



UNIALFA – CENTRO UNIVERSITÁRIO ALVES FARIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO CONSTITUCIONAL ECONÔMICO

RAFAELA LIMA AMARAL

REGULAÇÃO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL: análise da Lei n.
15.068/2024 e sua potencial contribuição para a inclusão econômica e
competitividade do setor

GOIÂNIA/GO

2025

UNIALFA – CENTRO UNIVERSITÁRIO ALVES FARIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO CONSTITUCIONAL ECONÔMICO

RAFAELA LIMA AMARAL

REGULAÇÃO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL: análise da Lei n.
15.068/2024 e sua potencial contribuição para a inclusão econômica e
competitividade do setor

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito Constitucional Econômico do Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional Econômico.

Área de Concentração: Regulação Econômica, Direito Concorrencial e Políticas de Fomento Empresarial; Desenvolvimento Econômico e Princípios Constitucionais da Ordem Econômica.

Orientador: Prof. Dr. Bruno Cesar Lorencini

GOIÂNIA/GO

2025

Catálogo na fonte: Biblioteca UNIALFA

A485r

Amaral, Rafaela Lima.

Regulação da economia solidária no Brasil: análise da lei n.15.068/2024 e sua potencial contribuição para a inclusão econômica e competitividade do setor. / Rafaela Lima Amaral. – 2025.

124 f.:il. 30cm.

Orientador: Prof. Dr. Bruno Cesar Lorencini.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional Econômico, Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA) – Goiânia, 2025.

1. Regulação econômica. 2. Economia solidária. 3. Intervenção estatal na economia. 4. Ordem econômica. I. Lorencini, Bruno Cesar. II. UNIALFA. III. Título.

CDU: 346.5:338.242.2(81)

RAFAELA LIMA AMARAL

REGULAÇÃO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL: análise da Lei n.
15.068/2024 e sua potencial contribuição para a inclusão econômica e
competitividade do setor

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito Constitucional Econômico do Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra em Direito Constitucional Econômico.

Área de Concentração: Regulação Econômica, Direito Concorrencial e Políticas de Fomento Empresarial; Desenvolvimento Econômico e Princípios Constitucionais da Ordem Econômica.

Orientador: Prof. Dr. Bruno Cesar Lorencini

Aprovada em 21 de agosto de 2025.

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Bruno Cesar Lorencini

Professor Doutor José Cristiano Leão Tolini

Professora Doutora Geisa de Assis Rodrigue

Dedico esta dissertação aos meus familiares, aos colegas de curso, aos professores e àqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para esta conquista.

AGRADECIMENTOS

Ao professor Dr. Bruno Cesar Lorencini, meu orientador, cuja excelência acadêmica e dedicação ao ensino me inspiraram, desde a primeira aula, a trilhar com determinação o caminho do conhecimento. Sua orientação foi essencial para minha formação acadêmica e pessoal.

Aos membros da banca, Professor Doutor José Cristiano Leão Tolini e Professora Doutora Geisa de Assis Rodrigues, minha sincera gratidão pelas contribuições valiosas, que ampliaram horizontes e revelaram notável sensibilidade aliada à generosidade intelectual.

Ao Prof. Anderson Hander, Mestre em Linguística pela Universidade de Brasília (UnB), pela generosa contribuição para a Revisão desta dissertação.

Aos meus pais, Divino e Maria de Lourdes, pilares da minha existência, exemplos de dedicação e hombridade. Sou imensamente grata por todo o apoio e pelos valores que me guiaram até aqui. Sem vocês, esta conquista não seria possível.

Ao meu marido, Laércio, pelo amor incondicional, arrimo constante e pela parceria que tornou possível conciliar os desafios da maternidade, da vida profissional e dos estudos.

À Cecília, minha amada filha, fonte inesgotável de inspiração e transformação. Em você me reencontro, reflito, aprendo e reinvento meu caminho.

A TODOS que estão ao meu lado e me concedem forças para perseverar.

*“Mesmo sendo hegemônico, o capitalismo
não impede o desenvolvimento de outras
economias, porque é incapaz de inserir
dentro de si toda a população
economicamente ativa.”*

Paul Singer

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADPF	–	Ação Direta de Preceito Fundamental
ANTEAG	–	Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas Autogestionárias
CADSOL	–	Cadastro de Empreendimentos Econômicos Solidários
CC	–	Código Civil
CDC	–	Código de Defesa do Consumidor
CGSIM	–	Comitê de Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e Legalização de Empresas e Negócios
CLT	–	Consolidação das Leis do Trabalho
CO ₂	–	Gás carbônico
CNES	–	Conselho Nacional de Economia Solidária
CONAES	–	Conferência Nacional de Economia Solidária
CRFB/1988	–	Constituição da República Federativa Brasileira de 1988
DCSOL	–	Declaração de Empreendimento Econômico Solidário
DIEESE	–	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
EAA	–	Empreendimentos Autogestionários Alternativos
EAF	–	Entidades de Apoio e Fomento
EES	–	Empreendimento de Economia Solidária
EIA	–	Estudo de Impacto Ambiental
EIRELI	–	Empresa Individual de Responsabilidade Limitada
EPP	–	Empresas de Pequeno Porte
FBES	–	Fórum Brasileiro de Economia Solidária
ICMS	–	Imposto sobre Circulação de mercadoria e Serviços
ISS	–	Imposto sobre Serviço
LC	–	Lei Complementar
ME	–	Microempresas
MEI	–	Microempreendedor Individual
MPT	–	Ministério Público do Trabalho
MST	–	Movimento dos trabalhadores rurais sem-terra
MTE	–	Ministério do Trabalho e Emprego
OCB	–	Organização das Cooperativas Brasileiras

ONG	–	Organização Não-Governamental
ONU	–	Organização das Nações Unidas
OSCIP	–	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
OS	–	Organização Social
PEC	–	Projeto de Emenda Constitucional
PIB	–	Produto Interno Bruto
PNES	–	Política Nacional de Economia Solidária
PP	–	Partido Popular
PROCON	–	Programa de Proteção e Defesa do Consumidor
PRONACOOP	–	Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho
PT	–	Partido dos Trabalhadores
SCJC	–	Sistema Nacional do Comércio Justo e Solidário
SENAES	–	Secretaria Nacional de Economia Solidária
SIES	–	Sistema de Informação de Economia Solidária
STF	–	Supremo Tribunal Federal
TBL	–	<i>Triple Bottom Line</i>

AMARAL, Rafaela Lima Amaral. **REGULAÇÃO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL**: análise da Lei n. 15.068/2024 e sua potencial contribuição para a inclusão econômica e competitividade do setor. Mestrado. UNIALFA – Centro Universitário Alves Faria.

RESUMO

Investigou-se, nesta dissertação, como a Lei n. 15.068/2024 pode estabelecer um regime jurídico consistente para a economia solidária no Brasil, garantindo competitividade ao mercado e cumprimento dos princípios constitucionais de ordem econômica. Para tanto, avaliaram-se os dispositivos da lei em relação ao fomento e à regulação dos empreendimentos solidários, identificando as potenciais objeções para a segurança jurídica e para a inclusão econômica. Além disso, examinou-se a adequação do Sistema Nacional de Economia Solidária, proposta pela Lei n. 15.068/2024, a fim de consolidar o setor em conformidade com os princípios da justiça social e da livre concorrência, bem como a forma de aplicação dos incentivos previstos na lei — por exemplo o acesso a crédito, formação e capacitação — para a promoção da competitividade dos empreendimentos solidários. Em relação à metodologia, realizou-se uma pesquisa interdisciplinar, com base em referências e documentos, com o objetivo de compreender e promover o desenvolvimento da Economia Solidária no Brasil, fundamentadas nos principais autores do assunto. Considerando-se a esfera jurídica, utilizou-se o método dedutivo por meio dos modais deônticos para definir a regulação, conforme o artigo 170 da Constituição Federal, e a intervenção do Estado no domínio econômico, consoante o artigo 174 da Carta Magna. Concluiu-se que a Lei n. 15.068/2024 apresenta dispositivos que buscam fortalecer a economia solidária como setor relevante, oferecendo instrumentos de fomento e proteção que visam à sua inclusão no mercado competitivo. Ademais, a implementação de um Sistema Nacional de Economia Solidária, segundo previsto nessa legislação, pode estabelecer uma estrutura de apoio aos empreendimentos solidários, ampliando suas chances de sustentabilidade econômica. Por fim, constatou-se que a Política Nacional de Economia Solidária contribui para a justiça social e para o desenvolvimento econômico sustentável, respeitando os princípios constitucionais de igualdade e inclusão econômica.

Palavras-chave: Estado democrático de direito. Economia solidária. Regulação econômica. Intervenção estatal na economia.

AMARAL, Rafaela Lima Amaral. **REGULATION OF THE SOLIDARITY ECONOMY IN BRAZIL**: analysis of Law No. 15,068/2024 and its potential contribution to economic inclusion and competitiveness of the sector. Master's degree. UNIALFA – Alves Faria University Center.

ABSTRACT

This dissertation aims to analyze how Law 15.068/2024 can establish a solid legal framework for the solidarity economy in Brazil, ensuring its competitiveness in the market and compliance with constitutional principles of economic order. To this end, it evaluates the provisions of Law 15.068/2024 in relation to the promotion and regulation of solidarity enterprises, identifying their potential impacts on legal certainty and economic inclusion; examines the adequacy of the National System of Solidarity Economy, proposed by Law 15.068/2024, to consolidate the sector in line with the principles of social justice and free competition; and investigates how the incentives provided for in Law 15.068/2024, such as access to credit, training and qualification, can promote the competitiveness of solidarity enterprises. Regarding the methodology, the research is conducted through interdisciplinary studies, bibliographical and documentary references to understand and evolve the Solidarity Economy in Brazil, as well as its main difficulties and strategies, based on the main authors on the subject. Once the scope of action in the legal field has been defined, the deductive method is used through deontic modals to define regulation, in accordance with article 170, and State intervention in the economic domain, in accordance with article 174 of the Federal Constitution. Based on the approach taken, it is clear that Law 15.068/2024 presents provisions that seek to strengthen the solidarity economy as a relevant sector, offering instruments of promotion and protection aimed at its inclusion in the competitive market. Furthermore, the implementation of a National System of Solidarity Economy, as provided for in this legislation, can establish a support structure for solidarity enterprises, increasing their chances of economic sustainability. Finally, it was found that the National Policy of Solidarity Economy contributes to social justice and sustainable economic development, respecting the constitutional principles of equality and economic inclusion.

Keywords: Democratic rule of law. Solidarity economy. Economic regulation. State intervention in the economy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – abrangência dos conceitos42

Figura 2 – Modelo de sustentabilidade Empresarial (TBL)6856

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – evolução normativa da Lei n.º 15.068/20245139

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 A ECONOMIA SOLIDÁRIA E A ORDEM ECONÔMICA CONSTITUCIONAL	16
1.1 CONCEITO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA.....	16
1.2 FUNDAMENTOS DA ECONOMIA SOLIDÁRIA.....	18
1.3 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ORDEM ECONÔMICA APLICADOS À ECONOMIA SOLIDÁRIA	35
1.3.1 Justiça social e livre concorrência como fundamento da economia solidária ..	36
2 LEI 15.068/2024: FUNDAMENTOS E DIRETRIZES PARA A ECONOMIA SOLIDÁRIA.....	48
2.1 POLÍTICA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA E SISTEMA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA	48
2.2 DIRETRIZES NORMATIVAS PARA EMPREENDIMENTOS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA	52
2.2.1 Áreas de atuação dos setores econômicos dos empreendimentos de economia solidária.....	52
2.2.2 Estrutura jurídica dos empreendimentos de economia solidária	57
2.2.3 Princípios de gestão democrática	64
2.2.4 Intervenção do Estado por normas promocionais de acesso e permanência no mercado e normas de planejamento.....	71
3 ANÁLISE REGULATÓRIA E ECONÔMICA DA LEI N. 15.068/2024.....	81
3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS DIRECIONADAS À ECONOMIA SOLIDÁRIA	81
3.2 POTENCIAIS CONTRIBUIÇÕES PARA INCLUSÃO ECONÔMICA E COMPETITIVIDADE DOS EMPREENDIMENTOS SOLIDÁRIOS	84
3.3 COMPATIBILIDADE COM OS PRINCÍPIOS DA ORDEM ECONÔMICA CONSTITUCIONAL	86
3.4 PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO LEGISLATIVO ÀS SUSCETÍVEIS LACUNAS REGULATÓRIAS	109
CONCLUSÃO	114
REFERÊNCIAS	119

INTRODUÇÃO

Aborda-se, nesta dissertação, a Economia Solidária, um tipo subsidiário de organização social e econômica que emergiu no Brasil na década de 1990. Organizada com base nos princípios da autogestão, cooperação e valorização do trabalho coletivo, a economia solidária propõe respostas concretas à exclusão social, ao desemprego estrutural e à precarização do trabalho. Contudo, encara limitações institucionais e jurídicas que dificultam sua consolidação e competitividade no mercado.

Nesse sentido, analisa-se a função do Direito Econômico com instrumento de estruturação normativa capaz de regular, fomentar e proteger práticas econômicas baseadas na solidariedade, com especial ênfase para as formas de intervenção do Estado previstas no artigo 174 da Constituição Federal de 1988, articuladas aos princípios do artigo 170 e aos objetivos fundamentais da República, definidos no artigo 3º, ambos da Carta Magna. E propôs-se o seguinte problema de pesquisa: em que medida a Lei n. 15.068/2024 pode contribuir para a criação de um regime jurídico eficaz que fortaleça a economia solidária no Brasil, de modo a promover sua competitividade no mercado e garantir sua conformidade com os princípios constitucionais de justiça social e livre concorrência?

O objetivo geral do estudo é analisar o potencial da Lei n. 15.068/2024 para o estabelecimento de um regime jurídico estável e funcional para a economia solidária no Brasil, garantindo sua integração ao mercado e o cumprimento dos princípios constitucionais de ordem econômica.

Como desdobramento do objetivo geral, delinearam-se os seguintes objetivos específicos: analisar os dispositivos da Lei n.º 15.068/2024 em relação ao fomento e à regulação dos empreendimentos solidários, a fim de identificar eventuais fragilidades quanto à segurança jurídica e à promoção da inclusão econômica; examinar a proposta de constituição do Sistema Nacional de Economia Solidária, conforme previsto na referida normativa, avaliando sua capacidade de consolidar o setor em alinhamento com os princípios da justiça social e da livre concorrência; e investigar de que modo os incentivos estabelecidos pela lei — como o acesso a crédito, a oferta de formação e a capacitação — podem contribuir para o fortalecimento da competitividade dos empreendimentos solidários.

A aprovação da Lei n. 15.068/2024 constitui um marco relevante para o contexto jurídico brasileiro, ao estabelecer diretrizes claras para a estruturação e o funcionamento da economia solidária. No entanto, mesmo com seu potencial de transformação, a economia solidária, ainda, se depara com dificuldades que obstaculizam sua entrada competitiva para o mercado, além de barreiras normativas resultantes da falta histórica de uma estrutura legal clara e eficiente.

Diante disso, busca-se entender se a Lei n. 15.068/2024 será capaz de estabelecer um regime jurídico que proporcione segurança jurídica e institucional ao setor, promova sua competitividade em condições equitativas e se alinhe aos princípios constitucionais da justiça social e da livre concorrência.

A pesquisa proposta nesta dissertação é relevante tanto do ponto de vista acadêmico quanto prático, pois possibilita a análise dos efeitos tangíveis da nova legislação para o funcionamento das organizações de economia solidária e a sua integração ao mercado. Ademais, contribui para o aprofundamento do debate sobre a função do direito como instrumento de promoção da inclusão socioeconômica, do desenvolvimento sustentável e da democratização das relações econômicas no Brasil contemporâneo. Portanto, a avaliação crítica da efetividade da Lei n. 15.068/2024 pode auxiliar na melhoria de normas e políticas públicas com o objetivo de fortalecer uma economia mais equitativa, solidária e diversificada.

As adversidades presentes no cenário atual brasileiro, marcado por severas crises sociais, têm, na Economia Solidária, um dos seus reflexos. Embora esteja atualmente em uma situação de fragilidade institucional, propõe-se, por meio deste estudo, uma contribuição para o pensamento jurídico como prática política, proporcionando eficácia aos atores sociais que buscam, além da sobrevivência (que se torna um ato de resistência no momento atual), uma nova forma de pensar e agir distinta do padrão hegemônico vigente.

No que concerne à metodologia, conduziu-se este trabalho mediante estudos interdisciplinares, consultaram-se referências diversas como dissertações, teses artigos e documentos com o objetivo de compreender e evoluir a Economia Solidária no Brasil, suas principais dificuldades e estratégias, fundamentadas nos autores mais relevantes que tratam do assunto. Considerando-se a atuação no campo jurídico, utilizou-se o método dedutivo por intermédio dos modais deônticos para definir a regulação, conforme o artigo 170 da CRFB/1988, e a intervenção do Estado no domínio econômico, consoante o artigo 174 da referida Carta.

Estruturou-se esta dissertação, portanto, em três capítulos. No primeiro, abordou-se a economia solidária considerando a ordem econômica constitucional. Apresentaram-se o conceito e os fundamentos da economia solidária. Posteriormente, analisaram-se os princípios constitucionais da ordem econômica aplicados à economia solidária, com ênfase na livre concorrência e na justiça solidária.

No segundo capítulo, discutiram-se os fundamentos e as diretrizes da Lei n. 15.068/2024 para a economia solidária. Abordaram-se a Política Nacional de Economia Solidária e o Sistema Nacional de Economia Solidária. Em seguida, expuseram-se as diretrizes normativas para os empreendimentos de economia solidária, com a exposição das áreas de atuação dos setores econômicos dos Empreendimentos de Economia Solidária (EES); estrutura jurídica; princípios de gestão democrática; e formas de intervenção do Estado por normas promocionais de acesso e permanência no mercado e normas de planejamento.

Por fim, no terceiro capítulo, realizou-se uma análise regulatória e econômica da Lei n. 15.068/2024. Em um primeiro momento, abordaram-se as políticas públicas brasileiras direcionadas à economia solidária. Posteriormente, discutiram-se as possíveis contribuições da referida lei para a inclusão econômica e a competitividade dos empreendimentos solidários, bem como analisou-se sua compatibilidade com os princípios da ordem econômica constitucional. Ao término, apresentaram-se propostas de aprimoramento legislativo diante das lacunas regulatórias identificadas.

1 A ECONOMIA SOLIDÁRIA E A ORDEM ECONÔMICA CONSTITUCIONAL

Aborda-se, neste capítulo, a economia solidária aplicada à ordem econômica constitucional. E analisam-se o seu conceito e fundamentos, bem como os princípios constitucionais da ordem econômica a ela aplicados.

1.1 CONCEITO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

A Economia Solidária constitui uma alternativa ao sistema de produção capitalista e simultaneamente um relevante movimento social. Sua proposta está além da obtenção de resultados financeiros, pois prioriza o desenvolvimento humano integral. Nesse sentido, Leal e Rodrigues¹ afirmam que, por meio da Economia Solidária, busca-se prevenir a divisão entre os elementos econômicos, sociais e políticos, atuando de maneira harmoniosa nessas três dimensões.

A origem da Economia Solidária remonta à luta dos trabalhadores por melhores condições laborais após a Revolução Industrial, período marcado pela precarização do trabalho, pela substituição progressiva da força humana por máquinas e pelos efeitos negativos associados ao avanço do capitalismo, o que impulsionou formas coletivas de organização. Embora possa apresentar várias formas conforme o contexto em que se encontra, há consenso de que sua origem se deu na Europa, com relação remota à Economia Social.

Nesse contexto, Singer e Souza² ressaltam a Economia Solidária como um marco significativo para as interações socioeconômicas comunitárias, regionais e em rede, que se estendem por diversos países.

França Filho³ define a economia solidária como uma inovadora experiência organizacional, diferentemente tanto das práticas tradicionais da solidariedade comunitária, caracterizadas por experiências associativas restritas ao contexto interno, quanto pelas formas abstratas de solidariedade implementadas pelo Estado,

1 LEAL, Kamila Soares; RODRIGUES, Marilsa de Sá. Economia solidária: conceitos e princípios norteadores. **Revista Humanidades e Inovação**, Brasil, p. 210-221, dez., 2018, p. 2.

2 SINGER, Paul; SOUZA, André Ricardo. **A Economia Solidária no Brasil**: a autogestão como resposta ao desemprego. São Paulo: Contexto, 2000, p. 13

3 FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. A problemática da economia solidária: uma perspectiva internacional. **Sociedade e estado**, v. 16, p. 245-275, 2001, p. 246.

que se concentram na transferência de renda para a parcela mais carente da população, sem a devida inclusão social e progresso para esses sujeitos.

Os negócios de economia solidária se distinguem pela sua variedade e pela tentativa de se estabelecer mais do que um plano de sobrevivência interno da comunidade, mas uma forma de produção que incorpora uma concepção política e filosófica, retratando a solidariedade em diversas formas, desde a colaboração, a assistência mútua à reciprocidade.

Na América Latina, o conceito evoluiu a partir das particularidades da Economia Popular, fruto da iniciativa dos trabalhadores que, sem acesso aos recursos produtivos, buscam alternativas para lidar com as alterações no mercado laboral⁴. Segundo Cattini⁵, essas ações resultaram na formação de negócios independentes, incluindo mercados informais, grupos de produção comunitária, associações e cooperativas — geralmente informais e familiares — que surgiram como resposta aos desafios da questão social, atuando como soluções assistenciais, frequentemente ligadas a benefícios públicos ou privados⁶.

Portanto, na realidade latino-americana, a Economia Solidária consiste no conjunto de práticas que, baseadas na união voluntária e democrática dos trabalhadores, buscam obter benefícios econômicos com uma melhor qualidade de vida, reconhecimento e envolvimento social⁷.

No mesmo sentido, Gaiger⁸ caracteriza essa economia como um movimento social que promove e valoriza as classes menos privilegiadas, consolidando-se como forte protagonista político na América Latina.

Destarte, caracteriza-se a economia solidária como um conjunto variado de práticas organizacionais que evoluem no cenário contemporâneo, integradas às novas formas de solidariedade⁹.

4 LEBOUTTE, Paulo. **Economia Popular Solidária e políticas públicas**: a experiência pioneira do Rio Grande do Sul. Rio de Janeiro: ITCP/ COPPE, 2003, p. 5. Disponível em: <https://buscaintegrada.ufrj.br/Record/aleph-UFR01-000671212/Details>. Acesso em: 25 outubro 2024.

5 CATTANI, David Antonio. **A Outra Economia**. Porto alegre: Veraz, 2003, p. 19.

6 RAZETO, Luis. O papel central do trabalho e a economia de solidariedade. **Proposta**, v. 75, p. 91-99, 1997, p. 93.

7 GAIGER, Luiz Inácio. A associação econômica dos pobres como via de combate às desigualdades. **Caderno CRH**, v. 22, p. 563-580, 2009, *passim*.

8 GAIGER, Luiz Inácio. A economia solidária e o projeto de outra mundialização. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 47, n. 4, p.799-834, 2004, p. 800.

9 FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de; LAVILLE, Jean-Louis. **Economia Solidária**: uma abordagem internacional. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004, p. 13.

As ações solidárias possuem a capacidade de auxiliar a transformação do modelo social vigente, ao criarem formas ainda não existentes de ações públicas. Desse modo, a conceituação de economia solidária levanta a questão de uma nova conexão entre economia e sociedade. Para Gaiger¹⁰, contempla uma criação da realidade social ainda em evolução. São práticas econômicas fundamentadas na união de indivíduos livres com algum nível de socialização dos meios de produção, colaboração laboral, administração democrática e participação em atividades relacionadas à comunidade onde o negócio está inserido.

A Economia Solidária, portanto, compreende um modelo democrático e plural de organização econômica, sustentada na autogestão, na cooperação e na concentração do trabalho como forma de inclusão social, capaz de articular o desenvolvimento econômico e a justiça social, por meio da participação coletiva para a distribuição dos resultados e os processos decisórios. Tal concepção visa fortalecer a identidade da economia solidária como uma atividade econômica e política de resistência às desigualdades estruturais, promovendo uma lógica equitativa e horizontal para a geração de riqueza.

1.2 FUNDAMENTOS DA ECONOMIA SOLIDÁRIA

A Economia Solidária se fundamenta nos princípios da solidariedade, transparência, colaboração, reciprocidade e integração, que formam sua identidade. Acredita-se na ampliação desse fenômeno político-econômico para além da sobrevivência, com o fim de satisfazer a dupla necessidade: a reprodução simples para suprir as necessidades básicas e a reprodução ampliada da vida, visando criar ambientes mais democráticos, equitativos e justos entre as pessoas¹¹. Atualmente, se manifesta de diversas maneiras organizacionais, incluindo cooperativas populares, bancos de baixo custo, clube de trocas, redes de cooperação, associações comunitárias, fábricas recuperadas pelos operários e movimentos sociais.

Considerando esse contexto, fundamenta-se esta investigação em duas categorias analíticas que permeiam este primeiro capítulo, bem como na intersecção

10 GAIGER, Luiz Inácio. A associação econômica dos pobres como via de combate às desigualdades. **Caderno CRH**, v. 22, p. 563-580, 2009, p. 564.

11 CORAGGIO, José Luis. **Economía Social y Solidaria**: el trabajo antes que el capital. Quito-Ecuador: Fundación Rosa Luxemburg, 2011, p. 103.

entre elas: capitalismo e economias solidárias. Ambas se manifestam simultaneamente e no mesmo espaço, considerando as variações nos modos de formação de cada região, mas convergem, em termos gerais, para o projeto de emancipação e autonomia dos empreendimentos.

Em consonância com esse raciocínio, busca-se definir as dimensões gerais, conforme o projeto, que adéquem o setor da economia solidária às suas particularidades, estabelecendo critérios e definições próprias que o distingam dos demais modelos de negócio. Assente nos processos, discutem-se as possibilidades do setor de economia solidária e os obstáculos presentes na realidade do Brasil.

O processo do capitalismo pode ser examinado com base em diversas perspectivas, sendo as mais relevantes para este estudo as dimensões econômica, política e social, as quais são fundamentais para entender o desenvolvimento das economias solidárias. Isso porque, em relação às contradições capitalistas, há grupos reivindicativos que batalham pela manutenção da vida. Portanto, o surgimento da economia solidária está intrinsecamente ligado às novas maneiras de preservar o trabalho em face da desregulamentação do trabalho remunerado durante o período neoliberal.

O estudo das interações mútuas entre economia e política, além dos instrumentos políticos utilizados para a execução de políticas macroeconômicas, é o foco da economia política. A literatura e as discussões sobre esse tema revelam as vulnerabilidades e paradoxos do sistema capitalista, particularmente por meio de análises críticas. Assim, propõem-se disciplinas econômicas, como o modelo keynesiano¹², que se sobressai como uma das estratégias para regular a esfera econômica¹³.

Ao analisar a sociedade capitalista, é necessário ir além da superficialidade e compreender o conceito de 'negação da negação', ou seja, investigar as estruturas

12 Segundo Paul Singer, as políticas macroeconômicas fundamentadas na perspectiva keynesiana buscam a intervenção do Estado na economia, com a finalidade de controlar a oferta e a demanda de moeda, fundamentadas na Teoria Marginalista. Assim, o governo tem a capacidade de orientar e organizar a economia por meio da manipulação das taxas de juros, que afetam o comportamento das pessoas. Ao elevar os juros, o objetivo é incrementar a poupança e regular o consumo, ao passo que a diminuição das taxas tem como objetivo o estímulo da produção e do consumo. Por meio do controle de juros, inflação e sistema fiscal, o governo pode amenizar as crises cíclicas do capitalismo, fomentando o desenvolvimento econômico por meio do apoio a setores estratégicos de longo prazo (SINGER, Paul Israel. **Curso de introdução à economia política**. 17. ed. São Paulo: Forense-Universitária, 2000, p. 72).

13 SINGER, Paul Israel. Curso de introdução à economia política. *Op. cit.*, p. 72.

sociais que emergem das bases materiais e que, ao mesmo tempo, as manipulam¹⁴. Essa compreensão conduz à conclusão de que não há uma única forma de organização econômica ou social capaz de governar a sociedade.

Ou seja, muitas formas de interações econômicas influenciam a política e estabelecem o âmbito social¹⁵. É imprescindível uma avaliação completa e epistemológica da variedade de estilos de vida e ações para prevenir a errônea interpretação de uma única perspectiva de sociabilidade.

Karl Polanyi¹⁶, no livro “A Grande Transformação”, analisa, à luz da antropologia e história, as variadas relações econômicas nas sociedades anteriores ao capitalismo. Nessa obra, que se destacou nos debates acadêmicos nas últimas décadas, enfatiza-se a importância das trocas e permutas como fundamentos das interações humanas.

A normalização das trocas e do interesse pessoal, voltada para a satisfação pessoal, desconsidera o potencial de outras práticas econômicas que priorizam o coletivo, a ligação entre o patrimônio e a comunidade, os interesses compartilhados e a sociabilidade em detrimento do individualismo.

Dentre os conceitos fundamentais de Polanyi¹⁷, destacam-se: i) a importância de desmontar a racionalidade econômica fundamentada no mercado autorregulado; ii) a identificação da diversidade econômica, expandindo a perspectiva das interações econômicas para além do mercado.

O primeiro contempla a exigência de uma lógica individualista e mercantil, reforçada pela economia por intermédio do conceito de *homo economicus*. Por outro lado, o segundo sustenta que, ao longo da história, surgiram diversas formas de organização econômica, baseadas no mercado.

Em relação à primeira concepção, o conceito clássico de autorregulação do mercado emergiu nas estruturas capitalistas durante a Era Mercantilista, no período de crescimento dos Estados-nação entre os séculos XV e XIX¹⁸. Esse conceito

14 LUKÁCS, G. **Os princípios ontológicos fundamentais de Marx**. Cap. IV da Ontologia do ser social. Trad. de Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Livraria de Ciência Humanas, 1979, p. 17.

15 SANTOS, Boaventura de Sousa. **Produzir Para Viver**: os caminhos da produção não capitalista. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 25.

16 POLANYI, Karl. **A grande transformação**. Trad. Fanny Wrobel. 2. ed. São Paulo: Editora Campus, 2000, p. 65.

17 POLANYI, Karl. **A grande transformação**. Trad. Fanny Wrobel. 2. ed. São Paulo: Editora Campus, 2000, p. 65.

18 ANDERSON, Perry. **Linhagens do Estado Absolutista**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1995, *passim*.

emergiu dos interesses da burguesia, que, ao se unir ao processo de mercantilização do estado, fomentou a criação das denominadas “mercadorias fictícias”: trabalho, terra e dinheiro. Nesse estágio inicial do capitalismo, houve a necessidade de fixar preços para esses elementos em termos monetários, auxiliando o ciclo de ganhos e acumulação de capital.

As denominadas “mercadorias fictícias” se referem a elementos convertidos em mercadorias, mesmo sem terem sido originalmente produzidos como tais. Porém, é necessário que eles sejam integrados ao ambiente comercial para que possam ser incorporados ao ciclo de capital e produzir lucros¹⁹.

A situação expõe uma grande contradição: o mesmo sistema econômico que, teoricamente, incentivava a liberdade das ações humanas, ao mesmo tempo controlava e restringia a vida social por meio da mercantilização e dos mecanismos de mercado. A alegada falta de controle do governo sobre a economia apenas justificou a submissão das relações sociais ao sistema de mercado.

Para Polanyi, com o avanço do sistema de mercado, houve uma alteração na estrutura social, convertendo a sociedade em um complemento do sistema econômico: “em vez de a economia estar embutida nas relações sociais, são as relações sociais que estão embutidas no sistema econômico”²⁰.

De acordo com o senso comum, acreditava-se que a “lei do mercado” refletia uma suposta inclinação inata do ser humano. Essa perspectiva, no entanto, desconsiderava as particularidades culturais de sociedades que não seguiam os padrões da economia de mercado, tratando-as como irrelevantes para a análise dos desafios contemporâneos. Diante dessa limitação, o autor propôs alternativas à concepção restrita de uma economia centrada no mercado, explorando a diversidade econômica como instrumento de organização e regulação social para além das instituições comerciais. Além disso, ao apresentar diferentes princípios de comportamento econômico, contestou a concepção de uma racionalidade única, identificando possibilidades de estruturação social baseadas em práticas que fortalecem os vínculos sociais²¹.

19 POLANYI, Karl. A grande transformação. *Op. cit.*, p. 90.

20 POLANYI, Karl. A grande transformação. *Op. cit.*, p. 77.

21 *Ibidem*.

Polanyi²², no estudo das sociedades pré-capitalistas, destacou três princípios alternativos à troca e ao mercado institucionalizado: redistribuição, reciprocidade e domesticidade. Para ele, a reciprocidade manifesta-se, claramente, na contribuição de cada sujeito para o bem-estar coletivo, por meio do envolvimento em atividades sociais específicas. Por exemplo, nas cerimônias, cada participante exerce um papel conforme sua ocupação, promovendo um intercâmbio equilibrado, sem distinção de funções.

Em outro cenário, há trocas simples de mercadorias em que o principal objetivo não é o lucro, mas a satisfação mútua entre os envolvidos. O ganho financeiro é preterido, e se orienta a relação com base na simetria e igualdade, promovendo benefícios mútuos, como ocorre em associações e redes externas dedicadas a interesses coletivos²³.

