

**A ECONOMIA SOLIDÁRIA E O ESTADO:  
LIÇÕES A PARTIR DE UM CASO CONCRETO <sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> O texto corresponde à tese defendida, e aprovada com menção de louvor, perante o XXXVIII Congresso Nacional de Procuradores de Estado, realizado em outubro de 2012, em Foz do Iguaçu, no Paraná.

---

**Flávia Almeida Pita\***

---

**Resumo:** O presente artigo parte de uma experiência concreta – a realização de processo seletivo, exclusivamente voltado a cooperativas e associações organizadas sob os princípios da economia solidária, visando à permissão de uso de espaço público para a instalação de uma “cantina” – para tratar do papel do Estado brasileiro como fomentador de tais tipos de arranjos produtivos e discutir questões jurídicas peculiares aos contratos administrativos voltados ao fomento da economia solidária, a exemplo da possibilidade de contratação com associações e grupos informais. Procura-se demonstrar, em conclusão, que, diante da vulnerabilidade dos grupos que atuam dentro dos princípios da economia solidária, o Estado ocupa o papel imprescindível de minorar o desequilíbrio da concorrência com empresas organizadas sob as práticas individualistas e agressivas da economia de escala capitalista, inclusive no sentido de incluí-los, de maneira privilegiada, entre os fornecedores de serviços e bens ao Estado.

**Palavras-chave:** contrato administrativo; associações; grupos informais.

## 1 Introdução

A economia solidária é expressão que designa forma peculiar de organização econômica e social que vem se firmando como alternativa à lógica individualista e competitiva do capitalismo. Sob tal denominação, reúnem-se experiências de organização do trabalho, em que são fundamentais valores como autogestão, cooperação, solidariedade, respeito à natureza, promoção de dignidade, valorização do trabalho humano e democracia.

---

\* Mestra em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco (Ufpe) e especialista em Direito Processual pela Universidade Salvador (Unifacs). Professora-assistente de Direito Processual Civil da Universidade Estadual de Feira de Santana (Uefs) e procuradora do Estado da Bahia.

Nesse passo, em resposta à constatação de que o capitalismo tem se mostrado, historicamente, meio de produção estimulador da desigualdade na distribuição de riquezas e da desvalorização dos que detêm a força de trabalho, a economia solidária, nas palavras de Paul Singer (2002, p. 10),

[...] é outro modo de produção, cujos princípios básicos são a propriedade coletiva ou associada do capital e o direito à liberdade individual. A aplicação desses princípios une todos os que produzem numa única classe de trabalhadores que são possuidores de capital por igual em cada cooperativa ou sociedade econômica. O resultado natural é a solidariedade e a igualdade, cuja reprodução, no entanto, exige mecanismos estatais de redistribuição solidária da renda.

O presente trabalho parte da economia solidária, e da percepção de sua crescente importância tanto no âmbito público quanto no privado, para tratar, a partir de um caso concreto, de caminhos possíveis, no âmbito dos contratos administrativos, para o estímulo estatal a iniciativas centradas nos valores da citada economia.

A situação fática em questão envolvia a intenção de incentivar iniciativas de economia solidária, destinando-se exclusivamente a grupos com tais características de atuação, por meio de um processo seletivo, um determinado espaço público, próprio para a instalação de uma “cantina”, onde seria fornecida alimentação aos usuários e servidores da Universidade Estadual de Feira de Santana (Uefs), autarquia da estrutura administrativa do Estado da Bahia. Diante de tal objetivo, alguns questionamentos da administração exigiam resposta:

- Seria lícito restringir o universo de pessoas aptas a participar de um processo seletivo para o uso comercial do espaço público, com a finalidade de incentivar iniciativas no âmbito da economia solidária?
- Considerando as características dos grupos envolvidos com as práticas da economia solidária, que tipos de forma associativa (cooperativas, associações, grupos informais) poderiam participar do processo seletivo?
- Qual seria a forma jurídica mais adequada a reger a cessão do espaço público aos grupos de economia solidária?

O presente trabalho objetiva, assim, apresentar as respostas encontradas para os referidos questionamentos e a fundamentação teórica que as sustenta, explicitando, ainda, por um raciocínio indutivo, que as constatações feitas diante do caso particular apontam para direcionamentos de caráter geral, especialmente no sentido de explicitar a importância do papel do Estado como estimulador e fortalecedor da economia solidária.

## 2 A economia solidária

A economia solidária tem suas origens intimamente ligadas ao cooperativismo. Formentini e Fornasier (2009) apontam como seus primeiros idealizadores socialistas

---

FLÁVIA ALMEIDA PITA

---

utópicos e anarquistas como Saint-Simon, Fourier, Proudhon, Kropotkin, Landauer e, principalmente, Robert Owen, que buscou responder às mazelas sociais decorrente da Revolução Industrial inglesa por meio do projeto de aldeias cooperativas, nas quais os pobres seriam reinseridos à produção e ao consumo. Ela, no entanto, não se resume ao cooperativismo, albergando outras formas de organização do trabalho que têm em comum a ênfase na solidariedade, na igualdade e no não individualismo.

No Brasil, os últimos anos têm sido palco da disseminação e valorização da economia solidária, inclusive, e fortemente, pelo próprio Estado.

Experiências como os Projetos Alternativos Comunitários (PACs), coordenados pela Cáritas Brasileira, a criação da Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária (RBSES), em 2000, a criação de incubadoras de empreendimentos de economia solidária no âmbito de diversas universidades (citando como pioneira, já em 1990, a Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da Coordenação dos Programas de Pós-graduação de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro) (NUNES, 2009, p. 67) e o Grupo de Trabalho Brasileiro de Economia Solidária, organizado com vistas ao I Fórum Social Mundial<sup>2</sup>, em 2001, são exemplos de espaços que a economia solidária tem ocupado, especialmente no decorrer das duas últimas décadas.

Em junho de 2003, é criada a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, que tem à frente, desde então, o Prof. Paul Singer.

A Senaes colabora com a missão do Ministério do Trabalho e Emprego fomentando e apoiando os Empreendimentos Econômicos Solidários por meio de ações diretas ou por meio de cooperação e convênios com outros órgãos governamentais (federal, estaduais e municipais) e com organizações da sociedade civil que atuam com a Economia Solidária (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2012a).

Considerando a definição adotada pela própria Senaes, a economia solidária é tomada como “conjunto de atividades econômicas de produção, distribuição, consumo, poupança e crédito, organizadas sob a forma de autogestão” (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2012b), e que assumem como características:

- a. Cooperação: existência de interesses e objetivos comuns, a união dos esforços e capacidades, a propriedade coletiva de bens, a partilha dos resultados e a responsabilidade solidária.[...]
- b. Autogestão: os/as participantes das organizações exercitam as práticas participativas de autogestão dos processos de trabalho, das definições estratégicas e cotidianas dos empreendimentos, da direção e coordenação das ações nos seus diversos graus e interesses, etc. [...]

