º salário, entre outras garantias.

Já o anteprojeto do FBES (Anexo II), em seu Art. 7º, conclama as cooperativas de trabalho a buscarem alcançar benefícios para os seus cooperados, “em níveis equivalentes ou superiores aos da legislação trabalhista em vigor” e dispõe sobre a constituição de fundos para garantir tais benefícios, porém “de acordo com suas condições financeiras e econômicas”. Em outras palavras, para o Fórum é desejável que a cooperativa estenda aos seus cooperados os direitos do trabalhador assalariado, mas tal garantia dependerá de sua capacidade financeira.

Finalmente, em maio de 2006, o Governo Federal resolveu encaminhar ao Congresso Nacional o Projeto de Lei que dispõe sobre a organização e o funcionamento das cooperativas de trabalho (PL nº 7.009/2006, Anexo III), dando por concluídos os debates e negociações que vinha promovendo e que tiveram participação destacada do Ministério Público do Trabalho e do FBES.

É possível identificar a forte influência que as posições manifestadas pelo FBES a respeito do marco jurídico da economia solidária exerceu sobre a elaboração da proposta final do governo, a tal ponto que, dentre todos os direitos dos trabalhadores assalariados (CLT) que constavam do Art. 7º do anteprojeto do MTE/SENAES, só restou um, relativo à necessidade de observância por parte da cooperativa de trabalho do piso salarial da categoria profissional.

Mas, as modificações implementadas no referido projeto não foram suficientes para pôr fim às diferenças de opinião que a SENAES e o FBES têm a respeito do tema, nem mesmo para retirar a centralidade que as questões relativas à legislação sobre cooperativismo, especialmente cooperativismo de trabalho, vêm ocupando no debate sobre o marco jurídico da economia solidária. A esse respeito, mostra-se esclarecedora a seguinte passagem do Relatório Final da IV Plenária Nacional de Economia Solidária, realizada pelo Fórum neste ano de 2008:

“O FBES tem debatido e incidido nos encaminhamentos sobre a legislação cooperativista. Este é um campo de grandes entraves para o crescimento da Economia Solidária no país, pois a legislação não garante o reconhecimento formal da Economia Solidária. Ao mesmo tempo, é um tema complexo, pois mistura aspectos extremamente técnicos e especializados com a dimensão política.

Nos últimos anos, o debate do marco legal na Economia Solidária ficou restrito a duas questões: a Lei Geral do Cooperativismo e a Lei das Cooperativas de Trabalho. Apesar de serem duas questões muito importantes para a Economia Solidária, ainda precisamos avançar buscando a criação do “Estatuto da Economia Solidária” (ou Lei Geral da Economia Solidária), modificações constitucionais que garantam o reconhecimento da economia solidária como setor da economia, o direito ao trabalho associativo e o direito à propriedade coletiva.

Além destes aspectos de legislação também há desafios em relação às propostas tributárias, de previdência e quanto às compras públicas (mercado institucional).”⁴⁴

Importante aspecto a ser destacado deste relatório da plenária nacional, instância máxima do FBES, realizada neste ano de 2008, é que há expresso reconhecimento de que o debate sobre o marco jurídico da economia solidária, nos últimos anos, restringiu-se à Lei Geral do Cooperativismo e à Lei das Cooperativas de Trabalho.

O marco jurídico da economia solidária e a fraude trabalhista

O movimento de economia solidária vem expressando, desde os seus primórdios, preocupação com a possibilidade de desvirtuamento de seus empreendimentos e a sua utilização indevida como instrumento de precarização das condições de trabalho por parte de empresários interessados na redução dos custos oriundos da aplicação da legislação trabalhista.

⁴⁴ Fonte: FBES. Relatório Final da IV Plenária Nacional de Economia Solidária, concluído em 04/06/2008, p. 80. Disponível em: http://www.fbes.org.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=379&Itemid=18. Acessado em 23/07/2008.

Especialmente a partir da promulgação da Lei nº 8.949/94, que alterou o Art. 442 da CLT e estabeleceu, expressamente, que não há vínculo empregatício entre a cooperativa e seu associado e entre este e os tomadores de serviço, aumentou a probabilidade de desvirtuamento do trabalho associado e de sua utilização para o aprofundamento do processo de flexibilização das relações de trabalho e desregulamentação de direitos. Este risco de precarização dos contratos laborais foi confirmado pela corrida ao cooperativismo de trabalho por parte do setor empresarial, como visto no capítulo 2.

Os referidos anteprojetos do MTE/SENAES e do FBES (Anexos I e II), da mesma forma que o Projeto de Lei nº 7.009/2006 (Anexo III), ao proporem a regulamentação das atividades das cooperativas de trabalho, demonstraram grande preocupação com o tema, buscando introduzir dispositivos na lei inibidores deste desvirtuamento do cooperativismo e de sua utilização como instrumento de fraude a direitos trabalhistas.

Analisando o teor do Projeto de Lei nº 7.009/2006 encaminhado pelo Governo Federal ao Congresso Nacional, percebe-se que, na perspectiva do combate à fraude e à utilização das cooperativas de trabalho para promover a precarização das condições de trabalho e renda, não há diferenças relevantes que distingam a sua abordagem da que está presente nos citados anteprojetos.

Tais preocupações com a fraude trabalhista, associadas ao combate ao desemprego, à busca de alternativas para gerar renda e trabalho e à constatação de que as cooperativas de trabalho ‘vieram para ficar’, teriam sido a principal motivação do Ministério do Trabalho quando da elaboração do Projeto de Lei nº 7.009/2006. Segundo Mauad,

“A necessidade de atacar tais problemas, ao lado do imperativo de se adotarem medidas alternativas para gerar trabalho e renda às pessoas, chegou a um ponto de esgotamento. Assim é que restou constatado que as cooperativas laborais vieram para ficar, porquanto revelam-se uma saída promissora para grande parte das pessoas desempregadas ou em risco de

desocupação. Por outro lado, a sociedade não mais admite esse brutal crescimento nos índices de fraude trabalhista, desta feita perpetrada por falsas cooperativas de trabalho.

Tais fatos motivaram a iniciativa do Ministério do Trabalho de construir um Projeto de Lei – nº 7009/2006 (a tramitar pela Câmara dos Deputados em regime de urgência) – para regular a matéria com o devido equilíbrio, isto é, objetivando conciliar os dois mais destacados flancos do problema, a saber: a) incentivar as genuínas cooperativas de trabalho, uma vez que se transformaram em verdadeiras alternativas para a geração de trabalho e renda; e b) coibir, de maneira eficaz, a fraude perpetrada pelas organizações que se destinam, na prática, a gerar maior precarização das condições de trabalho”⁴⁵

A distorção a que foram submetidas as cooperativas de trabalho, especialmente a partir da promulgação da Lei nº 8.949/94 e a sua utilização como meras intermediadoras de mão-de-obra, justificariam a presença, no Projeto de Lei nº 7.009/2006, de regras muito duras, proibindo a intermediação de mão-de-obra subordinada pelas mesmas e ressaltando a autonomia com que deve ser exercido o trabalho associado.

O referido projeto também contém, como princípios a serem observados pelas cooperativas de trabalho, alguns elementos típicos dos empreendimentos solidários, tais como *a preservação do valor social do trabalho; a autonomia e independência; a autogestão e controle democráticos; o respeito às decisões de assembléia; e a busca do desenvolvimento sustentável para as comunidades em que estão inseridas.*

Uma vez descartada a chamada “cooperativa de mão-de-obra”, o projeto conceitua e admite que o cooperativismo de trabalho pode expressar-se através da “cooperativa de produção”, entendida como aquela que detém os meios de produção, cujos cooperados *contribuem com trabalho para a produção em comum de bens* e a “cooperativa de serviço”, *constituída por trabalhadores autônomos para viabilizar a*

⁴⁵ FONTE: UNISOL. “Por Um Marco Jurídico Específico Para As Cooperativas De Trabalho”. Marcelo José Ladeira Mauad. Disponível in: www.unisolbrasil.org.br/artigos_juridicos/artigo_juridico_1.pdf. Acessado em 15/03/2008).

prestação de serviço acabado a terceiros, desde que desvinculado das atividades-fins dos tomadores.

Para que não haja confusão entre o caráter da cooperativa de serviço e da cooperativa de mão-de-obra, o Projeto de Lei esclarece que é considerado *serviço acabado aquele que, previsto em contrato, é executado sem a presença dos requisitos da relação de emprego.*

Enfim, estes dispositivos, associados às regras de funcionamento das cooperativas de trabalho estipuladas no Projeto de Lei e à já citada garantia do Art. 7º, de que o trabalhador cooperado não pode auferir retiradas inferiores ao piso da categoria profissional, demonstram à sociedade a preocupação do MTE/SENAES de não permitir que o “novo” cooperativismo de trabalho seja instrumento de fraude a direitos trabalhistas.

A regulação da economia solidária e a desregulamentação do trabalho

Porém, no campo das relações de trabalho, a questão colocada pela proposta de constituição de um marco jurídico da economia solidária e que é destacada no presente trabalho não se refere ao seu desvirtuamento e à eventual utilização dos empreendimentos solidários para a prática da fraude trabalhista, mas sim à possibilidade de utilização de o trabalho associado, orientado pelos princípios da economia solidária, poder tornar-se funcional para o processo de desregulamentação e flexibilização das relações do trabalho.

Vale a pergunta: mesmo que a proposta retratada no Projeto de Lei nº 7.009/2006 logre êxito no seu intento de impedir a utilização das cooperativas de trabalho para a promoção da intermediação fraudulenta de mão-de-obra, de modo a preservar os princípios norteadores da economia solidária, ainda assim haveria a possibilidade de sua instrumentalização como elemento reforçador do processo – identificado no capítulo 1 – de desregulamentação de direitos e flexibilização das relações de trabalho?