A redistribuição desempenha uma função primordial, particularmente entre indivíduos submetidos à mesma liderança e que compartilham um mesmo espaço territorial²⁴. Esse princípio tem como função distribuir os recursos coletivos produzidos em um local e período específicos. A relevância do modelo de centralização institucional refere-se à necessidade de um sistema que organize a coleta, o armazenamento e a redistribuição de recursos e serviços²⁵, uma demanda que se torna ainda mais necessária à medida que o território ou a produção se ampliam. Historicamente, a maior manifestação desse princípio de redistribuição tem sido o Estado Nacional.

Com a supremacia do mercado como estrutura institucional, o capitalismo se estabeleceu como um sistema de acumulação fundamentado na posse privada. Durante a sua história, demonstrou-se uma impressionante habilidade de autovalorização e acumulação de riqueza, o que favorece seu crescimento contínuo por meio da “mercantilização de todos os aspectos da vida”²⁶.

22 *Ibidem*, p. 66-67.

23 WANDERLEY, Fernanda. **Desafíos teóricos y políticos de la economía social y solidaria**: lectura desde América Latina. Hegoa, 2015, p. 24.

24 POLANYI, Karl. A grande transformação. *Op. cit.*, p. 67.

25 *Ibidem*, p. 68.

26 WALLERSTEIN, Immanuel. **Capitalismo Histórico e Civilização Capitalista**. Trad. Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001, p. 13.

O processo de acumulação, entretanto, possui seus próprios obstáculos, que podem surgir da resistência da classe operária — como fonte de mais-valia — ou de limitações técnicas ou tecnológicas para a exploração dos recursos naturais²⁷.

Desde a industrialização, o capitalismo passou por períodos de relativa estabilidade, como a Era do Estado de Bem-Estar Social, intercalados com períodos de crise, que introduzem novas configurações ao sistema.

Atualmente, a tendência à mercantilização alcança novos níveis com o progresso do capital financeiro, expandindo a procura por lucro além do âmbito produtivo e alcançando, também, setores sociais, que se transformam em investimentos financeiros e alvos de acumulação²⁸. Ladislau Dowbor²⁹ denomina esse novo contexto como “A Era do Capital Improdutivo”.

O período da Guerra Fria (1945–1991) e o conflito entre as ideologias capitalista e socialista intensificaram as desigualdades em grande parte da América Latina, resultando no surgimento de ditaduras apropriadas pelos Estados Unidos. Nos períodos militares, a economia seguiu a lógica do *Trickle Down*, também conhecida como economia de “gotejamento”. A estratégia ganhou popularidade no Brasil com o Ministro da Fazenda Antônio Delfim Netto (1967–1974), que defendeu a necessidade de “fazer o bolo crescer para depois dividi-lo”³⁰. Portanto, a política econômica tinha como meta aumentar o PIB com investimentos públicos destinados ao setor privado, atribuindo a ele a responsabilidade de criar empregos e distribuir renda, a fim de diminuir as disparidades sociais.

Não obstante, essa tática acentuou a acumulação de riqueza no Brasil, fazendo com que as cidades passassem a espelhar, em seu ambiente físico, as contradições do capitalismo e a divisão de classes. Fenômenos como informalidade, delinquência e mendicância intensificaram-se como manifestações das tensões urbanas criadas pelo desemprego e pela falta de regulamentação social na nova etapa do capitalismo financeiro-especulativo. Essas definições de incerteza reafirmam, ainda mais, a influência da economia nas decisões políticas contemporâneas.

27 SILVER, Beverly J. **Forças do Trabalho**: movimentos de trabalhadores e globalização desde 1870. São Paulo: Boitempo, 2005, p. 83.

28 HARVEY, David. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2005, p. 124.

29 *Ibidem*.

30 LAYRARGUES, Philippe Pomier. Do ecodesenvolvimento ao desenvolvimento sustentável: evolução de um conceito. **Revista Proposta**, v. 25, n. 71, p. 5-10, 1997, p. 2.

Os setores da economia solidária surgem como uma nova forma de agir, dando início a uma discussão que ultrapassa a esfera econômica, abordando, também, questões políticas diante das incertezas atuais.

A reflexão de Amartya Sen³¹ oferece não apenas um marco teórico consistente, mas uma provocação epistemológica que desloca os pilares tradicionais da análise econômica. Não se limita à medição do crescimento ou à busca da eficiência, sua proposta conceitual convida a considerar as reais condições de liberdade e agência a que os sujeitos têm acesso. Com a Teoria das Capacidades, compreende-se o desenvolvimento não como simples aumento de renda ou acúmulo de bens, mas como a efetiva possibilidade de cada pessoa levar uma vida que tenha valor para si mesma.

Nessa perspectiva, a economia solidária surge não como panaceia, mas como campo fértil de experimentação social, em que se cultivam formas de organização do trabalho centradas na cooperação, na democracia interna e no enraizamento comunitário. Ao privilegiar relações baseadas no respeito mútuo e no compromisso coletivo, os empreendimentos solidários operam como instâncias de realização de liberdades substantivas, aquelas que, conforme Sen³², tornam a vida não apenas possível, mas significativa. A articulação entre autogestão, pertencimento e produção ética contribui, assim, para ressignificar o próprio sentido do desenvolvimento, incorporando dimensões humanas frequentemente invisibilizadas pelos modelos convencionais.

Mais do que simplesmente questionar abordagens que reduzem a pobreza à ausência de renda, a concepção proposta por Amartya Sen reposiciona o debate ao enfatizar as privações de liberdade e de oportunidades reais como dimensões centrais do problema. Isso traz implicações diretas à avaliação das políticas públicas: não basta ampliar o acesso a bens materiais se os sujeitos continuarem alijados dos meios para exercer sua cidadania de forma plena.

Nesse ponto, a economia solidária se posiciona como alternativa viável. Ao se organizar por meio de arranjos cooperativos e instâncias decisórias horizontais, a economia solidária propõe alternativas concretas à subordinação do trabalho à lógica

31 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

32 SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. *Op. cit.*, p. 28.

do lucro, abrindo espaço para modelos produtivos assentados no respeito à dignidade humana. A autogestão, a partilha dos excedentes e a construção de redes de cooperação solidária exemplificam caminhos práticos para a expansão de capacidades humanas em contextos de exclusão e vulnerabilidade social³³.

A crítica de Amartya Sen ao utilitarismo clássico, ao problematizar o predomínio de métricas agregadas como o PIB, oferece à economia solidária uma base argumentativa potente. Em vez de mensurar o bem-estar apenas com base em indicadores econômicos convencionais, propõe-se uma leitura mais complexa, atenta à liberdade real dos sujeitos e às suas possibilidades concretas de vida digna. Tal mudança de perspectiva permite ampliar os horizontes das políticas públicas, valorizando os diferentes modos de existência que caracterizam os territórios onde atuam os empreendimentos solidários. Nessa perspectiva, a economia solidária não se limita a um arranjo produtivo alternativo: ela se projeta como um campo político que reivindica reconhecimento, redistribuição e voz para sujeitos historicamente invisibilizados.

É complexo desafiar a perspectiva dominante já que o mercado estabelece os critérios de avaliação, ignorando questões como felicidade, emancipação social e vínculos emocionais nos negócios. Os indicadores empregados são majoritariamente quantitativos e concentram-se em elementos econômicos. Esta é a primeira consideração notável ao contrastar a economia capitalista com o segmento da economia solidária³⁴.

A economia solidária se distingue da economia convencional, que é excludente, ao adotar uma perspectiva plural, com várias dinâmicas e comportamentos no mercado, sem se limitar à procura de lucro. Embora a economia capitalista promova a concentração e acumulação de riqueza, a solidária sugere uma divisão justa dos lucros (ou sobras, no contexto cooperativista). Em caso de lucros elevados, recomenda-se a redistribuição para os pequenos negócios do setor, fomentando um capital social por meio de redes de cooperação.

33 SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 56-57.

34 Uma linha de pensamento semelhante encontra-se na crítica à racionalidade instrumental presente no conceito de Bem Viver (*Suma Qamaña* ou *Sumak Kawsay*), que surge das tradições culturais dos povos andinos na América do Sul (CANCHIS, Luis Montoya. ¿ **Otras economías?**: experiencias económico sociales y solidarias en el Perú. Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Ciencias Económicas, Seminario de Economía Social, Solidaria y Popular, 2017, p. 13).

Outro aspecto refere-se à implementação do comércio justo, cuja finalidade consiste em assegurar que produtores e consumidores possam obter informações sobre a qualidade dos produtos, a procedência dos insumos, o trabalho realizado e as metas dos negócios solidários. Em suma, busca-se atribuir um selo de qualidade a produtos que não se limitam à condição de mercadoria, envolvendo projetos sociais que promovem um consumo responsável, o qual se opõe às estratégias de *marketing* que estimulam o consumo alienado e a obsolescência programada³⁵.

O setor enfrenta desafios econômicos devido à sua ineficiência competitiva em relação ao mercado tradicional, já que atua como uma economia intersticial, situada na “periferia do sistema”³⁶. Essa característica é evidente na estruturação dos negócios, em que 30,53% deles participam de maneira informal³⁷.

Observa-se que as circunstâncias econômicas dos trabalhadores em busca de sustento no século XIX se assemelham às atuais, com a diferença de que o projeto capitalista continua inalterado. Segundo informações do SIES³⁸, das 19.708 entidades de economia solidária cadastradas, 9.106 foram criadas como resposta ao desemprego; 9.624, com o objetivo de aumentar a renda; 9.471, com a finalidade de ampliar os ganhos por meio de associações; e 8.024, com o intuito de assumir a propriedade de suas próprias atividades. Em geral, a principal motivação para o estabelecimento desses negócios constitui a obtenção de lucro, sendo as demais motivações menos relevantes³⁹.

A economia solidária, por si só, não possui capacidade para assegurar renda a todos os indivíduos em situação de vulnerabilidade, apesar de ser uma estratégia potente de inclusão produtiva e de democratização das relações econômicas. Sua dinâmica se articula à autogestão, ao engajamento coletivo, à reciprocidade, exigindo a presença de redes de confiança, de vínculos sociais e de algum grau de estabilidade

35 MANCE, Euclides André. **Redes de Colaboração Solidária**: Aspectos econômicos-filosóficos: complexidade e libertação. Petrópolis/RJ: Vozes, 2002, p. 39-40.

36 FARIA, José Henrique. **Gestão Participativa**: relações de poder e de trabalho nas organizações. São Paulo: Atlas, 2009, p. 159.

37 SIES – Sistema de Informação de Economia Solidária. **Atlas Digital de Economia Solidária**. 2013. Disponível em: <http://sies.ecosol.org.br/atlas>. Acesso em: 30 outubro 2024.

38 SIES – Sistema de Informação de Economia Solidária. **Atlas Digital de Economia Solidária**. 2013. *Op. cit.*

39 O SIES aponta dois dados relevantes: i) os principais desafios para os EES incluem a previsão econômica (13.108), a geração de renda (14.503) e a oferta de proteção social aos associados (7.755); ii) a demanda por financiamento, diminuiu que 13.764 EES (69,83%) apontam de apoio financeiro, enquanto o restante (5.944) não apresenta essa necessidade (SIES – Sistema de Informação de Economia Solidária. **Atlas Digital de Economia Solidária**. *Op. cit.*).

nas formas organizacionais. Todavia, há contingentes populacionais que, por diferentes razões — como faixa etária, condição física ou grau de pobreza, por exemplo —, não conseguem se inserir na dinâmica desses arranjos produtivos. Uma economia solidária não deve ser compreendida como substituta de políticas públicas redistributivas, mas como alternativa complementar no fortalecimento da cidadania econômica.

É importante evitar a ilusão de que a economia solidária possa substituir integralmente as políticas públicas fundamentadas em princípios redistributivos. Ao contrário, ela deve ser concebida como uma estratégia complementar, que amplia as possibilidades para a conquista de condições dignas de existência, sem, contudo, ser vista como um objetivo final em si mesma. É precisamente por esse motivo que a articulação entre economia solidária e a política de renda básica universal se torna indispensável. Esta, ao garantir um mínimo existencial incondicional, rompe com a noção de que a cidadania depende, necessariamente, da inserção no mercado formal de trabalho. Quando há um material de base garantido, a adesão a iniciativas solidárias pode ocorrer de maneira mais espontânea e menos marcada pela urgência da sobrevivência. Essa combinação — renda incondicional, de um lado, e engajamento produtivo coletivo, de outro — pode constituir uma alternativa realista e justa de transformação social, respeitando os tempos e as possibilidades de cada sujeito.

Os primeiros esforços visam fomentar a capacitação, simplificar o acesso ao crédito e disseminar tecnologias sociais com fortalecimento de redes de colaboração. A proposta busca fomentar a interação entre as economias locais, satisfazendo as necessidades sociais particulares de cada área⁴⁰. Com base no comércio justo e na ausência de informações detalhadas sobre produção e serviços, busca-se reforçar as relações de reconhecimento entre a sociedade civil e os negócios, definindo uma rede de produção e consumo sustentável que cumpra os critérios de sustentabilidade econômica, social e ambiental.

Em última análise, o estímulo às aquisições públicas mantém os negócios, oferecendo maior estabilidade ao lidar com a instabilidade provocada pela escassez de demanda. Esse suporte também permite o desenvolvimento de redes de

40 LUZIO-DOS-SANTOS, L.M. Socioeconomia: Solidariedade, Economia Social e Organizações em Debate. *Op. cit.*, p. 83.

colaboração, conforme a complexidade e o volume das transações públicas, além de fomentar o envolvimento e o reconhecimento político em escala regional⁴¹.

A economia solidária não apenas considera a dimensão que ultrapassa o lucro; ela pode constituir uma opção eficiente para o enfrentamento da exclusão socioeconômica, por se basear em princípios de autogestão; no entanto, seus obstáculos são amplamente reconhecidos, e torna-se necessário desenvolver estratégias sólidas para garantir seu acesso e continuidade.

A afirmação desse setor deve se fundamentar em critérios econômicos que respaldem sua atuação política, o que é determinante para a execução de políticas de reconhecimento que beneficiem grupos marginalizados, tanto na esfera econômica quanto governamental.

As crises contínuas do capitalismo, especialmente a de 1929, estabeleceram um marco para a regulação econômica. A partir dessa época, o Estado passou a desempenhar um papel importante para a redução das externalidades negativas do capitalismo, atuando como mediador na solução de conflitos sociais e coordenador das necessidades políticas globais.

A democracia emergiu para conciliar os variados interesses de classe, o que levou o Estado a concentrar as disputas políticas e a firmar a paz social, legitimando-se ao adotar o monopólio da força, quando necessário, para assegurar a ordem⁴². Esse regime oficializou a igualdade entre as pessoas, incorporou os conflitos no contexto estatal e fomentou o bem-estar por meio das políticas keynesianas, assegurando a legitimidade social durante esse período.

O Estado incorporou as discussões sociais em seu aspecto político, resultando em uma unidade social que legitimou a função estatal nas decisões adotadas. Todavia, a existência dos sindicatos promoveu resistência, configurando um modelo alternativo de organização e negociação. Esse sistema dual possibilitou o surgimento de conflitos tanto no interior quanto no exterior da estrutura estatal, de acordo com as circunstâncias dos trabalhadores. A mediação do Estado nas negociações entre

41 DAGNINO, Renato. **Tecnociência Solidária**: um manual estratégico. 2ª ed. Lutas Anticapital: Marília, 2020, p. 155.

42 MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e Forma Política**. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 87.

sindicatos e empresas buscou preservar a paz social, assegurando o equilíbrio entre as demandas de ambas as partes⁴³.

Conforme Alain Bihir⁴⁴, o modelo fordista-legitimizador do Estado Social-Democrata, que fomentou a intermediação entre o trabalho e o capital, atingiu seu ápice e declínio aproximadamente em 1973. A crise econômica mundial desarmou o movimento operário, privando-o de táticas e minando sua influência, o que gerou uma sociedade caracterizada por novas divisões e identidades desintegradas em antagonismo a uma estrutura partidária unificada.

A reestruturação do capitalismo também provocou mudanças para a representatividade política. Em sua obra “Multiculturalismo”⁴⁵, o filósofo Charles Taylor foi um dos pioneiros na discussão sobre a política de reconhecimento. Ele enfatizou a importância de expandir a variedade de manifestações nos espaços públicos, fomentando uma democracia não somente formal, mas também pluralista, e criticou a uniformidade do espaço público que frequentemente não espelha a diversidade de vozes presentes⁴⁶.

Axel Honneth⁴⁷ também discutiu o conceito de reconhecimento, fundamentando a política em três fundamentos: amor, direito e solidariedade. Honneth⁴⁸ defende que, para uma coexistência pacífica, é essencial que os sistemas jurídicos sejam aptos a incorporar a diversidade acessível. Se essas três bases não forem condicionais, surgirão conflitos entre grupos que buscam validar sua identidade. Isso porque o reconhecimento do sujeito sempre ocorre em relação ao outro e o direito tem o potencial de intensificar os vínculos sociais e a solidariedade.

As dinâmicas históricas peculiares de um país tão extenso quanto o Brasil não permite reducionismo a uma única problemática e a uma única solução. Ao mesmo tempo que as disfunções sociais se confluem e aglutinam, elas também possuem características singulares. Um modo de intervenção com potencial de sucesso

43 SILVER, Beverly J. **Forças do Trabalho**: movimentos de trabalhadores e globalização desde 1870. São Paulo: Boitempo, 2005, p. 149.

44 BIHR, Alain. **Da grande noite à alternativa**: o movimento operário europeu em crise. São Paulo: Boitempo, 1998, p. 79.

45 TAYLOR, Charles. **Multiculturalism**. Princeton University, 1994, *passim*.

46 GUTMANN, Amy. Introduction. In: TAYLOR, Charles. **Multiculturalism**, Princeton University, 1994, p. 7.

47 HONNETH, Axel. **Luta por Reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. Trad. Luiz Repa. São Paulo: Ed. 34, 2003, *passim*.

48 *Ibidem*, p. 178.

consiste em compreender as mazelas sociais e suas manifestações no próprio sistema, organizando-as de forma abrangente, sem desconsiderar as reivindicações específicas de cada grupo. As principais dificuldades políticas surgem em meio aos diversos processos presentes em cada região, em virtude de a economia solidária ser marcada por características locais⁴⁹. O coronelismo regional e o patronato burocrático consolidam um poder social autoritário que privilegia os interesses de um pequeno grupo em detrimento dos segmentos vulneráveis e do meio ambiente⁵⁰.

No Brasil, a falta de uma legislação regulamentar do setor levou ao descaso por parte dos governos subsequentes ao *impeachment* de Dilma Rousseff. O contexto atual revela uma crise de paradigma, manifestando-se na escassez de orçamento e na inadequação das metodologias empregadas para avaliar e compreender as manifestações, o que gera um ambiente de instabilidade que ameaça sua inclusão na agenda governamental⁵¹.

Ao contrário do modelo político centralizado e hierárquico, a economia solidária propõe um modelo plural e democrático. Por meio do reconhecimento das pautas locais, sejam elas econômicas ou ambientais, cria-se um laço orgânico entre os empreendimentos e a comunidade local, geralmente focado nas demandas municipais. Os municípios, sendo reflexos da vida cotidiana dos cidadãos, sofrem com a alienação ou apatia provocada pelo distanciamento político. Logo, o associativismo local permite instrumentos concretos (participativos ou deliberativos) para a prática política.

Agir localmente fortalece a legitimação política das comunidades, mantendo um caráter dialético com o pensamento global. Se as iniciativas locais forem bem-sucedidas, elas têm o potencial de expandir e criar ambientes mais democráticos e socializantes. No entanto, elas não devem se restringir a um isolamento, e a escolha da escala e da combinação de pensamento e ação deve ser adaptada às

49 CULTI, Maria Nezilda. Empreendimentos de Economia Solidária e seu aporte ao desenvolvimento local. In: SANTOS, Luiz Miguel L. dos; BORINELLI, Benilson; PITAGUARI, Sinival Ozório (Orgs.). **Economia Solidária numa pluralidade de perspectivas**. Londrina: Editora UEL, 2011, v. 1, p. 43.

50 BORINELLI, Benilson; LANZA, Fabio. Questão Socioambiental, Cultura Política e Cidadania no Brasil. **Economia Solidária numa Pluralidade de Perspectivas**. Londrina: UEL, 2011, Disponível em: <https://www.uel.br/revistas/ssrevista/pdf/2008/31%20Quest%E3o%20Sociambiental%20Vers%E3o%20Final.pdf>. Acesso em: 28 outubro 2024.

51 SILVA, Sandro Pereira. **Crise de Paradigma? A Política Nacional de Economia Solidária no PPA 2016-2019**. Repositório do Conhecimento do IPEA, Brasília, v. 64, abr., 2018, p. 171. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8393/1/bmt_64_crise.pdf. Acesso em: 28 outubro 2024.

necessidades e à natureza das iniciativas em cada momento, e não definida de formalidade⁵². Nesse sentido, Santos⁵³ sugere a promoção de uma democracia de alta densidade, por meio de novas iniciativas que organizam e conquistam espaços tanto dentro quanto fora do Estado.

Reforça-se a importância da intervenção do Estado na esfera econômica, instituindo condições para o reconhecimento tanto local como nacional, ampliando os espaços de diálogo e luta entre os grupos socialmente constituídos. Muitas das manifestações que emergem enfrentam obstáculos, e a intervenção estatal por meio de regulamentações, fiscalização, incentivos e planejamento é fundamental para transformar o potencial em realidade⁵⁴.

As estratégias econômicas elevam as chances de consolidação por meio da prática política. Novos arranjos de trabalho e renda com foco na inclusão socioeconômica, na pertença à comunidade e nas demandas regionais, além da sustentabilidade na produção e consumo, se implementados com sucesso, possibilitam a expansão dos espaços públicos e um processo de legitimação política mais democrático, tanto em termos econômicos quanto participativos, “redefinindo as relações entre a sociedade civil e o poder político, em uma abordagem ampliada da ação pública”⁵⁵.

Nesse sentido, as dimensões se interconectam e promovem efeitos em cadeia, visando à emancipação social. Os processos são gradativos e fundamentados na organização coletiva, autogestionária e democrática. E os resultados potenciais manifestam-se na dimensão social como respostas às novas configurações econômicas e políticas.

Ressalta-se que o trabalho constitui uma condição primordial para a sociabilidade. Com essa atividade, os sujeitos registram-se a si mesmos e aos demais trabalhadores, tornando-se agentes da transformação da natureza em bens essenciais para a manutenção da vida⁵⁶.

52 SANTOS, Boaventura de Sousa. **Produzir Para Viver**: os caminhos da produção não capitalista. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 69.

53 *Ibidem*, p. 68.

54 ARRUDA, Marcos. **Tornar real o possível**: A formação do ser humano integral: economia solidária, desenvolvimento e o futuro do trabalho. Editora Vozes, 2006, p. 339.

55 FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. Teoria e prática em economia solidária: problemática, desafios e vocação. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 7, n. 1, p. 155-174, 2007, p. 173.

56 MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política**. Livro I: o processo de produção do capital. Trad. Rubens Enderle. 2ª ed. São Paulo: Boitempo, 2020, p. 255.

O trabalho, portanto, não deve ser compreendido como uma mercadoria, mas como uma extensão e continuidade da vida social humana. Ocorre que a ideologia liberal reconfigurou o trabalho como uma mercadoria fictícia, permitindo que pessoas sem-terra ou capital se integrassem ao sistema capitalista. Consequentemente, a exploração da força de trabalho alheia se tornou a base da riqueza gerada pelo capitalismo, sendo a remoção da mais-valia uma condição para a reprodução e acumulação de capital⁵⁷.

A partir de 2016, no governo de Michel Temer, evidenciou-se um processo neoliberal que carecia das bases do neodesenvolvimentismo, manifestando-se por meio da aprovação da Emenda Constitucional n.º 95 e da Reforma Trabalhista de 2017 (Lei n.º 13.467/17). A primeira medida definiu limites fiscais para os investimentos públicos nas áreas de saúde e educação; enquanto a segunda buscou flexibilizar as relações de trabalho para aumentar o número de empregos, por meio de práticas como ampliação da terceirização, trabalho intermitente, acordos individuais e ajustes nas jornadas de trabalho, entre outros⁵⁸.

Essas legislações refletem uma diminuição dos serviços públicos essenciais para os mais necessitados, acompanhada pela flexibilização das relações trabalhistas. O aumento do desemprego e a precarização do trabalho estão interligados, configurando uma estrutura que favorece a redução da mais-valia absoluta dos trabalhadores. Essa situação se intensifica no contexto neoliberal, que agravou a semiproletarização, deslocando bilhões de pessoas da economia formal para uma realidade de informalidade⁵⁹.

Nesse panorama, o indivíduo passa a ser uma “uma mescla de burguês-de-si-próprio e proletário-de-si-mesmo”⁶⁰, adotando uma lógica individualista e básica para garantir sua própria subsistência, desprovido do suporte comunitário e da regulação estatal. A redução dos empregos formais e o aumento da informalidade atingiram o

57 MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. Livro III: o processo global de produção capitalista. Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2019, p. 167.

58 MAIOR, Jorge Luiz Souto; ROCHA, Bruno Gilga Sperb. A história da ilegitimidade da Lei 13.467/17. In: MAIOR, Jorge Luiz Souto; SEVERO, Valdete Souto (coords.). **Resistência: aportes teóricos contra o retrocesso trabalhista**. São Paulo: Expressão Popular, 2017, p. 16.

59 FRASER, Nancy. Por trás do laboratório secreto de Marx. Por uma concepção expandida do Capitalismo. **Revista Direito e praxis**, v. 6, n. 10, p. 704-728, 2015, p. 710.

60 ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão**: O novo proletariado de serviço na era digital. Boitempo editorial, 2018, p. 39.

acesso ao mercado de trabalho e a inclusão socioeconômica, perpetuando desigualdades sociais.

A combinação do desemprego estrutural, da informalidade e da mercantilização dos serviços públicos em um contexto privatizante durante uma era neoliberal resulta em um acentuado aumento das desigualdades sociais, refletindo as disparidades em regiões específicas moldadas pelo processo de acumulação capitalista.

A relação entre o ser humano e a natureza de uma maneira antropocêntrica deve ser entendida já que não há espaço geográfico que se manifeste como interações humanas. Por meio do avanço das técnicas e tecnologias —manifestações das forças produtivas — os sujeitos conseguem se apropriar da natureza, criando formas de convivência social⁶¹.

Nos últimos anos, a preocupação com a manipulação ambiental se intensificou globalmente. Desde 1972, a Organização das Nações Unidas (ONU) tem promovido fóruns internacionais para discutir novas soluções, tendo como marco inicial a Conferência de Estocolmo. Apesar dos esforços e mobilizações globais, as evidências não indicam mudanças significativas em indicadores como a emissão de CO₂, o aumento da temperatura e a concentração de riqueza entre países⁶².

À medida que esse equilíbrio se deteriora, a biosfera pode atingir um ponto crítico a partir do qual não será mais possível controlá-lo. Quando isso ocorrer, todo o sistema entrará em colapso, envolvendo os seres humanos⁶³. Marques⁶⁴ alerta que os homens estão vivenciando os sinais de um momento decisivo que podem romper as condições essenciais para a sobrevivência humana no planeta. Dessa forma, o modo de produção incessante prejudica a capacidade de regeneração biológica, resultando em crises e um aumento dos riscos ambientais.

Ulrich Beck ⁶⁵ enfatiza que a produção e o consumo consistem em pilares do capitalismo e que a sociedade se organiza em função dos riscos gerados pelas desigualdades sociais e pela acumulação massiva de capital. Esse processo conecta a exploração da natureza à criação de externalidades ambientais, configurando uma

61 MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã**. Trad. Milton Camargo Mota. Petrópolis: Vozes, 2019, p. 178.

62 PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Trad. Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 449.

63 MARQUES, Luiz. **Capitalismo e Colapso Ambiental**. Campinas: Unicamp, 2015, p. 595.

64 *Ibidem*.

65 BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade**. 2. ed. Trad. Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2019, p. 9.

sociedade desequilibrada na qual o risco se torna uma condição constante. Nesse contexto, privatiza-se a riqueza, enquanto os riscos são compartilhados pela sociedade. Essa realidade reflete as dinâmicas do capitalismo diante das externalidades ambientais. As classes sociais mais vulneráveis enfrentam riscos mais elevados, confirmando que, embora todos sejam afetados pelo desequilíbrio ambiental, alguns sofrerão as consequências antes e de maneira mais intensa do que outros.

É evidente que a injustiça social e a distribuição ambiental correspondem à mesma origem, o que exige uma mudança nas estruturas de distribuição⁶⁶. Isso reafirma a complexidade dessas problemáticas, considerando que a precarização das condições de trabalho impacta a desigualdade social e, conseqüentemente, a distribuição de riqueza e a ocupação do espaço, tanto em relação à dimensão geográfica da produção quanto à percepção dos riscos. Dessa forma, observa-se o aumento progressivo de ciclos de pobreza e isolamento social em determinados grupos.

Enfatiza-se, portanto, a natureza multifacetada do capitalismo, abrangendo suas dimensões econômicas, políticas e sociais. Como as crises resultam de contradições intrínsecas ao projeto capitalista, também apresentam processos específicos que provocam dinâmicas próprias em determinados locais e períodos históricos.

A avaliação da dimensão social enfatiza a relevância do processo de emancipação, que oferece ferramentas e meios adequados para a participação econômica e política, promovendo, então, a autonomia e a inclusão social.

Ao contrário do modelo de produção industrial em larga escala, a economia solidária busca atender às necessidades sociais em economias locais e específicas. Os empreendimentos que operam nesse contexto possuem vantagens em relação ao sistema industrial. Além de servir como uma alternativa ao desemprego, esse ciclo virtuoso pode ser impulsionado por princípios sustentáveis, como a economia circular e a descarbonização, que contemplam práticas de reaproveitamento e reciclagem. Essa abordagem enfatiza a produção de bens essenciais que garantam o bem-estar

66 ACSELRAD, Henri. Ambientalização das lutas sociais - o caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos Avançados**, v.24, n.68, p.103-119, 2010, p. 109.

social, como alimentos, habitação e produtos de higiene, em detrimento de bens de luxo⁶⁷.

Nesse sentido, a dimensão social articula-se, intrinsecamente, às estratégias políticas e econômicas, fundamentais para o desenvolvimento de novas conexões e perspectivas. Há um amplo espaço para a formulação de disposições que incentivem uma política de trabalho e renda, baseada em redes de colaboração solidária, alinhadas às demandas econômicas regionais.

Considerando-se os desafios da economia solidária para o regime capitalista, na próxima seção, analisam-se os princípios constitucionais da ordem econômica que lhe são aplicáveis.

1.3 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ORDEM ECONÔMICA APLICADOS À ECONOMIA SOLIDÁRIA

O Domínio Econômico-Jurídico Constitucional, como um capitalismo fundamentado nos princípios do liberalismo, tem como princípios orientadores a liberdade, a livre concorrência e a propriedade privada. Não obstante, a relação entre o social e o econômico demandou novos direcionamentos constitucionais para a promoção da dignidade humana e a valorização do trabalho humano, princípios que contemplam a justiça social.

Portanto, a delimitação da proposta pode ser claramente percebida por meio da análise do artigo 170 da Constituição da República Federativa Brasileira de 1988 (CRFB/88), em sua totalidade:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.

67 MANCE, Euclides André. **A revolução das redes de colaboração Solidária**. Artigo apresentado no Encontro Internacional de Economias Salesianas, Sevilha, 2005, p. 10. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/nph/obra.php?id=4070>. Acesso em: 28 de outubro de 2024.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei⁶⁸.

O artigo constitucional que estabelece a “Ordem Econômica e Financeira” assenta princípios importantes para a estrutura econômica capitalista no Brasil. No caput do artigo, observam-se os princípios da ordem jurídica econômica constitucional, com ênfase na valorização do trabalho humano e na liberdade de iniciativa dos agentes econômicos, com objetivos teleológicos fundamentados na dignidade e na justiça.

1.3.1 Justiça social e livre concorrência como fundamento da economia solidária

Nesta seção, analisam-se os princípios da justiça social e da livre concorrência, os quais constituem o foco principal desta dissertação. Não obstante, mencionam-se outros princípios de forma sucinta para complementar a análise, sem aprofundamento da investigação destes. O significado teleológico do artigo 3º da CRFB/88 possibilitaria inferir sobre a função do Estado em relação à atuação do domínio econômico, considerando que o sistema jurídico do Brasil é majoritariamente teleológico⁶⁹.

O legislador não limitou, contudo, a interpretação do dever estatal a apenas um único artigo. Ao contrário, a Constituição apresenta várias disposições que reforçam a natureza social e diretiva/intervencionista do Estado ao resolver as contínuas desigualdades sociais para fomentar a justiça social.

Essa orientação está presente em praticamente todos os capítulos da ordem social da CRFB/88, entre eles: o artigo 194, que dispõe sobre a atuação conjunta da sociedade e do poder público na saúde, previdência e assistência social; o artigo 205, que estabelece a educação como direito de todos e responsabilidade do Estado e da família; o artigo 225, que, no capítulo dedicado ao meio ambiente, assegura o direito à qualidade de vida para as presentes e futuras gerações; e o artigo 231, que reconhece a cultura indígena e garante seu respeito⁷⁰.

68 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 de fevereiro de 2025.

69 DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. São Paulo. Editora Saraiva. 2007, p. 180.

70 DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico. Op. cit.*, p. 214.

A economia solidária enquadra-se nos parâmetros que asseguram a unidade e a coerência da CRFB/88. A dinâmica do direito, por sua vez, contribui para preencher lacunas normativas ao permitir avanços na regulação, na prescrição de condutas e na institucionalização de formas plurais e solidárias de organização econômica no contexto contemporâneo. Nessa perspectiva, a legislação deve exercer função instrumental, orientando as atividades econômicas — públicas e privadas — de modo que a produção de externalidades positivas se revele suficiente para a efetivação do Estado Social⁷¹.