---

<sup>2</sup> O Grupo de Trabalho Brasileiro de Economia Solidária congregou 12 entidades e redes nacionais: Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária (RBSES); Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul (Pacs); Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (Fase); Associação Nacional dos Trabalhadores de Empresas em Autogestão (Anteag); Instituto Brasileiro de Análises Sócio-Econômicas (Ibase); Cáritas Brasileira; Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST/Concra); Rede Universitária de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCPs); Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS/CUT); Untrabalho; Rede Brasileira de Gestores de Políticas Públicas da Economia Solidária; Associação Brasileira de Instituições de Microcrédito (Abicred).

c. Dimensão Econômica: é uma das bases de motivação da agregação de esforços e recursos pessoais e de outras organizações para produção, beneficiamento, crédito, comercialização e consumo. Envolve o conjunto de elementos de viabilidade econômica, permeados por critérios de eficácia e efetividade, ao lado dos aspectos culturais, ambientais e sociais.

d. Solidariedade: O caráter de solidariedade nos empreendimentos é expresso em diferentes dimensões: na justa distribuição dos resultados alcançados; nas oportunidades que levam ao desenvolvimento de capacidades e da melhoria das condições de vida dos participantes; no compromisso com um meio ambiente saudável; nas relações que se estabelecem com a comunidade local; na participação ativa nos processos de desenvolvimento sustentável de base territorial, regional e nacional; nas relações com os outros movimentos sociais e populares de caráter emancipatório; na preocupação com o bem estar dos trabalhadores e consumidores; e no respeito aos direitos dos trabalhadores e trabalhadoras (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2012a).

A iniciativa federal tem se multiplicado, desde então, nos âmbitos estadual e municipal, explicitando a importância que a economia solidária vem ocupando nas pautas públicas, como caminho possível para a redução das desigualdades e geração de trabalho e renda.

Em muitos Estados da Federação já se encontram instalados conselhos estaduais de economia solidária ou divisões administrativas voltadas para ações específicas nesse campo, geralmente vinculadas às secretarias estaduais do trabalho. Devem mencionar as seguintes leis: nº 12.823/2005, que instituiu a Política de Fomento à Economia Popular e Solidária no Estado da Pernambuco; nº 3.039/2005, que criou o Programa Estadual de Fomento à Economia Solidária no Mato Grosso do Sul; nº 8.256/2006, instituidora da Política Estadual de Fomento à Economia Solidária no Estado do Espírito Santo; nº 8.936/2008, que trata da Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária no Mato Grosso; nº 5.315/2008, que criou o Conselho Estadual de Economia Solidária do Estado do Rio de Janeiro; nº 14.830/2009, que criou o Conselho Estadual do Artesanato e da Economia Solidária de Santa Catarina; nº 12.368/2011, que trata da Política Estadual de Fomento à Economia Solidária e do Conselho de Economia Solidária do Estado da Bahia, instalado em agosto de 2012; nº 14.651/2011, que criou o Programa Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária no Estado de São Paulo; e nº 13.839/2011, do Estado do Rio Grande do Sul, que trata da Política Estadual de Fomento à Economia da Cooperação e cria o Programa de Cooperativismo, o Programa de Economia Popular e Solidária, o Programa Estadual de Fortalecimento das Cadeias e Arranjos Produtivos Locais, o Programa Gaúcho de Microcrédito e o Programa de Redes de Cooperação.

Em vários outros Estados, a exemplo do Pará e Paraná, encontram-se em tramitação projetos de lei com finalidades semelhantes aos instrumentos normativos mencionados.

### **3 Desigualdade em prol da igualdade: políticas públicas de incentivo à economia solidária**

Considerando o quadro já traçado, o caso concreto que serviu de incentivo para o presente trabalho vem ao encontro da ideia de que o Estado constitui-se importante incentivador da economia solidária, e que tal atitude é desejável diante do seu dever constitucional de reduzir as desigualdades sociais.

Pretendia a administração, assim, disponibilizar exclusivamente a grupos que atuavam com base nos ideais da economia solidária um determinado espaço público (uma cantina) para exploração privada.

A primeira questão posta, então, era a seguinte: “Seria lícito restringir o universo de pessoas aptas a participar de um processo seletivo para o uso comercial do espaço público, com a finalidade de incentivar iniciativas no âmbito da economia solidária?”.

Cumprir esclarecer que, até então, a “cantina” em questão já vinha sendo explorada comercialmente, disponibilizada aos interessados de modo universal, por meio de processo licitatório. Seria legítima, portanto, uma mudança da forma adotada, restringindo o público beneficiado pela exploração econômica de tais espaços?

A ação da autarquia estadual foi incentivada e respaldada por argumentos construídos pelos integrantes da Incubadora de Iniciativas da Economia Popular e Solidária da Uefs, programa de extensão multidepartamental, do qual participa, inclusive, a autora do trabalho, na qualidade de professora do Departamento de Ciências Sociais Aplicadas da referida universidade.

Cuidou-se de demonstrar as características e virtudes do que hoje se tem denominado de economia solidária, assim como estas guardam um vínculo com os valores que devem ser comungados pelo Estado brasileiro.

De outra mão, cumpre acentuar o quão frágeis ainda se mostram as formas associativas que enfrentam o desafio dessa ordem nova, especialmente considerando a concorrência dentro de uma economia de escala, das práticas empresariais agressivas do capitalismo e da desigualdade que delas decorrem e que também a alimentam.

Considerando as condições de desigualdade do país, parece ser imprescindível a assunção pelo Estado do papel de incentivador e fomentador de práticas que indiquem caminhos diferentes dos até então trilhados, aproximando a sociedade de tempos de maior igualdade e autonomia.

É a própria Constituição Federal, aliás, que estabelece claramente tais metas para o Estado brasileiro:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

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;

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

A Constituição Federal, ainda, ao disciplinar a ordem econômica e financeira, acentua, no seu art. 170, valores como a “valorização do trabalho humano”, “defesa do meio ambiente” (inciso VI) e elege como objetivos explícitos “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social” e a “redução das desigualdades regionais e sociais” (inciso VII).

Mais explicitamente, a Constituição, no parágrafo 2º do art. 174, também determina que “a lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo” (BRASIL, 1988). O art. 146, III, “c” (adequado tratamento tributário do ato cooperativo), os parágrafos 3º e 4º do art. 174 (prioridade da organização cooperativa da atividade garimpeira) e o art. 192 (cooperativas de crédito) ainda são exemplos da preocupação do constituinte em estimular e proteger o trabalho cooperado.

É muito constante que a Administração Pública e o próprio legislador, visando dar cumprimento ao princípio da igualdade e, sobretudo, reduzir as desigualdades que são marca da sociedade em que vivemos, estabeleçam diferenças de tratamento ao praticar seus atos. O tratamento desigual não poderá ser arbitrário, por óbvio, mas ele se mostrará legítimo – e mesmo necessário – sempre que for necessário para atender a um outro princípio constitucional, tão relevante quanto o primeiro: o *princípio da redução das desigualdades*, como consta do art. 3º, III, já transcrito:

Portanto, o princípio da igualdade e de redução de desigualdades tornou-se, com a promulgação da Constituição de 1988, verdadeiro princípio constitucional, devendo servir de baliza para todo o sistema, espalhando-se pela atividade executiva, legislativa e judiciária. Deve servir de norte para o desempenho das atividades públicas, ou seja, os poderes constituídos devem, por força do novo fundamento, do novo princípio constitucional, orientar-se nas suas condutas, em sua gestão e decisões, pela maior amplitude possível deste princípio (MELO, 2003, p. 310).

