

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN 2595-5667

The background of the cover is a photograph of the National Congress of Brazil (Câmara dos Deputados) building in Brasília. The building is characterized by its modern architecture, featuring two prominent, tall, rectangular towers and a large, curved, white structure. The scene is captured during the day, with a clear sky and some vehicles visible in the foreground.

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANO Nº 03 – VOLUME Nº 01 – EDIÇÃO Nº 02 - JUL/DEZ 2018

ISSN 2595-5667

**Rio de Janeiro,
2018.**

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

LAW JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

Conselho Editorial:

- Sr. Alexander Espinosa Rausseo, Universidad Central de Venezuela, Venezuela
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla, Sevilha, Espanha.
Sr. Luis Guillermo Palacios Sanabria, Universidad Austral de Chile (UACH), Valdivia, Chile.
Sr. Mustafa Avci, University of Anadolu, Turquia
Sr. Adilson Abreu Dallari, Pontificia Universidade Católica, PUC/SP, Brasil.
Sr. Alexandre Veronese, Universidade de Brasilia, UNB, Brasil.
Sr. Carlos Ari Sundfeld, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil.
Sr. Daniel Wunder Hachem, Universidade Federal do Paraná, UFPR, Brasil.
Sra. Isa Filipa António, Universidade do Minho, Braga, Portugal, Portugal
Sra. Maria Sylvia Zanella di Pietro, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Sra Marina Rúbia Mendonça Lôbo, Pontificia Universidade Católica de Goiás, Goiás, Brasil.
Monica Sousa, Universidade Federal do Maranhão
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil LTDA, UNIBRASIL, Brasil.
Sr. Vladimir França, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN, Brasil.
Sr. Thiago Marrara, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Sr. Wilson Levy Braga da Silva Neto, Universidade Nove de Julho, UNINOVE, Brasil.

Avaliadores:

- | | |
|---|--|
| Prof. Alexandre Santos de Aragão, UERJ. | Prof. Phillip França, PUC-RJ. |
| Sr. Bruno Santos Cunha, USP. | Sr. Márcio Felipe da Cunha, UFF. |
| Sr. Ciro Galvão, USP. | Sra. Marina Rúbia de Carvalho, PUC-GO. |
| Prof. Henrique Cardoso, UFS. | Sandro Alves Simões, CESUPA. |
| Profa. Irene Nohara, Mackenzie. | Victor Aguiar Jardim de Amorim, IDP. |
| Prof. Jamir Ribeiro, UFJF. | Wilson Braga da Silva Neto, UNINOVE. |

Diagramação e Layout:

- Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, UFRRJ.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	005
Emerson Affonso da Costa Moura	
OS INFLUXOS DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015 NO PROCESSO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO: O DEVER DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA OBSERVAR PRECEDENTES VINCULANTES	006
Ingrid Bispo dos Santos	
GESTÃO DO JUDICIÁRIO E GESTÃO DA QUALIDADE: UMA QUESTÃO DE PRINCÍPIOS. 063	
José Paiva, Alex Pizzio	
DESTINAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS NA AMAZÔNIA: DISCRICIONARIEDADE ENTRE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E CRIAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NUMA ÁREA SOB PRESSÃO AGROPECUÁRIA	095
Ronaldo Pereira Santos, Neuton Alves de Lima	
ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NA ADMINISTRAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SAÚDE: EFICIÊNCIA E SEU INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL A SAÚDE	119
Laura Jane Ribeiro Garbini Both, André Rodrigues Meneses	
A CONTRIBUIÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO COMBATE À CORRUPÇÃO: EVOLUÇÃO NORMATIVA E PERSPECTIVA INTERNACIONAL	135
Monica Sousa, Alex Bruno Canela Vilela	
O PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA COMO OBSTÁCULO À ANULAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS	161
Marina Rúbia Mendonça Lôbo de Carvalho, Andressa Guimarães Freire	
O POVO COMO FISCAL DA LEI: A IMPORTÂNCIA DO ACESSO À INFORMAÇÃO PARA O CONTROLE POPULAR DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	190
Vanessa Oliveira de Queiroz	
COMPLIANCE NAS EMPRESAS ESTATAIS: APLICAÇÃO DA LEI 13.303/2016	221
Luiza Cadar Almeida Machado Rabelo	
O PACTO FEDERATIVO E ECONOMIA SOCIAL E SOLIDÁRIA NO BRASIL	240
José Francisco Siqueira Neto, Daniel Francisco Nagao Menezes	