Os princípios da justiça social, além de servirem como orientação para a composição (adjetivação social) dos princípios, também possuem o caráter de norma-objetiva enquanto princípio. Nesse sentido, destaca-se a importância do papel das economias periféricas ou subdesenvolvidas, enfatizando a centralidade do princípio da justiça social.

Alguns pesquisadores brasileiros de direito econômico, como Gilberto Bercovici, Fábio Konder Comparato e Eros Roberto Grau, reconhecem o papel do Estado para a promoção do desenvolvimento, em virtude de as estruturas econômicas brasileiras subdesenvolvidas não possibilitarem o progresso para a consolidação dos princípios constitucionais do artigo⁷².

Em outras palavras, a justiça social constitui a técnica semântica empregada para evitar a imposição de estruturas ainda mais individualistas e acumulativas, pactuadas em narrativas liberais de prosperidade de alguns e miséria de outros, ou na mentira da política econômica do *trickle down* implementada durante o regime militar⁷³.

Alguns pressupostos sobre o subdesenvolvimento brasileiro apresentados pelos autores contemplam a importância da análise econômica do Brasil diante das circunstâncias de uma economia periférica integrada ao sistema capitalista global. Por essa razão, o dever constitucional de promover a justiça social visa fomentar a uniformidade socioeconômica para a implementação de projetos que fortaleçam a

71 *Ibidem*, p. 187.

72 OCTAVIANI, Alessandro. **Recursos genéticos e desenvolvimento**: os desafios furtadiano e gramsciano. 2008. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Direito Econômico) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008, p. 40-43.

73 GONÇALVES, Marlene Mota. **Economia solidária**: possibilidades e limites à concretização das cidades sustentáveis à luz dos direitos humanos. São Paulo: Dialética, 2021, p. 35.

soberania nacional, fundamentados em bases políticas e institucionais capazes de combater a pobreza e as disparidades sociais e federativas⁷⁴.

Ressalta-se que “homogeneidade social não significa jamais a eliminação das antagônicas estruturas sociais, seria muito mais a prevalência de um sentimento de cooperação para atingir um objetivo favorável a todos”⁷⁵. Nesse sentido, evidencia-se a função da economia solidária como meio de equilibrar trabalho e capital, com base na perspectiva plural de regulação social.

A ordem econômica liberal e a ordem jurídica constitucional interagem e se regulam, possibilitando o progresso para modelos de transição sem desconsiderar o legado histórico-cultural do liberalismo e a concepção de justiça social, a fim de tornar concebível a interligação entre o sistema econômico capitalista e as regras constitucionais vigentes, por intermédio da intervenção normativa do Estado sobre o domínio das relações econômicas. Por exemplo, o Estado pode exigir que a propriedade privada cumpra sua função social, sem anulá-la; interferir na liberdade econômica, preservando, entretanto, a livre iniciativa e um ambiente concorrencial saudável; e intervir na obtenção de lucros, desde que a atividade econômica não se torne inviável⁷⁶.

Conclui-se, portanto, que a ordem econômica compreende o conjunto de normas que estruturam e regulam as relações econômicas. Ademais, o conceito também se utiliza para afirmar a integração das práticas econômicas adotadas⁷⁷. É responsabilidade do Estado, portanto, abranger as expressões econômicas que estão além do paradigma liberal.

Polanyi⁷⁸ afirma que há diversas formas institucionais de regulação das transações comerciais na sociedade civil. O monopólio na estrutura institucional do mercado impede a progressão dos comportamentos de reciprocidade e domesticidade para o âmbito jurídico. Ademais, o projeto da agenda neoliberal tem o intuito de reduzir ou eliminar o princípio comportamental de redistribuição no padrão institucional. Em

74 OCTAVIANI, Alessandro. Recursos genéticos e desenvolvimento: os desafios furtadiano e gramsciano. *Op. cit.*, p. 43.

75 DERANI, Cristiane. Direito Ambiental Econômico. *Op. cit.*, p. 248.

76 GARNICA, Vitor; KEMPFER, Marlene. Sistemas econômico e jurídico: (des) vantagens de um regime jurídico da economia solidária para o Brasil. In: **I Encontro Virtual do Conpedi**, 2020, Florianópolis. Direito, Economia e Desenvolvimento Econômico Sustentável II, 2020. p. 15-16.

77 DERANI, Cristiane. Direito Ambiental Econômico. *Op. cit.*, p. 222.

78 POLANYI, Karl. **A grande transformação**. Trad. Fanny Wrobel. 2. ed. São Paulo: Editora Campus, 2000.

resumo, atualmente, a ordem existe apenas em uma dinâmica de transformação, pois o sistema capitalista se baseia na dialética de sua própria negação ⁷⁹.

A importância da regulação econômica torna-se mais evidente diante das recentes manifestações no setor da Economia Solidária. As transformações constantes da esfera social exigem a concretização da justiça por meio da definição dos deveres existentes. O Direito Econômico estabelece, implicitamente, essa conexão entre a realidade social e a normatividade jurídica. Nesse sentido, ressalta-se que “o decisionismo, que percebe somente o caminho unidirecional de imposição da norma sobre o cidadão, retira a norma de todo o seu contexto histórico e social. Porém, sem este contexto, torna-se a norma ininteligível”⁸⁰.

As relações entre a Constituição e o segmento da economia solidária evidenciam a consolidação dos princípios constitucionais. Essa convergência manifesta-se não apenas na correspondência semântica entre os termos utilizados pela Constituição Federal de 1988 e os estudos sobre economia solidária, mas também na valorização do trabalho humano por meio de relações democráticas e horizontais de solidariedade em organizações autogestionárias, na subordinação do capital ao trabalho, bem como na priorização da dignidade e do desenvolvimento humano em detrimento do lucro financeiro.

Contemporaneamente, a relação entre Direito e Sociedade é complexa, especialmente porque a interação entre os sistemas social e jurídico demanda a comprovação empírica dos fatos sociais em consonância com as estruturas jurídicas de autorreferência do direito ⁸¹.

Nesse contexto, a etapa inicial no campo dos aspectos nomodinâmicos do direito consiste em validar o fato social de que o setor da economia solidária está incorporado aos princípios do sistema jurídico-constitucional brasileiro. Em síntese, os valores expressos no artigo 170 e em outros dispositivos constitucionais evidenciam a conformidade, em termos de validade, entre a Constituição e as manifestações desse fato social, destacando a relevância do princípio da justiça social.

Permanece a tarefa de desenvolver um plano conceitual sobre os destinatários da norma do setor de economia solidária e as ações desejadas, com base na regra

79 DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. São Paulo. Editora Saraiva. 2007, p. 193.

80 *Ibidem*, p. 198.

81 LUHMANN, Niklas. **Introdução à Teoria dos Sistemas**. Trad. Ana Cristina Arantes. Petrópolis: Editora Vozes, 2009, p. 31.

normativa prescritiva do direito, a fim de buscar novos arranjos regulatórios entre mercado, sociedade e o Estado. É notória, desde já, a dificuldade de condensar as múltiplas dimensões do setor de economia solidária na estrutura sintática-formal do direito, tanto no âmbito teórico quanto no empírico.

Desde 2015, a estrutura política e institucional do SENAES tem sofrido um processo de enfraquecimento em decorrência das políticas públicas implementadas pelo governo federal. Uma das consequências prejudiciais é a ausência de estudos quantitativos, consoante Gaiger⁸², em relação à definição conceitual do setor da economia solidária, que precisa de apoio fático e jurídico para ser adequadamente regulamentado.

Validado o enquadramento do setor da economia solidária nos princípios do sistema jurídico-constitucional brasileiro, o próximo desafio consiste em elaborar um plano conceitual que delimite os destinatários da norma e os atores sociais envolvidos. Para tanto, torna-se necessário definir os requisitos e características que devem ser positivados, diferenciando-os das categorias já existentes. Esse processo possibilita, por meio da aplicação dos modais deônticos, a formulação de padrões de comportamento adequados para a regulação do setor.

A fase de organização dos atores sociais como destinatários da norma esclarece, inicialmente, os critérios de definição para a formação do setor, que enfocará as características singulares da economia solidária. Com base nesses elementos, criam-se os tipos ideais e o nível de intervenção para o domínio econômico, definindo as condições concretas em que as iniciativas se inserem no contexto nacional.

Enfatizam-se, inicialmente, os aspectos éticos aos destinatários da norma, que compõem o pano de fundo teleológico das aspirações do setor de economia solidária. Afinal, nessas instituições, o que impulsiona os funcionários, além da busca por rendimentos, são os anseios por uma ampliação da vida no sentido coletivo. Dessa maneira, empregam-se os documentos oficiais compartilhados pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) em colaboração com o SENAES e a FBES, para fortalecer a perspectiva dialógica da proposta em questão.

82 GAIGER, Luiz Inácio. La lucha por el marco legal de la economía solidaria en Brasil: déficit republicano y ethos movimentalista. **Cultura Económica**, v. 37, n. 97, p. 65-88, 2019, p. 67.

O MTE⁸³ definiu a cooperação, a autogestão, a dimensão econômica e a solidariedade como pilares fundamentais para os empreendimentos econômicos solidários. Compreende-se a colaboração não apenas nas unidades de produção, mas também nas redes de colaboração onde o conhecimento e os meios de produção podem ser compartilhados entre os participantes.

A autogestão é o modelo organizacional mais adequado para garantir a horizontalidade entre os membros e a gestão democrática nas organizações, além de estar integrada ao vasto complexo da economia solidária. A dimensão econômica implica o exercício da atividade econômica, seja a respeito da fabricação de produtos e serviços, venda ou consumo⁸⁴.

Assim, a economia solidária não constitui uma atividade filantrópica, mas sim de interesses coletivos e compartilhados entre os participantes da sociedade. Além dos princípios de liberdade e individualidade nas decisões coletivas, também é essencial a igualdade entre os membros, em participação e fisicamente próximos, para evitar a centralização de comandos e poderes econômicos dentro dos projetos.

Pretende-se ampliar as perspectivas ao incorporar a sustentabilidade econômica, social e ambiental ao processo de desenvolvimento local, fundamentado em redes colaborativas que assegurem a distribuição equitativa entre os participantes. Reconhece-se que, além dos princípios, a consideração jurídica dos eixos das ações estratégicas potencializa a promoção da justiça social.⁸⁵

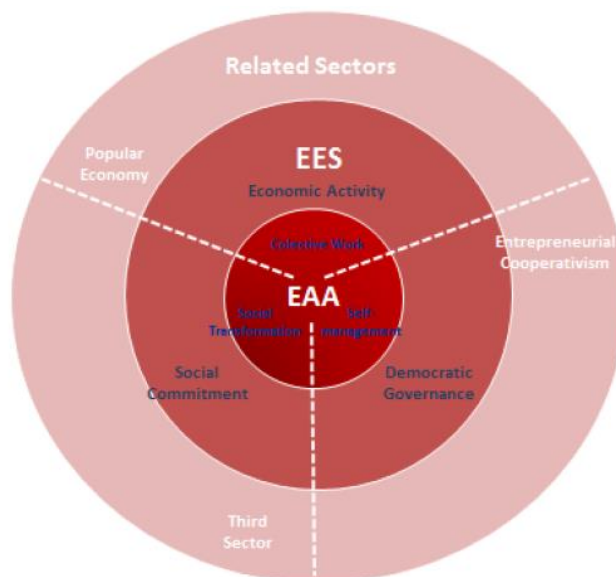
Na figura 1, apresenta-se a classificação dos negócios com base nos três indicadores que possibilitaram a criação da ilustração.

83 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego – MTE. **Economia Solidária**, 2021. Disponível em: <http://acesso.mte.gov.br/ecosolidaria/a-economia-solidaria/>. Acesso em: 3 de fevereiro de 2025.

84 FARIA, José Henrique de. Autogestão, economia solidária e organização coletivista de produção associada: em direção ao rigor conceitual. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 15, n.º 3, p. 629-650, jul./set. 2017, p. 632.

85 CAVALCANTE, Ana Raquel Araújo. **A economia solidária como alternativa produtiva para o atual modelo econômico e seus avanços a nível normativo no Brasil**. São Paulo: Dialética, 2020, p. 39.

Figura 1 – abrangência dos conceitos



Fonte: Gaiger, Ferrarini e Veronese⁸⁶.

Os autores definem as responsabilidades dos indicadores dos critérios para os empreendimentos autogestionários alternativos. As entidades econômicas solidárias, por outro lado, cumprem, parcialmente, alguns dos requisitos. Por sua vez, as organizações atendem a alguns dos critérios estabelecidos, mas não satisfazem determinados elementos essenciais, tais como a realização de uma atividade econômica efetiva ou a adoção de uma gestão democrática e horizontal.

Nesse sentido, para Gaiger, Ferrarini e Veronese expõem:

- a) ao centro, situam-se os EAA, empreendimentos mais avançados do ponto de vista dos traços típicos da economia solidária, segundo o prisma teórico aqui utilizado. Eles figuram principalmente entre os empreendimentos cuja função precípua é garantir trabalho e renda para seus membros (Gaiger *et al.*, 2014), mas não correspondem às situações empíricas mais frequentes.
- b) No círculo intermediário, englobando o primeiro, tem-se o conjunto geral de EES de acordo com os critérios propostos. A correspondência dos casos empíricos aos atributos gerais do modelo é variável, mas deve satisfazer pelo menos ao primeiro critério de cada atributo para sua inclusão na economia solidária.
- c) As organizações que não se adequam plenamente aos critérios prescritos pelos atributos gerais, mas o fazem num caso ou noutro, podem ser consideradas como periféricas ou afins à economia solidária, estando representadas no círculo externo. Em parte, compreendem situações híbridas, nas quais as características da economia solidária mesclam-se com

86 GAIGER, Luiz Inácio; FERRARINI, Adriane; VERONESE, Marília. O Conceito de Empreendimento Econômico Solidário: Por uma Abordagem Gradualista. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 61, n. 1, p. 137-169, 2018, p. 156.

outras, próprias da economia de mercado, da economia pública ou da economia familiar e comunitária. Em parte, trata-se de casos defectivos aos quais faltam determinadas características da economia solidária, como a igualdade de poder entre os sócios ou o exercício de uma atividade econômica permanente⁸⁷.

A meta atual é identificar as oportunidades de positividade do setor de economia solidária. Como mencionado, os EAA e os EES se adequam aos critérios *sui generis* que podem ser positivados seguindo a lógica dos modais deônticos. Em contraste, os setores correlatos representam as economias populares, que não permitem adesão livre tampouco igualdade entre os membros (a informalidade é frequente nesses tipos de empreendimentos); as cooperativas de negócios, que seguem critérios econômicos, mas se afastam das práticas de gestão por estarem alinhadas à lógica do mercado; e, finalmente, o terceiro setor, que não realiza atividades econômicas.

Em relação aos setores correlatos, sugere-se um pré-cadastro para organizações em situação precária e a inclusão do terceiro setor à política nacional de economia solidária, mas não como destinatário da norma⁸⁸. Finalmente, indica-se a eliminação das cooperativas empresariais, devido ao seu objetivo mercadológico de lucro, em que a mais-valia se sobressai, apresentando as mesmas características que as empresas capitalistas.

Os modais deônticos da estrutura normativa representam um modelo lógico capaz de orientar e controlar as ações e atitudes humanas em relação ao que é proibido, obrigatório e permitido. Nesse sentido, as relações jurídicas derivam da necessidade de exigências normativas que regulam certos suportes fáticos, operando como instrumentos de conformação dos comportamentos sociais com base em parâmetros previamente definidos.

Essa lógica normativa adquire relevância particular quando aplicada à distinção entre o modelo capitalista e a economia solidária. As discrepâncias entre esses dois arranjos exigem um esforço de adequação normativa, no qual a delimitação entre o que não pode ser e o que deve ser se mostra fundamental para a estruturação da regulação e para a positividade do segmento econômico solidário. Com base nesse referencial, as normas devem ser construídas de forma a alcançar os sujeitos que

87 GAIGER, Luiz Inácio; FERRARINI, Adriane; VERONESE, Marília. O Conceito de Empreendimento Econômico Solidário: Por uma Abordagem Gradualista. *Op. cit.*, p. 155-156.

88 SINGER, André; SINGER, Helena; SINGER, Suzana. **Economia solidária**: introdução, história e experiência brasileira. São Paulo: Editora UNESP, Fundação Perseu Abramo, 2023, p. 45.

atuam conforme as dinâmicas do modelo autogestionário, fundado em princípios econômicos que rejeitam a apropriação individual do lucro.

Segundo dados do SIES⁸⁹, pode-se prever a distinção do sistema tradicional por meio da imposição de comportamentos obrigatórios que se adequem exclusivamente: i) ao modelo autogestionário; ii) promover atividade econômica; iii) realizar assembleias periódicas de, no mínimo, três meses; iv) voto equitativo por indivíduo, não por cotas; v) acesso igualitário às informações das organizações para todos os membros; vi) distribuição do lucro a ser estabelecida em assembleia, reservando uma parcela mínima para o fundo de reserva; e, por último, vii) registro no sistema integrado de economia solidária, oferecendo e incentivando outros negócios do setor por meio da infraestrutura disponível (informacional, tecnológica e assistência técnica), além de priorizar a comercialização com os empreendimentos da rede.

Desse modo, a economia solidária se diferenciaria das demais organizações com base nos elementos apresentados, em que a deontologia poderia regular a forma de administração democrática e o complexo de redes sustentáveis.

As diversas modalidades jurídicas e práticas compõem o amplo espectro da economia solidária. A regulação, em nível nacional, não atende às necessidades específicas de cada setor econômico ou às diversas práticas. No entanto, há um valor inestimável nas formulações iniciais de um marco legal que busca integrar as experiências compartilhadas, justamente naquilo que as distingue do modelo capitalista.

Dessa forma, “[...] logo, se justifica um *status* diferenciado para esse modelo organizacional, com legislação própria, linhas de crédito especiais, vantagens tributárias e outros benefícios que possam facilitar a sua expansão e dinamização”⁹⁰.

A proposta de fortalecimento da economia solidária parte da necessidade de estruturá-la como um setor estratégico, capaz de responder ao crescimento do desemprego formal e de oferecer uma alternativa à difusão da lógica neoliberal do empreendedorismo individual. Em síntese, os princípios expressos no caput do artigo 170 da Constituição Federal de 1988 convergem ao reconhecer, simultaneamente, a relevância do trabalho social e da livre iniciativa, ambos sustentados por mecanismos

89 SISTEMA DE INFORMAÇÃO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA – SIES. **Atlas Digital de Economia Solidária**, 2013. Disponível em: <http://sies.ecosol.org.br/atlas>. Acesso em: 1 fevereiro 2025.

90 LUZIO-DOS-SANTOS, L.M. **Ética E Democracia Econômica**: Caminhos para a socialização da economia. São Paulo: Ideias e Letras, 2020, p. 206.

voltados à promoção da justiça social e da dignidade da pessoa humana. Essa orientação normativa não negligencia a liberdade dos agentes econômicos, tampouco a importância da livre concorrência como instrumento para o alcance de condições microeconômicas sustentáveis à economia nacional.

Para Luhmann⁹¹, a estrutura rígida do direito em relação à definição de lícito e ilícito pode intensificar a exclusão de grupos que não possuem informações ou habilidades, técnicas ou cognitivas, para se integrarem ao setor da economia solidária. Por conseguinte, recomenda-se um pré-registro para grupos informais ou organizações em estágio inicial, a fim de firmar uma parceria entre as redes de colaboração e o setor público.

Nessa perspectiva, os pré-cadastros seriam tão relevantes quanto os cadastrados, com o propósito de incentivar e alimentar o maior número possível de sujeitos a se reunirem a esse complexo organizacional e promover a inclusão socioeconômica. E as Entidades de Apoio e Fomento (EAF), como redes de gestores, organizações religiosas, movimentos sociais, partidos políticos, Organizações não governamentais (ONGs), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público OSCIPs e Organizações sociais (OSs), seriam incorporadas ao sistema para contribuir com os objetivos sociais de educação (formação e profissionalização), integração tecnológica, suporte técnico, consultorias de capacidade econômica e planejamento financeiro.

É imprescindível que os projetos iniciem com a formação dos trabalhadores envolvidos sobre o formato jurídico do projeto, seus direitos e obrigações, além da tributação aplicada em suas operações, entre outros aspectos⁹². Genauto França Filho⁹³ argumenta que esta seria uma nova concepção de administração pública baseada em estruturas econômicas e políticas oriundas do povo (de baixo para cima), com o apoio da sociedade civil e do governo.

Por exemplo, considerando as condições precárias das iniciativas, inicialmente sujeitas a condições vulneráveis tanto econômicas quanto cognitivas, a regulamentação do setor deve garantir o acesso universal e não excluir os indivíduos.

91 LUHMANN, Niklas. Introdução à Teoria dos Sistemas. *Op. cit.*, p. 35.

92 ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EMPRESAS AUTOGESTIONÁRIAS – ANTEAG. **Cadernos Complementares de Economia Solidária**. Ministério do Trabalho e Emprego: Brasília, 2011, p. 38.

93 FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. Teoria e prática em economia solidária: problemática, desafios e vocação. *Op. cit.*, p. 160.

À vista disso, as universidades e as EAF poderiam se tornar vias de superação para a emancipação desses grupos. Portanto, o Estado tem poder coercitivo para determinar instituições aptas a superar a condição inicial precária das iniciativas através do pré-cadastro, fortalecendo, então, meios e rotas estratégicas em redes até alcançar a autonomia dos negócios.

Desde já, salienta-se a contribuição das EAF para o sistema solidário, mas a exigência de não exercerem atividade econômica já as elimina da posição de destinatárias da norma. Por ser um projeto social, a economia solidária abrange todas as áreas da sociabilidade em busca de um plano comum: a justiça social, fundamentada na emancipação e independência dos empreendimentos. E,

para que essas iniciativas se consolidem e ganhem força, precisam ser articuladas em rede, cadeias integradas em que se priorizem fornecedores e consumidores dentro dos mesmos princípios, além de estender as parcerias a ONGs, universidades, centros de pesquisa, bancos de fomento popular, incubadoras tecnológicas e ao próprio poder público. A rede é o formato por excelência para a consolidação e desenvolvimento desse modelo organizacional por se preocupar com as potenciais fragilidades diante de um ambiente inóspito que só podem ser ultrapassadas em conjunto⁹⁴.

Frente ao desafio proposto, a obrigação sobre o mundo do ser⁹⁵ exige que as organizações aprimorem os elementos da autogestão e suas características principais, tanto para a administração quanto para a repartição dos ganhos e excedentes desses negócios.

A implementação de uma norma obrigatória nos moldes sugeridos atenderia a dois requisitos identificados nesta pesquisa: a compatibilidade entre teoria e empirismo e a distinção entre os negócios do setor de economia solidária e os demais negócios ou entidades societárias do sistema jurídico.

Considera-se que o sistema legal do setor de economia solidária deve conter “[...] princípios que lhe são peculiares e que guardem entre si uma relação lógica de coerência e unidade compondo um sistema ou regime [...]”⁹⁶.

94 LUZIO-DOS-SANTOS, L.M. *Ética E Democracia Econômica: Caminhos para a socialização da economia. Op. cit.*, p. 204.

95 A expressão “mundo do ser” é utilizada com arrimo na diferença teórica oferecida por Hans Kelsen, que separa o domínio dos fatos sociais e empíricos do domínio normativo das prescrições jurídicas (KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998). Na presente pesquisa, o termo refere-se à realidade concreta dos negócios solidários, que dependem de reconhecimento normativo para sua institucionalização.

96 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 35. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2021, p. 52.

Com base nessas obrigações definidas, torna-se possível distinguir os empreendimentos e seus respectivos destinatários normativos em relação ao modelo capitalista vigente. Essa distinção se justificaria pela criação de regras de conduta que facilitam a compreensão do valor da solidariedade em consonância com o Princípio da Justiça Social.

2 LEI 15.068/2024: FUNDAMENTOS E DIRETRIZES PARA A ECONOMIA SOLIDÁRIA

Neste capítulo aborda-se a Lei n. 15.068/2024, aprovada em 27 de novembro de 2024, a fim de compreender os fundamentos e propor diretrizes para a economia solidária.

2.1 POLÍTICA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA E SISTEMA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

A intervenção do Estado no Domínio Econômico e os métodos de intervenção por direção e indução apontam para a capacidade de o Estado instituir e incentivar comportamentos que atendam à teleologia do artigo 3º da CRFB/88. Devido ao tema da Economia Solidária, o artigo 219 da Constituição estabelece que o mercado interno constitui um patrimônio nacional e deve ser estimulado para viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico.

No Brasil, a Economia Solidária é uma expressão econômica que existe desde 1980⁹⁷. O reconhecimento institucional e político desse setor econômico, nos anos 2000, permitiu o crescimento dos institutos solidários por meio da intervenção estatal no setor econômico.

Nesse contexto, a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) foi importante para o avanço de setores até então marginalizados na economia, por intermédio de políticas públicas voltadas tanto para a entrada e manutenção desses novos negócios quanto para a inclusão e visibilidade política mediante diálogos e acordos entre os empreendimentos e o governo.

Ao longo do governo do Partido dos Trabalhadores (PT), foram emitidos vários decretos que criaram o sistema nacional de economia solidária, além de políticas públicas destinadas a alinhar e estruturar os participantes sociais interessados nessa nova visão de economia.

Historicamente, o progresso econômico do Brasil relaciona-se ao Estado, que ainda preserva em suas estruturas os conflitos e embates de classes. O Patronato Brasileiro e as classes dominantes, entretanto, seguem exercendo influência política

97 SINGER, Paul. Introdução à Economia Solidária. *Op. cit.*, p. 113.

e econômica sobre as outras parcelas da população⁹⁸. Nesse cenário, a Economia Solidária enfrenta as contradições do capitalismo, intensificadas pelas dificuldades de ocupação do espaço público, onde o Estado (Poder Executivo, Legislativo e Judiciário) atua como o centro e o catalisador das necessidades sociais⁹⁹.

Diante disso, surgem paradoxos sobre a questão de a economia solidária estar ou não vinculada às estruturas políticas e institucionais do Estado, o que pode acarretar limitações e restrições em relação à atuação dos negócios e redes solidárias, já que o campo de decisões políticas é propriedade dos segmentos hegemônicos dominantes¹⁰⁰. Ou, ainda, depender do Estado para garantir condições mínimas de concorrência, tanto política quanto econômica, considerando que a estrutura de desenvolvimento econômico do Brasil vinculou-se ao Poder Público¹⁰¹. O percurso da Economia Solidária no Brasil corrobora os dois pontos de vista sobre as restrições e evolução dos negócios solidários à ordem governamental.

No intervalo de 2003 a 2010, houve uma grande quantidade de normas relacionadas à Economia Solidária, com ênfase na criação e expansão de sistemas que acompanham e orientam os empreendimentos por meio de programas e comitês. Ressalta-se a aprovação, em 2012, da regulamentação das Cooperativas de Trabalho, atendendo a uma demanda histórica do setor — em especial dos empreendimentos urbanos — que enfrentavam dificuldades para se legalizar em razão de restrições impostas pela Lei Geral de Cooperativas (Lei n.º 5.764/71), como a exigência de um número mínimo de vinte cooperados.

Em 2015, houve um processo de desmantelamento do Sistema Nacional de Economia Solidária e, conseqüentemente, das políticas públicas relacionadas ao setor. Isso ocorreu devido à crise institucional e política do Brasil, a qual poderia impactar a economia solidária.

No começo de 2016, com o processo de *impeachment* da presidenta eleita Dilma Rousseff, as consequências foram maiores. Inicialmente, ocorreu uma reestruturação ministerial, com a nova separação entre o MTE e a Previdência Social, em decorrência da Medida Provisória n. 726, de 12 de maio de 2016. A referida

98 FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**: formação do patronato político brasileiro. 5. ed. São Paulo: Globo, 2018, p. 826.

99 MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e Forma Política**. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 63.

100 MANCE, Euclides André. **Redes de Colaboração Solidária**: Aspectos econômicos-filosóficos: complexidade e libertação. Petrópolis/RJ: Vozes, 2002, p. 137.

101 SINGER, Paul. Introdução à Economia Solidária. *Op. cit.*, p. 112.

reorganização começou com a saída do secretário Paul Singer, que comandou a secretaria durante o período de sua existência. Além disso, os diretores e coordenadores, bem como alguns técnicos de carreiras transversais que trabalhavam na SENAES, foram dispensados. A equipe recém-formada teve dificuldades na gestão dessa transição, pois tanto o novo secretário quanto os diretores designados não tinham experiência prévia em atividades profissionais ou políticas relacionadas ao assunto¹⁰².

A economia solidária configura-se como área prioritária para a atuação do Estado no Domínio Econômico, especialmente por meio da formulação e implementação de políticas governamentais. Nesse sentido, a Proposta de Emenda à Constituição n.º 69, de 2019, que propõe a inclusão do inciso X ao artigo 170 da Constituição Federal de 1988, deve ser positivada em articulação com a regulamentação específica da economia solidária. Com isso, assegura-se a competência dos governos federal, estaduais e municipais para desenvolver e executar políticas públicas regionais — nas regiões Sul, Sudeste, Nordeste, Norte e Centro-Oeste — voltadas à consolidação do setor no Brasil.

A avaliação do Projeto de Lei n. 6.606 de 2019 (atualmente Lei n. 15.068/2024), aprovado em 27 de novembro de 2024, visa identificar os setores que constituem os empreendimentos solidários, além de fundar a Política Nacional de Economia Solidária e o Sistema Nacional de Economia Solidária. Todavia, essa lei decorre de um extenso e complexo processo legislativo, que teve início em 2012, cuja trajetória evidencia os obstáculos institucionais e os progressos conceituais para a compreensão da economia solidária enquanto fenômeno político, econômico e social.

Apresentado em 2012 pelo deputado Paulo Teixeira (PT/SP), o Projeto de Lei n.º 4.685 representou uma das primeiras tentativas, no campo legislativo, de construir um marco regulatório específico para a economia solidária no Brasil. À época, a proposição destacou-se por sua abordagem ampla, ao propor diretrizes voltadas à consolidação dos empreendimentos solidários e à sua integração efetiva às políticas públicas já existentes. Contudo, como costuma ocorrer com matérias de escopo transversal, a tramitação foi longa e marcada por entraves diversos.

102 SILVA, Sandro Pereira. **A Política de Economia Solidária no Ciclo Orçamentário Nacional (2004-2018)**: Inserção, Expansão e Crise de Paradigma. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2018, p. 31.

Somente em 2017, o projeto foi protocolado no Senado Federal, onde passou a tramitar com o número 137/2017. Nessa fase, tendo como relatora a senadora Ana Amélia (PP/RS), o texto sofreu modificações relevantes, destacando-se os ajustes relativos à estruturação do Sistema Nacional de Economia Solidária e à definição das atribuições entre os diferentes níveis da federação.

Na sequência, com o retorno do projeto à Câmara dos Deputados, surgiu uma nova versão, o Projeto de Lei n.º 6.606/2019, que incorporou uma emenda substitutiva, refletindo uma tentativa de conciliação entre as contribuições da Câmara e do Senado. Essa etapa buscou aprimorar a articulação institucional e federativa, um ponto fundamental para garantir a efetividade das políticas propostas.

Finalmente, após uma última rodada de debates, o texto foi aprovado em 2024 e sancionado como Lei n.º 15.068. Essa lei não apenas estabelece um marco jurídico para o setor da economia solidária, conferindo-lhe força normativa e operacional, mas simboliza um reconhecimento importante da função desse segmento para o desenvolvimento socioeconômico do país.

Na tabela 1, apresenta-se, resumidamente, a trajetória dessa evolução legislativa.

Quadro 1 – evolução normativa da Lei n.º 15.068/2024

Fase legislativa	Identificação do projeto	Ano	Principais Características e Alterações
Início na câmara	PL n.º 4.685/2012 (Paulo Teixeira)	2012	Primeira tentativa de instituir marco legal da economia solidária; definição de princípios e criação da Política Nacional e do Sistema Nacional de Economia Solidária.
Tramitação no Senado	PLS n.º 137/2017 (Sen. Ana Amélia)	2017	Revisão do escopo de atuação do Sistema Nacional; ênfase na descentralização e papel dos entes federativos; exclusão de dispositivos considerados excessivamente amplos.
Retorno à Câmara (substitutivo)	PL n.º 6.606/2019	2019	Consolidação de versões anteriores; inclusão de instrumentos de apoio, critérios para reconhecimento de empreendimentos e diretrizes para políticas públicas federativas.
Sanção Presidencial	Lei n.º 15.068/2024	2024	Estabelece a estrutura jurídica dos empreendimentos solidários, diretrizes da Política Nacional e organização do Sistema Nacional de Economia Solidária.

Fonte: a autora (2025).

A Lei n. 15.068/2024 é relevante tanto para os destinatários desse diploma legal (empreendedores solidários) quanto para todos os gestores públicos e organizações de apoio e incentivo que compreendem a economia solidária como uma oportunidade

para superar o individualismo e a competição, privilegiando a solidariedade e a colaboração. Essa lei permite a identificação de: (i) a estrutura jurídica (princípios e atributos) dos empreendimentos solidários; (ii) Diretrizes para a Política Nacional; (iii) a organização de um Sistema Nacional de Economia Solidária.

2.2 DIRETRIZES NORMATIVAS PARA EMPREENDIMENTOS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

Nesta seção abordam-se as diretrizes normativas para empreendimentos de economia solidária. Inicia-se com breves esclarecimentos sobre as suas áreas de atuação.