O episódio relatado no capítulo 2, relativo à aprovação da Lei nº 8.949/94, que promoveu a alteração do Art. 442 da CLT e ampliou a possibilidade de utilização das cooperativas de trabalho para promover a terceirização de serviços, convertendo o trabalho assalariado em trabalho autônomo e extinguindo os direitos sociais a que fazem jus os trabalhadores com carteira assinada e contrato regido pela CLT, fornece importantes elementos para que se explore as implicações desta questão.

Em primeiro lugar, é necessário ter em mente que a maioria dos empresários que à época aderiram à terceirização por meio da utilização de cooperativas de trabalho buscavam segurança jurídica, que respaldasse as suas iniciativas de redução do custo com o trabalho assalariado, oriundo das garantias legais que esta modalidade de contrato possui, tais como 13º salário, férias + 1/3, repouso semanal remunerado, FGTS, pagamento de horas-extras, dentre outros, além dos encargos previdenciários e fiscais.

Assim, ainda que se pudesse identificar a presença da fraude deliberada na constituição das cooperativas de trabalho naquele contexto, o próprio refluxo deste movimento de proliferação do cooperativismo do trabalho, a partir do momento em que aumentou o risco de geração de um passivo trabalhista como consequência das decisões judiciais que declaravam ilegal e fraudulenta a intermediação de mão-de-obra por meio destas cooperativas, demonstra que as empresas, antes de tudo, demandavam garantias legais de que o vínculo estabelecido com os trabalhadores cooperados seria respeitado.

É neste ponto que reside, em nosso entendimento, a possível funcionalidade da constituição de um marco regulatório da economia solidária, especialmente na forma prevista pelo Projeto de Lei nº 7.009/2006, que regula a organização e o funcionamento das cooperativas de trabalho, para o aprofundamento do processo de desregulamentação dos direitos trabalhistas e flexibilização das relações de trabalho. Na forma de regulamentação prevista, a transferência dos serviços realizados por trabalhadores assalariados para as cooperativas de trabalho pode se dar sem a intermediação fraudulenta da mão-de-obra, sendo observados todos os princípios norteadores da economia solidária.

Em uma situação hipotética, mas plausível, na qual uma indústria de calçados pretenda converter as centenas de postos de trabalho assalariado de seu parque produtivo em trabalho associado, seria possível promover a demissão de todos os empregados deste setor e contratar uma cooperativa de trabalho, do ramo de produção, capacitada a produzir os mesmos calçados, através do trabalho autônomo de seus cooperados, cuja organização respeite todos os princípios e regras de funcionamento da cooperativa inscritos no referido Projeto de Lei.

Note-se que, em um caso como este, em que a cooperativa de trabalho respeita todos os princípios norteadores da economia solidária, o que vai definir a precarização ou não das relações de trabalho, se a lei garantir a validade deste vínculo, não serão as regras inscritas no Projeto de Lei nº 7.009/2006, uma vez que a única garantia trabalhista estendida aos trabalhadores associados à cooperativa por este projeto é a observância do piso salarial da categoria. Todos os demais direitos sociais presentes na legislação trabalhista e na Constituição Federal a que faz jus o trabalhador assalariado somente serão respeitados pela cooperativa se a mesma possuir capacidade financeira para fazer frente às despesas daí advindas.

Ou seja, respeitados os parâmetros legais, é no campo das relações econômicas que o acesso do trabalhador associado aos mínimos direitos sociais se resolverá, sem que haja necessidade do recurso à intermediação fraudulenta da mão-de-obra.

A questão tormentosa que esta discussão suscita é que o objetivo dos empresários de reduzir seus custos com o trabalho e promover o aprofundamento da desregulamentação dos direitos trabalhistas não é incompatível com os princípios da economia solidária.

Caso uma cooperativa constituída a partir do trabalho não subordinado – exercido com autonomia e independência, regido pelos princípios da economia solidária, da gestão democrática e do respeito às decisões da assembléia – venha a estabelecer um contrato de fornecimento de produtos ou serviços, que proporcione a redução de custos para a empresa contratante, este vínculo poderá permitir a conversão do trabalho assalariado em trabalho associado e, portanto, ser funcional à

desregulamentação dos direitos trabalhistas e à denominada flexibilização das relações de trabalho, que nada mais é que a sua precarização, no que se refere à proteção de direitos sociais e previdenciários mais gerais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atualmente, ao abordar a temática do marco jurídico da economia solidária e seus reflexos no sistema de relações de trabalho no Brasil, não se pode ignorar as diferentes conformações das concepções regulatórias apresentadas pelos diversos atores sociais envolvidos. Desde a emergência do fenômeno da economia solidária que observa-se que as proposições de caráter regulatório vêm sofrendo profundas modificações, dependendo da posição ocupada pelos proponentes e de variações no quadro político nacional.

Importantes manifestações de Paul Singer, paladino da economia solidária no país, reproduzidas no capítulo 4, perderam-se neste processo de discussão e sequer foram consideradas na redação do texto final do Projeto de Lei da SENAES/MTE encaminhado ao Congresso Nacional, que regulamenta as cooperativas de trabalho (Anexo III). Estas dizem respeito à construção do “Estado do Bem Estar Brasileiro” e à extensão dos direitos trabalhistas a todos os trabalhadores, a partir do entendimento de que se trata de direitos humanos e, portanto, devem ter seus custos de implementação socializados.

Singer chega a afirmar, em seu artigo intitulado “Cooperativas de Trabalho”,⁴⁶ que a generalização dos direitos trabalhistas e a sua extensão aos trabalhadores associados a empreendimentos solidários, organizados em cooperativas de trabalho, depende da aprovação de lei que imponha ao erário público “o ônus da previdência social, ou do descanso semanal e anual de todo trabalhador.” Entende que os custos advindos do cumprimento dos direitos trabalhistas “não podem recair somente sobre o empregador, o contratante do serviço ou o consumidor do produto.”

Propõe ele uma profunda alteração do sistema de relações de trabalho, por meio da constituição do marco jurídico da economia solidária, cujo pressuposto seria a afirmação do caráter público do direito do trabalho e a ampliação da rede de proteção social do trabalhador. Retoma as discussões concernentes à implantação do Estado de Bem Estar Social pleno no Brasil, para atingir este objetivo.

⁴⁶ Fonte: SENAES. Disponível em: http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/pub_publicacoes.asp. Acessado em 17/03/2008.

Porém, tais propostas não foram contempladas nem mesmo no anteprojeto de lei de regulamentação das cooperativas de trabalho redigido pelo MTE/SENAES (Anexo I). O documento apresentado pela Secretaria coordenada pelo próprio Paul Singer determina a extensão de uma parcela dos direitos trabalhistas aos trabalhadores cooperados, mas estabelece que o seu custo será suportado pela própria cooperativa de trabalho e não pelo Estado.

Já a proposta do Fórum Brasileiro de Economia Solidária implica alterar substancialmente o anteprojeto da SENAES, retirando a obrigatoriedade imposta à cooperativa de trabalho de estender os direitos trabalhistas a seus associados.

Se o anteprojeto de lei do SENAES (Anexo I) eximiu o Estado dos custos com a extensão dos direitos trabalhistas ao trabalhador cooperado, impondo este ônus à cooperativa de trabalho, que deveria obedecer o piso salarial da categoria, a jornada máxima de 8 horas diárias, férias remuneradas, acrescidas do adicional de 1/3 e o pagamento do 13º salário, entre outras garantias, o FBES foi além (Anexo II) e extinguiu todas as obrigações, mantendo tão somente a conclamação às cooperativas de trabalho para que estendam aos seus cooperados os direitos do trabalhador assalariado, se sua capacidade financeira permitir.

Finalmente, o Projeto de Lei encaminhado ao Congresso Nacional (Anexo III), elaborado no âmbito da SENAES/MTE, com a participação ativa do FBES, como visto no capítulo 4, reduz todos os direitos trabalhistas do trabalhador associado à cooperativa de trabalho à observância do piso salarial da categoria.

Saliente-se que, pelo projeto, uma minoria de trabalhadores, cuja profissão é regulamentada em lei, teria piso salarial previsto legalmente. Os demais somente teriam algum tipo de proteção, caso prevista em acordos ou convenções coletivas de trabalho, cuja negociação se processa sem qualquer participação direta das cooperativas de trabalho ou seus associados, tendo em vista que esta é uma atribuição privativa dos sindicatos.

Desta forma, nem mesmo se aprovada essa garantia residual do Projeto de Lei deverá haver um grande impacto sobre o cooperativismo de trabalho, fundado nos princípios da economia solidária e fruto da constituição de marco jurídico específico. Por um lado, não haverá extensão dos direitos trabalhistas aos cooperados e, por outro, abre-se a perspectiva de redução de custos para as empresas contratantes, ante a possibilidade de conversão do trabalho assalariado em trabalho associado, com segurança jurídica.

Necessário levar em conta que a emergência da economia solidária, como vista no capítulo 2, se dá no contexto de aumento do desemprego, em um quadro de reorganização do capitalismo brasileiro e inserida no debate acerca das políticas de geração de trabalho e renda, em suas múltiplas formas. Atente-se, também, para o fato de que esta expressão, ‘geração de trabalho’, passa a ser mais utilizada do que ‘geração de emprego’ e que tal sucessão de expressões não tem caráter meramente semântico. Simboliza um momento de inflexão e representa a consolidação do processo de desregulação jurídica das relações de trabalho e a absorção, por parte dos agentes públicos, dos estudiosos e dos próprios trabalhadores, da idéia de que, diante desse novo cenário de escassez de emprego há que se buscar outras alternativas de geração de renda.

Assim, nessa conjuntura, tomando por base a proposta de constituição do marco jurídico da economia solidária construída no interior da Secretaria Nacional de Economia Solidária, com participação ativa do Fórum Brasileiro de Economia Solidária e expressa no Projeto de Lei nº 7.009/2006 (Anexo III), pode-se afirmar que, através da regulamentação do cooperativismo de trabalho, os processos de desregulamentação dos direitos trabalhistas e de flexibilização das relações de trabalho não são incompatíveis com os princípios da economia solidária.