O Supremo Tribunal Federal já tem se manifestado sobre a questão:

Nesse rumo de ideias, nunca é demais lembrar que o preâmbulo da Constituição de 1988 erige a igualdade e a justiça, entre outros, “como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos”. Sendo certo que reparar ou compensar os fatores de desigualdade factual com medidas de superioridade jurídica é política de ação afirmativa que se inscreve, justamente, nos quadros da sociedade fraterna que a nossa Carta Republicana idealiza a partir das suas disposições preambulares (RMS 26071, Relator Min. Carlos Britto, Primeira Turma, julgado em 13 nov. 2011, DJe-018 Divulg. 31 jan. 2008 Pub. 01 fev. 2008. Voto do Ministro Relator).

Nesse passo, é possível concluir que procedimento seletivo que restrinja o seu público-alvo a grupos de economia solidária é legítimo e, antes de tudo, louvável, constituindo política afirmativa que reflete a preocupação dos gestores da coisa pública com a efetiva concretização dos interesses da sociedade.

#### **4 As peculiaridades das formas jurídicas adotadas pelos grupos de economia solidária e as contratações com o poder público**

A segunda questão que aguardava resposta relacionava-se mais diretamente com características que acompanham cotidianamente os grupos envolvidos com as práticas da economia solidária, especialmente no que diz respeito à sua fragilidade.

De início, destaque-se que eles têm origem nas camadas populares, historicamente desatendidas pelo sistema educacional. A dificuldade do acesso à informação, da leitura e interpretação de textos escritos, da utilização da linguagem verbal para manifestação de suas necessidades, da lida com controles numéricos é uma constante, e, de regra, são grandes os obstáculos a serem enfrentados.

Em adição, remando contra a correnteza, os empreendimentos com tais características adotam forma associativa distinta do que caracteriza, de regra, o individualismo da economia capitalista, valorizando sobretudo ideais de solidariedade, democracia, autogestão, respeito ao meio ambiente. É natural, portanto, que sejam grandes as dificuldades enfrentadas, mostrando-se árduo o processo de consolidação dos grupos e da construção de seus processos produtivos, assim como a concorrência com a agressividade das práticas empresariais tipicamente capitalistas.

De outra mão, é também verdade que o arcabouço jurídico vigente não é capaz de disciplinar adequadamente tal realidade, especialmente no que diz respeito à forma jurídica adotada pelos grupos.

Considerando o perfil usual dos grupos de economia solidária, sem dúvida a forma jurídica que mais se aproximaria dos seus objetivos seria a *sociedade cooperativa*, segundo o Código Civil brasileiro, uma sociedade simples (isto é, não empresária), em que há o exercício de atividade econômica e a partilha dos resultados entre os cooperados, mas, por suas características (minudenciadas nos arts. 1.093 a 1.096 do Código Civil, na Lei nº 5.764/71 e agora, também, na Lei nº 12.690/2012), sem fins lucrativos. O foco principal da cooperativa é a prestação de serviços de interesse econômico e social aos seus membros, viabilizando sua atividade produtiva.

A verdade, no entanto, é que a burocrática disciplina das cooperativas no direito brasileiro (em que se pode sentir, aliás, forte ranço do regime ditatorial, período em que a Lei nº 5.764/71 foi promulgada) acabava inviabilizando a adoção de tal forma pelos grupos de economia solidária. A previsão de uma hierarquia administrativa, exigências burocráticas de funcionamento, escrituração contábil e fiscal, e até mesmo a exigência do número mínimo de 20 pessoas físicas para a sua criação destoam profundamente da realidade dos grupos que se inserem nas práticas de economia solidária.

Anuncia-se, talvez, alguma mudança desse quadro com a recentemente promulgada Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012, que “dispõe sobre a organização e o funcionamento das Cooperativas de Trabalho”. Ao definir, no seu art. 2º, a Cooperativa de Trabalho como “sociedade constituída por trabalhadores para o exercício



de suas atividades laborativas ou profissionais com proveito comum, autonomia e autogestão para obterem melhor qualificação, renda, situação socioeconômica e condições gerais de trabalho”, o novo instrumento normativo parece pretender abarcar sob sua disciplina uma parte considerável dos grupos que caracterizam a economia solidária.

Cita-se como grande avanço da nova lei a redução do número mínimo de cooperados para sete, muito embora as demais mudanças trazidas não pareçam ter o condão de se contrapor à realidade traçada anteriormente neste artigo. As exigências burocráticas da organização cooperativa permanecem em sua maior parte, continuando como obstáculo diante das limitações que caracterizam as camadas populares<sup>3</sup>.

O resultado disso é que prevalecem claramente os grupos informais ou grupos formalizados como *associações* na realidade da economia solidária. É o que demonstram os dados do Relatório Nacional 2005/2007 do Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária (Sies), da Senaes (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2012c).

**Tabela 1 – Dados do Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária: 2005/2007**

<b>Quantidade de empreendimentos por ano de início como economia solidária</b>			
De 1981 a 1990	De 1991 a 2000	De 2001 a 2007	TOTAL
1.903	8.554	10.653	21.578

<b>Formas de organização</b>	<b>Quantidade</b>
Grupo informal	7.978
Associação	11.326
Cooperativa	2.115
Sociedade mercantil por cotas de responsabilidade limitada	54
Sociedade mercantil em nome coletivo	56
Sociedade mercantil de capital e indústria	192
Outra	138
<b>TOTAL</b>	<b>21.859</b>

<sup>3</sup> Muitas regras trazidas pela nova lei demonstram que seu grande objetivo foi, diversamente, evitar fraudes trabalhistas perpetradas por meio do formato jurídico das cooperativas de trabalhos, concedendo aos cooperados, por exemplo – e louvavelmente –, muitas garantias trabalhistas. Observem-se, como exemplo, os arts. 5º, 7º e 8º da lei.

**Tabela 1 – Dados do Sistema Nacional de Informações  
em Economia Solidária: 2005/2007 (continuação)**

Quantidade de empreendimentos com CNPJ	
QUANTIDADE	PERCENTUAL
10.896	50%

Fonte: Elaborada pela autora.

Além da clara prevalência da forma jurídica associativa (que representa o percentual de aproximadamente 51% dos empreendimentos pesquisados, contra cerca de 9% de cooperativas), destaque-se o grande percentual de grupos atuando na informalidade (aproximadamente 36% do total pesquisado), e o fato de que tão somente 50% dos empreendimentos encontram-se inscritos no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ).

#### **4.1 As associações de economia solidária e a possibilidade de sua contratação**

As associações, por sua vez, segundo a disciplina do Código Civil vigente, diferenciam-se das sociedades pela ausência, naquelas, de fins econômicos (“Art. 53. Constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos”).

Assim, no seu sentido estrito, as associações seriam a forma jurídica adotada por grupos cujos fins principais são assistenciais ou beneméritos, sem o desenvolvimento de atividade econômica.