2.2.1 Áreas de atuação dos setores econômicos dos empreendimentos de economia solidária

As áreas de atuação econômica dos empreendimentos solidários apresentam diversidade significativa. Para subsidiar essa análise, utiliza-se a estruturação do Sistema Nacional de Informações de Economia Solidária, que disponibiliza dados e estatísticas provenientes de pesquisas quantitativas realizadas entre 2005 e 2013.

Coletaram-se essas informações por meio de preenchimento automatizado das empresas mediante um formulário desenvolvido pelo SENAES, que é supervisionado por conselheiros municipais e estaduais ligados ao órgão.

Considerando-se o formulário, a metodologia utilizada para a elaboração dos cadastros nacionais dos negócios solidários ¹⁰³ e para o banco de dados do SIES ¹⁰⁴ articula-se à metodologia empregada nesta dissertação, integrando o material previamente produzido. O intuito é articular os saberes práticos e empíricos à análise normativa, aspecto fundamental para este estudo.

103 No momento, o registro é realizado *online* no site da entidade encarregada de processar e validar os registros nacionais de economia solidária (CADSOL), consoante a Portaria MTE n.º 1780 de 2014, disponível no site: <http://cadsol.mte.gov.br/inter/cadsol/main.seam?cid=304582>. O formulário de preenchimento físico encontra-se disponível no seguinte endereço eletrônico: <http://atlas.sies.org.br/doc/formulario-ees-aplicado-sies.pdf>.

104 SISTEMA DE INFORMAÇÃO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA – SIES. **Atlas Digital de Economia Solidária**. 2013. Disponível em: <http://sies.ecosol.org.br/atlas>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2025.

Estabeleceram-se três critérios para a atuação econômica dos empreendimentos: i) localização (rural, urbano, urbano-rural); ii) natureza da atividade (produção, venda, prestação de serviços, consumo, crédito); e iii) conformidade legal (formal e informal).

A respeito do critério de localização, o SIES¹⁰⁵ fornece informações acerca da localização geográfica dos empreendimentos, que se situam, predominantemente, na zona rural (54,76%), no perímetro urbano (34,78%) e entre áreas urbanas e rurais (10,44%). O questionário oferece duas alternativas de campo de atuação, rural e urbano, com a possibilidade de mais de uma resposta (urbano-rural) caso a empresa execute atividades nas duas áreas.

Quanto ao quesito das atividades econômicas, a Lei n. 15.068/2024 estabelece, em seu artigo 2º, “as atividades de organização da produção e da comercialização de bens e de serviços, da distribuição, do consumo e do crédito”¹⁰⁶. O Atlas de Economia Solidária, desenvolvido pelo SIES¹⁰⁷, baseia-se na metodologia fornecida pelas próprias instituições para identificar os setores econômicos de atuação dos EES. Eles se dividem em: i) produção; ii) comercialização; iii) consumo; iv) serviços; v) finanças e; vi) troca.

A primeira atividade econômica constitui a produção, ou seja, os negócios focados na fabricação de produtos e mercadorias de várias categorias, desde artesanatos, vestuários e utensílios do dia a dia até a produção de alimentos, incluindo a criação de animais, o cultivo de cereais, frutas, hortaliças, entre outros produtos. O setor econômico de produção e comercialização é o mais vasto e engloba a maior quantidade de organizações, representando mais de 52,22% do total dos EES¹⁰⁸.

A segunda categoria econômica examinada, a venda ou organização da venda de produtos, corresponde a 13,33% do total dos EES. Esse segmento desenvolve

105 SISTEMA DE INFORMAÇÃO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA – SIES. Atlas Digital de Economia Solidária. *Op. cit.*

106 BRASIL. **Lei n. 15.068, de 23 de dezembro de 2024**. Dispõe sobre os empreendimentos de economia solidária e a Política Nacional de Economia Solidária; cria o Sistema Nacional de Economia Solidária (Sinaes); e altera a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Lei/L15068.htm. Acesso em: 15 fevereiro 2025.

107 SISTEMA DE INFORMAÇÃO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA – SIES. Atlas Digital de Economia Solidária. *Op. cit.*

108 SISTEMA DE INFORMAÇÃO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA – SIES. Atlas Digital de Economia Solidária. *Op. cit.*

suas atividades em ambientes físicos, como lojas, feiras e centros de vendas, bem como por meio do comércio eletrônico.

Outra questão refere-se à venda direta ao cliente final, que representa a maior parte dos EES de venda, ou seja, aproximadamente 70% do total das instituições¹⁰⁹.

O terceiro tipo de atividade econômica, o consumo, é voltado para a reunião de sujeitos com o propósito de comprar em grande quantidade para obter melhores negociações e preços. As organizações de uso de infraestrutura e equipamentos, como cooperativas, associações ou redes de consumidores, são as mais comuns entre os empreendimentos de produção. São 20% do total de ESS¹¹⁰.

Já os serviços, quarto tipo de atividade econômica, direcionam-se à oferta individual ou coletiva de um serviço específico; seja para clientes ou familiares, empresas, negócios de economia solidária, organizações sem fins lucrativos e entidades do governo. Em particular, as cooperativas de trabalho, regulamentadas pela Lei n.º 12.690/2012, representam uma antiga reivindicação do SENAES destinada a superar obstáculos na organização dos trabalhadores. Entre as medidas contempladas, destaca-se a possibilidade de formação de cooperativas com um mínimo de sete integrantes, bem como a ampliação do número dessas cooperativas voltadas à prestação de serviços, todas fundamentadas nos princípios cooperativistas. Atualmente, elas correspondem a 6,57% do total de empreendimentos da economia solidária (EES)¹¹¹.

As finanças solidárias constituem o quinto tipo de atividade, conhecidas como redes de crédito, estruturas de concessão de crédito e sistemas monetários, como a moeda social, que têm como base a organização comunitária. A meta social é conceder créditos a empreendedores locais por meio de redes, com o intuito de fomentar a produção e o consumo através dos EES. Podem ser formadas por cooperativas de crédito, instituições bancárias comunitárias ou fundos rotativos solidários, representando, apenas, 1,66% do total dos EES.

O caso mais emblemático do Brasil, o Banco Palmas, foi estabelecido em 1998, anteriormente à oficialização da Economia Solidária. O Banco Palmas é uma Organização da Sociedade Civil (OSCIP) de microcrédito, oferecendo “serviços

109 *Ibidem*.

110 *Ibidem*.

111 *Ibidem*.

financeiros solidários, em rede, de natureza associativa e comunitária, voltados para a geração de trabalho e renda na perspectiva de reorganização das economias locais, tendo por base os princípios da Economia Solidária”¹¹².

A troca, sexto tipo de atividade econômica, é norteada pela substituição de produtos e serviços entre os participantes de um negócio. As transações de serviços e produtos podem ser garantidas por uma moeda local. Contudo, somente 28 dos 430 EES faziam uso da moeda social. O desenvolvimento desses clubes de troca se aproxima da informalidade, dado que ocorre durante as crises de oferta monetária, motivando as pessoas a definirem um sistema alternativo de troca de produtos e serviços, frequentemente fundamentado em moedas sociais. Eles surgiram nos arredores de Buenos Aires, na Argentina, após a crise monetária de 2001. No Brasil, não há muitas experiências desse mecanismo econômico¹¹³.

Referente à conformidade legal, os projetos de economia solidária podem ser categorizados como formais ou informais. Segundo a pesquisa do DIEESE¹¹⁴, há um crescimento da informalidade nos setores econômicos, inclusive relativos aos negócios de produção familiar e artesanato.

A adesão ao regime jurídico de economia solidária ocorrerá por meio dos registros nacionais do setor, em consonância com o planejamento e as políticas governamentais, sem ignorar os grupos informais que contarão com programas sociais (§2º do art. 8º) e “serão incentivados a buscar a regularização jurídica para se inserirem plenamente ao regime legal associativo”¹¹⁵ (§2º do art. 9º).

A Lei n. 15.068/2024 não estabelece restrições quanto aos setores de atuação econômica dos empreendimentos solidários. Como mencionado, tais empreendimentos estão presentes em diversos segmentos econômicos. Assim, a legislação delegou competências aos organismos especializados em microeconomia, com a intenção de permitir uma regulação mais eficaz por intermédio de atos administrativos, após a aprovação da primeira lei nacional.

112 INSTITUTO BANCO PALMAS. **O que é um banco comunitário**. 2021. Disponível em: <https://www.institutobancopalmas.org/o-que-e-um-banco-comunitario/>. Acesso em: 10 fevereiro 2025.

113 SINGER, Paul. “Finanças Solidárias e Moeda Social”. In: FELTRIM, Luiz. Edson; VENTURA, Elvira Cruvinel Ferreira; DODL, Alessandra von Borowski (Coord.). **Perspectivas e desafios para a inclusão financeira no Brasil**. Brasília: banco Central do Brasil, 2009, p. 293.

114 DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS - DIEESE. **Informalidade na Economia Solidária**. São Paulo: Senaes, 2015.

115 BRASIL. Lei n. 15.068, de 23 de dezembro de 2024. *Op. cit.*

Identificam-se os empreendimentos de economia solidária e suas peculiaridades considerando seu tempo e espaço, para, então, regular, harmonicamente, as suas necessidades específicas, como crédito, capacitação, ampliação de áreas de venda, transporte e distribuição de produtos, demanda do público, formação e integração em redes.

A rede CATAVALES, no Vale do Aço (Minas Gerais), reúne associações de catadores como a ATLIMARJOM, que realizam a coleta seletiva e a comercialização coletiva de recicláveis. Apesar de gerarem ocupação e renda para dezenas de famílias, essas associações enfrentam desafios como falta de infraestrutura adequada, irregularidade nos repasses públicos e dificuldades de escala produtiva¹¹⁶.

Outro exemplo ilustrativo refere-se ao Banco Palmas, em Fortaleza (CE), que combina microcrédito com moeda social local (“Palma”) para fomentar a economia comunitária. Embora bem-sucedido, o banco sofre limitações em termos de capilaridade, recursos financeiros e regulamentação institucional¹¹⁷.

A Rede Justa Trama, constituída por uma cadeia produtiva de algodão agroecológico, articula pequenos agricultores, coletores de sementes, fiandeiras, tecelãs e costureiras em diferentes estados (Ceará, Minas Gerais, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Rondônia) com base nos princípios da economia solidária e do comércio justo. O modelo promove inclusão socioprodutiva ao garantir condições dignas de trabalho, remuneração justa (valorizando os valores acima da média de mercado), e respeito à agroecologia e ao desenvolvimento territorial coletivo¹¹⁸.

Entretanto, apesar de seu caráter transformador, a rede enfrenta desafios concretos ao lidar com a lógica do mercado capitalista convencional. A concorrência de produtos têxteis produzidos em condições industriais, com custos reduzidos, torna

116 MAGALHÃES, Guilherme Henrique de; ALVES, Jean Carlos Machado; VELOSO, Letícia Helena Medeiros. CATAVALES e ATLIMARJOM: Uma análise das potencialidades do desenvolvimento sustentável local e regional a partir da experiência de uma associação de catadores de materiais recicláveis. **Revista Espacios**, v. 37, n. 32, 2016. Disponível em: <https://www.revistaespacios.com/a16v37n32/16373201.html>. Acesso em: 16 de julho de 2025.

117 MOSTAGI, Nicole Cerci; PIRES, Lilian de Lima; MAHNIC, Chayne de Lima Pereira; SANTOS, Luís Miguel Luzio dos. Banco Palmas: inclusão e desenvolvimento local. **Interações**, Campo Grande, MS, v. 20, n. 1, p. 111-124, jan./mar., 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/inter/a/R4GKj3p5vTctvpJ73sN9fGJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 de julho de 2025.

118 FARIA, Maria Vilma Coelho Moreira; PEREIRA, Josiane de Andrade. A rede de economia solidária do algodão agroecológico: desenvolvimento humano, sustentabilidade e cooperação entre os produtores rurais do estado do Paraná. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 14, n. 3, 2013. Disponível em: <https://www.revista.dae.ufla.br/index.php/ora/article/view/573>. Acesso em: 18 de jul. de 2025.

difícil a penetração da Justa Trama em mercados consolidados. Além disso, manter a sustentabilidade da cadeia exige custos logísticos elevados e cooperação entre atores geograficamente dispersos, o que torna a escalabilidade limitada¹¹⁹.

2.2.2 Estrutura jurídica dos empreendimentos de economia solidária

A Lei n. 15.068/2024 aborda uma das dificuldades em nível normativo: a estruturação e a identidade jurídica dos empreendimentos de economia solidária. Essa questão deve ser enfrentada, uma vez que atinge, diretamente, a segurança jurídica e a previsibilidade dos negócios ao entrarem no domínio econômico. Portanto, “se observa uma demanda para que o marco regulatório brasileiro incorpore novas formas jurídicas, coerentes com a realidade das experiências concretas”¹²⁰.

A relevância da personificação em uma entidade jurídica permite que um conjunto de pessoas atue individualmente ou em grupo para alcançar um fim social específico estabelecido em contrato ou estatuto. Em outras palavras, a personalidade jurídica constitui o mecanismo que atende à necessidade ou à conveniência dos indivíduos ou bens de natureza pessoal ou material, possibilitando a realização de objetivos comuns por meio de um objeto social na formação da relação jurídica¹²¹.

A consolidação da pessoa jurídica no sistema jurídico ocorre pelo seu estatuto ou contrato social, em que se define a razão e a motivação do interesse individual ou coletivo de ingressar no mundo jurídico. O ato constitutivo ou o registro formalizam a entrada no sistema jurídico, de modo que as organizações não existam fisicamente, mas apenas se estabeleçam como uma técnica jurídica que forma uma relação jurídica entre sujeitos e objetos, incluindo direitos e obrigações¹²².

O Código Civil de 2002 (CC/02) regulamenta as possibilidades de organização das pessoas jurídicas de direito privado, “Art. 44. São pessoas jurídicas de direito

119 FARIA, Maria Vilma Coelho Moreira; PEREIRA, Josiane de Andrade. A rede de economia solidária do algodão agroecológico: desenvolvimento humano, sustentabilidade e cooperação entre os produtores rurais do estado do Paraná. *Op. cit.*

120 GAIGER, Luiz Inácio. La lucha por el marco legal de la economía solidaria en Brasil: déficit republicano y ethos movimentalista. **Cultura Económica**, v. 37, n. 97, p. 65-88, 2019, p. 67.

121 AMARAL, Francisco. **Direito Civil**: Introdução. 8. ed. Renovar: Rio de Janeiro, 2014, p. 313.

122 *Ibidem*.

privado: I – as associações; II – as sociedades; III – as fundações; IV – as organizações religiosas; V – os partidos políticos”¹²³.

As associações são formadas pela reunião de sujeitos com fins não lucrativos, em que não há direitos e deveres recíprocos entre os associados (art. 53 do CC/02). Os estatutos determinam suas regras e elas são anotadas no Registro Civil de Pessoas Jurídicas (art. 45 do CC/02). Essa modalidade jurídica é frequentemente empregada para a realização de organizações sem envolvimento econômico, reunindo interesses e direitos dos membros em prol de um intento jurídico comum, constituindo as relações jurídicas (sujeitos e objeto).

As sociedades regidas no Livro II da Parte Especial do CC/2002, têm como finalidade legal moldar a atividade econômica para a produção ou circulação de bens ou serviços, conforme o artigo 966 do CC/2002. A constituição da sociedade representa a entrada na esfera jurídica e constitui a relação jurídica entre os sujeitos (individuais ou coletivos) e o objeto (atividade econômica). Há diversas formas de sociedade, mas, neste estudo, enfoca-se a economia solidária, especialmente as cooperativas.

Ressalta-se que não se especificam as fundações¹²⁴, organizações religiosas e partidos políticos, uma vez que as razões e concepções que levaram à sua formação são específicas e incompatíveis com as organizações de economia solidária.

As associações representam a entidade legal que abriga a maior parte dos empreendimentos de economia solidária (59,99%). Entre as razões, elas constituem a forma jurídica mais simples para a execução das atividades deste setor. A respeito das facilidades, pontua-se o registro em Cartórios de Registro de Pessoas Jurídicas e

123 BRASIL. **Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 10 fevereiro 2025.

124 Consoante o art. 62 do CC/02: “Para criar uma fundação, o seu instituidor fará, por escritura pública ou testamento, dotação especial de bens livres, especificando o fim a que se destina, e declarando, se quiser, a maneira de administrá-la. Parágrafo único. A fundação somente poderá constituir para fins de: I – assistência social; II – cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; III – educação; IV – saúde; V – segurança alimentar e nutricional; VI – defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; VII – pesquisa científica, desenvolvimento de tecnologias alternativas, modernização de sistemas de gestão, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos; VIII – promoção da ética, da cidadania, da democracia e dos direitos humanos; IX – atividades religiosas”. Segundo Pita, “a fundação parte, assim, de um patrimônio (e não da reunião de pessoas). Sua natureza, portanto, incompatibiliza-se, de regra, com as iniciativas típicas da economia popular e solidária” (PITA, Flávia Almeida. **Com que roupa eu vou pro samba que você (não) me convidou?** Entre desventuras da personificação jurídica e insurgências das lutas pelo trabalho associado popular. 491p. Tese (doutorado) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2020, p. 207).

a falta de tributação¹²⁵. São mais comuns no meio rural, especialmente nas regiões norte e nordeste do Brasil. Constituem a etapa inicial dos negócios, mas acabam persistindo devido às restrições jurídicas que enfrentam, dentre elas a proibição de se organizarem para propósitos não econômicos (art. 53, CC/02). Uma das repercussões é a inviabilidade de emissão de nota fiscal¹²⁶, impedindo, assim, a participação em licitações públicas. A isso se soma a dificuldade relativa à obtenção de créditos para investimentos.

As cooperativas¹²⁷, por sua vez, compreendem a forma jurídica mais viável para adequar os EES aos princípios e preceitos da economia solidária, haja vista que, dentre as entidades jurídicas de direito privado, é a única que permite a realização de atividades econômicas sem almejar diretamente ao lucro, ou seja, articula a natureza não empresarial com desígnios econômicos¹²⁸.

A opção pelo modelo cooperativo, segundo os teóricos citados, especialmente Paul Singer¹²⁹, é considerada a mais eficaz para entender o fenômeno socioeconômico do segmento da economia solidária. Essa literatura compartilha a compreensão comum sobre as diferenças estruturais (axiológicas, econômicas, políticas, sociais, culturais) entre o modelo cooperativo dominante e os

125 PITA, Flávia Almeida. **Com que roupa eu vou pro samba que você (não) me convidou?** Entre desventuras da personificação jurídica e insurgências das lutas pelo trabalho associado popular. 491p. Tese (doutorado) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2020, p. 208.

126 *Ibidem*, p. 210.

127 Uma cooperativa pode ser considerada um Empreendimento Econômico Solidário (EES) quando atua com base nos princípios da economia solidária, mas nem toda cooperativa é, automaticamente, um EES. A classificação depende da forma como essa cooperativa se organiza, opera e se relaciona com seus membros e com a comunidade. De acordo com a PNES, instituída pela Lei n.º 15.068/2024, um empreendimento somente pode ser classificado como EES se adotar os seguintes princípios fundamentais: autogestão; ausência de finalidade lucrativa individual; solidariedade, cooperação e compromisso com o bem comum; autonomia e sustentabilidade. Portanto, uma cooperativa será considerada um EES apenas se estiver comprometida com esses princípios de forma prática e cotidiana. Uma cooperativa de fachada, por exemplo, apenas formalizando vínculos para terceirização de mão de obra, sem gestão democrática ou vínculo solidário entre os membros, não poderá ser considerada um EES, mesmo sendo registrada como cooperativa. Já se for uma cooperativa popular, com base comunitária, autogerida, comprometida com os princípios da solidariedade e reinvestimento coletivo, então poderá ser reconhecida como um empreendimento de economia solidária.

128 PITA, Flávia Almeida. **Com que roupa eu vou pro samba que você (não) me convidou?** Entre desventuras da personificação jurídica e insurgências das lutas pelo trabalho associado popular. *Op. cit.*, p. 225.

129 SINGER, Paul. **Introdução à economia solidária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002, p. 111.

empreendimentos solidários. Todavia, há limitações e insuficiências relacionadas à dimensão política¹³⁰.

A entidade que representa as cooperativas, a Organização de Cooperativas Brasileiras (OCB), impõe restrições à representação política, dificultando o acesso pela exigência de registro na OCB (Lei n.º 5.764/71, art. 107¹³¹), além da necessidade mínima de vinte associados para as cooperativas rurais e sete para as laborais. Acrescente-se a complexidade da estrutura de gestão, especialmente em relação ao registro em junta comercial, à manutenção de registros e livros obrigatórios, bem como à carga tributária, fatores que dificultam, ainda mais, a personificação de coletivos marcados pela escassez de recursos materiais e de conhecimento técnico, jurídico e contábil.

Gaiger¹³², ao tratar das Cooperativas de Trabalho (Lei n.º 12.690/2012), apresenta os benefícios da autogestão e dos direitos laborais presentes na legislação, consagrando os elementos da economia solidária que visam à preservação e ao reconhecimento do trabalho humano. Questões desfavoráveis, como a ausência de supervisão e a exclusão das cooperativas de produção no meio rural, evidenciam as restrições que impedem uma política conjunta entre os setores rurais e urbanos para a promoção de empreendimentos solidários. As empresas comerciais possuem o menor percentual de EES (0,64%). Uma das razões que podem levar os negociadores a não optar por esse modelo de organização jurídica consiste na ausência de incentivos ou estímulos para o acesso e a continuidade no mercado.

Em virtude de as modalidades de associações e cooperativas apresentarem vantagens e desvantagens previamente mencionadas, as escolhas dos empreendedores contemplam, por um lado, as associações, por serem mais fáceis de estabelecer e menos custosas devido à imunidade fiscal; e, por outro, as cooperativas, por serem um modelo inspirador para as economias solidárias, valorizando tanto o aspecto não comercial quanto a atividade econômica.

130 PITA, Flávia Almeida. Com que roupa eu vou pro samba que você (não) me convidou? Entre desventuras da personificação jurídica e insurgências das lutas pelo trabalho associado popular. *Op. cit.*

131 Este dispositivo é considerado inconstitucional, tendo em vista que o art. 5º, XVIII, da CF/88 dispõe que: “a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento”. Confluentemente o art. 5º, XX, expressa: “ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado”.

132 GAIGER, Luiz Inácio. La lucha por el marco legal de la economía solidaria en Brasil: déficit republicano y ethos movimentalista. *Op. cit.*, p. 17.

Diante das restrições impostas e das demandas dos participantes sociais sobre a inclusão dos empreendimentos de economia solidária na esfera legal, a Lei n.º 15.068/2024 introduz três dispositivos — art. 4º, §§ 1º e 2º, e art. 15 — que tratam da estrutura jurídica dos empreendimentos, com a seguinte redação:

Art. 4º – São empreendimentos de economia solidária e beneficiários da Política Nacional de Economia Solidária os que apresentem as seguintes características:

§ 1º – O enquadramento do empreendimento como beneficiário da Política Nacional de Economia Solidária independe de sua forma societária.

§ 2º – Os empreendimentos econômicos solidários formalizados juridicamente serão classificados como pessoas jurídicas de fins econômicos sem finalidade lucrativa.

Art. 15. O art. 44 da Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 44 . [...]

VII – os empreendimentos de economia solidária.

§ 2º As disposições concernentes às associações aplicam-se subsidiariamente aos empreendimentos de economia solidária e às sociedades que são objeto do Livro II da Parte Especial deste Código.”¹³³.

De acordo com o artigo 15 da Lei n. 15.068/2024, os empresários interessados em se beneficiar da Política Nacional de Economia Solidária terão de criar uma categoria de personalidade jurídica, que não existia antes da aprovação da referida lei no sistema jurídico: os negócios de economia solidária.

Primordialmente, a existência de uma entidade jurídica dedicada à economia solidária e a possibilidade de ser incluída como beneficiária da Política Nacional independem da sua estrutura societária. A falta de regulamentação sobre os critérios formais para a constituição e manutenção dessa nova entidade jurídica de direito privado do Código Civil possibilita, até que sejam estabelecidas novas normas no setor, a seleção do tipo de sociedade mais adequado às circunstâncias empíricas e reais de cada negócio.

Dessarte, o artigo 4º, § 2º, introduz uma nova categoria de entidades jurídicas: com fins econômicos sem objetivo de lucro. Esse instrumento evidencia a falta de entidade jurídica que exerce atividade econômica sem ter natureza empresarial.

133 BRASIL. **Lei 15.068, de 23 de dezembro de 2024**. Dispõe sobre os empreendimentos de economia solidária e a Política Nacional de Economia Solidária; cria o Sistema Nacional de Economia Solidária (Sinaes); e altera a Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Lei/L15068.htm. Acesso em: 15 de fevereiro de 2025.

As cooperativas são as únicas modalidades capazes de combinar características econômicas e não empresariais, mas o §4º do referido dispositivo prevê que “os empreendimentos econômicos solidários que adotarem o tipo societário de cooperativa serão constituídos e terão seu funcionamento disciplinado na forma da legislação específica”¹³⁴.

Portanto, essa nova categorização jurídica amplia o conjunto de empresas que pretendem desenvolver atividades econômicas sem fins lucrativos, sem a obrigatoriedade de serem cooperativas. Será necessária, portanto, uma regulamentação complementar à Lei n.º 15.068/2024 para delimitar e definir com maior precisão o conceito de entidade jurídica sem fins lucrativos, de modo a harmonizar, juridicamente, suas implicações nos diversos ramos do direito, como o civil, tributário e administrativo.

Em termos práticos e imediatos, a Lei n.º 15.068/2024 proporciona maior flexibilidade à estrutura jurídica dos empresários que optam por aderir ao regime jurídico da economia solidária. Entre as possibilidades, destaca-se a constituição do negócio por meio do Registro Civil de Pessoas Jurídicas¹³⁵.

A principal inovação relacionada à personificação em pessoa jurídica é o artigo 15, que modificou a redação do artigo 44 do CC/2002 para acrescentar os empreendimentos de economia solidária e aproximá-los das associações (§2º):

Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado: I – as associações; II – as sociedades;

III – as fundações; IV – as organizações religiosas; V – os partidos políticos; VI – (Revogado Pela Medida Provisória n.º 1.085, de 2021); VII – Empreendimentos de economia solidária.

§ 1º – São livres a criação, a organização, a estruturação interna e o funcionamento das organizações religiosas, sendo vedado ao poder público negar-lhes reconhecimento ou registro dos atos constitutivos e necessários ao seu funcionamento.

§ 2º – As disposições concernentes às associações aplicam-se subsidiariamente aos empreendimentos de economia solidária e às sociedades que são objeto do Livro II da Parte Especial deste Código. (NR).

§ 3º – Os partidos políticos serão organizados e funcionarão conforme o disposto em lei específica¹³⁶.

134 BRASIL. Lei 15.068, de 23 de dezembro de 2024. *Op. cit.*

135 PITA, Flávia Almeida. Com que roupa eu vou pro samba que você (não) me convidou? Entre desventuras da personificação jurídica e insurgências das lutas pelo trabalho associado popular. *Op. cit.*, p. 335.

136 BRASIL. Lei 10. 406, de 10 de janeiro de 2002. *Op. cit.*

O ponto mais positivo refere-se à inclusão e ao reconhecimento legal da economia solidária na categoria de entidades jurídicas. Honneth¹³⁷ descreve que o progresso nas lutas por reconhecimento ocorre na estrutura normativa social (segunda fase), para posteriormente aprofundar e fortalecer os vínculos de solidariedade entre as pessoas (terceira fase). Como expressão econômica, a economia solidária surge nos limites do capitalismo. Nesse contexto, o direito tem a capacidade de estimular estruturas e mecanismos que tornam possível a conquista de novos espaços institucionais e, conseqüentemente, sociais.

O legislador empenhou-se em harmonizar a Lei n. 15.068/2024 com o CC/2002, conciliando as necessidades sociais com as orientações normativas. Preconiza-se que os contratos dos empreendimentos devem ser vinculados ao sistema jurídico de economia solidária, fixando cláusulas legais e convencionais em conformidade aos princípios, características e diretrizes estabelecidos naquela lei.

O estatuto ou o contrato social da entidade jurídica deverá ser registrado no Cartório de Registro Civil de Pessoas Físicas ou na Junta Comercial, a depender do tipo de sociedade selecionada. Além das cláusulas obrigatórias já estabelecidas para qualquer tipo de empreendimento (ato jurídico *stricto sensu*) — atividade comercial, patrimônio e empresário — e das cláusulas convencionais acordadas entre os participantes do projeto.

Para verificar a identidade do regime jurídico da economia solidária e garantir a previsibilidade das políticas públicas direcionadas ao setor, as características mencionadas no artigo 4º da Lei n. 15.068/2024 devem ser incluídas nas cláusulas legais dos empreendimentos de economia solidária.

Compreende-se que os critérios que inserem a economia solidária como uma norma obrigatória (art. 4º, I, II, III, IV) e uma norma proibitiva (art. 4º, §3º) definem seus destinatários, distinguindo-os dos demais empreendimentos do setor econômico. Dessa forma, a intenção é vincular, legalmente, por meio de cláusulas contratuais legais na etapa de criação do registro, os critérios de autogestão e sustentabilidade, ou seja, os princípios de gestão que coordenam e conferem identidade jurídica ao setor da economia solidária, que serão discutidos na próxima seção.

137 HONNETH, Axel. **Luta por Reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. Trad. Luiz Repa. São Paulo: Ed. 34, 2003, p. 56.

No que diz respeito às cláusulas convencionais, recomendam-se práticas e orientações adequadas aos empreendimentos, considerando suas especificidades. Por exemplo, a falta de divisão social do trabalho, a participação voluntária e livre de outros membros, a distribuição de resultados positivos para empresas ou agricultores familiares que fornecem insumos para as empresas, o investimento na saúde e educação dos membros constituem algumas das práticas que podem ser observadas em vários estudos qualitativos sobre o tema.

Apresenta-se a proposta de utilização de cláusulas convencionais, por se tratar de práticas que dependem das características específicas de cada empreendimento. Em relação à permissão normativa, deve-se evidenciar que a vinculação contratual, durante a formação do negócio, reforça os princípios da economia solidária, além de proporcionar maior previsibilidade, identidade, consolidação e expansão desse setor no Brasil.

O fator decisivo para enquadrar o empreendimento solidário à Política Nacional não será a sua estrutura jurídica, mas principalmente a adesão ao regime jurídico estabelecido pela Lei n. 15.068/2024. Em outras palavras, a conformidade com as regras de configuração e as diretrizes de comportamento relacionadas aos princípios de autogestão (democrática e solidária) e sustentabilidade (econômica, social e ambiental) dos empreendimentos assegurará o *status* de empreendimento de economia solidária, elementos fundamentais para determinar o regime jurídico desses empreendimentos.

2.2.3 Princípios de gestão democrática

A atividade econômica e as possibilidades de organização jurídica precisam de uma identidade, a qual deve ser identificada nos princípios de gestão para os empreendimentos solidários, que irão compor o regime jurídico estruturante da economia solidária. A definição e as características apontam para um novo campo de oportunidades para alcançar a justiça social prevista no artigo 170 da Constituição Federal e promover uma sociedade livre, justa e solidária, nos termos do que dispõe o artigo 3º, I, da Carta Constitucional.

O texto da Lei n. 15.068/2024 é claro e consistente ao estabelecer a solidariedade, a participação democrática, a transparência e a sustentabilidade. A Política Nacional de Economia Solidária, por meio de seus objetivos (art. 6º), princípios

(art. 7º) e eixos de ação (art. 8º), procura implementar uma política pública apropriada para os empreendimentos. Amparado na competência de incentivo (art. 174 CRFB/88), o Estado deve promover e incentivar ambientes públicos, democráticos, não discriminatórios, estimulando práticas econômicas solidárias e sustentáveis.

Quanto ao Sistema Nacional de Economia Solidária (arts. 10 a 14), percebe-se a diversidade de participantes em todos os níveis, sendo imprescindível intensificar a coordenação e envolvimento social dos empreendimentos. As crises econômicas, políticas e sociais do capitalismo exigem novos arranjos que possam abranger as três dimensões, sugerindo maneiras de mudar a interação entre o Estado e o mercado. Assim, o SINAES precisa promover atividades e espaços que permitam aos atores sociais compreenderem as dinâmicas sociais vigentes e firmar novas racionalidades além do capital.

Os fundamentos da administração de empreendimentos solidários constituem o alicerce da política nacional e do sistema nacional de economia solidária, uma vez que esses empreendimentos representam os principais destinatários da norma, contexto em que se expressam os anseios e as oportunidades de transformação. O que distingue os negócios solidários dos demais, em relação à esfera econômica, é a implementação e materialização dos princípios de gestão, previstos nos artigos 4º e 5º da Lei n. 15.068/2024, que podem ser verificados no contrato social ou estatuto no momento de sua constituição.

Os negócios sujeitos à legalidade compartilham a obrigação legal, que corresponde à responsabilidade social. O cumprimento das normas jurídicas não assegura tratamento diferenciado a um setor específico. Portanto, os projetos devem gerar retorno para a comunidade e o governo. Nesse cenário, os princípios de administração incentivam a realização da solidariedade e colaboração entre os membros e a comunidade, a consolidação da democracia participativa e eficaz por intermédio da transparência e acesso às informações, além de práticas que fomentem a sustentabilidade.

Os vários registros disponíveis no sistema jurídico-econômico brasileiro permitem uma análise da responsabilidade social dos negócios. Por exemplo, a

legislação impõe uma série de regras que abrangem o registro de empresas que possam evidenciar dano social¹³⁸.