Apesar da expressa oposição do movimento de economia solidária à utilização de seus empreendimentos para promover a precarização do trabalho, não há, nas propostas já divulgadas de constituição de seu marco jurídico, nenhum elemento que seja capaz de impedir a conversão de postos de trabalho assalariado em postos de trabalho atípico, com a conseqüente perda de direitos para os trabalhadores. Os projetos em debate não garantem que a economia solidária

somente atue na geração de novos postos de trabalho, promovendo a inclusão dos trabalhadores expulsos do mercado de trabalho tradicional.

Como dito, é nesse ponto que a constituição do marco jurídico da economia solidária, na forma prevista pelo Projeto de Lei nº 7.009/2006, que regula a organização e o funcionamento das cooperativas de trabalho, pode mostrar-se funcional ao aprofundamento do processo de desregulamentação dos direitos trabalhistas e flexibilização das relações de trabalho. Pelas regras nele previstas, a transferência dos serviços realizados por trabalhadores assalariados para as cooperativas de trabalho pode se dar sem que se caracterize a intermediação fraudulenta da mão-de-obra e sendo observados todos os princípios norteadores da economia solidária.

BIBLIOGRAFIA

ABRAMO, Laís. Mercado de trabajo, flexibilización y nuevas formas de regulación. Cadernos do Cesit. Campinas: Cesit/Instituto de Economia/UNICAMP, n. 29, 2000.

ANTUNES, Ricardo. Adeus ao trabalho? (ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho). São Paulo: Cortez, 1995.

_____. Os Sentidos do Trabalho: Ensaio sobre a afirmação e a Negação do Trabalho. São Paulo: Boitempo, Editorial, 1999.

_____. O toyotismo, as novas formas de acumulação de capital e as formas contemporâneas do estranhamento (alienação). São Paulo: Cortez, 2002.

BARBOSA, Rosangela Nair de Carvalho. A Economia Solidária como Política Pública. São Paulo: Cortez Editora, 2007.

BERNARDO, João. Democracia totalitária: teoria e prática da empresa soberana. São Paulo: Cortez Editora, 2004.

_____. Capital, sindicato e gestores. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1987.

CARDOSO, A. M. A Década Neoliberal e a Crise dos Sindicatos no Brasil. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

CASTEL, Robert. As metamorfoses da questão social – uma crônica do salário. Petrópolis, Ed. Vozes, 1998.

_____. A insegurança social: o que é ser protegido? Petrópolis. Ed. Vozes. 2003.

CATTANI, A. D. (org.), A outra economia, Porto Alegre, Veraz Editores. 2003.

CUT. Comissão de Conciliação Prévia: contribuições para o debate. São Paulo: Central Única dos Trabalhadores, 2000.

DEDECCA, C. S. A Ocupação na América Latina: tempos mais duros. São Paulo; Rio de Janeiro: ALAST, 1998.

DELGADO, Maurício Godinho. Curso de Direito do Trabalho, São Paulo, Editora LTR, 4ª ed., 2005.

DIEESE (org.). Emprego e desenvolvimento tecnológico: artigos dos pesquisadores. São Paulo: DIEESE; Campinas: CESIT, 1999.

FÓRUM BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, FBES. Leis e projetos de lei sobre Economia Solidária. In: http://www.fbes.org.br/index.php?option=com_docman&Itemid=18. Acessado em 19/02/2008.

_____. A Trajetória do Movimento da Economia Solidária no Brasil: do Fórum Social Mundial (FSM) ao Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES). In: http://www.fbes.org.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=25&Itemid=18&mode=view. Acessado em 22/02/2008.

_____. Sobre o Fórum Brasileiro de Economia Solidária. In: http://www.fbes.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=61&Itemid=57. Acessado em 15/02/2008

FURQUIM, M. C. A. A Cooperativa como alternativa de Trabalho. São Paulo. LTr Editora, 2001.

GAIGER, L. I. A solidariedade como alternativa econômica para os pobres. Contexto e. Educação. Ano 13, nº 50, abr./jun. Ijuí. 1998.

_____. Significados e tendências da economia solidária. In: Sindicalismo e economia solidária. Central Única dos trabalhadores – CUT, 1999. pp. 29-42.

_____. Sentidos e Experiências da Economia Solidária no Brasil. Porto Alegre, RS. Unitrabalho e Editora da UFRGS, 2004.

GOMES, Rosemary (org.). Do Fórum Social Mundial ao Fórum Brasileiro de Economia Solidária. Publicação do GT-Brasileiro de Economia Solidária/Fórum Social Mundial - Rio de Janeiro, janeiro de 2003.

KREIN, José Dari. O Aprofundamento da flexibilização das relações de trabalho no Brasil nos anos 90. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Economia Social e do Trabalho da Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia, janeiro de 2001.

_____. A reforma trabalhista de FHC: análise de sua efetividade. *Revista Trabalhista*, Vol. II (abril/maio/junho-2002). Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 133-164.

LIMA, Jacob Carlos. Cooperativas de produção industrial: autonomia e subordinação do trabalho", in N. A. Castro e C. S. Dedecca, A ocupação na América Latina: tempos mais duros, São Paulo/Rio de Janeiro, Alast. 1998.

_____. Trabalho Precarização e Sindicalismo: os trabalhadores e as cooperativas de trabalho, in: Revista Estudos de Sociologia, v.11, n. 21, p. 59-71, Araraquara, UNESP, 2006

MARTINS, Sérgio Pinto. A Terceirização e o Direito do Trabalho. São Paulo, Ed. Atlas, 4ª ed., 2000.

MARX, Karl. Manifesto do Lançamento da Associação Internacional dos Trabalhadores, 1864, in K. Marx e F. Engels, Textos 3, São Paulo, Edições Sociais. 1977.

MATTOSO, Jorge, POCHMANN, Márcio. Brasil: mudanças estruturais e o trabalho. Campinas: s.n, 1998. (mimeo).

_____. A desordem do trabalho. São Paulo: Página Aberta, 1995.

_____. O Brasil desempregado. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

MAUAD, Marcelo. Cooperativas de Trabalho – Sua Relação com o Direito do Trabalho. São Paulo, LTr, 2001.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, MTE. Secretaria Nacional de Economia Solidária. Programas e ações de apoio à economia solidária e geração de trabalho e renda no âmbito do governo federal – 2005. (Relatório Final do Convênio MTE/IPEA/ANPEC – 01/2003). Alzira Medeiros. Brasília, 2005

_____. Anteprojeto de Lei: dispõe sobre a organização e o funcionamento das cooperativas de trabalho e dá outras providências. Brasília: MTE, 2005. (Disponível em: http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/prog_elaboracao_docs.asp. Acessado em 18/04/2008).

_____. Economia Solidária. Conferência Nacional de Economia Solidária. Apresentação da Conferência Nacional de Economia Solidária. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/conf_default.asp>. Acessado em 20/03/2008.

_____. Economia Solidária. Conselho Nacional de Economia Solidária. Estrutura e Funcionamento. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/estrut_func.asp> Acessado em 20/03/2008.

PACS - INSTITUTO POLÍTICAS ALTERNATIVAS PARA O CONE SUL. Na teia. In: Informativo PACS. (entrevista concedida por Paul Singer), Rio de Janeiro, PACS, janeiro/março de 2004.

PASTORE, J. Flexibilização dos Mercados de Trabalho e Contratação Coletiva. São Paulo, LTr. Editora, 1994.

POCHMANN, Márcio. O trabalho sob fogo cruzado. Campinas, Contexto, 1999.

_____. A Batalha pelo Primeiro Emprego. São Paulo: Publisher Brasil, 2000.

_____. A Década dos Mitos: O novo modelo econômico e a crise do Trabalho no Brasil. São Paulo: Contexto, 2001.

POLONIO, Wilson Alves, Manual das Sociedades Cooperativas. São Paulo: Editora Atlas, 1998.

ROBORTELLA, Luiz Carlos Amorim. “Estudos de Direito”, Editora LTr, São Paulo, 1998.

RODRIGUEZ, Américo Plá. “Princípios de Direito do Trabalho, 3ª Edição, São

Paulo, LTr, 2000.

SALERNO, M. *Entrevista*. In: www.unitrabalho.org.br. Unitrabalho Informa, 2000.

SANTOS, B. S. (org) *Produzir para viver. Os caminhos da produção não capitalista*. Rio de Janeiro, Civil. Brasileira, 2002

SINGER, Paul. *Uma utopia militante*. Petrópolis-RJ. Editora Vozes, 1998.

_____ e A. R. Souza (orgs.), *A Economia Solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego*, São Paulo, Contexto. 2000.

_____. *Introdução à Economia Solidária*, São Paulo. Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

_____. *Economia: geração de trabalho e renda*. In: *Revista Teoria e Debate*, Número 57. São Paulo. Editora Fundação Perseu Abramo, março/abril de 2004.

_____. *A economia solidária no governo federal*. *Revista Mercado de Trabalho*, nº 24. Ipea, ago 2004.

SIQUEIRA NETO, J. F. *Direito do trabalho e flexibilização no Brasil*. São Paulo em Perspectiva, v. 11, n. 1, p. 33-41, 1997.

_____. *Flexibilização do Direito do Trabalho no Brasil*. In: *Fórum Internacional da Flexibilização do Direito do Trabalho*. Tribunal Superior do Trabalho. Brasília, UniverCidade Editora, 2003.

TAVARES, Maria Conceição. *Ajuste e reestruturação nos países centrais: a modernização conservadora*. *Economia e Sociedade*, Campinas: Instituto de Economia/UNICAMP, n. 01, 1992.

_____. FIORI, José Luís. *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. 5ª edição. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

TIRIBA, Lia Vargas. *Economia Popular e Produção de uma Nova Cultura do Trabalho: contradições e desafios frente à crise do trabalho assalariado*, in *Educação e crise do Trabalho: Perspectivas de final de século*, Org. Gaudêncio Frigotto – Petrópolis, RJ. Vozes, 1998.