Os fatos demonstram, no entanto, que a forma vem sendo adotada – à falta de outra mais adequada – por grupos com outras características. No caso da economia solidária, muito embora a regra seja de que o grupo tenha como seus fins principais a ajuda mútua e solidária, fortalecimento técnico, cultural, político e social dos seus associados (e nesse ponto, de fato, aproximam-se da associação), constata-se igualmente o exercício de atividades econômicas (aproximando-se das cooperativas) – mesmo que o sentido de lucro, nos termos consagrados pela teoria econômica, a elas não possa ser aplicado<sup>4</sup>.

No caso específico da atividade a ser desenvolvida em uma “cantina”, como no caso concreto do qual partiu a pesquisa, estar-se-ia diante de atividade econômica, mesmo que, pelas características dos grupos de economia solidária a serem admitidos no processo seletivo, ela não fosse realizada com o intuito de *lucro*.

<sup>4</sup> A questão, é claro, não se restringe ao campo da economia solidária. Rodrigo José de Kühl e Carvalho (2004) trata longamente do impasse aparentemente existente entre as entidades abertas de previdência complementar, muito constantemente organizadas sob a forma de associações, e a existência de fins econômicos nessas pessoas jurídicas. Chega, então, a concluir que se trata de associações *sui generis*, as quais o princípio constitucional da liberdade associativa não poderia podar.

Tal circunstância seria obstáculo para abrir às associações de economia solidária a possibilidade de participar de tal processo seletivo? Entende-se que não, e não há apenas uma razão para isso.

#### **4.1.1 O princípio da liberdade associativa**

Como já se ressaltou, a legislação brasileira não foi capaz de acompanhar as mudanças que já se verificam na realidade, não havendo forma jurídica que atenda adequadamente às características dos grupos que hoje atuam na economia solidária.

A carência de um marco legal adequado à realidade da economia solidária no direito brasileiro é, aliás, ponto de preocupação e alerta constante da doutrina, como demonstra Maria Clara Paletta Lomar (2007, p. 99):

[...] são inegáveis a insuficiência e o descompasso da atual legislação cooperativista com a proposta da Economia Solidária. Ao mesmo tempo em que não atende aos anseios de uma organização socioeconômica efetivamente autogestionária, que ultrapassa os limites de uma gestão democrática formal, a legislação em vigor não é suficiente para atender a realidade das pequenas cooperativas urbanas e de trabalho surgidas a partir da década de 80 e que necessitam de uma estrutura capaz de atender às pequenas organizações em todos os seus aspectos.

A esta altura, destacam-se, especialmente, três peculiaridades fundamentais nas associações voltadas à economia solidária:

- a prevalência de fins que extrapolam o meramente econômico, voltando-se prioritariamente à construção da autonomia dos indivíduos do grupo, ao desenvolvimento dos sentidos de cidadania e ao seu fortalecimento cultural e político;
- a inexistência de fins *lucrativos*;
- a impossibilidade fática de, pelo menos em curto ou médio prazo, alcançarem o amadurecimento associativo a ponto de serem capazes de formalizarem-se como cooperativas.

Diante disso e da falta de forma jurídica mais adequada, negar-lhes a possibilidade de desenvolverem suas atividades sob a forma jurídica de associações corresponderia, assim, ao descumprimento do princípio *constitucional da liberdade associativa*, segundo o qual “é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar” (art. 5º, inciso XVII).

#### **4.1.2 Inexistência de obstáculos fiscais**

Decorrem da forma adotada pelos grupos consequências do ponto de vista fiscal-tributário relevantes, que, inclusive, apontam para a cooperativa como a forma “correta” a ser adotada pelos grupos de economia solidária.

Como desenvolvem declaradamente atividade econômica, as cooperativas são, de regra, contribuintes tributários e têm, inclusive, muitas vezes, benefícios e incentivos fiscais por suas peculiaridades.

---

FLÁVIA ALMEIDA PITA

---

As associações, por sua vez, na sua forma típica, não são contribuintes de impostos, por geralmente corresponderem à locução “instituições de educação e assistência social, sem fins lucrativos”, das quais fazem parte, segundo o art. 150, VI, “c”, da Constituição Federal<sup>5</sup>, as pessoas beneficiadas pela chamada *imunidade tributária*.

Entretanto, a expressão “fins lucrativos” do dispositivo citado tem sido interpretada em sentido amplo, pelo que se excluem da regra de imunidade as associações sempre que as atividades por elas desenvolvidas não se adequem às seguintes condições, previstas no art. 14 do Código Tributário Nacional:

I – não distribuírem qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas, a qualquer título;

II – aplicarem integralmente, no País, os seus recursos na manutenção dos seus objetivos institucionais;

III – manterem escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades capazes de assegurar sua exatidão.

§ 1º Na falta de cumprimento do disposto neste artigo, ou no § 1º do artigo 9º, a autoridade competente pode suspender a aplicação do benefício.

§ 2º Os serviços a que se refere a alínea c do inciso IV do artigo 9º são exclusivamente, os diretamente relacionados com os objetivos institucionais das entidades de que trata este artigo, previstos nos respectivos estatutos ou atos constitutivos (BRASIL, 2012a).

Assim, caso seja uma associação selecionada para explorar, nos termos da economia solidária, o comércio de alimentos na “cantina” instalada no órgão público e, de alguma forma, distribuir a renda auferida entre os seus associados, a atividade será tributada nos mesmos moldes de uma cooperativa, não resultando a distinção de forma em nenhuma diferença de tratamento no âmbito tributário.

Os entes tributantes não se mostram insensíveis à realidade – em que são numerosos os exemplos de associações que desenvolvem atividade econômica – pelo que são também diversas as disposições normativas que tratam associações e cooperativas em pé de igualdade. Utilizar-se-ão como exemplo do que se afirma dispositivos do Regulamento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços do Estado da Bahia (Decreto nº 6.284/97)<sup>6</sup>, não obstante normas semelhantes possam ser encontradas na legislação tributária de outros Estados:

Art. 14. São isentas do ICMS as operações com hortaliças, frutas, animais, produtos agropecuários e produtos extrativos animais e vegetais:

---

<sup>5</sup> O mesmo texto consta do Código Tributário Nacional:  
“Art 9º É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:  
[...]

c) o patrimônio, a renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, observados os requisitos fixados na Seção II deste Capítulo” (BRASIL, 2012a).

<sup>6</sup> O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) seria, aliás, um dos principais tributos incidentes sobre a atividade de fornecimento de refeições a ser desenvolvida nas cantinas da Uefs.

[...]

XIX – nas saídas internas de castanha de caju e mel de abelhas realizadas por produtores rurais, suas *associações ou cooperativas*.

Art. 96. São concedidos os seguintes créditos presumidos do ICMS, para fins de compensação com o tributo devido em operações ou prestações subseqüentes e de apuração do imposto a recolher:

[...]

XXVII – aos fabricantes organizados em *cooperativas ou associações*, cujos produtos possuam Selo de Identificação da Participação da Agricultura Familiar – SIPAF, no valor equivalente a 100% (cem por cento) do imposto incidente no momento da saída de seus produtos, com a ressalva de que o crédito presumido constitui opção do contribuinte em substituição à utilização de quaisquer outros créditos fiscais vinculados às saídas dos produtos mencionados;

Art. 343. É diferido o lançamento do ICMS incidente:

[...]