Os negócios solidários também podem ser incluídos nesses registros caso não cumpram as obrigações legais, estando sujeitos às mesmas possibilidades previstas para os demais empreendimentos.

Neste estudo, busca ampliar a formação de cadastros destinados a identificar as iniciativas enquadradas no regime jurídico da economia solidária, as quais poderão ser reconhecidas pelo consumidor por meio desses registros. A “nova concepção de gestão social”¹³⁹ deve, necessariamente, envolver o consumo, que pode ser impelido por meios de comunicação, por exemplo os cadastros solidários, como instrumento da política pública de economia solidária.

O texto normativo da Lei n. 15.068/2024 estrutura os princípios de gestão em dois pressupostos fundamentais que conferem identidade ao setor da economia solidária e aos destinatários da política pública: a autogestão (administração democrática e solidária, transparência nas operações administrativas e econômicas) e a sustentabilidade (econômica, social e ambiental).

A autogestão é um componente fundamental de toda a teoria discutida, desde a literatura especializada até os documentos compartilhados entre os participantes dos três encontros do CONAES. Juntamente à cooperação, solidariedade e à dimensão econômica, ela forma o núcleo axiológico que orienta a economia solidária¹⁴⁰.

No aspecto organizacional, a autogestão se destaca dos demais tipos de organizações jurídicas. Por essa razão, a literatura e os estudos qualitativos a enfatizam como fator importante a identificação dos negócios em economia solidária latino-americana. Inclusive, o potencial dessa economia está no aprimoramento e na ampliação das unidades autogestionárias em redes complexas.

Consoante José Henrique de Faria:

138 KEMPFER, Marlene. A democratização da informação e a função social das empresas. In: SOARES, Marcos Antonio Striquer; ARAUJO JUNIOR, Miguel Etinger; AMARAL, Ana Claudia Corrêa Zuin Mattos (Orgs.). **Direito Negocial e Democracia**. Biriçuí: Boreal, 2016, p. 199-200.

139 FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. Teoria e prática em economia solidária: problemática, desafios e vocação. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 7, n. 1, p. 155-174, 2007.

140 MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO – MTE. **Economia Solidária**, 2021. Disponível em: <http://acesso.mte.gov.br/ecosolidaria/a-economia-solidaria/>. Acesso em: 15 fevereiro 2025.

a autogestão coletivista de trabalho pode ser definida como um modo de gestão que tem como pressuposto básico as relações de igualdade e a valorização do trabalhador na medida em que rompe o processo de alienação, expande e estimula a difusão do conhecimento, além de destruir a estrutura hierarquizada verticalmente de forma que todos se tornem conscientes de sua responsabilidade para com o sucesso ou insucesso da organização¹⁴¹.

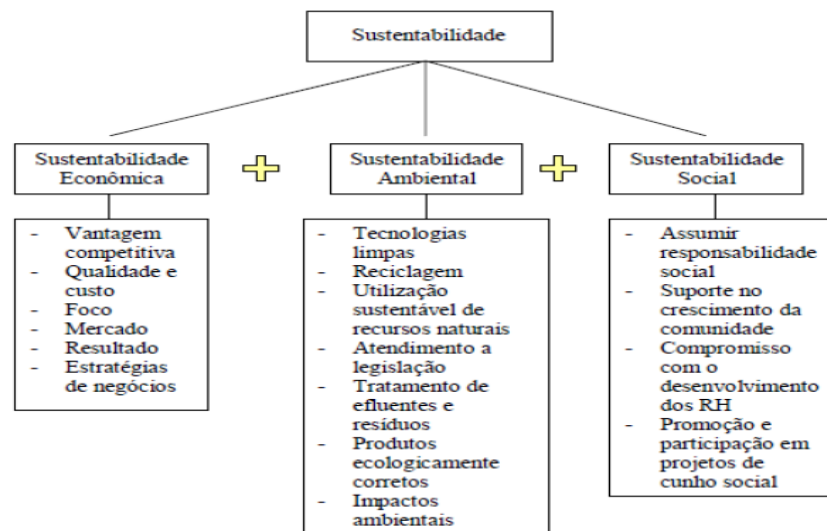
A autogestão compreende princípios e práticas organizacionais amplamente consolidados na literatura da economia solidária, incorporados à Lei n.º 15.068/2024 com as seguintes especificações: i) gestão democrática e solidária; ii) transparência na gestão.

A sustentabilidade, enquanto princípio na gestão empresarial, destaca os componentes fundamentais contidos na legislação. No contexto corporativo, o conceito de sustentabilidade abrange três dimensões integradas: econômica, social e ambiental. O Princípio Orientador do modelo *Triple Bottom Line* (TBL) consiste na busca por equilíbrio entre crescimento econômico, responsabilidade social e preservação ambiental.

Essas dimensões não operam de forma isolada, mas sim de maneira interdependente, refletindo-se em práticas como a ecoeficiência — que combina inovação tecnológica com a redução de impactos ambientais —, a justiça ambiental — associada à equidade intra e intergeracional por meio de investimentos sociais em áreas como saúde e educação — e a ética empresarial — expressa na construção de relações justas com a sociedade e na inclusão equitativa dos *stakeholders* nas transações econômicas.

141 FARIA, José Henrique. **Gestão Participativa**: relações de poder e de trabalho nas organizações. São Paulo: Atlas, 2009, p. 268.

Figura 2 – modelo de sustentabilidade empresarial (TBL)



Fonte: Coral¹⁴².

Os indicadores de sustentabilidade corporativa destacam a relevância das suas três dimensões para os negócios no âmbito econômico¹⁴³. Assim, o objetivo é manter os negócios no mercado por meio de estratégias e pesquisas voltadas para a melhor distribuição de recursos e maior eficiência, impulsionando resultados econômicos setoriais e o crescimento das potencialidades locais.

Por outro lado, a sustentabilidade ambiental é impulsionada pela interação homeostática entre a atividade econômica e o ambiente onde se encontra. Por exemplo, a diminuição de danos ao meio ambiente por meio de métodos e tecnologias que reduzem a interferência antropocêntrica do ser humano nos recursos naturais, como o tratamento de resíduos e a reciclagem, com o objetivo de promover produtos ecologicamente corretos com o mínimo impacto ambiental possível.

A sustentabilidade social, por sua vez, direciona a intervenção dos empreendimentos com os trabalhadores e a comunidade, de forma a garantir que:

todas as pessoas tenham condições iguais de acesso a bens, serviços de boa qualidade necessários para uma vida digna, pautando-se no desenvolvimento como liberdade, no qual o desenvolvimento deve ser visto como forma de expansão de liberdades substantivas¹⁴⁴.

142 CORAL, Elisa. **Modelo de planejamento estratégico para a sustentabilidade empresarial**. 2002. 282f. Tese (Doutorado em Engenharia da Produção). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis – SC, 2002, p. 129.

143 MENDES, Nilton Vieira. Dimensões da sustentabilidade. **Revista das Faculdades Santa Cruz**, v. 7, n. 2, p. 49-59, 2009, p. 53.

144 MENDES, Nilton Vieira. Dimensões da sustentabilidade. *Op. cit.*, p. 54.

Os princípios de gestão dos empreendimentos solidários estão presentes na Lei n. 15.068/2024. O foco da análise está nos dispositivos que estabelecem as características essenciais para os empreendimentos solidários (art. 4º) e nas orientações para os beneficiários da Política Nacional de Economia Solidária (art. 5º).

O artigo 4º da norma detalha as características dos empreendimentos solidários, ou seja, delimita o público beneficiário da Política Nacional de Economia Solidária. O dispositivo explicita atributos centrais traduzidos em condutas comportamentais alinhadas aos princípios da autogestão e da preservação ambiental. Como exemplo, o inciso I impõe, por meio de um modal deôntico, a exigência de que tais entidades sejam autogestionárias, o que implica a concretização de práticas decisórias compartilhadas e de repartição dos resultados, com base em uma administração transparente e democrática, na soberania da assembleia e no voto individual dos membros associados.

Os princípios de administração estabelecidos nos artigos 4º e 5º propõem o regime jurídico com base em dois núcleos de valor que se subdividem em seis critérios. Por exemplo, a democracia vigora não apenas nos dispositivos, mas também na materialização da soberania assemblear (art. 4º, I), singularidade dos votos (art. 4º, II), membros diretamente envolvidos (art. 4º, II; art. 5º, XI), gestão democrática (art. 5º, I), práticas democráticas (art. 5º, VI), incentivo à participação ativa (art. 5º, X), incentivo à participação ativa (art. 5º, XII), e deliberação dos membros (art. 5º, XII).

A solidariedade não apenas integra a totalidade da nova legislação, mas também se manifesta no comércio de maneira justa e solidária (art. 4º, III; art. 5º, VII), na partilha dos lucros financeiros (art. 5º, V), na participação comunitária (art. 5º, VI) e na promoção da igualdade e dos direitos e garantias fundamentais (art. 5º, VIII). Finalmente, a transparência é fundamental para a autogestão, razão pela qual a menção à transparência e publicidade é implícita no texto normativo (art. 4º, I; art. 5º, IX).

A sustentabilidade surge como um atributo e orientação para a administração de empreendimentos solidários. Assim, os critérios sobre autogestão revelam que a estrutura organizacional não hierárquica e justa incorpora os princípios da dimensão social e da implementação de redes de colaboração solidária.

Assim, a sustentabilidade econômica se materializa na Lei n.º 15.068/2024 por meio do comércio justo e solidário (art. 4º, III), apoio a outros empreendimentos semelhantes que estejam em fase inicial ou de consolidação (art. 4º, V), trabalho digno

(art. 5º, III), colaboração entre empresas e redes (art. 5º, IV), e distribuição equitativa dos lucros (art. 4º, I; art. 5º, IX).

No art. 4º, a sustentabilidade social é destacada como características essenciais para os empreendimentos, bem como nas práticas de inserção comunitária (art. 5º, VI), respeito às diferenças (art. 5º, VII), participação e engajamento efetivo dos membros (art. 4º e art. 5º, X, XI, XII).

Por fim, aborda-se o conceito de sustentabilidade ambiental a respeito do comércio justo e solidário (art. 4º, III e art. 5º, VII), estabelecida no artigo 5º, IV¹⁴⁵.

Com base na análise da figura 2, observa-se a convergência da sustentabilidade econômica com os critérios de localização dos negócios, promovendo a qualidade dos produtos de acordo com as necessidades específicas da comunidade, por meio de estratégias de cooperação e solidariedade entre consumidores e empresas.

Na esfera ambiental, a prática do comércio justo e solidário, fundamentada nos princípios de justiça social e solidariedade (art. 2º, I do decreto n. 7.358/2010), estabelece o preço justo, definido no artigo 2º, V, como “a definição de valor do produto ou serviço, construída a partir do diálogo, da transparência e da efetiva participação de todos os agentes envolvidos na sua composição que resulte em distribuição equânime do ganho na cadeia produtiva”¹⁴⁶.

A compreensão da justiça ambiental é necessária para compreender as intersecções entre o meio ambiente e a atividade econômica, já que a proteção do primeiro deve abranger os agentes econômicos e a maneira como produzem.

Nesse cenário, a sustentabilidade social representa a dimensão mais ampla nos empreendimentos solidários, uma vez que procura integrar as dimensões econômica e ambiental aos princípios da economia solidária, especialmente no que diz respeito ao apoio ao desenvolvimento comunitário, ao cuidado com os participantes da atividade econômica, além de fomentar projetos sociais de forma eficaz para concretizar a democracia econômica.

145 BRASIL. Lei n. 15.068, de 23 de dezembro de 2024. *Op. cit.*

146 BRASIL. **Decreto n. 7.358, de 17 de novembro de 2010**. Institui o Sistema Nacional do Comércio Justo e Solidário – SCJS, cria sua Comissão Gestora Nacional, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7358.htm. Acesso em: 15 de fevereiro de 2025.

Apresentam-se os critérios que caracterizam a economia solidária e os fundamentos discutidos durante o primeiro capítulo de maneira abstrata e genérica na Lei n.º 15.068/2024. Portanto, as regulamentações subsequentes, a respeito dos atos administrativos, poderiam preencher as lacunas existentes atualmente.

A lei estabelece condições na esfera política para a ocorrência de conflitos futuros relacionados à definição de normas e incentivos voltados à promoção da economia solidária, em conformidade com os princípios de justiça social e solidariedade.

A relevância desse setor para a esfera econômica visa implementar novas práticas e estratégias que valorizem a emancipação humana acima do lucro. Portanto, considera-se que, para constituição do negócio, devem ser incluídos no contrato social os princípios de gestão mencionados anteriormente, a fim de vincular, juridicamente, a responsabilidade social dos negócios ao Estado e à comunidade. Portanto, possui *status* de política pública com alocação orçamentária em projetos capazes de implementar e expandir as práticas de economia solidária na esfera econômica, por meio das habilidades de incentivo e planejamento, de acordo com o artigo 174 da CRFB/1988.

2.2.4 Intervenção do Estado por normas promocionais de acesso e permanência no mercado e normas de planejamento

O direito de acessar o mercado é inerente a qualquer pessoa que deseje exercer atividade econômica e reflete, de maneira significativa, o Princípio da Livre Iniciativa, estabelecido no artigo 170 da CRFB/1988.

A liberdade de iniciativa na esfera econômica constitui um princípio fundamental desde o Estado Liberal do século XVIII, tendo sido alcançada por meio das revoluções que derrubaram o Antigo Regime e introduziram o sistema de produção capitalista. Dada a sua relevância para a origem do capitalismo, verificou-se o agravamento das crises provocadas por esse mesmo sistema de produção, que limitou o uso da propriedade e da autonomia privada, inclusive ao estabelecer restrições jurídicas e critérios de responsabilidade para os proprietários.

O artigo 170 da CRFB/1988 fundamenta-se na liberdade de iniciativa, bem como na valorização do trabalho humano como requisitos para alcançar uma vida digna, correspondente aos princípios da justiça social.

Os princípios buscam assegurar uma melhor coexistência social e espaços em que todos possam desfrutar da liberdade para exercer suas atividades econômicas. “É que a livre iniciativa é um modo de expressão do trabalho, e por isso mesmo, corolário da valorização do trabalho, do livre trabalho [...] em uma sociedade livre e pluralista”¹⁴⁷.

No capítulo anterior, ressaltou-se a comunicação sistêmica entre os campos econômico e jurídico, com a conclusão de que a regulação jurídica é capaz de absorver a lógica econômica. A eficiência do sistema econômico tende a aumentar quando há maior previsibilidade e segurança na distribuição e transação de bens e mercadorias. No entanto, esse sistema possui operações próprias que geram lacunas não alcançadas pelo direito. Em outras palavras, a informalidade configura uma dimensão da ciência econômica não incorporada pela técnica operacional jurídica.

Na obra *Mistério do Capital*, Hernando de Soto¹⁴⁸ apresenta argumentos relevantes sobre a importância de canalizar um grande grupo informal para o processo de circulação formal. Nos países subdesenvolvidos da América Latina, ocorre a inabilidade dos governos em identificar as informações ausentes e o capital inativo presente fora do circuito oficial de circulação econômica. A ausência de absorção pela formalidade contratual impede a replicação do potencial dos ativos, restringindo o acesso das populações mais carentes e vulneráveis a seus próprios recursos. Com isso, consolidam-se dois circuitos econômicos distintos: o formal e o informal. Esse cenário constitui a base a partir da qual o autor analisa os fatores que explicam o avanço dos países desenvolvidos e as dificuldades enfrentadas pelos países subestimados.

A informalidade consiste em um processo latente e em expansão nos países da América Latina, como verificado ao longo deste estudo. Por essa razão, a economia solidária, que contempla a utilização coletiva da força de trabalho, emerge nesses espaços mais vulneráveis da economia capitalista¹⁴⁹.

A promoção e a expansão da economia solidária pode oferecer melhores condições de vida aos trabalhadores. Assumindo que o campo formal fornece boas

147 GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: interpretação e crítica. 19. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 206.

148 SOTO, Hernando. **O Mistério do Capital**. Trad. Zaida Maldonado. Rio de Janeiro: Record, 2001, *passim*.

149 CORAGGIO, José Luis. **Economía Social y Solidaria**: el trabajo antes que el capital. Quito-Ecuador: Fundación Rosa Luxemburg, 2011, p. 129.

condições para a valorização do trabalho humano baseado na livre iniciativa, e as regras de acesso ao mercado desempenham um papel fundamental para a avaliação jurídico-econômica dos projetos de economia solidária.

Hernando Soto¹⁵⁰ retoma a discussão ao observar o fracasso legal dos países em desenvolvimento em relação a não exploração desse potencial latente do capital morto, separado pela barreira de vidro entre os setores formais e informais. O escritor conclui que é necessário expandir normas de promoção mais efetivas socialmente do que leis coercitivas; criar um contrato social baseado na legitimidade social com um sistema de propriedade formal nas estruturas políticas e jurídicas; ampliar a esfera política ao desafiar os privilégios das classes reacionárias, visando à inclusão dos mais desfavorecidos em um cenário de desenvolvimento nacional baseado em um sistema jurídico unificado e simplificado de propriedades.

Resumidamente, os mecanismos e instrumentos legais têm uma tarefa essencial para a quebra da redoma de vidro, levando à inclusão socioeconômica dos marginalizados, tanto física quanto juridicamente, ao acesso ao âmbito jurídico-econômico.

A Constituição de 1988 estabelece um tratamento especial e benéfico para as microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP). O constituinte estabeleceu as obrigações e atribuições do Estado nos seus artigos 170, IX, 174 e 179. A Lei Complementar n. 123, também conhecida como Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (LC 123/2006), foi estabelecida em 2006.

Na qualidade de lei nacional, a LC 123/2006 responsabiliza os membros da federação brasileira em relação à construção de ambientes econômicos mais justos e competitivos, por meio da uniformização e favorecimento de tratamento, com o objetivo de harmonizar o sistema legal, com foco no pequeno empresário.

Assim, respeitam-se os princípios constitucionais definidos nos artigos 1º, III e IV, aliados à finalidade estatal do artigo 3º. Nesse conjunto normativo orientado pela justiça social, pela livre iniciativa e pelo reconhecimento do trabalho humano, evidencia-se a necessidade de alinhamento dos empreendimentos solidários à legislação anteriormente mencionada.

Há uma relação lógica entre a informalidade e a promulgação da Lei Complementar n. 123/2006. O vínculo causal reside na própria razão de ser da lei:

150 SOTO, Hernando. O Mistério do Capital. *Op. cit.*, p. 241-266.

combater o crescimento da informalidade nas últimas décadas, que tem deslocado um vasto segmento da população para além dos limites legais. Nesse contexto, o legislador avançou ao compreender a situação presente e desenvolver mecanismos e instrumentos que beneficiem os pequenos negócios, com o objetivo de atraí-los para um sistema legal.

A LC n. 123/06 possui natureza bidirecional. Enquanto busca promover a inclusão formal por meio de ferramentas de técnica diferenciada (simplificação de impostos, acesso facilitado a créditos, favorecimento em licitações), também se esforça para estabelecer entidades capacitadas para a efetividade social, tais como Conselhos, Fóruns e Comitês.

As mudanças propostas por essa legislação expandiram as oportunidades de inclusão socioeconômica ao lutar contra a informalidade. Com base nessas considerações, é inegável a necessidade de expandir um sistema jurídico existente para inserir, além dos pequenos empresários, o segmento da economia solidária.

Embora a economia solidária se configure como uma resposta consistente à precarização das relações laborais no setor informal, não se pode assumir que toda forma de informalidade deva ser combatida ou automaticamente transformada em Empreendimento Econômico Solidário (EES). Em cenários marcados por exclusão estrutural e pela ausência de políticas públicas efetivas, a informalidade, frequentemente, emerge como uma via legítima de subsistência e de exercício de autonomia por parte de grupos historicamente marginalizados.

Assim, a proposta da economia solidária não deve ser confundida com uma simples formalização compulsória da informalidade, mas compreendida como um instrumento de fortalecimento de iniciativas que, não obstante informais, já operem com lógicas solidárias, cooperativas e autogeridas. Ao contrário de impor modelos, a política pública deve reconhecer a diversidade de arranjos populares e construir pontes para que esses sujeitos possam acessar direitos, redes de apoio e políticas estruturantes, sem comprometer a flexibilidade, a criatividade e a cultura organizacional que os caracterizam. Portanto, a luta contra a informalidade prejudicial deve ser acompanhada de uma escuta sensível e de um olhar contextualizado, que diferencie a precarização do trabalho da auto-organização econômica legítima e transformadora.

O artigo 3º, caput, da Lei Complementar n.º 123/06, considera destinatários da norma a sociedade empresária, a sociedade simples, a Empresa Individual de

Responsabilidade Limitada (EIRELI) e o empresário, conforme disposto no artigo 966 do Código Civil de 2002. Além disso, excluem-se as cooperativas (exceto as de consumo) nos incisos VI e §4º do mesmo artigo. A normativa introduz uma inovação significativa ao estabelecer o critério do faturamento bruto do negócio como pré-requisito para esse sistema jurídico.

A diferenciação entre os negócios à luz da LC n.º 123/06 e as demais empresas ocorre com base na receita bruta. Os beneficiários da norma devem observar o limite anual de R\$ 360.000,00 para Microempresa (ME) e até R\$ 4.800.000,00 para Empresa de Pequeno Porte (EPP). Além disso, há a categoria do Microempreendedor Individual (MEI), conforme disposto no artigo 18-A, que estabelece receita bruta de até R\$ 81.000,00 e indica que o empresário deve exercer a atividade econômica de forma individual.

Com o objetivo de simplificar e unificar o ato constitutivo do tipo empresarial (art. 4º), o interessado enfrentará um único procedimento para formalizar seu negócio. Mesmo que haja vários processos nos órgãos, o sistema unificado estabelecido pela LC n.º 123/06 garante que o empresário não seja limitado por questões burocráticas ao exercer sua atividade econômica. Esse processo pode ser realizado de forma eletrônica, com a eliminação da necessidade de firma, capital, requerimentos, demais assinaturas e dados sobre o estado civil e regime de bens, conforme definido pelo Comitê de Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e Legalização de Empresas e Negócios (CGSIM).

A Lei Complementar n. 147/2014 incluiu o §3º no artigo 4º da LC n. 123/2006, facilitando o acesso dos MEIs ao eliminar os custos de regularização para zero. Isso se aplica à “abertura, inscrição, registro, funcionamento, licença, cadastro, alterações e encerramento, além de outros aspectos relacionados ao Microempreendedor Individual”¹⁵¹. Ademais, o agricultor familiar, o MEI e o empreendedor de economia solidária são beneficiados com a isenção de taxas e outros custos relacionados à supervisão da vigilância sanitária.

151 BRASIL. **Lei Complementar n.º 147, de 7 de agosto de 2014**. Altera a Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006, e as Leis nos 5.889, de 8 de junho de 1973, 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 9.099, de 26 de setembro de 1995, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 8.934, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp147.htm. Acesso em: 10 de fevereiro de 2025.

Como mencionado, a própria LC n. 123/06 inclui o empreendedor de economia solidária. No entanto, não há nenhuma outra disposição que se refira a ele, apenas os valores relacionados à supervisão da saúde pública. O objetivo é expandir as oportunidades para o empreendedor solidário, utilizando o critério de faturamento bruto estabelecido pela legislação e pelo regime jurídico da economia solidária.

Segundo o SIES¹⁵², a realidade da economia solidária alinha-se à LC n. 123/2006 e seus objetivos, pois visa combater a informalidade.

O regime fiscal estabelecido pela LC n. 123/06 é mais benéfico do que as leis relacionadas às cooperativas, vislumbrando a necessidade de estender esse regime fiscal às cooperativas populares de economia solidária. No entanto, a legislação declara a exclusão das cooperativas (exceto as de consumo) como beneficiárias do regime fiscal favorável. Sugere-se, no contexto das cooperativas populares, uma regulamentação específica para esse tipo de entidade jurídica, ou a aplicação do tratamento tributário diferenciado e do critério de faturamento aos negócios de economia solidária, conforme estabelecido no artigo 15 da Lei n. 15.068/2024.

Em relação aos MEIs, espera-se a compatibilidade com o setor de economia solidária na formação de redes de cooperação solidária:

a rede de colaboração solidária integra grupos de consumidores, de produtores e prestadores de serviço em uma mesma organização. Todos se propõem a praticar o consumo solidário, isto é, comprar produtos e serviços da própria rede para garantir trabalho e renda aos seus membros e para preservar o meio ambiente. Por outro lado, uma parte do excedente obtido pelos produtores e prestadores de serviço com a venda de seus produtos e serviços na rede é reinvestida na própria rede para gerar mais cooperativas, grupos de produção e microempresas, a fim de criar novos postos de trabalho e aumentar a oferta solidária de produtos e serviços¹⁵³.

A literatura sobre economia solidária não aborda a realidade dos microempreendedores no Brasil, tampouco há uma organização que aborde as possibilidades legais de incluir os MEIs na estrutura orgânica da economia solidária.

Definem-se as novas conjunturas de organização da sociedade neoliberal com base nas realidades sociais presentes. Não se trata de negar a realidade dos MEIs como resultado do isolamento neoliberal, mas de sugerir novos modelos de

152 SISTEMA DE INFORMAÇÃO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA – SIES. **Atlas Digital de Economia Solidária**, 2013. Disponível em: <http://sies.ecosol.org.br/atlas>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2025.

153 MANCE. Euclides André. **Como organizar redes solidárias**. Rio de Janeiro: DP&A, fase, IFIL, 2003, p. 81.

organização que possam incorporá-los às estruturas jurídicas existentes. Se fortalecidas e orientadas aos princípios de gestão e às orientações da economia solidária, poderão expandir o setor.

Considera-se a possibilidade de estruturar os cadastros públicos para ambos os regimes jurídicos, já que tanto a LC n. 123/2006 (art. 1º, IV) quanto a Lei n. 15.068/2024 (art. 9º) fornecem dados relevantes sobre os projetos, orientam a supervisão, estimulam o setor por meio de políticas públicas apropriadas e estabelecem entidades representativas encarregadas do planejamento.

O cadastro constitui a ferramenta capaz de coletar diversas informações sobre um objeto específico. Além disso, é preciso um sistema capaz de organizar as informações de um setor específico. Eles buscam o reconhecimento público ao estruturar e planejar políticas por meio da informação e transparência, que devem ser valorizadas na interação entre a sociedade civil e o Estado.

A LC n. 123/06 estabelece o cadastro nacional unificado de contribuintes, assegurando um regime fiscal simplificado com tratamento diferenciado e favorecido (art. 1º, IV), conforme estabelecido no artigo IV, do artigo 145, da CRFB/1988. Ele desempenha a função de adequar os negócios ao regime jurídico da ME e EPP, além de estabelecer entidades representativas com participação nos órgãos federais apropriados.

Nesse cenário, o artigo 2º, III, estabelece o Comitê para Administração da Rede Nacional para Simplificação do Registro e Legalização de Empresas e Negócios (CGSIM). O CGSIM, entre suas responsabilidades estabelecidas no art. 2º, §7º, estabelece a competência para regulamentar a inscrição, cadastro, abertura, alvará, arquivamento, licenças, permissão, autorização, registros e outros aspectos ligados à constituição, legalização e operação de empresas de qualquer natureza ou estrutura societária. Essas atividades podem ser realizadas de forma eletrônica em um único ato de constituição, independentemente de os órgãos fiscalizadores não pertencerem à mesma entidade pública.

A simplicidade do processo e a ausência de custos têm como objetivo reduzir os obstáculos burocráticos e, assim, facilitar o acesso à formalização. Dessa forma, busca-se estimular a iniciativa individual e o reconhecimento do trabalho humano por meio de procedimentos simplificados e menos onerosos para os pequenos empresários.

A estrutura organizacional de acesso ao mercado do CGSIM é expandida para o setor de economia solidária. Assim, concorda-se com a inclusão de membros do Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES) na lista de interessados na política de incentivo ao registro e legalização dos empresários.

O artigo 2º, inciso III, trata dos “demais órgãos de apoio e de registro empresarial, na forma definida pelo Poder Executivo”. Assim, identifica-se a demanda do setor da economia solidária por órgãos de suporte que sejam estabelecidos pelo Poder Executivo e, dessa forma, integrar o CGSIM.

A estrutura legal estabelecida pela LC n. 123/06 contribui para o planejamento de políticas de acesso apropriadas ao setor, inclusive ao definir entidades de comunicação direta com o poder público. Os negócios registrados por meio do CNPJ obtêm uma certidão da junta comercial, que os enquadra no sistema jurídico estabelecido pela lei e no cadastro unificado de ME e EPP. Utiliza-se essa certidão para comprovar o processo licitatório, observando o limite da receita bruta e a comprovação da regularidade fiscal e trabalhista do negócio (art. 42 da LC n.º 123/2006).

Em relação ao sistema de registro de empreendimentos solidários, essa prática vem sendo implementada desde a criação do Sistema Nacional de Informações de Economia Solidária (SIES) em 2006 (Portaria MTE n.º 30/2006), uma vez que, por meio desses registros, é possível identificar as diversas realidades e particularidades da economia solidária no Brasil. A abordagem utilizada pelo SIES mostrou-se eficaz ao entender as manifestações sociais que ocorreram em todo o território nacional¹⁵⁴.

A Lei n. 15.068/2024 inclui a vinculação normativa em um nível inicial de um sistema já estabelecido na economia solidária e expande as oportunidades por meio da via normativa. A Portaria do MTE n. 1.780 de 2014 estabelece o Cadastro de Empreendimentos Econômicos Solidários (CADSOL):

Art. 1º [...] tem por finalidade o reconhecimento político dos Empreendimentos Econômicos Solidários de modo a permitir-lhes o acesso às políticas públicas nacionais de economia solidária e demais políticas, programas públicos de financiamento, compras governamentais, comercialização de produtos e serviços e demais ações e políticas públicas a elas dirigidas¹⁵⁵.

154 GAIGER, Luiz Inácio. O Mapeamento Nacional e o conhecimento da Economia Solidária. **Revista da ABET**, v. 12, n. 1, 2014, p. 7.

155 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Portaria n. 1.780, de 19 de novembro de 2014**. Dispõe sobre o Cadastro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários – CADSOL. Disponível em:

O objetivo, portanto, é garantir a integração dos empreendimentos solidários no sistema de economia solidária, fornecendo informações, processando e supervisionando aqueles que solicitam a inclusão no sistema e na política nacional.

As orientações do CADSOL (artigo 5º) estabelecem cinco requisitos essenciais para a implementação da norma estabelecida pela Portaria do MTE: i) clareza nos procedimentos de cadastramento; ii) envolvimento e controle social no processo de registro; iii) racionalização, simplificação e padronização dos procedimentos e requisitos de cadastro; iv) integração e conexão dos procedimentos com as informações do SIES e outras políticas públicas de incentivo; e v) proporcionalidade nos critérios requeridos.

O processo ocorre por meio de autodeclaração, em que o negócio responde a um formulário *online* com 24 perguntas sobre suas características principais. Isso inclui aspectos como o setor de atividade econômica, a estrutura organizacional, o propósito social, a participação comunitária e o envolvimento comunitário. Essas questões serão avaliadas pelas comissões apropriadas (entre 90 e 180 dias), que emitirão um parecer positivo ou negativo. Se o parecer for favorável, o negócio receberá a Declaração de Empreendimento Econômico Solidário (DCSOL).

O Cadastro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários é um requisito obrigatório e vinculante para a participação na Política Nacional de Economia Solidária. Os Cadastros são fundamentais para o estabelecimento do regime jurídico da economia solidária, uma vez que possibilitam a transparência entre os negócios e o governo. Além disso, servem como estratégia de eixo de ação para formar redes de cooperação solidária e para expandir essas informações ao público consumidor.

Algumas informações constantes no formulário de economia solidária refletem as práticas e os princípios de gestão dos empreendimentos. Entre elas, destacam-se: a natureza da atividade econômica realizada; a execução do trabalho exclusivamente pelos sócios ou a presença de empregados; a gestão autogestionária; a realização periódica de decisões assembleares; a vinculação a comunidades tradicionais; a destinação e o uso do lucro líquido; a origem dos recursos; o local de produção e

comercialização de bens e serviços; o propósito social; a participação comunitária; e a inserção em movimentos populares.

As informações fornecidas visam dar identidade aos negócios econômicos que justifiquem um regime jurídico favorecido e diferenciado em relação aos demais, assim como o critério de faturamento estabelecido pela LC n. 123/2006.

É evidente que as empresas de economia solidária devem estar livres de registros que indiquem o descumprimento de leis, como dívidas não pagas, registros do PROCON, execuções trabalhistas e práticas anticoncorrenciais.

O regime jurídico da ME e da EPP possibilita a conclusão de um sistema normativo de inclusão na esfera econômica, ou seja, promove a livre iniciativa por meio do critério de receita bruta de pequenos empresários no contexto competitivo do capitalismo. O objetivo é expandir as possibilidades já previstas na legislação com o regime jurídico da economia solidária. A formalização representa o primeiro estágio para a legalização dos empreendimentos solidários. Contudo, é fundamental que estes permaneçam ativos no mercado para garantir o Princípio da Concorrência Justa, bem como o crescimento e fortalecimento do segmento da economia solidária.

3 ANÁLISE REGULATÓRIA E ECONÔMICA DA LEI N. 15.068/2024

Neste capítulo expõe-se uma análise regulatória e econômica da Lei n. 15.068/2024. Inicia-se o capítulo por meio da apresentação de políticas públicas brasileiras direcionadas à economia solidária. Na sequência, discutem-se as potenciais contribuições para a inclusão econômica e competitividade dos empreendimentos solidários e a compatibilidade com os princípios da ordem constitucional. Por fim, apresentam-se propostas de aprimoramento legislativo às suscetíveis lacunas regulatórias.