PACTO FEDERATIVO E ECONOMIA SOCIAL E SOLIDÁRIA NO BRASIL⁴⁵

FEDERATIVE PACT AND SOCIAL AND SOLIDARITY ECONOMY IN BRAZIL

JOSÉ FRANCISCO SIQUEIRA NETO

Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo. Professor titular e professor do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie

DANIEL FRANCISCO NAGAO MENEZES

Pós doutor em Direito pela Universidade São Paulo. Doutor em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

RESUMO: O artigo analisará a formulação de políticas públicas em Economia Social e Solidária no Brasil. O texto analisará as políticas públicas em seus três níveis (Federal, Estadual e Municipal), as competências de cada um desses níveis e, as formas como elas se relacionam, buscando apontar medidas para o aperfeiçoamento das políticas públicas no Brasil. Será abordado um viés crítico à estrutura das políticas públicas de ESS no Brasil as quais, não são integradas entre as várias instituições públicas o que acaba por torna-las ineficazes especialmente pelo fato de buscarem somente a geração de trabalho e renda e não se tornarem instrumentos de mudanças estruturais. O método de pesquisa utilizado foi a revisão bibliográfica.

PALAVRAS-CHAVES: Pacto Federativo; Economia Solidária; Economia Social; Políticas Públicas; Desenvolvimento Econômico.

ABSTRACT: The article will analyze the formulation of public policies in Social and Solidarity Economy in Brazil. The text will analyze the public policies at its three levels (Federal, State and Municipal), the competences of each of these levels and the ways in which they relate, seeking to point out measures for the improvement of public policies in Brazil. A critical bias will be addressed to the structure of ESS public policies in Brazil, which are not integrated among the various public institutions, which ends up rendering them ineffective, especially because they seek only the generation of work and income and do not become instruments of structural changes. The research method used was the bibliographic review.

KEYWORDS: Federative Pact; Solidarity economy; Social Economy; Public policy; Economic development

⁴⁵ Artigo decorrentes das pesquisas realizadas dentro do Projeto de Pesquisa “(Re)construindo o Direito Cooperativo Latino Americano - Criando uma matriz teórica e institucional para a América Latina”, apoiado e financiado pelo CNPQ/SESCOOP (Projeto 402885/2018-0 CHAMADA CNPQ/SESCOOP Nº 07/2018 - Faixa B)

I. INTRODUÇÃO

O Brasil, segundo a Constituição Federal de 1988, é um país composto por uma federação de estado e, também municípios, que compõe a União. Trata-se do único caso no mundo em que é reconhecida autonomia política e econômicas aos municípios, transformando-os em entes federativos, assim como os Estados.

Isto resulta que no país existentes três níveis federais, União, Estado e Municípios, completamente autônomos e independentes entre si. Isto é, não existe hierarquia entre o poder federal, o estadual e o municipal. A fim de evitar a existência de conflito entre os entes federados e promover a cooperação entre os três níveis, a Constituição Federal estabeleceu o que chama de regras de competência que, nada mais é do que a definição do que cada ente federado tem a obrigação de realizar.

Surge aqui o problema de pesquisa, qual seja: As políticas públicas de promoção e regulação da Economia Social e Solidária são de competência material e legislativa de qual ente federado?

A hipótese a ser investigada é que por existir uma completa ausência de definição de conceitos teóricos usados na Economia Social e Solidária existe uma dificuldade, até hoje não superada pelo poder público, de compreender o que é Economia Social e Solidária. Sem compreender claramente o significado, não há como classificar a Economia Social e Solidária dentre as regras rígidas de divisão de competência da Constituição Federal.

Com isso, surge a dúvida se a obrigação de regular a Economia Social e Solidária é da União, dos Estados e dos Municípios ou ainda, se é comum a todos eles.

O problema é encontrado na prática ao observar a inexistência de legislação federal sobre o tema, nos Estados somente serem encontradas legislações genéricas sobre o assunto e, nos municípios não passarem de 200 leis municipais sobre a questão, em um contexto de mais de seis mil municípios e, sendo a maior de natureza genérica.

O texto, buscará contextualizar o problema de pesquisa, via revisão bibliográfica e, apontar qual ente federado (União, Estado e Municípios) é o responsável por legislar e executar as políticas públicas de Economia Social e Solidária.