VAINER, C. *Controle Político ou utopia experimental?* Boletim Unitrabalho Informa, ano III, n.º 10, Janeiro de 2000.

VASAPOLLO, L. *O trabalho atípico e a precariedade*. São Paulo. Editora Expressão Popular, 2005.

ANEXOS

ANEXO I

Anteprojeto de lei sobre a organização e o funcionamento das Cooperativas de Trabalho elaborado pelo MTE/SENAES

ANTEPROJETO DE LEI Nº.....

Dispõe sobre a organização e o funcionamento das Cooperativas de Trabalho e dá outras providências.

CAPÍTULO I DAS COOPERATIVAS DE TRABALHO

Art. 1º As cooperativas de trabalho são reguladas por esta lei e, no que com ela não colidirem, pelas disposições da Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, e da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil.

Art. 2º Cooperativa de Trabalho é a sociedade constituída livremente por trabalhadores que exerçam a mesma profissão ou atividades similares ou conexas, para o exercício profissional autônomo, em regime de autogestão democrática, sem intervenção de terceiros, com o objetivo de organizar atividades produtivas que visem à melhoria de sua renda, sua situação sócio-econômica, as condições dignas de trabalho e proteção da seguridade social.

Parágrafo único. Considera-se autogestão democrática aquela em que todos os associados têm o direito e o dever de participar de assembléias, de reuniões e de votar.

Art. 3º A autonomia de que trata esta lei deve ser exercida de forma coletiva e coordenada mediante a fixação, em assembléia geral efetivamente representativa e democrática, das regras de funcionamento da cooperativa e da forma de execução dos trabalhos, nos termos desta lei.

Art. 4º As cooperativas de trabalho regem-se pelos princípios previstos na legislação especial e também pelos seguintes:

- I – preservação do caráter fundamental dos direitos sociais e do valor social da livre iniciativa e do trabalho;
- II - não precarização do trabalho;
- III – autonomia e independência;
- IV – autogestão e controle democráticos;
- V - respeito às decisões de assembléia, observado o disposto nesta lei;
- VI – capacitação permanente do sócio, mediante a educação continuada e orientada a alcançar sua qualificação técnico-profissional;
- VII - participação na gestão em todos os níveis de decisão, de acordo com o previsto em lei e no estatuto social;
- VIII – busca do desenvolvimento sustentável para as comunidades em que estão inseridas;
- IX - repartição das sobras, de acordo com o que for decidido em assembléia;
- X – retribuição pessoal diferenciada; e
- XI – filiação dos cooperados à previdência social.

Art. 5º As cooperativas de trabalho podem ser:

I - de produção, aquela em que seus associados contribuem com força de trabalho ou conhecimento técnico para a produção em comum de bens, quando a cooperativa detenha por qualquer forma os meios de produção; e

II - de serviço, aquela constituída por trabalhadores autônomos e especializados, e que detenha, diretamente ou por intermédio dos sócios, os meios e os instrumentos necessários para viabilizar a prestação de serviço acabado a terceiros, desvinculado da atividade fim do contratante.

§ 1º Considera-se serviço acabado o serviço especializado, previsto em contrato, cuja execução se dê sem subordinação jurídica, com autonomia, independência e discricionariedade técnica em relação ao contratante.

§ 2º O estatuto social da cooperativa deverá conter a indicação de seu objeto e da modalidade de organização, sendo obrigatório o uso da expressão “Cooperativa de Trabalho”, na sua razão social.

§ 3º As cooperativas de trabalho não podem ser utilizadas para intermediação de mão-de-obra.

Art. 6º As cooperativas de trabalho serão compostas por, no mínimo, sete sócios.

Art. 7º As cooperativas de trabalho deverão observar as seguintes normas na organização do trabalho de seus filiados:

I – retiradas mensais não inferiores ao piso da categoria do serviço prestado;

II - retirada relativa ao trabalho noturno superior à do diurno, nos termos do estatuto social;

III – jornada diária de prestação de serviço não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, acrescendo-se às retiradas referentes aos serviços excedentes ao menos cinquenta por cento do valor da retirada normal, facultada ainda a compensação de horários, nos termos do estatuto social;

IV – repouso semanal remunerado preferencialmente aos domingos, nos termos do estatuto social;

V – retiradas superiores para atividades noturnas, penosas, insalubres ou perigosas, desde que não constituam a totalidade dos serviços prestados, nos termos do estatuto social;

VI – gozo de férias anuais remuneradas por retirada correspondente à média anual acrescida de, pelo menos, um terço, nos termos do estatuto social;

VII – retirada anual, no mês de dezembro de cada ano, independente da retirada mensal, equivalente a um doze avos das retiradas ocorridas no ano, aplicando-se, no que couber, a Lei nº 4.749, de 12 de agosto de 1965; e

VIII - observância das normas de segurança e medicina do trabalho.

§ 1º Para fazer frente aos direitos reconhecidos nos termos deste artigo, as cooperativas constituirão fundos específicos, com base na receita apurada.

§ 2º O cumprimento das normas de segurança e medicina do trabalho cuja observância deva se dar em ambiente sob administração do tomador de serviços serão de responsabilidade deste.

Art. 8º Fica criado o Conselho Nacional do Cooperativismo de Trabalho, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, composto por representantes do Governo Federal, dos Trabalhadores, dos Empresários e dos Cooperados, com a finalidade de supervisionar e formular políticas de apoio e fomento ao cooperativismo de trabalho.

Parágrafo único. A cooperativa de trabalho deverá registrar-se junto ao Conselho Nacional do Cooperativismo de Trabalho que manterá cadastro público das cooperativas, seus estatutos e relatórios anuais de atividades.

Art. 9º Sem prejuízo da realização anual da Assembléia Geral Ordinária, é obrigatória a realização de assembléias gerais, em periodicidade não superior a noventa dias, nas quais deverão ser debatidos, obrigatoriamente, as contas da cooperativa, o resultado financeiro e econômico, a gestão, a disciplina, a organização do trabalho, além de outros de especial interesse da cooperativa e dos sócios.

§ 1º É obrigatória a participação dos sócios nas assembléias gerais da cooperativa, cabendo aos ausentes justificar suas faltas, sob pena de sanção prevista no estatuto social.

§ 2º As decisões das assembléias gerais somente serão consideradas válidas, quando contarem com a aprovação de, no mínimo, cinquenta por cento mais um dos sócios matriculados na cooperativa.

§ 3º A notificação dos sócios para a assembléia deve ser pessoal. Não sendo isto possível, deve-se publicar o edital de convocação em jornais de grande circulação nas áreas de atuação da cooperativa.

§ 4º As atas de assembleias gerais, dispensado o registro, para serem consideradas autênticas e válidas, deverão ser subscritas pelos sócios, observado o seguinte:

I - para cooperativas com até trinta membros, no mínimo, a metade dos sócios, presentes à assembleia; e

II - para cooperativas com mais de trinta sócios, no mínimo, trinta por cento deles, presentes à assembleia.

§ 5º Comprovada a fraude ou vício nas decisões da assembleia geral, estas serão nulas de pleno direito, aplicando-se, conforme o caso, a legislação civil, penal e trabalhista.

Art. 10. É vedado à cooperativa de trabalho distribuir entre os sócios, taxas, comissões ou verbas de qualquer espécie, exceto a retribuição devida em razão do exercício de sua atividade como sócio, ou por conta de reembolso de despesas comprovadamente realizadas em proveito da cooperativa.

Parágrafo único - O descumprimento desta regra será considerado falta grave cometida pelo beneficiário e por quem autorizou o pagamento, sendo devida a devolução dos valores à cooperativa, com juros, atualização monetária e multa de trinta por cento aplicada sobre o montante do que foi pago indevidamente, sem prejuízo de outras sanções que a assembleia geral decidir aplicar.

Art. 11. As cooperativas de trabalho, observados seus resultados financeiros e econômicos, poderão fixar diferentes *faixas de retiradas*, com base na produção, serviços, funções ou horas trabalhadas.

§ 1º Considera-se também *retirada* o adiantamento das sobras, baseado em estimativa previamente aprovada em assembleia geral.

§ 2º A periodicidade para pagamento aos sócios não poderá exceder a trinta dias.

§ 3º No caso de fixação de faixas de retiradas, a diferença entre as de maior e menor valores não poderá exceder a seis vezes.

Art. 12. A formação e a utilização do capital integralizado deverá observar o disposto no estatuto social e nas decisões das assembleias gerais.

Art. 13. Deverá ser observada a implantação de escrituração simplificada para as cooperativas de trabalho, por parte dos órgãos fazendários.

Art. 14. As cooperativas de trabalho poderão efetuar contratação de empregados em número não superior a dez por cento do número de associados.

Art. 15. A utilização de cooperativas para fraudar a legislação do trabalho acarretará a dissolução da sociedade por decisão judicial, sem prejuízo das sanções penais, civis e administrativas cabíveis.

CAPÍTULO II DA FISCALIZAÇÃO, DAS PENALIDADES E DA APLICAÇÃO DA LEI

Art. 16. A verificação da existência dos requisitos caracterizadores da relação de emprego, previstos nos arts. 2º e 3º da Consolidação das Leis do Trabalho, implicará o reconhecimento do vínculo de emprego entre o trabalhador e a cooperativa.

§ 1º Na contratação de cooperativas, haverá responsabilidade solidária do tomador de serviços e da cooperativa pelas obrigações trabalhistas decorrentes da aplicação do *caput* deste artigo.

§ 2º As cooperativas que intermediarem mão-de-obra e os tomadores de seus serviços estarão sujeitos à multa de R\$ 1.112,23 (mil cento e doze reais e vinte e três centavos) por trabalhador

prejudicado, dobrada na hipótese de reincidência, em favor do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.