LXXIII – nas saídas de mercadorias promovidas por agricultores familiares, suas *associações ou cooperativas*, desde que as mercadorias sejam adquiridas pela Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, através do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, instituído pela Lei Federal 10.696/2003 e regulamentado pelo Decreto nº 5.873/2006, para o momento em que ocorrer a saída das mesmas mercadorias (BAHIA, 2012a, grifo nosso).

Assim, do ponto de vista tributário, sendo idênticas a atividade realizada e a forma de distribuição das rendas dela provenientes, idênticas também serão as obrigações tributárias dela decorrentes.

Não há quaisquer obstáculos, ademais, para a inscrição de associações nos Cadastros de Contribuintes das Receitas Federal, Estadual ou Municipal.

#### **4.1.3 Da atenção ao princípio da impessoalidade**

Como já se demonstrou, por meio dos dados colhidos pela Senaes (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2012c), o número de grupos organizados na forma cooperativa é expressivamente inferior às outras formas associativas. Foi visto que, considerando as informações colhidas, em âmbito nacional, 51% dos empreendimentos de economia solidária adotam a forma associativa, enquanto apenas 9% deles encontram-se formalizados como cooperativas. Em algumas regiões, essa desproporção é ainda maior, como no caso da Região Nordeste. O relatório regional da Senaes, do mesmo período, aponta, para essa região, o percentual de 64% de associações, 6% de cooperativas e 28% de grupos informais. No caso da Região Norte, do total de empreendimentos identificados, 60,84% são associações, 9% são cooperativas e 25% mantêm-se na informalidade.

FLÁVIA ALMEIDA PITA

**Tabela 2 – Formas de organização da Região Nordeste**

Nordeste	Quantidade
Associação	6.153
Grupo informal	2.640
Cooperativa	586
Sociedade mercantil de capital e indústria	52
Outra	49
Sociedade mercantil por cotas de responsabilidade limitada	11
Sociedade mercantil em nome coletivo	7
<b>TOTAL</b>	<b>9.498</b>

Fonte: Elaborada pela autora.

**Tabela 3 – Formas de organização da Região Norte**

Norte	Quantidade
Associação	1.616
Grupo informal	681
Cooperativa	253
Outra	38
Sociedade mercantil de capital e indústria	38
Sociedade mercantil em nome coletivo	24
Sociedade mercantil por cotas de responsabilidade limitada	6
<b>TOTAL</b>	<b>2.656</b>

Fonte: Elaborada pela autora.

Assim, restringir o processo seletivo unicamente às cooperativas poderia significar direcioná-lo antecipadamente a um universo também ínfimo – infringindo desde já o princípio da impessoalidade. Em algumas regiões do país, especialmente em cidades do interior das regiões menos desenvolvidas, a restrição indicaria, mesmo, quase a dispensa do processo seletivo, já que, praticamente, se teria por certo o seu vencedor.

Correr-se-ia, aliás, o risco de o processo quedar inócuo, pela falta de participantes que reunissem as condições para dele participar – não obstante se constate

a existência de muitos grupos que, materialmente, atuam e ajudam a construir os ideais da economia solidária em todo país.

Os motivos relacionados justificariam e legitimariam a participação das associações de economia solidária no processo seletivo de que cuidava a hipótese concreta estudada.

## 4.2 Da possibilidade de grupos informais pelo poder público

Como já se demonstrou por meio dos dados colhidos pela Senaes, os números relativos às experiências em andamento no âmbito da economia solidária apontam, entretanto, para um expressivo percentual de grupos ainda na informalidade.

Seria possível, então, de modo a, de fato, contemplar a realidade, incluir os grupos informais no processo seletivo?

Já se identificam experiências de contratação entre o poder público e grupos informais. Um exemplo que se ressalta é o da aquisição de produtos para merenda escolar, nos termos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) do governo federal, disciplinado pela Lei nº 11.947/09. No seu art. 14, essa lei prevê a aquisição de gêneros alimentícios (à razão de 30% do total dos fundos provenientes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE) “diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas” (BRASIL, 2012d).

No âmbito do Estado da Bahia, também em vista da concretização das diretrizes indicadas pela Lei nº 11.947/09, identifica-se outro exemplo representativo, disciplinado pela Portaria nº 1.280/2011, da Secretaria da Educação daquele Estado, que instituiu:

[...] o processo de credenciamento de *agricultores e produtores familiares*, organizados em cooperativas, associações, organizados em grupos formais ou informais, através de entidades articuladoras, para a prestação de serviços relacionados ao fornecimento e a entrega de gêneros alimentícios para atendimento da merenda escolar na rede escolar pública nas Diretorias Regionais de Educação de Salvador (DIRECs 1A e 1B) da Secretaria da Educação do Estado da Bahia (SEC) (SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA, 2012a, grifo nosso)<sup>7</sup>.

O procedimento disciplinado pela mencionada portaria baiana prevê a participação, no processo de credenciamento com vistas à aquisição, pelo Estado, de gêneros alimentícios para merenda escolar, de cooperativas e associações, formalizadas ou não. No caso de grupos informais, no entanto, a legislação prevê a participação de “entidades articuladoras”, a que se atribui o caráter de “responsável

<sup>7</sup> Posteriormente, a Portaria nº 2.598/2012, da mesma secretaria, “considerando o êxito alcançado com a experiência do fornecimento de gêneros alimentícios da agricultura familiar nas DIREC 1A e 1B, amplia a experiência para as demais Diretorias Regionais de Educação (DIREC) do Estado” (SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA, 2012a).

técnica pela elaboração do projeto de venda de gêneros alimentícios da agricultura familiar para a alimentação escolar” e a quem cumprirá, conforme se pode inferir do respectivo edital<sup>8</sup>, assumir “a responsabilidade solidária com o cumprimento das obrigações decorrentes do termo de adesão” e mesmo a formalização da contratação:

5.1.1 O ato de inscrição para o processo de credenciamento se dará através de preenchimento de formulário/requerimento disponibilizado no endereço eletrônico <http://www.educacao.ba.gov.br> e importará na apresentação dos documentos solicitados, quais sejam: 1) *cópia e original de inscrição no CNPJ*; 2) Estatuto/Contrato Social Consolidado e Alterações Posteriores; 3) documentos pessoais dos associados-gerentes/presidentes de cooperativas ou associações, quais sejam: CPF-MF, RG.; 4) currículo (com atestados de capacidade técnica) da pessoa jurídica, acompanhado de relação de todos os agricultores, com cópia da declaração de aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) DAP principal ou extrato da DAP de cada agricultor participante; 5) cópia da ata de posse da atual diretoria da entidade registrada no respectivo cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídica ou registro similar; 6) documentação comprobatória de Serviço de Inspeção Sanitário, podendo ser Serviço de Inspeção Municipal (SIM) e adesão ao Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA), Serviço de Inspeção Estadual (SISP) e Serviço de Inspeção Federal (SIF); 7) *Declaração da Entidade Articuladora, assumindo a responsabilidade solidária com o cumprimento das obrigações decorrentes do termo de adesão* (SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA, 2012b, grifo nosso).