3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS DIRECIONADAS À ECONOMIA SOLIDÁRIA

As interlocuções entre direito e economia desempenham papel central para a estruturação das relações sociais, cabendo ao Estado a intervenção no domínio econômico por meio da técnica jurídica, com o objetivo de legitimar e validar decisões políticas. Nas sociedades complexas contemporâneas, as áreas de atuação do direito, da política e da economia se aproximam, exigindo novos arranjos institucionais e científicos. Para sistematizar a conformidade entre esses distintos domínios, recorre-se aos estudos concentrados no Direito Econômico.

Esse ramo do Direito propõe ricas contribuições ao plano da intervenção do Estado sobre o domínio econômico. Comparato¹⁵⁶, ao analisar o surgimento do Direito Econômico, destaca a transição teórica do campo da economia política (abordada no primeiro capítulo) para a efetivação da função e técnica jurídica da política econômica. O autor conclui pelo desenvolvimento da técnica funcional do direito a garantir instituições aptas a gerir uma política econômica eficaz socialmente com base no fortalecimento de instituições políticas voltadas para a realização do público em detrimento ao individual.

Os legisladores reunidos em Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988) incluíram, na Constituição Federal Brasileira de 1988, um título importante (VII) contendo normas de estruturas sobre a Ordem Econômica e Financeira. Entre elas,

156 COMPARATO, Fábio Konder. **O indispensável Direito Econômico**. In: Ensaios e Pareceres de Direito Empresarial. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 470.

importantes valores e normas para nortear o processo de positivação que seguirá com os diferentes governos.

Destacam-se, nesse sentido, o art. 170, que dispõe sobre Princípios Gerais da Atividade Econômica; o art. 173, que trata das competências para intervir no domínio econômico; o art. 174, que traz as competências de intervenção sobre o domínio econômico; e o art. 175, que versa sobre serviços públicos e as possibilidades jurídicas de prestação à sociedade.

É importante diferenciar essas competências para destacar aquelas que tratam da intervenção estatal sobre o domínio econômico, tal qual a classificação e a sistematização elaboradas pelo professor Eros Roberto Grau no livro *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*¹⁵⁷.

Essa forma de intervenção (art. 174 da CF/88) destaca o Estado brasileiro enquanto agente regulador que as exerce por meio das funções normativas, fiscalização, incentivo e planejamento. Essas competências são importantes para este estudo, no entanto, o enfoque escolhido refere-se à intervenção normativa, incentivo e planejamento, considerando o objetivo de analisar na Lei n. 15.068/2024, especialmente em relação às diretrizes para uma Política Nacional de Economia Solidária, para um Sistema Nacional de gestão da Economia Solidária e outras normas que permitem sugerir um regime jurídico para esse importante setor da economia capitalista.

O domínio econômico tem por características a racionalidade de operações lógico-matemáticas das trocas mercantis ao balizar o *tradeoff* entre as necessidades e a escassez de produtos. Conforme Polanyi¹⁵⁸, as relações econômicas do sistema capitalista foram historicamente instituídas com base no Princípio da Permuta e na formação do mercado; contudo, observa-se uma pluralidade econômica suprimida pelas relações capitalistas. Busca-se instaurar uma concepção holística da economia normativa ao compreender novos formatos de regulação que não seja apenas o lucro e a acumulação individualista. Vislumbram-se, nesse contexto, novas reconfigurações entre o mercado e Estado ao intervir para dirimir as diversas externalidades negativas econômicas já destacadas nos capítulos anteriores.

157 GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: interpretação e crítica. 19. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2018.

158 POLANYI, Karl. **A grande transformação**. Trad. Fanny Wrobel. 2. ed. São Paulo: Editora Campus, 2000, p. 129.

Para tal, é importante compreender os fundamentos dessas políticas públicas que justificam um sistema composto de órgãos colegiados (democracia participativa) a contribuir para definir, construir, priorizar, fiscalizar a implementação, entre outras atribuições. Enfocam-se aqueles agentes que queiram atuar nesse setor conforme um regime jurídico para a economia solidária.

Nesse contexto, “as políticas públicas hão de ser estabelecidas no espaço governamental, conjugando os objetivos e princípios das políticas de estado — previstas em lei ou na Constituição — com as metas e orientações de políticas governamentais”¹⁵⁹.

Na CRFB/1988, art. 3º, propõem-se os objetivos do Estado Brasileiro a ser perseguido por todos os governos. Em destaque: “I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”¹⁶⁰, com os quais, a Política Nacional de Economia Solidária, o Sistema Nacional de Economia Solidária e um regime jurídico para este setor, certamente, contribuirão.

Para o presente estudo, considera-se a definição de que:

[...] a política pública é um conjunto de ações coordenadas pelos entes estatais, em grande parte por eles realizadas, destinadas a alterar as relações sociais existentes. Como prática estatal, surge e se cristaliza por norma jurídica. A política pública é composta de ações estatais e decisões administrativas competentes¹⁶¹.

Justifica-se essa escolha por reunir as atribuições e as competências do Legislativo (democracia representativa) que, por meio legal, as constrói e as viabiliza com a aprovação das leis dos planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentária anual; bem como as do Executivo que, por meio de regulamentação (atos administrativos) e planejamento, as executa e fiscaliza.

A possibilidade de um regime jurídico para a Economia Solidária, ainda em desenvolvimento, permitirá direcionar as políticas públicas, especialmente por meio das normas de incentivo, a destinatários que atuem em organizações autogestionárias, nas quais capital e trabalho coexistem no mesmo ambiente e com

159 MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Agências Reguladoras Independentes**: fundamentos e seu regime jurídico. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 86.

160 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Op. cit.*

161 DERANI, Cristiane. Política pública e a norma política. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, v. 41, 2004, p. 22.

objetivos distintos daqueles das organizações regidas pela lógica do lucro capitalista. Os empreendimentos econômicos solidários possuem pluralidade de formas jurídicas e atividades econômicas, contudo, há práticas comuns que as aproximam e geram um elo conceitual que as identificam por serem atividades econômicas voltadas pela igualdade, cooperação, solidariedade e ausência de subordinação entre seus membros.

Unir as áreas dos conhecimentos em destaque que envolvem a economia solidária contribui para que a intervenção do Estado, por meio das competências apontadas. Dessa forma, trará um ambiente de segurança jurídica, justiça social e externalidades positivas, entre elas, emancipação socioeconômica.

3.2 POTENCIAIS CONTRIBUIÇÕES PARA INCLUSÃO ECONÔMICA E COMPETITIVIDADE DOS EMPREENDIMENTOS SOLIDÁRIOS

As desigualdades sociais manifestam-se tanto em espaços urbanos quanto rurais. Conforme dados do SIES¹⁶², em relação às localidades em que se encontram os EES, do total de 19.708 dos EES, 10.793 se localizam no meio rural, 6.856 nos centros urbanos e 2.058 em áreas rurais e urbanas. Entre as atividades econômicas desenvolvidas pelos EES, as produtivas correspondem ao maior número (11.081), o que se deve ao fato de grande parte dos EES serem associações de agricultores familiares^{163,164}.

O processo de concentração e acumulação do capital gera as desigualdades sociais e que, por sua vez, manifestam-se na informalidade nos espaços urbanos. Trata-se de um processo contínuo, apenas reformulações políticas dentro e fora do Estado podem alterar a conjuntura que está posta. Assim, o setor da economia solidária surge com base nas contradições da acumulação capitalista e decorre das desigualdades sociais, promovendo formas de sustento fundamentadas no trabalho

162 SISTEMA DE INFORMAÇÃO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA – SIES. Atlas Digital de Economia Solidária. *Op. cit.*

163 DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – DIEESE. **Informalidade na Economia Solidária**. São Paulo: Senaes, 2015, p. 31.

164 Interseccionando as razões políticas e econômicas, o PRONAF ajudou positivamente a aumentar os números dos agricultores familiares na participação da produção de alimentos no Brasil, compondo grande parte das EES (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – DIEESE. **Informalidade na Economia Solidária**. *Op. cit.*, p. 56).

autogestionário e familiar das pessoas que vivem nessas condições. Com base na constatação empírica de Coraggio¹⁶⁵, em relação aos circuitos inferiores, surge a denominação de economia popular.

Em outras palavras, o circuito inferior representa o espaço em que se manifesta a economia popular, intensificada com base na agenda neoliberal e no aprofundamento da interdependência — marcada pela reciprocidade e domesticidade — entre os atores sociais em busca da sobrevivência (reprodução simples da vida).

Nos espaços urbanos, a informalidade constitui uma das representações da desigualdade social. Coraggio¹⁶⁶ indica que as frações de economia popular surgem na composição precária desses espaços informais, seja de trabalho ou pequenas comercializações comunitárias. Segundo Gaiger¹⁶⁷, esses processos de informalidade urbana diferenciam a Europa da América do Sul. Por isso, os indicadores e os processos entre os continentes precisarem de tratamento diferenciados, inclusive jurídico.

Outro aspecto relevante da relação entre a informalidade e o setor da Economia Solidária consiste no reconhecimento deste como manifestação organizacional daquela. Segundo dados do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), verificou-se um aumento da informalidade entre as EES, mesmo durante o período dos anos 2000, quando se iniciou a formulação de uma política nacional voltada ao setor.

A informalidade é um obstáculo tanto à ordem jurídica quanto aos empreendimentos. Revela-se ser, então, a construção conjunta entre empreendimentos solidários e o uso normativo correspondente a essas realidades enquanto motivação de combater a informalidade e a exclusão socioeconômica.

No mundo do ser, o plano fático apresenta a razão de haver grande contingentes de organizações solidárias na informalidade. Segundo Paul Singer¹⁶⁸, o fenômeno apresentado resulta do contexto neoliberal de desregulamentação.

165 CORAGGIO, José Luis. **Economía Social y Solidaria**: el trabajo antes que el capital. Quito-Ecuador: Fundación Rosa Luxemburg, 2011, p. 85.

166 *Ibidem*.

167 GAIGER, Luiz Inácio. O Mapeamento Nacional e o conhecimento da Economia Solidária. **Revista da ABET**, v. 12, n. 1, 2014, p. 12.

168 Apud DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – DIEESE. Informalidade na Economia Solidária. *Op. cit.*, p. 30.

Compreender o fenômeno em si promove elementos cognitivos capazes de pensar proposições jurídicas relativas a esse setor.

Por fim, o domínio econômico constitucional é permeado pelo dever teleológico no art. 3º ao combate às desigualdades sociais e erradicação da marginalização (inciso III), como também promover o bem de todos (inciso IV) e a dignidade da pessoa humana como fundamento da República no art. 1º. Desse modo, o inciso VII do art. 170 traz oportunamente a compreensão da realidade com base no Princípio da Redução das Desigualdades Regionais e Sociais enquanto objetivo a ser reafirmado com base na valorização do trabalho humano e da livre iniciativa.

Assim, “aqui também atua como fundamento constitucional de reivindicação, da sociedade, pela realização de políticas públicas”¹⁶⁹. Mais uma vez, o dever estatal está em prestar assistência para a realização do trabalho e livre iniciativa com reivindicações ao art. 174 da CRFB/1988 da sociedade civil, pois, nessa lógica, o setor da economia solidária opera não com base em concepções assistencialistas, mas a partir de um projeto voltado ao enfrentamento das desigualdades.

O setor da economia solidária não enseja políticas assistencialistas, mas políticas públicas condizentes ao processo da emancipação social com vistas à promoção da inclusão econômica via trabalho. As dificuldades que ora se apresentam no contexto atual se devem à falta de um regime jurídico condizente com a realidade.

Estende-se a interpretação do combate às desigualdades não enquanto valor da renda *per capita* da região, mas enquanto possibilidade de as pessoas usufruírem os serviços públicos que garantem a dignidade humana, tais como educação, saúde, transporte, moradia, previdência social, em suma, a garantia dos direitos sociais¹⁷⁰. Por isso, a extensão de tal princípio do art. 170 é complexa, necessita de planejamento dentro de uma política de Estado para superar as consequências do subdesenvolvimento nacional.

3.3 COMPATIBILIDADE COM OS PRINCÍPIOS DA ORDEM ECONÔMICA CONSTITUCIONAL

169 GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica. *Op. cit.*, p. 219.

170 PETTER, Lafayette Josué. **Princípios Constitucionais da Ordem Econômica**: o significado e o alcance do art. 170 da Constituição Federal. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 291.

As conexões entre os dispositivos constitucionais e a Economia Solidária mostram-se evidentes. Mesmo com o recorte restrito ao artigo 170 da Constituição da República de 1988, observa-se que a valorização do trabalho, a livre iniciativa e a dignidade da pessoa humana constituem elementos estruturantes das organizações solidárias. Tais empreendimentos demandam políticas regulatórias e intervencionistas que viabilizem o acesso e a permanência no mercado, bem como normas prescritivas de conduta e medidas promocionais que incidem sobre aspectos fundamentais, especialmente no que se refere à não subordinação do trabalho ao capital acumulativo, com foco no desenvolvimento humano.

Conforme Dowbor¹⁷¹, o direito instaura as regras do “jogo” e a economia é o mecanismo pelo qual a sociedade se operacionaliza. Defende-se a necessidade de estabelecer novas regras com base na ativação de mecanismos já existentes. Não se trata de uma abstração da realidade; ao contrário, a potencialidade do setor da economia solidária encontra-se limitada pela ausência de reconhecimento normativo. Essa limitação resulta da predominância da concepção liberal de autorregulação do mercado, característica da agenda político-econômica neoliberal. Contudo, conforme exposto, há uma enorme responsabilidade do Estado em preservar e perquirir os preceitos teleológicos constitucionais, no qual se insere a economia solidária enquanto vetor para a consecução da justiça social.

O artigo 170, ao assegurar a “defesa do meio ambiente” no inciso VI da ordem econômica constitucional, evidencia a importância e a interrelação entre meio ambiente e atividade econômica. Defende-se, assim, a relação intrínseca entre o ser humano e a natureza, inserida em uma dialética determinada por um tempo e espaço geográfico específicos, nos quais se configura a cultura. Trata-se, portanto, de uma relação que ultrapassa a mera preservação ambiental, incorporando a multidimensionalidade dos ecossistemas biológico e social.

O domínio econômico e o domínio jurídico pertencem ao mesmo meio no qual ocorrem as relações ambientais¹⁷². Como as relações de apropriação da natureza também são econômicas e repercutem na vida social, o direito é sistema apto a regular (acoplar) entre as dimensões econômicas e ambientais.

171 DOWBOR, Ladislau. **Os mecanismos econômicos**. São Paulo, 2014. Disponível em: <https://dowbor.org/2014/06/l-dowbor-os-mecanismos-economicos-abril-2014-112-p.html>. Acesso em: 20 março 2025.

172 LUHMANN, Niklas. Introdução à Teoria dos Sistemas. *Op. cit.*, p. 111.

À medida que o sistema econômico se apropria deliberadamente do sistema ambiental, criam-se incertezas (riscos ou externalidades externas), pois a ação humana interfere no sistema de metabolismo natural. Atualmente, a intensidade dessas relações produz uma alta produção de risco, sendo necessário rever a interação entre homem e natureza¹⁷³.

O sistema jurídico na operação do modal deôntico do proibitivo possui a capacidade da não interferência humana ao sistema natural. Contudo, considerando que a relação humana se desenvolve no meio em que está inserida, o direito busca formas de mitigar os riscos envolvidos. Por esse motivo, os princípios do direito ambiental — da precaução, da prevenção e da preservação dos ecossistemas — visam equilibrar a dinâmica natural ao reconhecer juridicamente a interação entre o ser humano e a natureza¹⁷⁴.

Outro aspecto fundamental nessa composição refere-se aos institutos e instituições responsáveis pela preservação dos ecossistemas, que constituem um terceiro subsistema denominado direito econômico ambiental, uma vez que, por meio desses institutos e instituições, que se configura a materialidade dos princípios do direito ambiental.

A interpretação da Constituição deve ser realizada de forma integrada; nesse sentido, o artigo 225 da Constituição Federal de 1988 complementa as normas-objetivo que orientam a atuação prescritiva e política dos agentes sociais em defesa do meio ambiente. Segundo o *caput*: “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”¹⁷⁵.

Cristiane Derani elucidar sete caminhos para a realização da *economia social de mercado*, ao reorientar a economia segundo os aspectos ecológicos:

- *precaução contra danos ecológico*: orientar uma prática econômica que tenha como pressuposto uma atitude de precaução concentrada numa **prática de avaliação e planejamento**, de modo a garantir a integridade do ambiente onde necessariamente terá de influir;
- *efetividade ecológica*: a avaliação e planejamento devem ser de tal forma realizados, de modo a trazer um verdadeiro efeito positivo ao equilíbrio dos

173 BECK, Ulrich. Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade. *Op. cit.*, p. 26.

174 ANTUNES, Ricardo. O privilégio da servidão: O novo proletariado de serviço na era digital. *Op. cit.*, p. 21.

175 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Op. cit.*

ambientes naturais e uma melhora efetiva da qualidade de vida da sociedade [...]. Uma vez é imprescindível a uniformidade do comportamento, a efetividade ecológica tem como instrumento fundamental o asseguramento normativo da execução das atividades que buscam a otimização do uso dos recursos naturais;

– *reversibilidade e flexibilidade*: os danos que eventualmente ocorram, ou os prejuízos advindos ao ambiente pela prática econômica, devem ser reversíveis, ou seja, passíveis de reparação;

– *praticabilidade*: é indispensável ao início de determinadas atividades econômicas uma avaliação de custo-benefício social [...];

– *eficiência econômica*: os custos das atitudes preventivas e minimizadoras de impactos ambientais **não devem retirar da atividade a sua lucratividade**;

– *conformidade ao sistema*: todas as medidas a serem adotadas **não devem levar a uma modificação estrutural do sistema de produção capitalista**;

– *justiça distributiva (para as presentes e futuras gerações)*: a proteção dos recursos naturais é indissociável e, mesmo, é parte do objetivo de bem-estar dos integrantes de uma sociedade. [...]. Os benefícios sociais devem ser justamente distribuídos¹⁷⁶ (grifos da autora).

Em relação à exposição dos endereçamentos *da economia social de mercado* apontada por Derani¹⁷⁷, observa-se a necessidade da avaliação e planejamento, para os quais o instituto do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) serve justamente para cumprir os requisitos ambientais sobre a intervenção humana no espaço. Outrossim, é imprescindível a concretização de atividades humanas que não rompam a estrutura da produção capitalista, mas se baseiem na eficiência da produção de riqueza social respeitando os limites ecológicos. Conclui-se por um nítido paralelismo do setor da economia solidária e os sete caminhos propostos.

Defende-se a tese da completude, unicidade e coerência do ordenamento jurídico na tutela ambiental¹⁷⁸. O meio-ambiente é paradigmático na composição da economia solidária por duas diretrizes: a preservação do ecossistema local e as potencialidades da atividade econômica que priorizem um ambiente justo e sustentável.

Novamente, a inserção desses empreendimentos ocorre em níveis locais voltados ao abastecimento das demandas. É inegável a relação entre sustentabilidade socioeconômica e a economia solidária. Nesse sentido, a ocupação política (geográfica e discursiva) é necessária para o combate da injustiça ambiental¹⁷⁹.

176 DERANI, Cristiane. Direito Ambiental Econômico. *Op. cit.*, p. 270-272.

177 *Ibidem*, p. 270-272.

178 ANTUNES, Ricardo. O privilégio da servidão: O novo proletariado de serviço na era digital. *Op. cit.*, p. 50.

179 ACSELRAD, Henri. Ambientalização das lutas sociais - o caso do movimento por justiça ambiental. *Estudos Avançados*, v.24, n.68, p.103-119, 2010.

Em busca da sustentabilidade ambiental, há um desafio posto de estabelecer novos parâmetros ambientais aos empreendimentos que não possuem condições materiais, principalmente tecnológicas, de estabelecer procedimentos com baixo custo e eficientes no processo produtivo¹⁸⁰.

Destacam-se algumas considerações importantes sobre a relação entre meio ambiente e empreendimentos solidários. Primeiramente, há uma distinção significativa entre a produção local, caracterizada pela conexão com o espaço geográfico, e as empresas ou multinacionais, cujo objetivo principal é a maximização de lucros e a redução de custos, especialmente em relação à mão de obra e aos recursos naturais. A dificuldade normativa nesse contexto decorre, principalmente, da ênfase na promoção de condutas desejadas, por meio de intervenções que incentivem práticas positivas, em vez de uma regulação direta e restritiva do setor. Nesse sentido, instrumentos de extrafiscalidade e mecanismos de compras públicas mostram-se adequados para apoiar os empreendimentos solidários em níveis locais, contribuindo para seu desenvolvimento sustentável e sua integração às comunidades em que atuam.

O segundo aspecto pressupõe o desenvolvimento dos empreendimentos voltados às demandas sociais e ambientais, em que reside o caráter dialógico da proposta, ao articular a importância da sociedade civil na escolha por produtos sustentáveis com as possibilidades reais desses empreendimentos realizarem tal oferta; o principal elemento relacionado refere-se à minimização da produção de excedentes, fundamentada no comércio justo. A economia circular, a reciclagem, a diminuição de resíduos sólidos, o controle de uso de agrotóxicos e a remoção de embalagens plásticas seriam retroalimentados pelo consumo a serem identificados pelos selos de qualificação solidária.

O terceiro aspecto parte do nível de abstração da produção de tecnologias sociais que, uma vez desenvolvidas, possam alterar a lógica da produtividade a qualquer custo e a manutenção dos habitats naturais¹⁸¹. Ora, a apropriação da

180 Destaca-se que a atividade econômica de produção constitui uma forma de apropriação humana sobre a natureza; o debate concentra-se, portanto, no grau de intensidade do impacto metabólico natural e nas possibilidades de ajustes capazes de mitigar as ações antropocêntricas sobre o meio ambiente.

181 A técnica, assim como a tecnologias, não é neutra, desenvolvem-se com base nas estruturas históricas que permite a sua evolução, mas os sentidos do refinamento dos instrumentos e máquinas são direcionados a propósitos que devem ser escolhidos democraticamente. Em outras palavras, a tecnologia configura-se como um instrumento de dominação e, por essa razão, deve ser concebida e

natureza tomada unicamente pela racionalidade do lucro mercantil não produz tecnologias que visem à preservação do ecossistema, mas sim à máxima produção com eficiência. Para Polanyi¹⁸², nesse sentido, ao importar a relevância da reciprocidade nas trocas mercantis, expande-se a delimitação das relações humanas ao promover a reciprocidade ao meio-ambiente e ao modelo institucional das redes e associações enquanto regulador das relações entre mercado e sociedade civil com vistas ao meio-ambiente. Faz-se necessário repensar o modelo tecnológico que desenvolvemos em nossa sociedade.

O artigo 218 da Constituição Federal de 1988 estabelece diretrizes relativas ao dever do Estado de promover e incentivar o desenvolvimento científico; seu §2º ressalta que “a pesquisa tecnológica deverá voltar-se preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional”¹⁸³. Superar a cultura do extrativismo econômico e promover tecnologias adequadas ao desenvolvimento humano constitui uma tarefa pertinente a ser desempenhada pelos atores do setor da economia solidária.

Em relação à valorização do trabalho humano, as relações laborais nunca apresentaram tantas modificações quanto no contexto atual do neoliberalismo. Desde o rompimento do pacto fordista a partir da década de 70, instaurado no percorrer do século XX, a reestruturação do capitalismo flexível alterou, substancialmente, as bases operacionais da conciliação entre capital e trabalho nos moldes keynesianos do pleno emprego (desemprego estrutural) e dos direitos sociais (desregulamentação socioeconômica)¹⁸⁴.

Ora, o novo contexto trouxe a desnaturação das relações de trabalho e, diante dessas novas dificuldades, propõe-se analisar uma nova conjuntura de política de trabalho para além do emprego e salário¹⁸⁵. Considera-se que o setor da economia solidária apresenta características que permitem novas reconfigurações nas relações

desenvolvida com foco na sociedade, e não em interesses privatistas (DAGNINO, Renato. *Tecnociência Solidária: um manual estratégico*. *Op. cit.*, p. 25).

182 POLANYI, Karl. *A grande transformação*. *Op. cit.*, p. 134.

183 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Op. cit.*

184 Beverly Silver (2005) apresenta como o capitalismo do século XX, no contexto da Guerra Fria (1945-1991), dirimiu os conflitos internos das tendências capitalistas de acumulação, com bases em políticas de conciliação entre capital e trabalho.

185 DAGNINO, Renato. *Tecnociência Solidária: um manual estratégico*. *Op. cit.*, p. 25-26.

entre trabalho e capital, inicialmente no plano axiológico, e também no plano ontológico da não subordinação dos indivíduos aos meios de produção¹⁸⁶.

De fato, a literatura de Economia Solidária surge enquanto resposta ao contexto neoliberal de desemprego e precarização do trabalho. Os autores abordados nesta dissertação compartilham o diagnóstico social acerca do mundo do trabalho, embora apresentem perspectivas conceituais distintas quanto às formas de composição entre trabalho e capital, como Singer, Coraggio, Razeto e Laville. Os processos de acumulação capitalistas divergem em local e espaço, mas a unicidade do projeto conflui para o diagnóstico comum.

Defendem-se novas formas de conciliação entre capital e trabalho para além da relação de emprego e salário. Ressalta-se que não há uma exclusão das lutas do operariado centralizado nos sindicatos do século XX, uma vez que possuem uma importância imensurável para a compensação e paridade de armas entre força de trabalho e capital¹⁸⁷. Trata-se não de uma crítica, mas de uma ampliação da inclusão socioeconômica por meio do trabalho de outros setores, para além das relações formais de emprego predominantes no século XX. Especialmente porque, conforme aponta Silver a respeito das lutas do operariado conjuntamente a sociedade civil, “[...] historicamente as conquistas não se basearam na dependência do poder de barganha estrutural autônomo, mas sim nas alianças com grupos e extratos da comunidade como um todo (e seus recursos)”¹⁸⁸.

Portanto, observa-se que o setor da economia solidária está incluído nessas novas reconfigurações regulatórias das relações entre capital e trabalho, fundamentadas na cooperação social múltipla entre os diversos setores que compõem a força de trabalho.

Os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência a partir do ditame da justiça social instauram o valor social do trabalho enquanto componente necessário para a interpretação da composição das iniciativas econômicas para a persecução da sociedade livre, justa e solidária. Por isso, os tempos atuais necessitam de novas reconfigurações nas relações econômicas. Assim, o setor da economia solidária

186 GAIGER, Luiz Inácio. A economia solidária diante do modo de produção capitalista. **Caderno CRH**, v. 16, n. 39, 2003, p. 193.

187 ANTUNES, Ricardo. O privilégio da servidão: O novo proletariado de serviço na era digital. *Op. cit.*, p. 53.

188 SILVER, Beverly J. Forças do Trabalho: movimentos de trabalhadores e globalização desde 1870. *Op. cit.*, p. 167.

reinterpreta a política de emprego e salário para trabalho e renda alicerçada nas unidades autogestionárias e nas redes de colaboração¹⁸⁹.

O meio externo das determinações capitalistas e o meio interno das relações de reciprocidade entre os atores sociais encadeiam contradições na formação cognitiva dos indivíduos. No estudo de Azambuja¹⁹⁰, elucidam-se três tipos de subjetividades dos atores sociais segundo perfis ideológicos: i) solidariedade; ii) assalariamento e; iii) instrumentalização capitalista. Em suma, o autor constata perfis ideológicos distintos no mesmo empreendimento. Alguns sujeitos buscam criar relações solidárias entre os membros, outros em busca de renda e, por fim, alguns outros partem da concepção ideológica de acumulação e encontram na autogestão caracteres possíveis de auferir lucros (meritocracia e controle).

Embora a solidariedade não seja o único vínculo de orientação social entre os membros dos empreendimentos, é possível sua posituação com base nas características específicas do setor da economia solidária, pois, apesar das concepções diversas presentes na Teoria da Economia Solidária, serão as normas de comportamento e de estrutura do setor que determinarão a constituição dos empreendimentos. O direito não possui capacidade de alterar a subjetividade dos agentes econômicos, mas pode conduzir e fomentar comportamentos socialmente desejáveis. Desde que sejam cumpridas as normas impositivas do setor, é admissível a coexistência de pluralidade de concepções ideológicas em um mesmo empreendimento.

Nesse contexto, há duas possibilidades: i) a mudança do empreendimento solidário para o capitalista ou; ii) a mudança da subjetividade dos atores sociais. Independentemente do que aconteça nas sedes unitárias dos empreendimentos autogestionários, a lei será o parâmetro a delimitar o setor. Por isso, a constituição de redes e das EAF são importantes para orientar e quebrar as lógicas individualistas do capitalismo. Mesmo assim, se os atores sociais optarem por não aderir às diretrizes e

189 DAGNINO, Renato. *Tecnociência Solidária: um manual estratégico*. *Op. cit.*, p. 29.

190 AZAMBUJA, Lucas Rodrigues. Os Valores da Economia Solidária. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 21, p. 282-317, June, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222009000100012&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 20 março 2025.

orientações do setor¹⁹¹, a exclusão do cadastro referente à política nacional de economia solidária deverá ser feita pelas instituições responsáveis.

Os pontos discutidos refletem dois aspectos necessários para analisar as relações de trabalho subordinado e autônomo: i) a mudança das relações de conciliação entre trabalho e capital e; ii) a divergência do plano apriorístico do dever ser da solidariedade para o mundo do ser composto de múltiplas subjetividades dos atores sociais.

Quanto ao primeiro aspecto, analisaram-se as transformações nas relações laborais e a dispersão das formas formais de emprego. O setor da economia solidária emerge como resultado e resposta às dinâmicas contemporâneas do capitalismo, à transformação na promoção do trabalho e da renda por meio da livre iniciativa, e à busca pela livre concorrência justa como mecanismo para enfrentar a exclusão socioeconômica.

O segundo aspecto retoma a temática da relação entre o plano do ser e o dever ser nas relações de trabalho, buscando desmistificar a existência de um plano apriorístico que não corresponde às realidades sociais concretas. Seria adequado reconhecer, formalmente, a ausência do trabalho assalariado nos empreendimentos econômicos solidários, embora essa realidade não se confirme plenamente no plano concreto. De certo modo, todo processo de transição envolve a coexistência das estruturas do modelo antigo e do novo; caberá às relações dialéticas determinar se o modelo antigo será perpetuado ou se o novo se consolidará como síntese no presente. A problemática que se levanta é sobre a ausência do trabalho subordinado na Economia Solidária: se há possibilidade da existência da relação assalariada nos EES.

Destacam-se alguns pontos antes de iniciar a discussão. Primeiramente, o conteúdo histórico da economia solidária é o pertencimento de capital e trabalho reunidos no mesmo local por meio de unidades autogestionárias de cooperação e solidariedade entre os trabalhadores. Por óbvio, as relações trabalhistas de assalariamento via CLT se dispõem contrárias às relações horizontais cooperativas

191 Conforme exposto, será a autogestão democrática (periodicidade das assembleias, voto equitativo, não discriminação), a repartição de lucros e o fundo de reserva e ajuda mútua em redes que se adequam ao sistema cooperativo solidário.

entre os sócios, por haver justamente o pressuposto da subordinação característico entre as relações de assalariamento.

Outro aspecto a ser destacado são as experiências de cooperativas que se tornaram, ao longo do tempo, empresas capitalistas por justamente intensificarem as relações de trabalho em detrimento das relações cooperativas entre os sócios. Esse momento de transição é caracterizado por Luxemburgo¹⁹² enquanto contradição inerente do sistema intersticial do movimento cooperativo no contexto da circulação da economia capitalista. O exemplo cooperativo de Mondragón também evidenciou essa tendência ao longo dos anos, especialmente durante a crise de 2008, quando expandiu suas operações para diversos países, estabelecendo filiais fundamentadas em relações de assalariamento em contextos com baixos custos de mão de obra¹⁹³.

Conclui-se, de fato, pela impertinência do trabalho subordinado no setor da economia solidária. Contudo, as relações sociais produzidas no meio social não permitem conformar uma estrutura jurídica de ausência do trabalho assalariado frente às determinações socioeconômicas dos empreendimentos plurais¹⁹⁴.

Busca-se encontrar um modelo transicional jurídico capaz de aproximar o mundo do ser com o mundo do dever ser com base nos suportes fáticos coerentes da dimensão dos empreendimentos¹⁹⁵. Com base no Princípio da Livre Adesão e nas possibilidades de controle e contrato temporário¹⁹⁶, propõe-se a construção de um modelo transicional que permita o trabalho assalariado como exceção temporária à norma, considerando as circunstâncias materiais, econômicas e subjetivas dos atores sociais nos empreendimentos solidários.

O Princípio da Livre Adesão originou-se historicamente com o apoio do movimento cooperativista do século XIX e se desdobra em dois aspectos principais: “a voluntariedade, pelo qual não se admite que ninguém seja coagido a ingressar numa sociedade cooperativa, e o da porta-aberta, através do qual não pode ser vedado o ingresso na sociedade àqueles que preencham as condições

192 LUXEMBURGO, Rosa. **Reforma Ou Revolução?**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2019, p. 19.

193 LUZIO-DOS-SANTOS, L.M. Ética E Democracia Econômica: Caminhos para a socialização da economia. *Op. cit.*, p. 207.

194 GAIGER, Luiz Inácio. A economia solidária e a revitalização do paradigma cooperativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociológicas**, v.28, n. 82, p. 211-228, 2013, p. 222.