Art. 17. As cooperativas de trabalho que contratarem empregados em número superior ao limite previsto no artigo 14 desta Lei estarão sujeitas à multa de R\$ 1.112,23 (mil cento e doze reais e vinte e três centavos) por trabalhador que o superar, dobrada na hipótese de reincidência, em favor do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.

Art. 18. O descumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º sujeitará a cooperativa à multa de R\$ 1.112,23 (mil cento e doze reais e vinte e três centavos).

Art. 19. As penalidades previstas neste capítulo serão aplicadas pela autoridade competente do Ministério do Trabalho e Emprego, de acordo com o estabelecido no Título VII, da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.

Art. 20. Os Administradores responderão pessoalmente pelas multas previstas neste artigo quando a sua incidência decorrer de ato próprio e autônomo, destituído de autorização da assembléia.

Art. 21. As irregularidades constatadas pela fiscalização trabalhista e previdenciária, não sanadas, sem prejuízo da autuação, serão comunicadas ao Ministério Público do Trabalho, ao Ministério Público Federal ou ao Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, no âmbito das respectivas atribuições, que poderão instaurar os procedimentos de sua competência.

CAPÍTULO III DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 22. Fica estabelecido o prazo de meses para que as cooperativas de trabalho atualmente registradas nos órgãos competentes reformulem os seus estatutos, adaptando-os ao disposto na presente Lei, bem como efetuem o registro junto ao Conselho Nacional de Cooperativismo do Trabalho.

Art. 23. Compete à Justiça do Trabalho julgar os conflitos decorrentes da aplicação da presente lei.

Art. 24. O *caput* do art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 5º A ação principal e a cautelar poderão ser propostas pelo Ministério Público, pela União, pelos Estados e Municípios. Poderão também ser propostas por autarquia, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista, sindicato ou associação que: (NR)”

Art. 25. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 26. Fica revogado o parágrafo único do art. 442 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.

Brasília, de de 2005.

ANEXO II

Anteprojeto de lei sobre a organização e o funcionamento das Cooperativas de Trabalho elaborado pelo FBES

ANTEPROJETO DE LEI Nº

Dispõe sobre a organização e o funcionamento das cooperativas de trabalho e dá outras providências.

CAPÍTULO I

DAS COOPERATIVAS DE TRABALHO

Art. 1º As cooperativas de trabalho são reguladas por esta lei e, no que com ela não colidirem, pelas disposições da Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, e da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil.

Art. 2º Considera-se Cooperativa de Trabalho a sociedade constituída, nos termos desta lei, por trabalhadores, para o exercício profissional em comum, que executem, com autonomia, atividades similares ou conexas, em regime de autogestão democrática, sem ingerência de terceiros, com a finalidade de melhorar sua condição econômica e as condições gerais de trabalho.

Art. 3º A autonomia de que trata esta lei deve ser exercida de forma coletiva e coordenada mediante a fixação, em assembléia geral efetivamente representativa e democrática, das regras de funcionamento da cooperativa e da forma de execução dos trabalhos, nos termos desta lei.

Art. 4º As cooperativas de trabalho regem-se pelos princípios previstos na legislação especial e também pelos seguintes:

I – preservação do caráter fundamental dos direitos sociais e do valor social da livre iniciativa e do trabalho;

II - não precarização do trabalho;

III – autonomia e independência;

IV – autogestão e controle democráticos;

V – cumprimento das decisões de assembléia, observado o disposto nesta lei;

VI – capacitação permanente do sócio, mediante a educação continuada e orientada a alcançar sua qualificação técnico-profissional e gerencial;

VII - participação na gestão em todos os níveis de decisão, de acordo com o previsto em lei e no estatuto social;

VIII – busca do desenvolvimento sustentável e efetivação dos princípios da economia solidária às comunidades em que estejam inseridas;

IX - destino das sobras, de acordo com o que for decidido em assembléia;

X – filiação dos cooperados à previdência social.

Art. 5º As cooperativas de trabalho podem ser:

I - de produção, aquela em que seus sócios contribuem com força de trabalho e/ou conhecimento técnico para a produção em comum de bens, quando a cooperativa detenha por qualquer forma os meios de produção; e

II - de serviço, aquela constituída por trabalhadores autônomos, e que detenha, diretamente ou por intermédio dos sócios, os meios e os instrumentos necessários para viabilizar a prestação de serviço acabado a terceiros.

§ 1º Considera-se serviço acabado o serviço especializado, previsto em contrato, cuja execução se dê sem subordinação jurídica, com autonomia, independência e discricionariedade técnica em relação ao contratante.

§ 2º O estatuto social da cooperativa deverá conter a indicação de seu objeto, sendo obrigatório o uso da expressão “Cooperativa de Trabalho”, na sua razão social.

§ 3º As cooperativas de trabalho não podem ser utilizadas para intermediação de mão-de-obra.

Art. 6º As cooperativas de trabalho serão compostas por, no mínimo, cinco sócios, observado o disposto nesta lei.

§ 1º As cooperativas compostas por até quinze sócios deverão estabelecer nos seus estatutos as regras de funcionamento da fiscalização da administração, facultada a constituição do Conselho Fiscal.

§ 2º As cooperativas compostas com mais de quinze sócios deverão observar o disposto no Artigo 56, da Lei 5764, de 16 de dezembro de 1971.

§ 3º Fica assegurado aos sócios, a qualquer tempo, o acesso a toda a documentação da cooperativa, ressalvada a obrigatoriedade de sigilo em relação a terceiros, sob pena de responsabilidade.

Art. 7º As cooperativas de trabalho atenderão aos princípios da economia solidária e buscarão o alcance de benefícios para os cooperados, em níveis equivalentes ou superiores aos da legislação trabalhista em vigor.

§ 1º As cooperativas de trabalho, de acordo com suas condições financeiras e econômicas, constituirão fundos específicos, nos termos do estatuto social, para garantir os benefícios aos sócios.

§ 2º As normas sobre segurança e medicina do trabalho são obrigatórias a cooperativas de trabalho, ressalvando-se que, quando os serviços forem realizados em ambiente sob administração do tomador de serviços, serão de responsabilidade deste.

§ 3º O Ministério do Trabalho e Emprego deverá, no prazo de noventa dias, editar norma específica sobre segurança e medicina do trabalho, para atender aos propósitos desta lei.

Art. 8º Sem prejuízo da realização anual da Assembléia Geral Ordinária, é obrigatória a realização de assembléias gerais, em periodicidade não superior a noventa dias, nas quais deverão ser debatidos, obrigatoriamente, as contas da cooperativa, o resultado financeiro e econômico, a gestão, a disciplina, a organização do trabalho, além de outros de especial interesse da cooperativa e dos sócios.

§ 1º Os sócios deverão participar das assembléias gerais da cooperativa, cabendo aos ausentes justificar suas faltas, sob pena de sanção prevista no estatuto social.

§ 2º As decisões das assembléias gerais serão consideradas válidas, quando contarem com a aprovação de, no mínimo, cinquenta por cento mais um dos sócios matriculados na cooperativa.

§ 3º A forma de notificação aos sócios para participação da assembléia geral deve observar as seguintes regras:

I- Realizar-se com, pelo menos, três dias úteis de antecedência.

II- Os sócios serão notificados, pessoalmente, mediante entrega da cópia do edital.

III- Quando não for possível a notificação pessoal, deverá ser enviada cópia do edital para o endereço do domicílio do sócio;

IV- Na impossibilidade de se realizar o quanto dispõem os incisos II e III deste parágrafo, deverá ser publicado o edital em jornal de circulação na região onde está a sede da cooperativa.

§ 4º As atas de assembléias gerais, dispensado o registro, para serem consideradas autênticas e válidas, deverão ser assinadas pelos sócios, observado o seguinte:

I - para cooperativas com até trinta membros, no mínimo, a metade dos sócios, presentes à assembléia; e

II - para cooperativas com mais de trinta sócios, no mínimo, trinta por cento deles, presentes à assembléia.

§ 5º Comprovada a fraude ou vício nas decisões da assembléia geral, estas serão nulas de pleno direito, aplicando-se, conforme o caso, a legislação civil, penal e trabalhista.

Art. 9º É vedado à cooperativa de trabalho distribuir entre os sócios, taxas, comissões ou verbas de qualquer espécie, exceto a retribuição devida em razão do exercício de sua atividade como sócio, ou por conta de reembolso de despesas comprovadamente realizadas em proveito da cooperativa.

Parágrafo Único - O descumprimento desta regra será considerado falta grave cometida pelo beneficiário e por quem autorizou o pagamento, sendo devida a devolução dos valores à cooperativa,

com juros, atualização monetária e multa de trinta por cento aplicada sobre o montante do que foi pago indevidamente, sem prejuízo de outras sanções que a assembléia geral decidir aplicar.

Art. 10. As cooperativas de trabalho, observados seus resultados financeiros e econômicos, poderão fixar diferentes *faixas de retiradas*, com base na produção, serviços, funções ou horas trabalhadas.

§ 1º Considera-se também *retirada* o adiantamento das sobras, baseado em estimativa previamente aprovada em assembléia geral.

§ 2º A periodicidade para pagamento aos sócios não poderá exceder a trinta dias.

§ 3º No caso de fixação de faixas de retiradas, a diferença entre as de maior e menor valores não poderá exceder a seis vezes.

Art. 11 A formação e a utilização do capital integralizado deverá observar o disposto no estatuto social e as decisões das assembléias gerais.

Art. 12 Deverá ser observada a implantação de escrituração simplificada para as cooperativas de trabalho, inclusive por parte dos órgãos fazendários, cujas regras deverão ser regulamentadas, no prazo de cento e vinte dias a contar da entrada em vigor desta lei.

Art. 13 As cooperativas de trabalho poderão efetuar contratação de empregados em número não superior a trinta por cento do número de associados.

Art. 14 As cooperativas de trabalho estão obrigadas a registrar-se, exclusivamente, no Registro Civil das Pessoas Jurídicas.