Assim, a “entidade articuladora” deverá corresponder à pessoa jurídica formal, já que a concretização da contratação, segundo o mencionado edital, ocorrerá por intermédio, necessariamente, de uma pessoa jurídica.

Outro exemplo de que se pode lançar mão – inclusive pela coincidência com as circunstâncias fáticas que motivaram o caso estudado – diz respeito à chamada pública realizada, em 2010, pela Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte (Setre), ainda do Estado da Bahia, para a seleção de “empreendimentos econômicos solidários do segmento alimento interessados em participar do processo pedagógico em comercialização e introdução ao comércio justo e solidário (cantina solidária)”.

O correspondente edital foi dirigido expressamente a empreendedores populares e de economia solidária, sendo indiferente a sua formalização, destinando-se “à cessão de uso de espaços públicos onde, sob o título de ‘Cantina Solidária’, comercializam-se produtos alimentícios”:

2.1.1 Para configurar um grupo como empreendimento popular, “EP”, basta apenas que o mesmo *seja um grupo informal, ou seja, não é necessário estar legalizado porém deve ter características voltadas para o associativismo*, ter no mínimo cinco componentes e que estas pessoas não sejam da mesma família.

<sup>8</sup> Edital nº 02/2011, igualmente disponível, ao lado dos demais instrumentos normativos da experiência, no site da Secretaria de Educação do Estado da Bahia (2012a)



2.1.2 Para configurar um grupo como empreendimento de economia solidária, “EES”, serão adotados os critérios de designação específicos do SENAES – Secretaria Nacional de Economia Solidária. Conforme este critério, os EES são instituições:

(a) Coletivas e supra familiares (*associações, cooperativas, grupos de produção, clubes de trocas etc.*), cujos participantes são trabalhadores dos meios urbano ou rural que exercem a autogestão das atividades e da distribuição dos seus resultados [...]

Ressalte-se, aliás, que os grupos de pessoas que desenvolvam atividade econômica, mas sem a devida formalização jurídica, não podem ser considerados excluídos, no direito brasileiro, do âmbito em que se travam relações jurídicas válidas.

Muito embora o direito brasileiro desestimule tais formas de organização – existindo entraves do ponto de vista formal e econômico que podem constituir obstáculos ao desenvolvimento produtivo do grupo, especialmente no que diz respeito às contratações com entes públicos, à regularidade tributária e ao acesso ao crédito –, é certo que, por exemplo, os grupos informais gozam de personalidade processual, podendo assumir a condição de sujeitos processuais, ativa e passivamente. É o que se conclui a partir do art. 12 do Código de Processo Civil:

Art. 12. Serão representados em juízo, ativa e passivamente:

[...]

VII – as sociedades sem personalidade jurídica, pela pessoa a quem couber a administração dos seus bens;

[...]

§ 2º – As sociedades sem personalidade jurídica, quando demandadas, não poderão opor a irregularidade de sua constituição.

É verdade, no entanto, que o Código Civil de 2012 inovou ao incluir, em seu texto, disciplina expressa acerca das chamadas sociedades não personificadas, de que tratou sob duas espécies distintas: a sociedade em comum e a sociedade em conta de participação.

Na medida em que “a sociedade adquire personalidade jurídica com a inscrição, no registro próprio e na forma da lei, dos seus atos constitutivos (arts. 45 e 1.150)” – art. 985 do Código Civil – (BRASIL, 2012c), tem a lei civil brasileira como sociedade não personificada aquela, justamente, que, não obstante constitua-se de fato como grupo de pessoas unidas por um objetivo econômico comum, ainda não tem seu ato constitutivo devidamente formalizado e inscrito.

A sociedade em conta de participação distingue-se da sociedade em comum porque naquela, na forma do art. 991 do Código Civil,

[...] a atividade constitutiva do objeto social é exercida unicamente pelo sócio ostensivo, em seu nome individual e sob sua própria e exclusiva responsabilidade, participando os demais dos resultados correspondentes (BRASIL, 2012c).

Muito embora ambas sejam sociedades não personificadas para a lei brasileira, no que diz respeito aos grupos constituídos sob os princípios da economia

solidária, pelas características já explicitadas no decorrer deste trabalho, obviamente representam interesse apenas as denominadas sociedades em comum, em que seus componentes demonstram participar, de maneira explícita, nas atividades realizadas pelo grupo.

Os arts. 986 a 990 do Código Civil (BRASIL, 2012c)<sup>9</sup> disciplinam a sociedade em comum, trazendo regras:

- das quais se subtede a desnecessidade de instrumento inscrito para a existência da sociedade, não obstante “os sócios, nas relações entre si ou com terceiros, somente por escrito” possam “provar a existência da sociedade”;
- que reconhecem a autonomia do patrimônio da sociedade, caracterizado como “patrimônio especial”, titulado de forma condominial pelos sócios (art. 988);
- que atribuem responsabilidade patrimonial, derivada das obrigações assumidas pela sociedade, ao patrimônio da sociedade e, ilimitadamente, aos patrimônios dos sócios.

Assim, a rigor, não há obstáculos jurídicos à contratação de grupos informais pelo Estado. À ausência de personalidade jurídica dos grupos pode ser contraposta a existência de personalidade processual e, especialmente, de regras legais disciplinadoras da responsabilidade patrimonial derivada das obrigações assumidas pelo grupo. Esses dois aspectos demonstram que o ente público poderá se resguardar, pelos meios jurídicos e judiciais de praxe – da mesma forma que o faria contratando com pessoa jurídica formal –, caso, por exemplo, se esteja diante de quebra contratual ou danos causados pelo grupo ao Estado ou aos usuários dos serviços eventualmente prestados pelo contratado.

Ademais, alternativas criativas podem, ainda, ser engendradas para que os obstáculos naturais sejam ultrapassados. A previsão de uma pessoa jurídica que sirva como intermediária da contratação (solução indicada pela experiência da Secretaria da Educação do Estado da Bahia) é uma delas. Ademais, exigências e peculiaridades adicionais contidas no respectivo edital de seleção – como a identificação de todos os componentes do grupo, vinculando-os individualmente como responsáveis pelas obrigações assumidas coletivamente; a formalização da contratação em nome de representante escolhido pelo grupo, detentor de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, na condição de empresário individual; ou a

<sup>9</sup> “Art. 986. Enquanto não inscritos os atos constitutivos, reger-se-á a sociedade, exceto por ações em organização, pelo disposto neste Capítulo, observadas, subsidiariamente e no que com ele forem compatíveis, as normas da sociedade simples.

Art. 987. Os sócios, nas relações entre si ou com terceiros, somente por escrito podem provar a existência da sociedade, mas os terceiros podem prová-la de qualquer modo.

Art. 988. Os bens e dívidas sociais constituem patrimônio especial, do qual os sócios são titulares em comum.

Art. 989. Os bens sociais respondem pelos atos de gestão praticados por qualquer dos sócios, salvo pacto expresso limitativo de poderes, que somente terá eficácia contra o terceiro que o conheça ou deva conhecer.