195 DERANI, Cristiane. Direito Ambiental Econômico. *Op. cit.*, p. 281.

196 SINGER, Paul. Introdução à Economia Solidária. *Op. cit.*, p. 29.

estatutárias”¹⁹⁷. O inciso I do artigo 4º da Lei de Cooperativas (Lei n. 5.764/71) também consagra a “adesão voluntária, com número ilimitado de associados, salvo impossibilidade técnica de prestação de serviços”¹⁹⁸.

Assim, a voluntariedade do sujeito incide na subjetividade dos atores sociais (perfil ideológico), podendo o trabalhador optar ou não pela possibilidade de configurar a gestão do empreendimento. Já o aspecto da porta-aberta enseja a não proibição do empreendimento frente à vontade do trabalhador em querer participar da gestão.

Considerando esses aspectos, admite-se a possibilidade da não vinculação do trabalhador ao empreendimento conforme as permissões legais. Contudo, os empreendimentos solidários se diferenciam particularmente nas relações de trabalho, razão pela qual se discute a adoção de contratos de trabalho temporários, justificados pela prestação de serviços por parte de indivíduos não sócios do empreendimento.

Para tanto, um sistema de regulação e fiscalização é extremamente importante para a manutenção do setor, uma vez que poderá ocorrer a subcontratação de cooperativas de trabalho a falsear as relações de trabalho implícitas na contratação de serviços. Não se busca substituir o formato jurídico do modo de exploração, mas avançar para modelos mais sustentáveis para os trabalhadores.

A literatura da Economia Solidária denuncia as condições precárias de trabalho associadas ao cooperativismo de trabalho. Nesse contexto, evidencia-se a necessidade de órgãos de fiscalização do trabalho, como o Ministério Público do Trabalho (MPT) e a Secretaria Especial do Trabalho, que devem coordenar políticas e orientar diretrizes para as cooperativas, em conjunto com os órgãos responsáveis pelos empreendimentos solidários, os quais precisam ser regulamentados por legislação nacional.

Portanto, o Princípio da Adesão Livre e Voluntária permite a transição para modelos solidários, constituindo uma exceção à regra do trabalho subordinado; as relações de assalariamento devem ser justificadas e temporárias, conforme o setor e a atividade econômica em que o empreendimento está inserido. Também, por se tratar de relações de emprego, os órgãos públicos de fiscalização do trabalho deverão atuar

197 VERAS NETO, Francisco Quintanilha. **Cooperativismo**: nova abordagem sócio-jurídica. Curitiba: Juruá, 2005, p. 15.

198 BRASIL. **Lei n. 5.764, de 16 de dezembro de 1971**. Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5764.htm. Acesso em: 20 de março de 2025.

conjuntamente para impedir a mão de obra subordinada nas cooperativas e orientar a formação das cooperativas de trabalho (Lei n.º 12.690/2012) para não se tornarem um instrumento jurídico de subcontratação de serviços.

Nesta dissertação, considera-se a importância da estratégia de desenvolvimento local e suas formas de operacionalização como resposta às desigualdades federativas e às imposições do neoliberalismo globalizado, destacando o papel da economia solidária nesse contexto. As potencialidades geradas a partir dos municípios e regiões encontram no modelo de descentralização política uma forma de instrumentalizar o desenvolvimento local¹⁹⁹. Contudo, é imprescindível manter o foco em uma política centralizada para o planejamento e fiscalização dos empreendimentos da economia solidária.

Não se objetiva analisar a redistribuição ou a reforma das competências dos Entes Federativos, ainda que tal medida seja considerada necessária. O modelo de descentralização política pode, de forma significativa, influenciar a formulação de políticas adequadas ao desenvolvimento econômico, social, ambiental e cultural específicas de cada região brasileira, as quais, além de apresentarem diferenças entre si, carregam uma herança de desigualdades latentes no âmbito federativo nacional²⁰⁰.

A consciência do constituinte acerca das desigualdades federativas está expressa nos artigos 3º, inciso III, e 170, inciso VII, da Constituição Federal de 1988. Reforça-se a compreensão de que a economia solidária detém características que possibilitam a realização dos objetivos e princípios constitucionais de forma ampla, além de constituir resultado da produção social das desigualdades sociais e regionais.

Discute-se um modelo federativo apto a centralizar as demandas gerais por meio de normas nacionais de competência a conceder aos estados e municípios, segundo as particularidades regionais, comandos e estruturas condizentes à realidade posta. A estrutura organizacional administrativa do Estado, na esfera federativa, está articulada ao modelo de desenvolvimento local e regional²⁰¹.

O pacto federativo do Estado brasileiro prescreve regras de estrutura (competências e atribuições) normativas sobre o funcionamento político-administrativo para os respectivos entes federativos. Assim, assegura a ordem e a

199 DOWBOR, Ladislau. Os mecanismos econômicos. *Op. cit.*

200 GAIGER, Luiz Inácio. A economia solidária e a revitalização do paradigma cooperativo. *Op. cit.*, p. 224.

201 DOWBOR, Ladislau. Os mecanismos econômicos. *Op. cit.*

organização entre os Entes Federados ao garantir a autonomia legislativa — compreendendo competências privativas, comuns, concorrentes e suplementares — sobre determinadas matérias, conforme previsto nos artigos 21 a 24 e 30, e, em matéria tributária, no título VI, capítulo I da Constituição Federal de 1988.

Desse modo, além da autonomia dos Entes Federados, o pacto federativo fundamenta-se com base na cooperação e na coordenação. A “cooperação parte do pressuposto da estreita interdependência que existe em inúmeras matérias e programas de interesse comum”²⁰²; enquanto a coordenação constitui “um modo de atribuição e exercício conjunto de competências no qual os vários integrantes da Federação possuem certo grau de participação”²⁰³.

Em outras palavras, as competências comuns descritas no art. 23 da CRFB/1988 ensejam a coordenação entre os Entes Federados, enquanto o art. 24 prevê a cooperação nas competências concorrentes²⁰⁴.

Apesar das discussões sobre a ausência da competência concorrente dos municípios no art. 24 da CRFB/1988, afirma-se a competência suplementar no artigo 30, II da CRFB/1988 enquanto possibilidade ampla dos municípios legislar quando a União e estado não abordarem sobre a matéria a ser regulada, sendo passível de controle pela via difusa.

Nesse sentido, o federalismo é matéria frequentemente analisada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) desde a promulgação da Constituição em 1988. Um exemplo recente em tempos pandêmicos referiu-se à decisão unânime a favor da competência concorrente de Estados, Distrito Federal e Municípios no que concerne à compra e distribuição das vacinas ao combate da doença COVID-19 na ADPF 770 julgada em 10 de março de 2021.

Após apresentar a importância dos aspectos de cooperação e coordenação entre os Entes Federativos, estende-se a mesma sistematização à Economia Solidária. A coordenação de políticas públicas, conforme o artigo 174, orienta o planejamento e a fiscalização em nível federal, ao reconhecer as desigualdades

202 BERCOVICI, Gilberto. O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 10, n. 90, p. 01-18, 2008, p. 4.

203 BERCOVICI, Gilberto. O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa. *Op. cit.*, p. 4.

204 BERCOVICI, Gilberto. O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa. *Op. cit.*, p. 5-6.

federativas e instituir formas de desenvolvimento econômico. No que diz respeito à cooperação, destaca-se a participação dos Entes Federativos na busca do interesse público para a superação dessas desigualdades.

A estrutura político-administrativa de Economia Solidária demonstra a importância do SENAES para a estruturação e a coordenação da política pública nacional centralizada na União. Embora os empreendimentos econômicos solidários não tenham sido positivados nos tempos áureos entre 2003 e 2015, devido, principalmente, à falta de interesse do poder legislativo²⁰⁵, os resultados do aprofundamento do debate e a abertura aos espaços públicos de discussão e direcionamento patrocinados pelo SENAES são nítidos.

Conforme Pita²⁰⁶, todos os Estados promulgaram leis estaduais referentes à temática da economia solidária. Entre os esforços legislativos voltados à institucionalização da economia solidária em nível estadual, destacam-se normativas que, embora distintas em suas formulações, compartilham o propósito de conferir solidez e continuidade às práticas de autogestão.

Em Goiás²⁰⁷, a promulgação da Lei n.º 17.142/2010 implantou uma Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária (PEFEPS), que se destaca por, além de diretrizes amplas, incluir mecanismos de incentivo à autogestão, algumas estratégias de cooperação intergovernamental e a elaboração de um banco de dados para o mapeamento dos dados.

No Estado de São Paulo²⁰⁸, a Lei n.º 14.651/2011 originou o Programa Estadual de Fomento, que incentiva a inovação para a formação de incubadoras, o estímulo ao intercâmbio entre experiências locais e o reconhecimento da autogestão como o princípio norteador.

205 SILVA, Sandro Pereira. Crise de Paradigma? A Política Nacional de Economia Solidária no PPA 2016-2019. *Op. cit.*, p. 175.

206 PITA, Flávia Almeida. **Com que roupa eu vou pro samba que você (não) me convidou?** Entre desventuras da personificação jurídica e insurgências das lutas pelo trabalho associado popular. 491p. Tese (doutorado) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2020, p. 353-354.

207 GOIÁS. **Lei n.º 17.142, de 10 de setembro de 2010.** Institui a Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária no Estado de Goiás. Disponível em: https://www.socioeco.org/bdf_fiche-legislation-269_pt.html. Acesso em: 16 de julho de 2025.

208 SÃO PAULO. **Lei n.º 14.651, de 15 de dezembro de 2011.** Cria o Programa estadual de fomento à economia popular solidária no Estado de São Paulo e dá outras providências. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2011/lei-14651-15.12.2011.html>. Acesso em: 16 de julho de 2025.

Já no Rio de Janeiro, a Lei n.º 8.351/2019²⁰⁹ estabeleceu a política e o sistema estadual que corresponde ao setor, com previsão de criação de um comitê intersetorial e de um selo de certificação para o reconhecimento dos empreendimentos.

Em Minas Gerais, a Lei n.º 15.028/2004²¹⁰ se inscreve como marco normativo precursor, ao introduzir uma política pública dotada de elementos estruturantes, como o Conselho Estadual de Economia Popular Solidária, o Fundo Estadual (FUNSOL) e a exigência de elaboração de um plano plurianual de desenvolvimento.

Em comum, essas leis revelam um esforço sistemático de articulação institucional, assentado no reconhecimento da economia solidária como um campo legítimo de intervenção pública.

Em relação ao Governo Federal, alterações de leis nacionais como o artigo 50 da Lei de Falências e Recuperação Judicial e Extrajudicial de Empresas (Lei n. 11.101 de 2005) prevê o “trespasse ou arrendamento de estabelecimento, inclusive à sociedade constituída pelos próprios trabalhadores”²¹¹, representando avanços às iniciativas da autogestão fortemente incentivadas pelo papel da Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas Autogestionárias (ANTEAG). A Lei das Cooperativas Trabalhistas e a instituição do PRONACOOOP (Lei n. 12.690/2012), ao reduzir o número mínimo de sócios, possibilitam a ampliação do setor da economia solidária. Por fim, a Lei Complementar n. 147/2014 insere, no Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte (Lei Complementar n. 123/2006), a expressão “empreendedor de economia solidária”, conferindo, em nível nacional, a isenção de taxas e outros valores relacionados à vigilância sanitária²¹². Além disso, destaca-se a promulgação da Lei n.º 15.068/2024, que regula os empreendimentos de economia solidária e institui a Política Nacional de Economia Solidária (PNES). Essa lei também estabelece o Sistema Nacional de Economia Solidária (SINAES) e

209 RIO DE JANEIRO. **Lei n.º 8.351, de 1 de abril de 2019**. Institui a Política Estadual de Economia Solidária no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=376319>. Acesso em: 16 de julho de 2025.

210 MINAS GERAIS. **Lei n.º 15.028, de 19 de janeiro de 2004**. Institui a Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária no Estado de Minas Gerais. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=140746>. Acesso em: 16 de julho de 2025.

211 BRASIL. **Lei n.º 11.101, de 9 de fevereiro de 2005**. Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11101.htm. Acesso em: 20 de março de 2025.

212 BRASIL. **Lei Complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 20 de março de 2025.

promove alterações no Código Civil (Lei n.º 10.406/2002), configurando um marco normativo nacional sólido para o setor.

A Lei n.º 17.142, de 2010, do Estado de Goiás, marca um avanço na valorização da economia solidária como ferramenta de inclusão produtiva, alinhada aos princípios constitucionais de desenvolvimento regional e justiça social. Destaca-se, na aludida legislação, o reconhecimento da importância da articulação federativa para integrar entes públicos e organizações sociais de apoio técnico, conforme previsto na Lei n.º 15.068/2024. Todavia, a falta de disposição regulamentadora específica compromete a efetividade da lei, especialmente no que se refere à criação de instrumentos institucionais permanentes, como o conselho estadual e o fundo de fomento. Essa lacuna normativa na operacionalização do Sistema Nacional de Economia Solidária (SINAES) fragiliza a plena adequação do estado de Goiás às orientações nacionais recentes, evidenciando a premente necessidade de atualização infralegal da legislação estadual.

A Lei n.º 14.651/2011, do Estado de São Paulo, é uma iniciativa de destaque para o fortalecimento da economia solidária. Enfoca a criação de incubadoras públicas, núcleos de formação para o trabalho e centros de apoio ao desenvolvimento solidário. Essa atenção dada à capacitação e à educação dos atores econômicos está alinhada aos princípios da Lei n.º 15.068/2024, principalmente no que diz respeito à promoção da autogestão e ao estímulo da organização coletiva no âmbito laboral. No entanto, a lei paulista ainda opera com um paradigma anterior ao advento do SINAES e da regulamentação nacional mais recente. A ausência de menção ao cadastro nacional de empreendimentos solidários e de instrumentos de certificação vinculados aos novos parâmetros do Código Civil revela um distanciamento prático das exigências atuais, o que requer revisão e atualização legislativa para assegurar a plena integração de São Paulo ao novo sistema nacional.

Dentre os diplomas estaduais analisados, a Lei n.º 8.351, de 2019, do Estado do Rio de Janeiro, destaca-se por sua profundidade normativa e coerência com os marcos nacionais contemporâneos. A legislação fluminense considera uma perspectiva de federalismo cooperativo, promovendo mecanismos de certificação temática dos empreendimentos solidários, o que favorece a transparência, o controle social e a articulação interinstitucional, pilares essenciais da Lei n.º 15.068/2024. Além disso, a criação de conselhos e fundos estaduais confere sustentabilidade institucional à política pública. Ainda assim, persistem lacunas quanto à integração normativa com

as alterações promovidas no Código Civil pela legislação federal, sobretudo no que se refere ao reconhecimento jurídico das organizações solidárias como sujeitos econômicos específicos. Dessa forma, o Rio de Janeiro avança de forma exemplar, mas ainda carece de ajustes técnicos e legislativos para se alinhar, completamente, à nova arquitetura institucional da economia solidária no Brasil.

Em Minas Gerais, a Lei n.º 15.028/2004 por avanços significativos, sobretudo pela criação do FUNSOL, destinado a fornecer recursos específicos para o apoio financeiro a empreendimentos solidários. Os recursos previstos abrangem desde a concessão de crédito até programas voltados à capacitação, bem como o incentivo à formação de redes cooperativas. Quanto ao Conselho Estadual, sua criação visou constituir uma instância deliberativa com composição paritária, composta por representantes tanto do poder público quanto da sociedade civil. Tal arranjo está alinhado aos valores fundamentais da economia solidária, como a autogestão e a democracia participativa.

Apesar do caráter pioneiro da lei, sua regulamentação ocorreu de forma tardia e um pouco articulada, comprometendo a implementação efetiva dos instrumentos previstos. O FUNSOL, por exemplo, apresentou opções orçamentárias e administrativas que dificultaram sua plena operacionalização, enquanto o Conselho Estadual apresentou atuação intermitente ao longo dos anos. A ausência de um plano plurianual atualizado e de dispersão institucional também restringiu o impacto regional do PEFEPS. A partir de 2019, com a reorganização da Subsecretaria de Trabalho e Emprego e a criação do Plano Estadual de Economia Solidária 2020-2023, a política pública recebeu maior estruturação. O objetivo foi fortalecer a organização e alinhar as ações às normas nacionais.

Não obstante a força normativa da Lei n.º 15.028/2004 e de sua consonância com os princípios estabelecidos pela Lei n.º 15.068/2024, ainda se faz necessária a atualização da legislação e a integração do sistema ao SINAES, conforme previsto no novo marco federal. A formalização de uma política estadual plenamente operante, articulada ao cadastro nacional, aos novos critérios jurídicos de reconhecimento dos empreendimentos e ao alinhamento com as alterações no Código Civil, constitui tanto um desafio quanto uma oportunidade para que Minas Gerais consolide sua posição histórica de referência no campo da economia solidária.

Em geral, as leis estaduais citadas apresentam compromisso sólido com os princípios da Lei 15.068/2024, especialmente em termos de apoio técnico, autogestão

e estrutura institucional. No entanto, poucos Estados mencionam diretamente o SINAES e a nova natureza jurídica dos empreendimentos solidários, conforme previsto no Código Civil. Recomenda-se a promoção de decretos ou novas leis estaduais complementares para: a) instituir formalmente o Sistema Estadual de Economia Solidária, em consonância ao SINAES; atualizar a legislação para refletir as mudanças no Código Civil; e c) implementar o cadastro nacional por meio de integrações com o Poder Executivo.

Tal harmonização ampliaria a efetividade normativa e o compromisso federativo, consolidando a economia solidária como política de Estado e fortalecendo sua articulação institucional em níveis federal e estadual.

A combinação de políticas centralizadas e setoriais são importantes de serem coordenadas e cooperativamente ajustadas entre os Entes Federativos. O mapeamento, talvez, tenha sido o maior avanço para a identificação do reconhecimento dos empreendedores, tanto em nível teórico quanto prático, ao consolidar as perspectivas gerais dos empreendimentos e setorizar pautas únicas em determinadas regiões²¹³.

Considerando a perspectiva jurídica do tema em relação às desigualdades federativas, evidencia-se uma crítica consistente à condução centralizada das políticas públicas. Os fatores históricos são determinantes para a compreensão dessa dinâmica; contudo, o campo jurídico permite a formulação de alternativas, ao possibilitar uma reflexão crítica sobre o modelo vigente diante de novas abordagens de gestão social.

É inegável a correlação entre a estrutura administrativo-política brasileira e o desenvolvimento regional. As regras do jogo (direito) dificultam os mecanismos de superação do modelo econômico dominante²¹⁴. Portanto, considera-se positiva a descentralização para o desenvolvimento regional, tanto da arrecadação quanto das competências, sem prescindir de uma organização centralizada capaz de expandir instituições em nível federal e formular políticas públicas voltadas ao setor da economia solidária. Essa abordagem fundamenta-se, sobretudo, na articulação entre as ações locais e as diretrizes nacionais e internacionais. Todavia, a trajetória

213 SINGER, Paul. Introdução à Economia Solidária. *Op. cit.*, p. 31.

214 DOWBOR, Ladislau. Os mecanismos econômicos. *Op. cit.*

histórico-política assentada sobre o coronelismo-patronal²¹⁵ reforça o controle político de cima para baixo, dificultando a tomada de decisões políticas a nível local, impondo uma espécie de barganha (subordinação) entre os interesses locais e os interesses eleitorais políticos.

De certo, há de se repensar a estrutura organizacional no contexto geral. Em relação ao setor da economia solidária, tanto políticas centralizadas quanto descentralizadas devem conter os pressupostos da cooperação e da coordenação ao regular o setor em nível de norma nacional ao conceder competências aos entes federados, que, conforme as suas especificidades, possam regular as práticas e os tipos de atividade de acordo com o espaço, tempo e propósitos dos empreendimentos autogestionários²¹⁶.

As desigualdades federativas contribuem para o aprofundamento das desigualdades sociais, manifestadas na informalidade, na pobreza e na miséria. O contraste entre as classes sociais no Brasil evidencia um processo significativo de concentração de renda, comparável aos índices observados em contextos de subdesenvolvimento. A superação das condições precárias de reprodução da vida e o enfrentamento da exclusão socioeconômica constituem objetivos expressamente reconhecidos pela Constituição.

A economia solidária é também uma resposta às falhas de mercado. O artigo 170, inciso V da CRFB/1988, consagra a “defesa do consumidor” enquanto princípio a ser observado. No início deste capítulo, foram tratadas, inclusive, as referências e a importância de regular os setores microeconômicos em leis nacionais (Lei da Concorrência e Código de Defesa do Consumidor). A constituição, também, prevê a criação de instituições que avancem ao preservar os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência e dirimir as externalidades negativas do mercado (monopólios e assimetria da informação).

O Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.075 de 1990) contempla no inciso III, do art. 4º:

III - harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico, de modo a viabilizar os princípios nos quais se funda a ordem econômica (art. 170, da Constituição Federal),

215 FAORO, Raymundo. Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro. *Op. cit.*, p. 28.

216 GAIGER, Luiz Inácio. La lucha por el marco legal de la economía solidaria en Brasil: déficit republicano y ethos movimentalista. *Op. cit.*, p. 5.

sempre com base na boa-fé e equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores²¹⁷.

O CDC instaura uma política pública de normas cogentes de proteção ao consumidor, devido aos excessos de controle do mercado nas relações de consumo. O conteúdo da lei busca, sobretudo, a preservação dos direitos do consumidor nas esferas da educação, saúde, segurança, mas também, coordena eixos diretivos de correção e coordenação a diminuir a discrepância de poder entre fornecedor e consumidor.

A referência ao art. 170 da Constituição Federal permite fundamentar a relevância do setor da economia solidária no contexto das relações de consumo. Além disso, a interpretação dos dispositivos legais demonstra consonância com normas de conduta já reconhecidas no campo teórico da economia solidária. O desafio atual consiste em promover instrumentos e normativas com efetiva capacidade operacional, que incentivem práticas compatíveis com os princípios que orientam os empreendimentos desse setor.

Ao tratar sobre o domínio econômico constitucional, a relevância do consumidor se torna primária. Não há sustentação constitucional em uma lei que positive e regule interesses econômicos contrários aos interesses do consumidor. Ao se analisar o setor da economia solidária, observa-se a construção de uma forma específica de sociabilidade, na qual o consumidor não é apenas destinatário final do processo de consumo, mas parte integrante do setor, participando ativamente da dinâmica social e econômica. Nesse contexto, destaca-se a relevância do consumo como prática cidadã, compreendida como exercício republicano, em que a relação entre fornecedor e usuário ultrapassa a mera transação monetária e se estabelece como um processo de interação consciente e participativa.

Nesse sentido, Mance²¹⁸ propõe a constituição de redes entre os fornecedores e os consumidores de forma justa, desalienante, não compulsória da aquisição de mercadorias. O autor destaca as diversas possibilidades de comunicação e reconhecimento mediadas pelos bens e serviços, os quais podem estabelecer

217 BRASIL. **Lei nº. 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Código de Defesa do Consumidor. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm. Acesso em: 20 março 2025.

218 MANCE, Euclides André. Redes de Colaboração Solidária: Aspectos econômicos-filosóficos: complexidade e libertação. *Op. cit.*, p. 111.

vínculos de solidariedade e coesão comunitária. A partir de empreendimentos que valorizam a sustentabilidade na produção e comercialização, configura-se uma alternativa viável para a prática do consumo consciente. Essa alternativa está associada à constituição de redes de colaboração que, além de incentivar o consumo responsável, contribuem para o desenvolvimento econômico regional e para a construção de vínculos de pertencimento e sociabilidade.

A análise do domínio econômico encontra, no campo jurídico, instrumentos adequados para a regulação das falhas e das externalidades negativas geradas pelas dinâmicas de mercado. Nesse sentido, destacam-se as falhas de mercado apontadas por Nusdeo²¹⁹, que afetam diretamente a economia solidária e podem ser mitigadas por meio das práticas adotadas nesse setor. A primeira dessas falhas diz respeito à rigidez de mobilidade.

A primeira falha consiste na rigidez de mobilidade. Obviamente, ao restringir a produção e o consumo às redes de colaboração solidária somadas às questões precárias de muitas dessas organizações, há um problema de cunho econômico importante a ser solucionado. Parte-se de dois pressupostos para aplicação da solução, um constitui a demanda relacionada ao valor de uso dos produtos, derivando-se da comunicação entre as demandas próprias da região para os consumidores, a lógica do não desperdício é aferida neste compasso; o segundo pressuposto parte do primeiro, que é o desenvolvimento regional. A problemática traçada revela um problema logístico com a demanda e produção que poderá ser solucionado com base em canais de comunicação.

A segunda falha de mercado refere-se à assimetria informacional. Propõe-se a criação de um selo público, desenvolvido em parceria entre o setor da economia solidária e o Poder Público, com o objetivo de conferir validade e legitimidade aos produtos comercializados. Esse selo de qualidade solidária forneceria informações essenciais sobre a origem dos insumos e produtos, o uso ou não de agrotóxicos e os métodos de produção empregados. Presume-se que a certificação pública, associada ao setor da economia solidária, promoveria maior transparência e comunicação entre os próprios.

219 NUSDEO, Fábio. **Curso de Economia: Introdução ao Direito Econômico**. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 85.

Um exemplo interessante atual é o selo de qualidade do Movimento dos trabalhadores rurais sem-terra (MST). Os trabalhadores ruralistas assentados em terras do MST produzem alimentos 100% agroecológicos, nos quais não há utilização de agrotóxicos nas plantações. Esse selo de qualidade agroecológica é emitido por instituições de pesquisa, por exemplo, no caso do acampamento de Maria Rosa do Contestado, é a Rede Ecovida de Agroecologia que emite certificação garantindo a ausência de uso de agrotóxicos, além de auxiliar os produtores rurais²²⁰. Esses casos se reproduzem em diversas regiões do Brasil, pois se chegou ao consenso da importância dos assentamentos rurais para a soberania alimentar, assim, a certificação promove informações sobre a qualidade do produto a serem repassadas ao consumidor final.

A terceira falha de mercado, segundo Nusdeo²²¹, é uma falha estrutural, que está relacionada ao projeto de acumulação capitalista, no qual se traduz a concentração econômica. A gênese da economia solidária emerge justamente em resposta a essa falha estrutural, na qual as determinações socioeconômicas situam o setor em um papel intersticial, inserido nas contradições do modo de produção capitalista. Diante dessa realidade, a falha de mercado revela-se tanto operante quanto estrutural; entretanto, a busca pela mitigação de seus efeitos está amplamente presente na literatura especializada sobre economia solidária.

O protagonismo do consumidor nessa falha estrutural tem aparência crucial de retroalimentação das redes em detrimento ao grande mercado capitalista. Primeiramente, ao priorizar as economias de escopo local, há um desenvolvimento econômico que em médio e em longo prazo poderá ser otimizado, tanto em preços quanto em qualidade, a questão crucial será construir uma consciência dos consumidores que prevejam estas potencialidades.

Por fim, a quarta e a quinta falhas correspondem, respectivamente, às externalidades e à falta de incentivo analisadas no decorrer da investigação. As externalidades negativas e positivas devem ser analisadas de acordo com o nicho econômico do empreendimento ao confluir as dimensões ambiental, econômica e

220 CORRÊA, Antony; AZEVEDO, Jade; SOUZA, Lucas. **Reforma Agrária Popular**: um projeto de sociedade construído no campo. 2020. Disponível em: <https://mst.org.br/2020/10/03/reforma-agraria-popular-um-projeto-de-sociedade-construido-no-campo/>. Acesso em: 20 março 2025.

221 NUSDEO, Fábio. Curso de Economia: Introdução ao Direito Econômico. *Op. cit.*, p. 86.

política. A ausência de incentivo está vinculada à atuação do Estado no domínio econômico.

Com base nesses critérios, propõe-se o estabelecimento de um selo de qualidade solidária, a ser desenvolvido conjuntamente pelo Poder Público e pelo setor da economia solidária. A validade do selo será assegurada pelo governo, por meio do acompanhamento e fiscalização dos empreendimentos autogestionários, enquanto sua legitimidade dependerá do comprometimento dos empreendimentos locais e dos grupos consumidores. As potencialidades do selo serão observadas conforme promover o crescimento regional aliado a práticas sustentáveis, refletindo na qualidade e no preço das mercadorias. O selo de qualidade solidária deverá constituir norma prescritiva obrigatória para o setor produtivo de mercadorias.

Nessa perspectiva, as práticas comerciais alinhadas aos princípios da economia solidária podem ser incorporadas adequadamente ao sistema. A compra e venda direta entre produtores e consumidores poderá, conforme a decisão política dos municípios, ser beneficiada com isenção do Imposto sobre Serviços (ISS) quando vinculada aos pressupostos desse setor. Já em nível estadual, cabe aos Estados estabelecer normas que prevejam isenção ou benefício tributário relativo ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

O ordenamento jurídico brasileiro prevê, no decreto n. 7.358 de 17 de novembro 2010, o Sistema Nacional do Comércio Justo e Solidário (SCJS), no qual o inciso II do art. 2º dispõe a definição de “comércio justo e solidário: prática comercial diferenciada pautada nos valores de justiça social e solidariedade realizada pelos empreendimentos econômicos solidários”²²², e, no inciso V, de “preço justo: é a definição de valor do produto ou serviço, construída a partir do diálogo, da transparência e da efetiva participação de todos os agentes envolvidos na sua composição que resulte em distribuição equânime do ganho na cadeia produtiva”²²³. Outras denominações, como fair trade, comércio equitativo, comércio équo, comércio alternativo e comércio ético, são termos utilizados para designar dinâmicas semelhantes.

222 BRASIL. **Decreto n.º 7.358, de 17 de novembro de 2010**. Institui o Sistema Nacional do Comércio Justo e Solidário – SCJS, cria sua Comissão Gestora Nacional, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7358.htm. Acesso em: 20 de março de 2025.

223 *Ibidem*.

O SCJS tem como finalidade propor novos arranjos nas relações de consumo entre os empreendimentos solidários e a sociedade civil. Para esse fim, foi constituída a Comissão Gestora Nacional, órgão responsável pela estruturação e funcionamento da política de comércio solidário. Contudo, o Decreto n. 10.087 de 2019 revogou a referida Comissão, deixando o SCJS inoperante em termos administrativos, o que resultou na ineficácia dessa política.

As relações de consumo na sociedade têm se tornado um paradigma de transformação²²⁴. Portanto, qualquer projeto que visa transformar ou impactar a sociabilidade deve passar por uma discussão comprometida e que releve a importância do consumo enquanto reprodução de uma cadeia de eventos da produção ao destino final. As relações complexas do ato de consumir envolvem, também, o direcionamento e a escolha de alternativas mais sustentáveis. O consumo consciente e solidário configura-se como um instrumento capaz de estabelecer vínculos de reconhecimento, além de promover a aproximação e a responsabilidade social entre os atores sociais e a sociedade civil. À medida que as práticas de consumo consciente se ampliam, torna-se possível o fortalecimento de cadeias colaborativas e a reciprocidade entre seus participantes²²⁵.

Na perspectiva da economia solidária, observa-se uma dinâmica complexa que envolve múltiplas dimensões — econômicas, políticas, sociais e ambientais — na qual o consumo integra um processo de retroalimentação alternativa entre fornecedores e consumidores, que estabelecem pactos para a produção sustentável de mercadorias. Cabe ao Estado, por meio de suas competências e atribuições normativas no domínio econômico (art. 174 da Constituição Federal), promover práticas que sejam economicamente sustentáveis, socialmente desejáveis e ambientalmente equilibradas, em consonância com os valores expressos no art. 170 e com a finalidade estabelecida no art. 3º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

3.4 PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO LEGISLATIVO ÀS SUSCETÍVEIS LACUNAS REGULATÓRIAS

224 BAUMAN, Zygmunt. **Amor Líquido**: Sobre a fragilidade dos laços humanos. Trad: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro, Editora Zahar, 2003, p. 6.

225 MANCE, Euclides André. *Redes de Colaboração Solidária: Aspectos econômicos-filosóficos: complexidade e libertação. Op. cit.*, p. 37.

A Lei n. 15.068, conhecida também como Lei Paul Singer, foi aprovada em 2024 e representa um marco histórico ao instituir oficialmente a Política Nacional de Economia Solidária (PNES) e o Sistema Nacional de Economia Solidária (SINAES). Essa lei confere legitimidade jurídica aos Empreendimentos Econômicos Solidários (EES), inserindo-os no Código Civil como uma nova categoria jurídica exclusiva, baseada na autogestão, solidariedade e ausência de lucratividade. Logo, trata-se de um avanço relevante para a consolidação da economia solidária enquanto instrumento de desenvolvimento sustentável, geração de empregos e renda, e inclusão social.

Apesar disso, a Lei n. 15.068/2024 ainda apresenta importantes falhas regulatórias que dificultam sua implementação integral e podem comprometer tanto a sua efetividade quanto a segurança jurídica dos envolvidos. Essas fragilidades tornam crucial a execução de medidas legislativas e regulamentares extras que visem aprimorar a atual estrutura legal.

Uma das deficiências mais notórias da legislação refere-se à ausência de um regulamento específico para o funcionamento do SINAES. Embora tenha sido criada com o objetivo de coordenar esforços entre as entidades federativas e incentivar a participação da sociedade civil na implementação da PNES, a lei não detalha de forma precisa sua estrutura organizacional, competências, espaços de tomada de decisão e processos operacionais. Essa ausência de clareza pode levar à sobreposição de funções entre os vários níveis governamentais, dificultando a coordenação e execução coordenada de ações direcionadas ao estímulo da economia solidária. É urgente a proposição de um decreto regulamentador para dar estrutura ao sistema e garantir sua governança democrática e eficiente.