Parágrafo Único – Caberá ao Departamento Nacional dos Registros do Comércio do Ministério da Indústria e Comércio, no prazo de noventa dias, estabelecer as regras para a transferência dos registros realizados nas juntas comerciais dos Estados até a data da promulgação desta lei.

Art. 15 A utilização de cooperativas para fraudar a legislação do trabalho acarretará a dissolução da sociedade por decisão judicial, sem prejuízo das sanções penais, civis e administrativas cabíveis.

Art. 16 As cooperativas de trabalho poderão excluir da base de cálculo, para efeito de fixação de sua contribuição previdenciária, as sobras e remunerações pagas periodicamente a seus sócios.

Parágrafo Único – Os sócios de cooperativas de trabalho fazem jus ao auxílio-acidente.

CAPÍTULO II

PROGRAMA NACIONAL DE FOMENTO ÀS COOPERATIVAS DE TRABALHO - PRONACOOP

Art. 17 Fica instituído o Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho - PRONACOOP, que contará com apoio dos poderes públicos, em suas diferentes esferas, em parceria com organizações da iniciativa privada.

§ 1º Somente a cooperativa de trabalho que destinar estatutariamente, ao menos, 30%, no caso da cooperativa de produção, ou 20%, no caso da cooperativa de serviços, do montante de suas sobras para reinvestimento em melhorias de sua própria organização, como novos equipamentos, processos produtivos e tecnologias, treinamento profissional, dentre outros, será integrada ao referido programa especial.

§ 2º O Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho - PRONACOOP contemplará, entre outras, as seguintes iniciativas:

I - linhas de créditos com juros fixados pela TJLP acrescida de 1%, ao ano, cujos recursos deverão ser investidos integralmente para o desenvolvimento da gestão e dos negócios realizados pelo empreendimento, vedado o repasse destes recursos aos membros da cooperativa;

II - *fundo de aval* para empréstimos ou para se proporcionar garantia em contratos que sejam do interesse do empreendimento;

III - *cursos e treinamentos* gratuitos ou subsidiados, aos seus integrantes;

IV - *criação de feiras de negócios* para propiciar a comercialização de produtos e serviços;

V - *convênios, parcerias e contratos* com os *poderes públicos*, em condições favoráveis.

§ 3º Terá prioridade no PRONACOOP a constituição de *termos de parceria* com entidades, qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, constituídas por universidades, sindicatos ou ligadas ao movimento cooperativista e de economia solidária, além de outras, para promover incubagem de empreendimentos autogestionários, observado o seguinte:

I- É vedado aos dirigentes das entidades que obtiverem a qualificação de OSCIP participar como membros das cooperativas incubadas;

II- É vedado restringir as atividades de fomento aos integrantes das categorias ou classes correspondentes às entidades qualificadas como OSCIP.

III- Caberá à SENAES – Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e emprego fixar as regras para a efetivação dos termos de parceria de que trata esta lei.

IV- Para a promoção da incubagem, as entidades apresentarão projetos específicos de formação em cooperativismo.

V- Os projetos objetivarão necessariamente a formação e capacitação de trabalhadores, para a constituição de empreendimentos autogestionários, especialmente cooperativas de produção ou de serviços.

§ 4º São prioritariamente destinatários do PRONACOOP trabalhadores desempregados, informais ou aqueles que desejem assumir o controle e gestão de empreendimentos privados.

Art. 18 O PRONACOOP deverá constituir programa especial para assistência às cooperativas que concluírem a fase de incubação, mediante a adoção de mecanismos para a formação continuada, capacitação e treinamento profissional, assistência técnica, além de outras demandas de seu interesse, desde que sejam fixadas contrapartidas razoáveis pelas cooperativas.

Parágrafo Único - O programa especial de que trata este artigo deverá atender também as cooperativas de trabalho que não foram incubadas pelo PRONACOOP.

Art. 19 O PRONACOOP deverá dispor de linha de financiamento especial para aquisição de bens essenciais ao exercício da atividade fim da cooperativa, bem como para capital de giro, condicionada a liberação dos recursos à apresentação de relatório de viabilidade econômica e financeira a ser aprovado pelo Conselho Deliberativo Bipartite ou por pessoa ou entidade credenciadas.

Parágrafo Único – Os recursos de que trata este artigo deverão ser utilizados para atender também as cooperativas de trabalho que não foram incubadas pelo PRONACOOP.

Art. 20 Será constituído um Conselho Deliberativo Bipartite, composto pelos representantes do Ministério do Trabalho e Emprego e das entidades de representação nacional das cooperativas ao qual caberá a fixação das diretrizes e critérios para implementação do PRONACOOP, seu orçamento anual, bem como o acompanhamento e avaliação.

Parágrafo Único - O conselho de que trata este artigo será instalado junto ao Ministério do Trabalho e Emprego, a qual caberá a execução do programa.

Art. 21 Fica o Poder Executivo autorizado a conceder subvenção econômica, na modalidade de Bolsa de Formação em Economia Solidária, para os trabalhadores beneficiados pelos projetos de que trata esta lei.

§ 1º As bolsas serão pagas mensalmente aos trabalhadores vinculados aos projetos, em período nunca superior a vinte e quatro meses.

§ 2º Os recursos para o pagamento das bolsas serão repassados para as entidades, qualificadas como OSCIP, por meio de parceiras, nos termos definidos nos respectivos projetos de incubagem.

Art. 22 As ações desenvolvidas no âmbito do PRONACOOP serão financiadas com recursos provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – SESCOOP e do montante das multas aplicadas em face do descumprimento desta lei.

Art. 23 As cooperativas de trabalho deverão constituir, a partir de suas entidades de representação, fundos para investimentos em projetos de responsabilidade social.

Art. 24 É livre a organização e representação das cooperativas de trabalho.

CAPÍTULO III

DA FISCALIZAÇÃO, DAS PENALIDADES E DA APLICAÇÃO DA LEI

Art. 25 A verificação da existência dos requisitos caracterizadores da relação de emprego, previstos nos Artigos 2º e 3º da Consolidação das Leis do Trabalho, implicará o reconhecimento do vínculo de emprego entre o trabalhador e a cooperativa.

§ 1º Na contratação de cooperativas de trabalho para prestar serviços no estabelecimento do tomador, haverá responsabilidade solidária pelas obrigações trabalhistas decorrentes da aplicação do *caput* deste artigo.

§ 2º As cooperativas que intermediarem mão-de-obra e os tomadores de seus serviços estarão sujeitos à multa de R\$ 1.112,23 (mil cento e doze reais e vinte e três centavos) por trabalhador prejudicado, dobrada na hipótese de reincidência, em favor do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.

Art. 26 As cooperativas de trabalho que contratarem empregados em número superior ao limite previsto no Artigo 13 desta Lei estarão sujeitas à multa de R\$ 1.112,23 (mil cento e doze reais e vinte e três centavos) por trabalhador que o superar, dobrada na hipótese de reincidência, em favor do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.

Art. 27 As penalidades previstas neste capítulo serão aplicadas pela autoridade competente do Ministério do Trabalho e Emprego, de acordo com o estabelecido no Título VII, da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.

Art. 28. Os administradores responderão pessoalmente pelas multas previstas neste artigo quando a sua incidência decorrer de ato próprio e autônomo, destituído de autorização da assembleia.

Art. 29. As irregularidades constatadas pela fiscalização trabalhista e previdenciária, não sanadas, sem prejuízo da autuação, serão comunicadas ao Ministério Público do Trabalho, ao Ministério Público Federal ou ao Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, no âmbito das respectivas atribuições, que poderão instaurar os procedimentos de sua competência.

CAPÍTULO IV

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 30 Fica estabelecido o prazo de doze meses para que as cooperativas de trabalho atualmente registradas nos órgãos competentes reformulem os seus estatutos, adaptando-os ao disposto na presente Lei.

Art. 31 Compete à Justiça do Trabalho julgar os conflitos decorrentes da aplicação da presente lei.

Art. 32. O *caput* do art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 5º A ação principal e a cautelar poderão ser propostas pelo Ministério Público, pela União, pelos Estados e Municípios. Poderão também ser propostas por autarquia, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista, sindicato ou associação que: (NR)”

Art. 33 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 34 Fica revogado o parágrafo único do art. 442 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.

Brasília, de de 2005.

ANEXO III

Projeto de Lei encaminhado pelo Governo Federal ao Congresso Nacional, com o objetivo de regular a organização e funcionamento das cooperativas de trabalho

PROJETO DE LEI Nº 7009/2006

Dispõe sobre a organização e o funcionamento das cooperativas de trabalho, institui o Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho - PRONACOOP e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I

DAS COOPERATIVAS DE TRABALHO

Art. 1º A cooperativa de trabalho é regulada por esta Lei e, subsidiariamente, pelas Leis nos 5.764, de 16 de dezembro de 1971, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

Art. 2º Cooperativa de trabalho é a sociedade constituída por trabalhadores, visando o exercício profissional em comum, para executar, com autonomia, atividades similares ou conexas, em regime de autogestão democrática, sem ingerência de terceiros, com a finalidade de melhorar as condições econômica e de trabalho de seus associados.

Parágrafo único. A autonomia de que trata o caput deve ser exercida de forma coletiva e coordenada, mediante a fixação, em assembléia geral efetivamente representativa e democrática, das regras de funcionamento da cooperativa e da forma de execução dos trabalhos, nos termos desta Lei.

Art. 3º A cooperativa de trabalho rege-se pelos seguintes princípios:

- I - preservação dos direitos sociais, do valor social do trabalho e da livre iniciativa;
- II - não-precarização do trabalho;
- III - autonomia e independência;
- IV - autogestão e controle democráticos;
- V - respeito às decisões de assembléia, observado o disposto nesta Lei;
- VI - capacitação permanente do associado, mediante a educação continuada e orientada a alcançar sua qualificação técnico-profissional;
- VII - participação na gestão em todos os níveis de decisão, de acordo com o previsto em lei e no estatuto social; e
- VIII - busca do desenvolvimento sustentável para as comunidades em que estão inseridas.