Art. 990. Todos os sócios respondem solidária e ilimitadamente pelas obrigações sociais, excluído do benefício de ordem, previsto no art. 1.024, aquele que contratou pela sociedade” (BRASIL, 2012c).

exigência de termo em que se reconheça a existência de sociedade em comum, firmado por todos os seus participantes – podem minimizar os riscos existentes para o ente público contratante.

É de todo importante acentuar, no entanto, que é desejável que políticas públicas que envolvam a possibilidade de contratação de grupos informais devam, igualmente, prever mecanismos públicos de incubação dos empreendimentos, disponibilizando-lhes a participação em processos educativos que lhes possibilitem o fortalecimento das características solidárias, o aprimoramento dos processos produtivos, a compreensão dos mecanismos jurídicos que regulam suas atividades e, afinal, a conveniente constituição da pessoa jurídica formal.

## 5 Breves apontamentos sobre a forma jurídica da disponibilização do espaço público a particulares: permissão de uso

No caso concreto que inspirou o presente trabalho, ainda uma última questão preocupava os gestores públicos envolvidos: “Qual seria a forma jurídica mais adequada a reger a cessão do espaço público aos grupos de economia solidária?”.

Os espaços públicos destinados à multicitada “cantina”, ressalte-se, eram cedidos a particulares considerando a forma jurídica da concessão de uso de bem público.

Seria também esse o *status* jurídico adequado para o que se está a propor?

A rigor, são três as principais formas pelas quais o poder público pode afetar a particulares o uso de bens públicos, explorando-os exclusivamente: a *autorização*, a *permissão* e a *concessão*.

São todas elas formas de atribuir a um particular o uso exclusivo de bens públicos. O elemento fundamental a distingui-las é o grau de precariedade, sendo a forma mais precária a *autorização*<sup>10</sup>, e a menos, a *concessão*.

Tratando a *autorização* de forma precaríssima e excepcional de uso do bem de público, que não atenderia aos fins do que se está a propor, a questão resume-se à comparação entre as figuras da *concessão* e da *permissão*.

A *concessão* é *contrato bilateral*, isto é, o poder público assume tanto direitos quanto deveres perante o concessionário. Assim, por exemplo, ao extinguir a *concessão*, antes do prazo estabelecido no contrato público, pode incorrer o Estado na obrigação de indenizar o concessionário pelos prejuízos disso decorrentes. Outra característica marcante nas concessões é a sua peculiar forma de remuneração, por meio de tarifas pagas pelo público a quem o serviço é prestado.

A *permissão*, por sua vez, é “ato unilateral, precário, gratuito ou oneroso, pelo qual a Administração Pública faculta ao particular a execução de serviço público ou a utilização privativa de bem público por terceiros” (DI PIETRO, 1999, p. 118).

<sup>10</sup> Concede-se autorização, por exemplo, a particular interessado em ocupar de forma anormal uma via pública, para o transporte de equipamento de grandes proporções, em data determinada.

Como já insistentemente se acentuou no curso destas razões, os grupos que atuam dentro dos princípios da economia solidária não possuem as características dos empreendimentos capitalistas, em especial não têm como finalidade maior a lucratividade.

Suas atividades devem se curvar a práticas democráticas de gestão, aos ideais de comércio justo, consumo consciente, proteção ao meio ambiente, o que as coloca em situação de “desvantagem”, considerando os valores praticados no mercado, segundo as características do empreendedorismo capitalista.

Trata-se de iniciativas novas, que trabalham com conceitos e práticas em construção e que reúnem pessoas de regra excluídas do acesso à educação de qualidade.

Tais características, contrastadas com a responsabilidade que o Estado simultaneamente assume perante o público atendido pela mencionada “cantina”, parece indicar que a disponibilização do bem público deva ser circunscrita a maiores cautelas, sobretudo com a possibilidade mais ampla de retomada do bem, na hipótese de perda de qualidade do serviço nele desenvolvido, deixando de atender ao interesse público.

É a permissão de uso, portanto, pela sua maior precariedade e pelo seu caráter unilateral, a forma que se entendeu mais adequada, especialmente porque, ainda, no caso concreto do qual partiu esta investigação, inexistia, à época, a garantia de um mecanismo de incubação disponível ao grupo selecionado, capaz de acompanhar suas atividades, suprimindo as deficiências decorrentes de sua provável fragilidade.

Considerando que a permissão de uso incluía-se dentro de uma política de fomento à economia solidária e tomando as características de fragilidade e hipossuficiência dos empreendimentos dessa natureza, entendeu-se, ainda, que a permissão de uso deveria ser gratuita, exigindo-se do permissionário apenas a assunção dos gastos que do uso do bem resultarem (basicamente os decorrentes do fornecimento de água e energia elétrica).

## **6 Conclusões: extraindo o geral das particularidades do caso concreto analisado**

A experiência concreta, que sugestionou as considerações elencadas neste trabalho, está a demonstrar que a economia solidária já é uma realidade para a Administração Pública brasileira, que tem assumido a responsabilidade, diante do que se pode extrair da própria Constituição Federal e das escolhas políticas já efetivadas pelo Poder Legislativo e pelos gestores públicos nas diversas esferas da Federação, de apoiar e estimular empreendimentos que nela se inserem, por adotarem valores como autogestão, cooperação, solidariedade, respeito à natureza, promoção de dignidade, valorização do trabalho humano e democracia.

Em vista da vulnerabilidade dos grupos que atuam dentro dos princípios da economia solidária, de regra originários das camadas mais pobres e, por isso, com menos acesso à informação e à formação escolar, o papel do Estado é mesmo imprescindível, na medida em que tais grupos concorrerão, em grande desigualdade, com empresas organizadas sob as práticas individualistas e agressivas da economia de escala capitalista.

O regime jurídico e a prática vigentes, no âmbito das contratações públicas, devem, então, ser repensados, especialmente considerando que uma via importante para estímulo de grupos dentro das características da economia solidária pode ser incluí-los, de maneira privilegiada, entre os fornecedores de serviços e bens ao Estado.

Dessa forma, são legítimos e mesmo desejáveis processos seletivos públicos, para fornecimento de bens e serviços ao Estado, ou para a exploração de patrimônio público, que se destinem de maneira privilegiada a grupos de economia solidária, constituindo verdadeiras políticas afirmativas que têm o condão de concretizar os objetivos constantes do art. 3º da Constituição Federal.

Considerando as características dos grupos que atuam na economia solidária, contratações de tal ordem podem, e devem, prever a possibilidade de ter como contratados grupos formais, organizados sob a forma de cooperativas e associações, e mesmo grupos informais, sendo muito importante o concomitante acompanhamento educativo e consultivo dos empreendimentos contratados, por meio, por exemplo, de processos de incubação, levados à frente pelo próprio poder público ou por ele estimulados e apoiados.

No caso específico da exploração de espaços públicos por grupos de economia solidária, para o desempenho de atividades econômicas, de regra a forma jurídica mais adequada é a da permissão de uso de bem público, preferencialmente de caráter gratuito, já que a hipótese de regra corresponderá à concretização de política de fomento à economia solidária, destinada a amparar empreendimentos organizados pelas camadas mais fragilizadas e hipossuficientes da população.