Outra restrição relevante da Lei Paul Singer diz respeito à definição ampla dos Empreendimentos Econômicos Solidários. A lei os define amplamente como organizações autogeridas e sem propósito de lucro, porém não fornece critérios claros para sua identificação, categorização e distinção em comparação com outras modalidades jurídicas já estabelecidas, como associações civis e cooperativas. Essa generalização pode provocar instabilidade legal, tornando mais difícil a adequação dos EES ao sistema jurídico e prejudicando o acesso a políticas públicas específicas. Assim, sugere-se uma revisão do Código Civil, particularmente dos artigos 44 e seguintes, visando incorporar critérios como base comunitária, falta de vínculo empregatício entre os participantes e reinvestimento conjunto dos resultados alcançados.

Outro ponto que necessita de maior detalhamento é a implementação do Cadastro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários, prevista na própria legislação. A ausência de regras que estabeleçam os processos de inscrição, critérios de elegibilidade, métodos de atualização de informações e métodos de controle social compromete a confiabilidade do cadastro como instrumento estratégico de administração. Portanto, sugere-se a criação de uma portaria interministerial que regulamente essas questões e conecte o registro ao acesso ao crédito, aquisições governamentais, benefícios fiscais e programas de incentivo. Assim, o registro deixaria de ser apenas um depósito de informações e se tornaria uma porta de entrada para políticas públicas específicas.

Adicionalmente, observa-se uma interação limitada da PNES com outras políticas públicas já estabelecidas. Embora a legislação preveja a possibilidade de cooperação com programas de assistência social e inclusão produtiva, não detalha os mecanismos institucionais ou orçamentários que viabilizem essa articulação intersetorial. A ausência de instrumentos que promovam a integração entre áreas como agricultura familiar, segurança alimentar, economia popular, educação e desenvolvimento regional compromete a abrangência e a eficácia das políticas nacionais. Para superar essa limitação, recomenda-se a inclusão, por meio de lei complementar ou alterações legislativas, de dispositivos que instituam a coordenação institucional e o financiamento compartilhado entre ministérios e esferas governamentais.

Em última análise, a incorporação dos EES como uma nova categoria jurídica no Código Civil suscita questões sobre a aplicação subsidiária das leis em vigor para as associações civis. Apesar de a lei estabelecer que as normas relativas às associações sejam aplicáveis de maneira suplementar, não há definições claras sobre os limites e critérios dessa aplicação, particularmente em questões como responsabilidade civil, governança interna, mecanismos de tomada de decisões coletivas e a distribuição de eventuais excedentes econômicos. Essa brecha poderá ocasionar conflitos normativos e interpretações distintas nos tribunais e na gestão pública. Para resolver essa questão, propõe-se a criação de um capítulo específico no Código Civil — ou, como opção, uma lei complementar específica — que estabeleça os princípios, regras e obrigações aplicáveis aos EES, assegurando consistência legal e considerando suas especificidades organizacionais.

A Lei n.º 15.068/2024 avançou ao criar o Cadastro Nacional dos Empreendimentos Econômicos Solidários (EES). No entanto, ela não prevê um selo público para certificar esses empreendimentos, o que é um ponto significativo. Afinal, além do reconhecimento formal, os empreendimentos se beneficiam de mecanismos que garantam visibilidade e valorização simbólica. Isso ajuda a fortalecer a identidade socioeconômica deles.

Por isso, seria interessante pensar em um selo nacional para os EES que estejam cadastrados e que respeitem princípios como autogestão, solidariedade, sustentabilidade e função social. Esse selo poderia dar mais confiança e legitimidade para os empreendimentos, seja diante dos consumidores, órgãos públicos ou parceiros.

Além do mais, essa certificação facilitaria a participação dos EES em licitações e parcerias, especialmente considerando que atualmente os critérios socioambientais ganham cada vez mais espaço nas compras governamentais. Também seria um recurso importante para a garantia da transparência e o fortalecimento da governança democrática, já que a concessão do selo poderia exigir boas práticas de prestação de contas e a reinversão dos recursos nas comunidades.

Ressalta-se o potencial do selo para reduzir a informalidade e facilitar o acesso das entidades da economia solidária (EES) a políticas públicas e linhas de crédito, estabelecendo conexões com bancos públicos, agências de fomento e instituições de apoio. Além disso, a certificação pode incentivar a formação de redes locais de cooperação, fortalecendo circuitos solidários de produção e consumo.

A experiência de estados como o Rio de Janeiro, que já adotaram selos estaduais com resultados positivos, reforça a viabilidade e o impacto de um selo nacional integrado ao Sistema Nacional de Economia Solidária (SINAES).

Por fim, sugere-se que a regulamentação da Lei n.º 15.068/2024, por meio de decreto federal ou lei complementar, inclua a criação oficial desse selo, vinculado ao Cadastro Nacional e gerido por uma instância colegiada do SINAES. Essa medida não apenas preencheria uma lacuna institucional relevante, como também consolidaria a economia solidária enquanto alternativa real ao modelo econômico tradicional, alinhada aos valores de inclusão social, justiça econômica e desenvolvimento territorial que são pilares da Política Nacional de Economia Solidária.

Com essas deficiências e o aumento da relevância da economia solidária como instrumento de desenvolvimento inclusivo, é essencial aprimorar a legislação e a

regulamentação da Lei n. 15.068/2024. As sugestões apresentadas têm como objetivo não somente corrigir falhas no texto legal, mas também estabelecer um quadro normativo sólido, coerente e participativo, que assegure segurança jurídica aos negócios e incentive um ambiente institucional favorável ao crescimento da economia solidária em todo o país.

CONCLUSÃO

Analizou-se, nesta dissertação, como a Lei n. 15.068/2024 pode estabelecer um regime jurídico sólido para a economia solidária no Brasil, garantindo sua competitividade no mercado e o cumprimento dos princípios constitucionais de ordem econômica.

Nos últimos séculos, a produção de riquezas socialmente geradas apresentou crescimento contínuo. Contudo, a distribuição desses recursos permanece desigual, concentrando os benefícios materiais em uma parcela restrita da população, em detrimento da maioria. Essa lógica contraditória do sistema capitalista resulta em crises cíclicas e sistemáticas.

O cenário contemporâneo do neoliberalismo na América Latina apenas intensifica as contradições de um sistema que marginaliza e gera pobreza. Sem escolhas, grupos de diversos segmentos sociais reclamam e questionam as condições de vida que enfrentam. Frequentemente, esses coletivos de pessoas se formam de forma espontânea para garantir a própria sobrevivência, desenvolvendo em conjunto projetos, direções e estratégias que proporcionem uma nova racionalidade além do paradigma dominante.

Na América Latina, a Economia Solidária emerge como uma contradição ao crescimento da acumulação capitalista durante a Era Neoliberal, mas evolui como uma alternativa de produção e organização nas camadas mais vulneráveis da sociedade.

A análise da economia solidária exige, previamente, a compreensão do contexto econômico, político e social em que se insere e se manifesta. Tais condições orientam a avaliação, permitindo a formulação de prognósticos viáveis para a coexistência e superação das realidades vigentes. Os componentes de análise da conjuntura permitem reconsiderar novas estratégias e práticas adequadas para grupos e organizações que não possuem privilégios neste cenário social.

Por conseguinte, a economia solidária surge das crises cíclicas e sistêmicas do capitalismo. As demandas de movimentos e coletivos sociais frente às imposições do sistema capitalista exigem novas maneiras de reconsiderar a sociabilidade. Progride ao expandir uma lógica econômica que está além do produtivismo excessivo e do lucro. Na perspectiva econômica, engloba o progresso local e o bem-estar da comunidade; na política, as entidades autogestionárias, democráticas, cooperativas e

solidárias; na social, a participação e engajamento dos integrantes na realização do objetivo coletivo; e, na ambiental, a harmonia do ambiente onde a riqueza é gerada a partir da interação entre o ser humano e a natureza.

Os preceitos da economia, autogestão, cooperação e solidariedade, compartilhados nas conferências nacionais entre os vários participantes sociais, orientam as ações dos negócios que buscam estabelecer-se no setor econômico. Mesmo diante dos obstáculos, a atividade de geração de conhecimento não permite acomodação ou aceitação das circunstâncias estabelecidas. Desenvolvem-se estratégias para lidar com os desafios, em que a concepção emancipatória deve ser o caminho a seguir. As práticas significativas da economia solidária se materializam como estratégia de consolidação no mercado, como o modelo de autogestão dos negócios, gestão democrática, redes de cooperação solidária, a inexistência de trabalho subordinado, e a participação social e política junto à comunidade e ao governo. Em síntese, propõe-se um novo modelo de administração pública que promova o progresso em relação à melhoria das condições de vida por meio das habilidades humanas, visando o fortalecimento da comunidade e o progresso local.

Nas sociedades complexas, também conhecidas como contemporâneas, os sistemas econômicos, políticos, jurídicos e sociais dialogam continuamente. Embora cada sistema possua autonomia operacional devido às suas lógicas e racionalidades, a sociedade, em geral, não permite mais a sua separação. É necessário entender como reorganizar e criar novas possibilidades operacionais em torno de cada sistema. Assim, o direito tem a habilidade de regular (proibir, obrigar ou incentivar dentro do âmbito da permissão) comportamentos positivos e reduzir as externalidades negativas geradas pelo sistema econômico, tais como desigualdade social, concentração de renda e informalidade.

Os preceitos constitucionais mencionados nos artigos 3º e 170 estabelecem os princípios e objetivos que o Estado, o mercado e a sociedade civil devem perseguir, em consonância com o Princípio da Justiça Social. Nesse contexto, a economia solidária articula os princípios de liberdade, justiça e dignidade, concretizando-os por meio da valorização do trabalho humano, baseada na livre iniciativa e na concorrência equitativa. Ademais, respeita o meio ambiente e as relações de consumo, promovendo o desenvolvimento regional como instrumento de combate às desigualdades sociais. A economia solidária contribui, de forma significativa, para a justiça social e a inclusão socioeconômica.

A economia constitui a forma como a sociedade estrutura a produção, enquanto o direito define as normas do jogo. Portanto, reafirma-se a importância dos instrumentos e mecanismos legais ao estabelecer normas inovadoras, capazes de orientar a implementação de um regime jurídico diferenciado que assegure aos empreendimentos econômicos solidários condições favoráveis em relação aos demais atores do setor econômico.

Constatou-se que a Lei n. 15.068/2024 consolida a economia solidária como uma norma nacional pioneira, vinculando os Entes Federativos, a Política Nacional de Economia Solidária (arts. 6º ao 9º), o Sistema Nacional de Economia Solidária (arts. 10 ao 14), e definindo os empreendimentos econômicos solidários (arts. 2º, 4º e 5º). Apesar da desestruturação da institucionalidade da economia solidária, a nova legislação tem relevância ao vincular juridicamente a obrigação do Estado de intervir no domínio econômico através de políticas públicas de Estado. Portanto, compreende-se que a implementação de normas iniciais, por meio de um processo legislativo, proporcionará estabilidade e segurança jurídica aos negócios que dependem de políticas públicas para se manterem no mercado. Assim, a economia solidária não se sujeita às decisões discricionárias de governos temporários, já que, uma vez oficializada, ganhará *status* de Política de Estado.

A ação do Estado na esfera econômica, baseada nas competências normativas de estímulo e planejamento (art. 174 da CRFB/1988), permite novas configurações entre o mercado, o governo e a sociedade civil, sob a ótica da economia solidária. As regras infraconstitucionais estabelecidas na legislação permitem expandir o segmento da economia solidária. A LC n. 123/06 estabelece um quadro legal, políticas públicas em nível nacional, estadual e municipal, incluindo a participação dos pequenos empresários no sistema de gestão por meio de Fóruns e Comitês. É evidente o impacto dessa lei em relação ao acesso e à manutenção no mercado, sendo necessário que as facilidades desta e o sistema de gestão (Comitês e Fóruns) sejam estendidos aos negócios de economia solidária.

Além disso, as políticas de estímulo contribuem para a redução da informalidade e a promoção da concorrência justa por meio da concessão de créditos, da simplificação tributária e do favorecimento nos processos licitatórios. Essas práticas configuram os chamados negócios jurídicos públicos solidários, estabelecendo uma relação jurídica entre o Estado e os empreendimentos registrados no Sistema Nacional de Economia Solidária. Esses empreendimentos possuem

preferência em relação a outros concorrentes, desde que estejam em conformidade com os princípios da política de economia solidária e não apresentem registros de condutas socialmente prejudiciais.

Também se identificou a necessidade de elaborar políticas de planejamento voltadas para o fortalecimento do setor, seja para ampliar a demanda de determinados grupos sociais, seja para integrar juridicamente os órgãos representativos da economia solidária (como o CNES) em relação à criação, elaboração e implementação das normas previstas na Lei da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, em colaboração com a administração pública.

Buscou-se compreender como o direito pode modificar a realidade tangível dos empreendimentos solidários. O alcance dos resultados depende da dedicação e do planejamento das entidades governamentais em diálogo contínuo com os atores sociais da economia solidária. A contribuição do Estado para a implementação e fortalecimento desse setor é comprovada por estudos e dados estatísticos que evidenciam o crescimento dos empreendimentos a partir de 2003, com a criação do SENAES. Contudo, desde 2015, o setor tem enfrentado um processo de desestruturação que comprometeu a alocação e a execução orçamentária das políticas públicas voltadas à economia solidária, enfraquecendo o segmento em sua totalidade.

A evolução do capitalismo periférico requer a intervenção do Estado para superar a pobreza e alcançar a uniformidade social. Ao contrário dos países desenvolvidos, o Brasil tem um processo capitalista fortemente ligado aos grandes conglomerados de interesses, como o setor financeiro e o agronegócio. Para superar a condição de subdesenvolvimento, a classe trabalhadora precisa participar ativamente nas decisões tomadas em âmbitos federal, estadual e municipal. A prática política se consolida como um projeto de transformação social e humana.

Diante do exposto, verifica-se que a Lei n. 15.068/2024 contribui para a criação de um regime jurídico eficaz que fortalece a economia solidária no Brasil, com potencial para promover sua competitividade no mercado e assegurar sua conformidade com os princípios constitucionais de justiça social e livre concorrência. E apresenta dispositivos que buscam fortalecer a economia solidária como setor relevante, oferecendo instrumentos de fomento e proteção que visam sua inclusão no mercado competitivo.

Ademais, a implementação de um Sistema Nacional de Economia Solidária, conforme previsto nessa legislação, pode estabelecer uma estrutura de apoio aos empreendimentos solidários, ampliando suas chances de sustentabilidade econômica. Por fim, constatou-se que a Política Nacional de Economia Solidária contribui para a justiça social e o desenvolvimento econômico sustentável, respeitando os princípios constitucionais de igualdade e inclusão econômica.

A pesquisa proposta nesta tese contempla diversos aspectos, tais como a redefinição das competências e responsabilidades do Estado diante do avanço da agenda neoliberal, os limites do capitalismo em seu processo de acumulação e a atuação dos participantes sociais na busca por novas formas de atuação, além de outros questionamentos permanentes relacionados às determinações econômicas, políticas e sociais. Não se buscou, por meio deste trabalho, esgotar o tema tampouco propor certezas definitivas, mas apresentar uma análise que contribua para o aprofundamento do debate e a reflexão sobre as dinâmicas estudadas. A conclusão deste estudo fundamenta-se na análise das dinâmicas históricas e nas possibilidades concretas que emergem no campo da luta pelo direito.

REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, Henri. Ambientalização das lutas sociais - o caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos Avançados**, v.24, n.68, p.103-119, 2010.
- AMARAL, Francisco. **Direito Civil**: Introdução. 8. ed. Renovar: Rio de Janeiro, 2014.
- ANDERSON, Perry. **Linhagens do Estado Absolutista**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.
- ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão**: O novo proletariado de serviço na era digital. Boitempo editorial, 2018.
- ARRUDA, Marcos. **Tornar real o possível**: A formação do ser humano integral: economia solidária, desenvolvimento e o futuro do trabalho. Editora Vozes, 2006.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EMPRESAS AUTOGESTIONÁRIAS – ANTEAG. **Cadernos Complementares de Economia Solidária**. Ministério do Trabalho e Emprego: Brasília, 2011.
- AZAMBUJA, Lucas Rodrigues. Os Valores da Economia Solidária. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 21, p. 282-317, June, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222009000100012&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 20 de março de 2025.
- BAUMAN, Zygmunt. **Amor Líquido**: Sobre a fragilidade dos laços humanos. Trad: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro, Editora Zahar, 2003.
- BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco**: rumo a uma outra modernidade. 2. ed. Trad. Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2019.
- BERCOVICI, Gilberto. O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 10, n. 90, p. 01-18, 2008.
- BIHR, Alain. **Da grande noite à alternativa**: o movimento operário europeu em crise. São Paulo: Boitempo, 1998.
- BORINELLI, Benilson; LANZA, Fabio. Questão Socioambiental, Cultura Política e Cidadania no Brasil. **Economia Solidária numa Pluralidade de Perspectivas**. Londrina: UEL, 2011, Disponível em: <https://www.uel.br/revistas/ssrevista/pdf/2008/31%20Quest%E3o%20Sociambiental%20Vers%E3o%20Final.pdf>. Acesso em: 28 de outubro de 2024.
- BRASIL. **Lei n. 5.764, de 16 de dezembro de 1971**. Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5764.htm. Acesso em: 20 de março de 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 de fevereiro de 2025.

BRASIL. **Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Código de Defesa do Consumidor. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm. Acesso em: 20 de março de 2025.

BRASIL. **Lei 10. 406, de 10 de janeiro de 2002**. Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 10 de fevereiro de 2025.

BRASIL. **Lei n.º 11.101, de 9 de fevereiro de 2005**. Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111101.htm. Acesso em: 20 de março de 2025.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 20 de março de 2025.

BRASIL. **Decreto n.º 7.358, de 17 de novembro de 2010**. Institui o Sistema Nacional do Comércio Justo e Solidário – SCJS, cria sua Comissão Gestora Nacional, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7358.htm. Acesso em: 15 fevereiro 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Portaria n. 1.780, de 19 de novembro de 2014**. Dispõe sobre o Cadastro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários – CADSOL. Disponível em: http://www.lex.com.br/legis_26199026_PORTARIA_N_1780_DE_19_DE_NOVEMBRO_DE_2014.aspx. Acesso em: 15 de fevereiro de 2025.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 147, de 7 de agosto de 2014**. Altera a Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006, e as Leis nos 5.889, de 8 de junho de 1973, 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 9.099, de 26 de setembro de 1995, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 8.934, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp147.htm. Acesso em: 10 de fevereiro de 2025.

BRASIL. **Lei 15.068, de 23 de dezembro de 2024**. Dispõe sobre os empreendimentos de economia solidária e a Política Nacional de Economia Solidária; cria o Sistema Nacional de Economia Solidária (Sinaes); e altera a Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Lei/L15068.htm. Acesso em: 15 de fevereiro de 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego – MTE. **Economia Solidária**, 2021. Disponível em: <http://acesso.mte.gov.br/ecosolidaria/a-economia-solidaria/>. Acesso em: 3 de fevereiro de 2025.

CANCHIS, Luis Montoya. **¿ Otras economías?:** experiencias económico sociales y solidarias en el Perú. Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Ciencias Económicas, Seminario de Economía Social, Solidaria y Popular, 2017.

CATTANI, David Antonio. **A Outra Economia**. Porto alegre: Veraz, 2003.

CAVALCANTE, Ana Raquel Araújo. **A economia solidária como alternativa produtiva para o atual modelo econômico e seus avanços a nível normativo no Brasil**. São Paulo: Dialética, 2020.

COMPARATO, Fábio Konder. **O indispensável Direito Econômico**. In: Ensaio e Pareceres de Direito Empresarial. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

CORAGGIO, José Luis. **Economía Social y Solidaria**: el trabajo antes que el capital. Quito-Ecuador: Fundación Rosa Luxemburg, 2011.

CORAL, Elisa. **Modelo de planejamento estratégico para a sustentabilidade empresarial**. 2002. 282f. Tese (Doutorado em Engenharia da Produção). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis – SC, 2002.

CORRÊA, Antony; AZEVEDO, Jade; SOUZA, Lucas. **Reforma Agrária Popular**: um projeto de sociedade construído no campo. 2020. Disponível em: <https://mst.org.br/2020/10/03/reforma-agraria-popular-um-projeto-de-sociedade-construido-no-campo/>. Acesso em: 20 de março de 2025.

CULTI, Maria Nezilda. Empreendimentos de Economia Solidária e seu aporte ao desenvolvimento local. In: SANTOS, Luiz Miguel L. dos; BORINELLI, Benilson; PITAGUARI, Sinival Ozório (Orgs.). **Economia Solidária numa pluralidade de perspectivas**. Londrina: Editora UEL, 2011, v. 1.

DAGNINO, Renato. **Tecnociência Solidária**: um manual estratégico. 2. ed. Marília, SP: Lutas Anticapital, 2020.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS - DIEESE. **Informalidade na Economia Solidária**. São Paulo: Senaes, 2015.

DERANI, Cristiane. Política pública e a norma política. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, v. 41, 2004.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. São Paulo. Editora Saraiva. 2007.

DOWBOR, Ladislau. **Os mecanismos econômicos**. São Paulo, 2014. Disponível em: <https://dowbor.org/2014/06/l-dowbor-os-mecanismos-economicos-abril-2014-112-p.html>. Acesso em: 20 de março de 2025.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**: formação do patronato político brasileiro. 5. ed. São Paulo: Globo, 2018.

FARIA, José Henrique. **Gestão Participativa**: relações de poder e de trabalho nas organizações. São Paulo: Atlas, 2009.

FARIA, José Henrique de. Autogestão, economia solidária e organização coletivista de produção associada: em direção ao rigor conceitual. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 15, n.º 3, p. 629-650, Jul./Set. 2017.

FARIA, Maria Vilma Coelho Moreira; PEREIRA, Josiane de Andrade. A rede de economia solidária do algodão agroecológico: desenvolvimento humano, sustentabilidade e cooperação entre os produtores rurais do estado do Paraná. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 14, n. 3, 2013. Disponível em: <https://www.revista.dae.ufla.br/index.php/ora/article/view/573>. Acesso em: 18 de jul. de 2025.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. A problemática da economia solidária: uma perspectiva internacional. **Sociedade e estado**, v. 16, p. 245-275, 2001.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. Teoria e prática em economia solidária: problemática, desafios e vocação. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 7, n. 1, p. 155-174, 2007.

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

FRASER, Nancy. Por trás do laboratório secreto de Marx. Por ruma concepção expandida do Capitalismo. **Revista Direito e praxis**, v. 6, n. 10, p. 704-728, 2015.

GAIGER, Luiz Inácio. A economia solidária diante do modo de produção capitalista. **Caderno CRH**, v. 16, n. 39, 2003.

GAIGER, Luiz Inácio. A economia solidária e o projeto de outra mundialização. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 47, n. 4, p.799-834, 2004.

GAIGER, Luiz Inácio. A associação econômica dos pobres como via de combate às desigualdades. **Caderno CRH**, v. 22, p. 563-580, 2009.

GAIGER, Luiz Inácio. A economia solidária e a revitalização do paradigma cooperativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociológicas**, v.28, n. 82, p. 211-228, 2013.

GAIGER, Luiz Inácio. O Mapeamento Nacional e o conhecimento da Economia Solidária. **Revista da ABET**, v. 12, n. 1, 2014.

GAIGER, Luiz Inácio. La lucha por el marco legal de la economía solidaria en Brasil: déficit republicano y ethos movimentalista. **Cultura Económica**, v. 37, n. 97, p. 65-88, 2019.

GAIGER, Luiz Inácio; FERRARINI, Adriane; VERONESE, Marília. O Conceito de Empreendimento Econômico Solidário: Por uma Abordagem Gradualista. **Dados, Rio de Janeiro**, v. 61, n. 1, p. 137-169, 2018.

GARNICA, Vitor; KEMPFER, Marlene. Sistemas econômico e jurídico: (des) vantagens de um regime jurídico da economia solidária para o Brasil. In: **I Encontro Virtual do Conpedi**, 2020, Florianópolis. Direito, Economia e Desenvolvimento Econômico Sustentável II, 2020. p. 10-29.

GOIÁS. **Lei n.º 17.142, de 10 de setembro de 2010**. Institui a Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária no Estado de Goiás. Disponível em: https://www.socioeco.org/bdf_fiche-legislation-269_pt.html. Acesso em: 16 de julho de 2025.

GONÇALVES, Marlene Mota. **Economia solidária**: possibilidades e limites à concretização das cidades sustentáveis à luz dos direitos humanos. São Paulo: Dialética, 2021.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: interpretação e crítica. 19. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2018.

GUTMANN, Amy. Introduction. In: TAYLOR, Charles. **Multiculturalism**, Princeton University, 1994.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2005.

HONNETH, Axel. **Luta por Reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. Trad. Luiz Repa. São Paulo: Ed. 34, 2003.

INSTITUTO BANCO PALMAS. **O que é um banco comunitário**. 2021. Disponível em: <https://www.institutobancopalmas.org/o-que-e-um-banco-comunitario/>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2025.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KEMPFER, Marlene. A democratização da informação e a função social das empresas. In: SOARES, Marcos Antonio Striquer; ARAUJO JUNIOR, Miguel Etinger; AMARAL, Ana Claudia Corrêa Zuin Mattos (Orgs.). **Direito Negocial e Democracia**. Birigui: Boreal, 2016, p. 199-200.

LAYRARGUES, Philippe Pomier. Do ecodesenvolvimento ao desenvolvimento sustentável: evolução de um conceito. **Revista Proposta**, v. 25, n. 71, p. 5-10, 1997.

LEAL, Kamila Soares; RODRIGUES, Marilsa de Sá. Economia solidária: conceitos e princípios norteadores. **Revista Humanidades e Inovação**, Brasil, p. 210-221, dez., 2018.

LEBOUTTE, Paulo. **Economia Popular Solidária e políticas públicas**: a experiência pioneira do Rio Grande do Sul. Rio de Janeiro: ITCP/ COPPE, 2003, p. 5. Disponível em: <https://buscaintegrada.ufrj.br/Record/aleph-UFR01-000671212/Details>. Acesso em: 25 de outubro de 2024.

LOURENÇO, Mariane Lemos; CARVALHO, Denise MW. Sustentabilidade social e desenvolvimento sustentável. **Race: Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, v. 12, n. 1, p. 9-38, 2013.

LUHMANN, Niklas. **Introdução à Teoria dos Sistemas**. Trad. Ana Cristina Arantes. Petrópolis: Editora Vozes, 2009.

LUKÁCS, G. **Os princípios ontológicos fundamentais de Marx**. Cap. IV da Ontologia do ser social. Trad. de Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Livraria de Ciência Humanas, 1979.

LUZIO-DOS-SANTOS, L.M. **Socioeconomia**: Solidariedade, Economia Social e Organizações em Debate. São Paulo: Atlas/Salta, 2014.

LUZIO-DOS-SANTOS, L.M. **Ética E Democracia Econômica**: Caminhos para a socialização da economia. São Paulo: Ideias e Letras, 2020.

LUXEMBURGO, Rosa. **Reforma Ou Revolução?**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

MAGALHÃES, Guilherme Henrique de; ALVES, Jean Carlos Machado; VELOSO, Letícia Helena Medeiros. CATAVALES e ATLIMARJOM: Uma análise das potencialidades do desenvolvimento sustentável local e regional a partir da experiência de uma associação de catadores de materiais recicláveis. **Revista Espacios**, v. 37, n. 32, 2016. Disponível em: <https://www.revistaespacios.com/a16v37n32/16373201.html>. Acesso em: 16 julho 2025.

MAIOR, Jorge Luiz Souto; ROCHA, Bruno Gilga Sperb. A história da ilegitimidade da Lei 13.467/17. In: MAIOR, Jorge Luiz Souto; SEVERO, Valdete Souto (coords.). **Resistência: aportes teóricos contra o retrocesso trabalhista**. São Paulo: Expressão Popular, 2017.

MANCE, Euclides André. **Redes de Colaboração Solidária**: Aspectos econômicos-filosóficos: complexidade e libertação. Petrópolis/RJ: Vozes, 2002.

MANCE, Euclides André. **Como organizar redes solidárias**. Rio de Janeiro: DP&A, fase, IFIL, 2003.

MANCE, Euclides André. **A revolução das redes de colaboração Solidária**. Artigo apresentado no Encontro Internacional de Economias Salesianas, Sevilha, 2005, p. 10. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/nph/obra.php?id=4070>. Acesso em: 28 de outubro de 2024.

MARQUES, Luiz. **Capitalismo e Colapso Ambiental**. Campinas: Unicamp, 2015.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. Livro III: o processo global de produção capitalista. Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2019.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política**. Livro I: o processo de produção do capital. Trad. Rubens Enderle. 2ª ed. São Paulo: Boitempo, 2020.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã**. Trad. Milton Camargo Mota. Petrópolis: Vozes, 2019.

MASCARO, Alysso Leandro. **Estado e Forma Política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 35. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2021.

MENDES, Nilton Vieira. Dimensões da sustentabilidade. **Revista das Faculdades Santa Cruz**, v. 7, n. 2, p. 49-59, 2009.

MINAS GERAIS. **Lei n.º 15.028, de 19 de janeiro de 2004**. Institui a Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária no Estado de Minas Gerais. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=140746>. Acesso em: 16 de julho de 2025.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO - MTE. **Economia Solidária**, 2021. Disponível em: <http://acesso.mte.gov.br/ecosolidaria/a-economia-solidaria/>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2025.

MOSTAGI, Nicole Cerci; PIRES, Lilian de Lima; MAHNIC, Chayne de Lima Pereira; SANTOS, Luís Miguel Luzio dos. Banco Palmas: inclusão e desenvolvimento local. **Interações**, Campo Grande, MS, v. 20, n. 1, p. 111-124, jan./mar., 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/inter/a/R4GKj3p5vTctvpJ73sN9fGJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 de julho de 2025.

NUSDEO, Fábio. **Curso de Economia: Introdução ao Direito Econômico**. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

OCTAVIANI, Alessandro. **Recursos genéticos e desenvolvimento: os desafios furtadiano e gramsciano**. 2008. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Direito Econômico) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

PETTER, Lafayette Josué. **Princípios Constitucionais da Ordem Econômica: o significado e o alcance do art. 170 da Constituição Federal**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Trad. Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PITA, Flávia Almeida. **Com que roupa eu vou pro samba que você (não) me convidou?** Entre desventuras da personificação jurídica e insurgências das lutas pelo trabalho associado popular. 491p. Tese (doutorado) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2020.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**. Trad. Fanny Wrobel. 2. ed. São Paulo: Editora Campus, 2000.

RAZETO, Luis. O papel central do trabalho e a economia de solidariedade. **Proposta**, v. 75, p. 91-99, 1997.

RIO DE JANEIRO. **Lei n.º 8.351, de 1 de abril de 2019**. Institui a Política Estadual de Economia Solidária no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=376319>. Acesso em: 16 julho 2025.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Produzir Para Viver: os caminhos da produção não capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SÃO PAULO. **Lei n.º 14.651, de 15 de dezembro de 2011**. Cria o Programa estadual de fomento à economia popular solidária no Estado de São Paulo e dá outras providências. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2011/lei-14651-15.12.2011.html>. Acesso em: 16 de julho de 2025.

SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Sandro Pereira. **A Política de Economia Solidária no Ciclo Orçamentário Nacional (2004-2018): Inserção, Expansão e Crise de Paradigma**. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2018.

SILVA, Sandro Pereira. **Crise de Paradigma? A Política Nacional de Economia Solidária no PPA 2016-2019**. Repositório do Conhecimento do IPEA, Brasília, v. 64, abr., 2018, p. 171. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8393/1/bmt_64_crise.pdf. Acesso em: 1 de fevereiro de 2025.

SILVER, Beverly J. **Forças do Trabalho: movimentos de trabalhadores e globalização desde 1870**. São Paulo: Boitempo, 2005.

SINGER, André; SINGER, Helena; SINGER, Suzana. **Economia solidária: introdução, história e experiência brasileira**. São Paulo: Editora UNESP, Fundação Perseu Abramo, 2023.

SINGER, Paul Israel. **Curso de introdução à economia política**. 17. ed. São Paulo: Forense-Universitária, 2000.

SINGER, Paul. **Introdução à Economia Solidária**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

SINGER, Paul. Finanças Solidárias e Moeda Social. In: FELTRIM, Luiz. Edson; VENTURA, Elvira Cruvinel Ferreira; DODL, Alessandra von Borowski (Coords.). **Perspectivas e desafios para a inclusão financeira no Brasil**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2009.

SINGER, Paul; SOUZA, André Ricardo. **A Economia Solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego**. São Paulo: Contexto, 2000.

SISTEMA DE INFORMAÇÃO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA – SIES. **Atlas Digital de Economia Solidária**, 2013. Disponível em: <http://sies.ecosol.org.br/atlas>. Acesso em: 1 fevereiro 2025.

SOTO, Hernando. **O Mistério do Capital**. Trad. Zaida Maldonado. Rio de Janeiro: Record, 2001.

TAYLOR, Charles. **Multiculturalism**. Princeton University, 1994.

VERAS NETO, Francisco Quintanilha. **Cooperativismo**: nova abordagem sócio-jurídica. Curitiba: Juruá, 2005.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Capitalismo Histórico e Civilização Capitalista**. Trad. Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

WANDERLEY, Fernanda. **Desafíos teóricos y políticos de la economía social y solidaria**: lectura desde América Latina. Hegoa, 2015.