Art. 4º A cooperativa de trabalho pode ser:

- I - de produção, quando seus associados contribuem com trabalho para a produção em comum de bens e detêm os meios de produção a qualquer título; e
- II - de serviço, quando constituída por trabalhadores autônomos para viabilizar a prestação de serviço acabado a terceiros, desvinculado dos objetivos e atividades finalísticas do contratante.

Parágrafo único. Considera-se serviço acabado aquele que, previsto em contrato, é executado sem a presença dos requisitos da relação de emprego.

Art. 5º A cooperativa de trabalho não pode ser utilizada para intermediação de mão-de-obra

subordinada.

Art. 6o A cooperativa de trabalho é constituída por, no mínimo, cinco associados, observado o disposto nesta Lei.

Art. 7o A cooperativa de trabalho deve garantir aos filiados retiradas proporcionais às horas trabalhadas, não inferiores ao piso da categoria profissional.

Art. 8o A cooperativa de trabalho deve observar as normas de saúde e segurança do trabalho previstas na Consolidação das Leis do Trabalho.

Art. 9o O contratante da cooperativa de serviço responde solidariamente pelo cumprimento das normas de segurança e saúde do trabalho, quando os serviços forem prestados no seu estabelecimento.

Art. 10. Para assegurar os direitos dos associados, a cooperativa constituirá fundos específicos, com base na receita apurada.

CAPÍTULO II DO FUNCIONAMENTO DAS COOPERATIVAS DE TRABALHO

Art. 11. O estatuto social da cooperativa de trabalho deve identificar o seu objeto.

Parágrafo único. É obrigatório o uso da expressão "Cooperativa de Trabalho" na razão social da cooperativa.

Art. 12. Sem prejuízo da assembléia geral ordinária anual, é obrigatória a realização de assembléias gerais, em periodicidade não superior a noventa dias, nas quais serão debatidos as contas da cooperativa, o resultado financeiro e econômico, a gestão, a disciplina e a organização do trabalho.

§ 1o O destino das sobras líquidas será decidido em assembléia.

§ 2o Os associados devem participar das assembléias gerais, cabendo aos ausentes justificar eventual falta, sob pena de sanção prevista no estatuto social.

§ 3o As decisões das assembléias gerais serão consideradas válidas quando contarem com a aprovação da maioria absoluta dos associados.

§ 4o A validade da ata de assembléia geral depende da subscrição de, pelo menos, trinta por cento dos associados presentes à assembléia, dispensado o registro.

§ 5o Comprovada fraude ou vício nas decisões da assembléia geral, serão elas nulas de pleno direito, aplicando-se, conforme o caso, a legislação civil, penal e trabalhista.

Art. 13. A notificação dos associados para participação da assembléia geral será pessoal e ocorrerá com antecedência mínima de dez dias de sua realização.

§ 1o Na impossibilidade de notificação pessoal, a notificação dar-se-á por via postal, respeitada a antecedência prevista no caput.

§ 2o Na impossibilidade de realização das notificações pessoal e postal, os associados serão notificados mediante edital afixado na sede e em outros locais previstos nos estatutos ou publicado em jornal de circulação na região da sede da cooperativa, respeitada a antecedência prevista no caput.

Art. 14. É vedado à cooperativa de trabalho distribuir verbas de qualquer espécie entre os associados, exceto a retirada devida em razão do exercício de sua atividade profissional ou retribuição por conta de reembolso de despesas comprovadamente realizadas em proveito da cooperativa.

Parágrafo único. O descumprimento da disposição do caput deste artigo será considerado falta grave cometida pelo beneficiário e por quem autorizou o pagamento, sendo devida a devolução dos valores à cooperativa, com juros, atualização monetária e multa de trinta por cento aplicada sobre o montante

do que foi pago indevidamente, sem prejuízo de outras sanções, previstas no estatuto social e na Lei.

Art. 15. A cooperativa de trabalho pode fixar, em assembléia, diferentes faixas de retirada.

§ 1o Considera-se também retirada o adiantamento das sobras líquidas, baseado em estimativa previamente aprovada em assembléia geral.

§ 2o No caso de fixação de faixas de retirada, a diferença entre as de maior e menor valores não poderá exceder seis vezes.

Art. 16. A utilização do capital integralizado deverá observar o disposto no estatuto social e nas decisões das assembléias gerais.

Art. 17. O conselho de administração será composto por, no mínimo, três associados, eleitos pela assembléia geral, para um prazo de gestão não superior a quatro anos, sendo obrigatória a renovação de, no mínimo, um terço do colegiado.

Art. 18. A cooperativa de trabalho constituída por até quinze associados pode estabelecer para o conselho de administração composição distinta da prevista nesta Lei, dispensada da constituição de conselho fiscal, de acordo com o disposto no art. 56 da Lei no 5.764, de 1971.

CAPÍTULO III DA FISCALIZAÇÃO E DAS PENALIDADES

Art. 19. A utilização de cooperativa de trabalho para fraudar a legislação trabalhista acarretará a dissolução judicial da sociedade, sem prejuízo das sanções penais, civis e administrativas cabíveis.

Parágrafo único. São legitimados para propor a ação de que trata o caput qualquer associado e o Ministério Público do Trabalho.

Art. 20. A verificação da existência dos requisitos da relação de emprego, previstos nos arts. 2o e 3o da Consolidação das Leis do Trabalho, implicará o reconhecimento do vínculo de emprego entre:

- I - o trabalhador e o tomador de serviços na cooperativa de serviço; e
- II - o trabalhador e a cooperativa na cooperativa de produção.

Parágrafo único. A cooperativa de serviço responde solidariamente com o tomador de serviços pelas obrigações trabalhistas.

Art. 21. Cabe ao Ministério do Trabalho e Emprego, no âmbito de sua competência, a fiscalização do cumprimento do disposto nesta Lei.

§ 1o A cooperativa de trabalho que intermediar mão-de-obra subordinada e os tomadores de seus serviços estarão sujeitos à multa de R\$ 1.113,00 (mil cento e treze reais) por trabalhador prejudicado, dobrada na reincidência, a ser revertida em favor do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT.

§ 2o As penalidades serão aplicadas pela autoridade competente do Ministério do Trabalho e Emprego, de acordo com o estabelecido no Título VII da Consolidação das Leis do Trabalho.

Art. 22. As irregularidades constatadas pela fiscalização trabalhista e previdenciária, sem prejuízo da autuação, serão comunicadas ao Ministério Público do Trabalho, ao Ministério Público Federal ou ao Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

CAPÍTULO IV

DO PROGRAMA NACIONAL DE FOMENTO ÀS COOPERATIVAS DE TRABALHO – PRONACOOOP

Art. 23. Fica instituído, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, o Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho - PRONACOOOP, com a finalidade de promover o

desenvolvimento e a melhoria do desempenho econômico da cooperativa de trabalho.

Parágrafo único. O PRONACOOOP será constituído pelas seguintes ações:

I - apoio à elaboração de diagnóstico e plano de desenvolvimento institucional para as cooperativas de trabalho dele participantes;

II - apoio à realização de acompanhamento técnico, por entidade especializada, para fortalecimento financeiro e de gestão, bem como qualificação dos recursos humanos;

III - viabilização de linhas de crédito; e

IV - outras que venham a ser definidas por seu Comitê Gestor no cumprimento da finalidade estabelecida no caput.

Art. 24. Fica criado o Comitê Gestor do PRONACOOOP, com as seguintes atribuições:

I - acompanhar a implementação das ações previstas nesta Lei;

II - propor as diretrizes nacionais para o PRONACOOOP;

III - propor normas operacionais para o PRONACOOOP, inclusive os critérios de inscrição; e

IV - receber, analisar e elaborar proposições direcionadas ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT.

Parágrafo único. A composição, organização e funcionamento do Comitê Gestor serão estabelecidos em regulamento.

Art. 25. O Ministério do Trabalho e Emprego poderá celebrar convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos que objetivem a cooperação técnico-científica com órgãos do setor público e entidades privadas sem fins lucrativos, no âmbito do PRONACOOOP.

Art. 26. As despesas decorrentes da implementação do PRONACOOOP correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas anualmente ao Ministério do Trabalho e Emprego.

Art. 27. Os recursos destinados às linhas de crédito do PRONACOOOP serão provenientes do FAT.

Parágrafo único. O CODEFAT apreciará o orçamento anual do PRONACOOOP e disciplinará as condições de repasse de recursos, de financiamento ao tomador final e de habilitação das instituições que deverão assegurar a sua operacionalização.

Art. 28. Fica permitida a realização de operações de crédito a empreendimentos inscritos no âmbito do PRONACOOOP sem a exigência de garantias reais, que podem ser substituídas por outras alternativas a serem definidas pelas instituições financeiras operadoras, observadas as condições estabelecidas em regulamento.

Parágrafo único. São autorizadas a operar o PRONACOOOP as instituições financeiras oficiais de que trata a Lei no 8.019, de 11 de abril de 1990.

CAPÍTULO V DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 29. A cooperativa de trabalho constituída antes da vigência desta Lei tem prazo de doze meses para adequar os seus estatutos às disposições nela previstas.

Art. 30. A cooperativa de trabalho tem até trinta e seis meses, a contar da publicação desta Lei ou de sua constituição, para assegurar aos associados a garantia prevista no art. 7o.

Art. 31. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 32. Fica revogado o parágrafo único do art. 442 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943.

Brasília,

EM Nº 13/MTE

Brasília, 03 DE MAIO DE 2006

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,
Submeto à elevada consideração de Vossa Excelência o anexo anteprojeto de lei que dispõe sobre a organização e o funcionamento das Cooperativas de Trabalho, institui o Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho - PRONACOOOP e dá outras providências.

2. O cooperativismo é um fenômeno social e econômico cujas raízes históricas datam de meados do século XIX e tem como lema a solidariedade econômica e social pelo trabalho em comum.