## **THE SOLIDARITY ECONOMY AND THE STATE: LESSONS LEARNED FROM AN ACTUAL CASE**

**Abstract:** In this article a concrete experience – a selection process exclusively focused on cooperatives and associations organized under the principles of solidarity economy, seeking the permission to use public space for the installation of a “canteen” – is used as an example to address the Brazilian State role as a driver of development process of such types of productive arrangements, and also to deal with legal issues peculiar to government contracts aimed at fostering solidarity economy, such as the possibility of contracting with associations and informal groups. It seeks to demonstrate, in conclusion, that, due to vulnerability of groups that operate within the

principles of solidarity economy, the State occupies the indispensable role of alleviating the imbalance in competition with companies organized under the individualistic and aggressive practices of the capitalist economy of scale, even in order to include them, in a privileged way, between the suppliers of goods and services to the State.

**Keywords:** government contract; associations; informal groups.

## Referências

- BAHIA. Decreto nº 6.284, de 14 de março de 1997 (Regulamento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços do Estado da Bahia). Disponível em: <[http://www.sefaz.ba.gov.br/geral/arquivos/download/ricms97\\_sem\\_notas.pdf](http://www.sefaz.ba.gov.br/geral/arquivos/download/ricms97_sem_notas.pdf)>. Acesso em: 25 de ago. 2012a.
- BAHIA. Lei nº 12.368, de 13 de dezembro de 2011. Disponível em: <<http://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/1030376/lei-12368-11>>. Acesso em: 25 de ago. 2012b.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm)>. Acesso em: 25 ago. 2012a.
- BRASIL. Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5764.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5764.htm)>. Acesso em: 25 de ago. 2012b.
- BRASIL. Lei nº 10.046, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil Brasileiro). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm)>. Acesso em: 25 ago. 2012c.
- BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009 Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm)>. Acesso em: 25 de ago. 2012d.
- BRASIL. Lei nº 12.690, 19 de julho de 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12690.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12690.htm)>. Acesso em: 25 de ago. 2012e.
- CARVALHO, R. J. de K. e. As entidades abertas de previdência complementar sem fins lucrativos e o novo Código Civil. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, n. 830, p. 417-439, dez. 2004.
- DI PIETRO, M. S. Z. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquias, terceirização e outras formas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- ESPÍRITO SANTO. Lei nº 8.256, de 16 de janeiro de 2006. Disponível em: <[http://www.fbes.org.br/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=132&dir=DESC&order=hits&Itemid=99999999&limit=10&limitstart=0](http://www.fbes.org.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=132&dir=DESC&order=hits&Itemid=99999999&limit=10&limitstart=0)>. Acesso em: 25 ago. 2012.
- ESTADO DE SÃO PAULO. Lei nº 14.651, de 15 de dezembro de 2011. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2011/lei-14651-15.12.2011.html>>. Acesso em: 25 de ago. 2012.
- ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Lei nº 5.315, de 17 de novembro de 2008. Disponível em: <<http://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/87667/lei-5315-08>>. Acesso em: 25 de ago. 2012.
- FORMENTINI, F.; FORNASIER, M. Economia solidária e direitos de cidadania: a educação para a participação democrática através do exercício da autogestão. *Diritto & Diritti*, p. 1-18, jul. 2009. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/52842594/artigo-ES>>. Acesso em: 20 jan. 2012.
- LOMAR, M. C. P. O Cooperativismo e a economia solidária: discutindo o marco legal. In: INCUBADORA TECNOLÓGICA DE COOPERATIVAS POPULARES DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO; NÚCLEO DE GESTÃO DA ITCP-USP et al. (Org.). *A gestão da autogestão na economia solidária: contribuições iniciais*. São Paulo: ITCP-USP, 2007. p. 50-66.

- MATO GROSSO. Lei nº 8.936, de 17 de julho de 2008. Disponível em: <[http://www.itcp.coppe.ufrj.br/rede\\_gestores/pdfs/estaduais/MT.pdf](http://www.itcp.coppe.ufrj.br/rede_gestores/pdfs/estaduais/MT.pdf)>. Acesso em: 25 ago. 2012.
- MATO GROSSO DO SUL. Lei nº 3.039, de 5 de julho de 2005. Disponível em: <[http://www.itcp.coppe.ufrj.br/rede\\_gestores/pdfs/estaduais/MS.pdf](http://www.itcp.coppe.ufrj.br/rede_gestores/pdfs/estaduais/MS.pdf)>. Acesso em: 25 ago. 2012.
- MELO, M. de. O princípio da igualdade à luz das ações afirmativas: o enfoque da discriminação positiva. *Revista de Direito Constitucional*, São Paulo, n. 42, jan./mar. 2003.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. A economia solidária no Ministério do Trabalho e Emprego. Disponível em: <[http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/secretaria\\_nacional\\_mte.asp](http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/secretaria_nacional_mte.asp)>. Acesso em: 4 ago. 2012a.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. O que é economia solidária. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/o-que-e-economia-solidaria.htm>>. Acesso em: 4 ago. 2012b.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Sistema nacional de informações em economia solidária. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/sistema-nacional-de-informacoes-em-economia-solidaria/>>. Acesso em: 4. ago. 2012c.
- NUNES, D. *Incubação de empreendimentos de economia solidária*. São Paulo: Anna-blume, 2009.
- PERNAMBUCO. Lei nº 12.823, de 6 de junho de 2005. Disponível em: <<http://legis.alepe.pe.gov.br/arquivoTexto.aspx?tiponorma=1&numero=12823&complemento=0&ano=2005&tipo=>>>. Acesso em: 25 ago. 2012.
- RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 13.839, de 5 de dezembro de 2011. Disponível em: <[http://www.sdr.rs.gov.br/upload/20120314161251lei\\_13.839\\_2011\\_economia\\_da\\_cooperacao.pdf](http://www.sdr.rs.gov.br/upload/20120314161251lei_13.839_2011_economia_da_cooperacao.pdf)>. Acesso em: 25 de ago. 2012.
- SANTA CATARINA. Lei nº 14.830, de 11 de agosto de 2009. Disponível em: <<http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2009/014830-011-0-2009-001.htm>>. Acesso em: 25 ago. 2012.
- SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. Agricultura familiar. Disponível em: <<http://www.educacao.institucional.ba.gov.br/node/2154>>. Acesso em: 25 ago. 2012a.
- SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. Portaria nº 1.280, de 18 de fevereiro de 2011. Disponível em: <<http://escolas.educacao.ba.gov.br/legislacao-alimentacao>>. Acesso em: 25 ago. 2012b.
- SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. Edital nº 2, de 21 de fevereiro de 2011. Disponível em: <<http://institucional.educacao.ba.gov.br/credenciamento-agriculturafamiliar>>. Acesso em: 25 ago. 2012c.
- SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. Portaria nº 2.598, de 8 de março de 2012. Disponível em: <<http://escolas.educacao.ba.gov.br/legislacao-alimentacao>>. Acesso em: 25 ago. 2012d.
- SINGER, P. *Introdução à economia solidária*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.