Surge, historicamente, como alternativa ao emprego, caracterizada pela coletivização da propriedade dos bens de produção, autogestão coletiva e repartição coletiva dos resultados da produção.

3. A Constituição da República Federativa do Brasil determina, no § 2º do artigo 174, que a lei apóie e estimule o cooperativismo e outras formas de associativismo, ficando claro que as cooperativas revelam-se como um instrumento de desenvolvimento local e regional que permite o estabelecimento de formas democráticas no espaço da produção e, por isso, devem ser aprendidas como um valioso recurso no processo de construção da cidadania.

4. Desde a publicação da Lei nº 8.949/94, porém, sérias ameaças ao cooperativismo e aos direitos trabalhistas materializaram-se por meio da criação de cooperativas que, no processo de terceirização largamente instalado nas empresas brasileiras, vêm substituindo postos formais de emprego e inserindo trabalhadores subordinados no mercado de trabalho, tolhendo-lhes, todavia, o acesso aos direitos sociais.

É a mercancia da mão-de-obra que não cria oportunidades novas, mas, ao contrário, torna precários os postos de emprego, de forma nunca vista em nosso país.

5. A par da necessidade de se regulamentar adequadamente o fenômeno de terceirização nas empresas, faz-se, premente, o regramento do cooperativismo de trabalho que, como se sabe, está na própria raiz das virtudes e dos problemas acima apontados.

6. A presente proposta visa a coibir as fraudes, vedando, terminantemente, a intermediação de mão-de-obra sob o subterfúgio das cooperativas de trabalho. Esta prática abusiva vem se revelando como meio degradante de prestação de trabalho, uma vez que o trabalhador presta serviços em condições próprias de emprego, privado dos direitos reconhecidos pela Constituição Federal e pela legislação trabalhista.

7. Estas cooperativas de intermediação de mão-de-obra apresentam mera aparência de cooperativas, uma vez, não obstante formalizem-se como tal, obedecendo aos requisitos legais para tanto, substancialmente não o são, pois o trabalhador "cooperado" que presta serviços pessoais e subordinados a terceiros, nada mais é, senão empregado. Sua força de trabalho transfere lucro aos tomadores, o que é compatível com o vínculo de emprego, mas não com o cooperativismo. Trata-se, portanto, de emprego precário, porque não protegido pelos direitos sociais que lhe seriam inerentes.

8. A Organização Internacional do Trabalho, em conferência realizada em julho de 2002, em Genebra, editou o texto da Recomendação 193, cujo tema é o cooperativismo. O item 8.1, b daquela Recomendação, assim estabelece:

"8.1) As políticas nacionais deveriam nomeadamente: (...)

b) velar para que não se possam criar ou utilizar cooperativas para iludir a legislação do trabalho nem para estabelecer relações de trabalho dissimuladas, e lutar contra as pseudo-cooperativas, que violam

os direitos dos trabalhadores, velando para que a legislação do Trabalho seja aplicada em todas as empresas."

9. Esse item reflete a aspiração da comunidade internacional no sentido de repudiar a alienação do trabalho humano, desprotegida dos direitos universais historicamente consagradas, e a utilização dos ideais cooperativistas como um pretexto para aviltamento deste mesmo trabalho humano.

10. Entretanto, as cooperativas de trabalho são uma realidade incontestável, nos dias de hoje. Atuando de maneira correta e dentro da lei, podem revelar importante alternativa para geração de trabalho e renda às pessoas.

11. A presente medida legal parte do pressuposto, amadurecido nos estudos teóricos do cooperativismo, de que as formas de associação cooperativista de trabalho dividem-se em duas vertentes, quais sejam a cooperativa de produção e a cooperativa de serviço. A primeira caracteriza-se por um processo em que os trabalhadores detêm os bens de produção e, sob a forma de autogestão, oferecem ao mercado produtos acabados. A segunda notabiliza-se pela cooperação de trabalhadores para potencializar a sua capacidade de captação de clientes e qualificação profissional, com intuito de oferecer ao mercado serviço acabado e livre de ingerência de terceiros.

12. A proposta de lei ora apresentada tem a finalidade de criar as condições jurídicas para proporcionar o adequado funcionamento destas sociedades, de maneira a melhorar a condição econômica e as condições gerais de trabalho de seus sócios.

13. Para tanto, faz-se necessário reconhecer efetividade dos modernos princípios que devem fundamentar e orientar o funcionamento destas cooperativas. Neste sentido, a proposta destaca aqueles considerados essenciais, cuja rigorosa observância é condição para a existência de autênticas cooperativas de trabalho.

14. O ordenamento jurídico, conforme previsto na Constituição Federal, em seu Artigo 5º, XVIII, prevê que "a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento".

O papel da lei, portanto, deverá ser o de estabelecer os contornos para o correto funcionamento das cooperativas, dispondo sobre as regras a serem adotadas para se assegurar a aplicação dos princípios cooperativos.

15. A proposta de lei especial ressalva a preexistência das leis gerais que versam sobre o tema, prevendo expressamente a aplicação subsidiária da Lei Geral do Cooperativismo - Lei nº 5.764/71 e do Código Civil - Lei nº 10.406/2002.

16. Cuida-se também da fixação do conceito jurídico de cooperativa de trabalho, de onde se evidencia que os trabalhadores deverão executar suas tarefas sem a ingerência de terceiros, com autonomia, exercida de forma coletiva e coordenada, ou seja, mediante a fixação, em assembléia geral efetivamente representativa e democrática, das regras de funcionamento da cooperativa e da forma de execução dos trabalhos.

17. A assembléia geral assume proeminência nunca antes experimentada. Se a cooperativa afigura-se como a união de esforços entre seus membros, deve-se evidenciar, na prática, a *affectio societatis*. Isto significa que o funcionamento, de fato, deva se dar como sociedade, exigindo-se, portanto, a real participação de seus integrantes nos destinos do empreendimento. Assim, a lei procura, de todas as maneiras e formas, prestigiar a assembléia como sendo o grande momento de reunião dos sócios para decidirem sobre seus interesses. As assembléias gerais deverão ser efetivamente democráticas e representativas; fixar as regras de funcionamento, a forma de execução dos trabalhos e até uma garantia de uma retirada mensal não inferior aos rendimentos auferidos por trabalhadores da categoria profissional vinculada ao serviço prestado; realiza-se em periodicidade não superior a noventa dias; contar com a real participação dos sócios, cujo comparecimento será obrigatório; e suas decisões, para serem válidas, deverão obter a aprovação da maioria absoluta de seus integrantes. Além disto, a exigência de convocação dos sócios por notificação pessoal garante o caráter democrático e participativo das decisões assembleares. As atas devem ser assinadas por, no mínimo 30% (trinta por cento) dos sócios e não há mais a necessidade de seu registro no órgão competente.

18. Neste sentido, e com o objetivo de combater a precarização do trabalho neste ambiente, determina-se que as cooperativas de trabalho assegurem um conteúdo mínimo de direitos aos seus cooperados, que serão custeados por fundos específicos da própria cooperativa, formados a partir da receita apurada. Reconhecendo o desafio econômico que a garantia de tais direitos representará para algumas cooperativas, a lei concede um prazo de até trinta e seis meses para que elas assegurem aos seus sócios a retirada mínima.

19. É preciso ainda promover o desenvolvimento e a melhoria do desempenho econômico das cooperativas de trabalho, a fim de garantir aos seus membros condições dignas de trabalho e de remuneração. Para tanto, o projeto de lei institui o PRONACCOOP - Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho. Caberá ao PRONACCOOP propiciar instrumentos e ações de estímulo às cooperativas de trabalho, permitindo-lhes melhorar continuamente o seu desempenho econômico, mediante acompanhamento técnico, qualificação de recursos humanos e oferta de linhas de crédito diferenciadas.

20. A lei vedará, ainda, a distribuição, entre sócios, de taxas, comissões ou verbas de qualquer espécie, exceto a retribuição devida em razão do exercício de sua atividade como sócio, ou por conta de reembolso de despesas comprovadamente realizadas em proveito da cooperativa. Visa tal dispositivo a coibir fraudes e assegurar aplicação do princípio da participação econômica dos membros de forma equânime, sem distorções.

21. Propõe-se reduzir o número mínimo de sócios para cinco, como incentivo à formação das pequenas cooperativas.

22. Distingue-se de maneira especial o tratamento que passa a adotar para os pagamentos periódicos realizados aos sócios das cooperativas. Observando seus resultados financeiros e econômicos, poderão estas fixar diferentes faixas de retiradas, com base em critérios a serem estabelecidos em assembléia. As retiradas consistem na retribuição devida aos integrantes da sociedade, de acordo com as tais faixas. E, visando impedir as distorções, determinará que, em havendo tais faixas, a diferença entre as de maior e menor valores não poderá exceder a seis vezes.

23. A lei prevê, ainda, hipótese de ilícito administrativo pertinente à utilização fraudulenta da cooperativa, no escopo de coibir a utilização destas como formas nefastas de precarização do trabalho e de burlar à legislação trabalhista. Neste mesmo contexto, determina-se a possibilidade de dissolução judicial da cooperativa utilizada como fraude à legislação trabalhista.

24. Enfim, o presente anteprojeto de lei tem como objetivo a criação de um ambiente jurídico que possibilite o desenvolvimento do verdadeiro cooperativismo de trabalho por intermédio da existência de instrumentos jurídicos que afastem a utilização desta forma de organização dos trabalhadores como mecanismo de precarização da legislação laboral. Ao mesmo tempo, busca-se garantir que o Estado impulse por múltiplas ações o crescimento dessas organizações de economia solidária.

Estas são, Senhor Presidente, as razões que justificam o encaminhamento do presente anteprojeto de lei, que ora submeto à consideração de Vossa Excelência, solicitando, ante o exposto, o seu encaminhamento ao Congresso Nacional.

Respeitosamente,
Assinado eletronicamente por: Luiz Marinho