II. AS REGRAS JURÍDICAS DE COMPETÊNCIA

No Brasil a federação originou-se da determinação do governo central, oriundo das exigências das elites locais, a muito cerceadas pela concentração de forças do regime monárquico. A formação implantada de cima para baixo, modelo de desfragmentação, dotou-se de estrutura organizacional já conhecida pela classe política: estados dotados de poderes Executivo, Legislativo e Judiciário próprios; Constituições estaduais e poder de regulamentação própria. Ocorreu uma verdadeira descentralização, devido à dificuldade em se governar unitariamente, dividiu-se o país, fato distinto do que ocorreu na América do Norte, especialmente Estados Unidos, onde houve uma agregação entre os Estados, visando compor uma nação.

O Brasil tem como forma de Estado o federalismo, que consiste a distribuição interna em entes autônomos, mas não independentes, sendo regidos pela constituição pátria. Entre a União, os Estados e Municípios existem separação de competências, tanto administrativas quanto legislativas.

Quanto a moderação de poderes entre os entes federados, os constituintes criaram técnicas para separar as funções de cada ente federado, havendo, não rara às vezes, confusão acerca dos assuntos que cabem a cada membro da República Federativa do Brasil. Isto faz com que inúmeras ações cheguem, ao guardião da constituição visando à declaração de inconstitucionalidade de determinadas leis.

Os entes federados têm, como princípios básicos, o princípio da autonomia e o princípio do equilíbrio entre as pessoas políticas de Direito Público Interno. O art.18 da Constituição Federal prega que “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos *autônomos*, nos termos desta Constituição”.

Esse princípio é resultado da forma de Estado adotada no Brasil, o chamado Federalismo, princípio esse que promove a descentralização política por meio da repartição de competências previstas na Constituição. Deste modo temos um poder central (União) dotado de poderes, os entes federativos típicos (Estados-membros) de igual modo com suas atribuições e os entes federativos atípicos (Municípios e Distrito Federal) com outras competências.

O Pacto federativo pode ser definido como a união dos entes federados dotados de autonomia e submetidos ao poder central e soberano. Assim, há uma clara cooperação entre os

entes formadores do Estado, visto que a união promove, dentro da autonomia de cada ente federativo, o desenvolvimento através da descentralização.

A Constituição brasileira de 1988 traz a liberdade para criação normativa, porém, desde que se enquadrem nas matérias elencadas do próprio texto constitucional e é claro, não vão contra a própria Carta Magna, respeitando a hierarquia legal. A autonomia entre tais entes é baseada na não invasão entre as competências, evitando assim que interesses locais possam ser justificativos para legislar assuntos de interesse geral.

Em síntese cada ente possui suas competências, não podendo um invadir a alçada do outro, para que não haja assim a inconstitucionalidade dos atos de cada um destes entes, lembrando que todos devem se submeter ao que reza a Constituição, que resguarda a separação de competências. Mostrando dessa maneira um claro respeito ao princípio supracitado do equilíbrio entre as pessoas políticas de Direito Público Interno.

As competências federativas são parcelas atribuídas, pela soberania do Estado Federal, aos entes políticos, permitindo-lhes tomar decisões, no exercício regular de suas atividades, dentro do círculo pré-traçado pela Constituição da República. O exercício harmônico dessas atribuições é responsável pela manutenção do pacto federativo, pois entidade não pode adentrar o campo reservado à outra, praticando invasão de competências.

A competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões e realizar suas funções. A repartição na Constituição brasileira de 1988 aborda as competências legislativas (para legislar) e as materiais (de ordem administrativa).

A Competência material pode assim ser dividida:

- a) Competência exclusiva (art. 21da CF); • Competência geral da União (vedada a delegação para qualquer outro ente da Federação). É consideravelmente ampla, abrange temas que envolvem o exercício de poderes do Estado soberano, ou que, por razões de segurança e eficiência, devem ser objeto de atenção do governo central. Exemplo desse tipo de competência: Atribui-se à União a função de manter relações com Estados estrangeiros, emitir moeda, administrar a reserva cambial, instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, manter e explorar serviços de telecomunicações, organizar, manter e executar a inspeção do trabalho, conceder anistia, entre outros.

- b) Competência comum (também chamada de cumulativa ou paralela) (art. 23 da CF). Compartilhada entre a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios (trata de atividades e serviços). A finalidade da competência comum é conjugar esforços, coordenando-se as ações das pessoas políticas com vistas à obtenção dos fins determinados pela CF de forma mais satisfatória. Exemplo: Proteção do meio ambiente e combate à poluição, melhora das condições habitacionais e de saneamento básico, proteção de obras de arte, sítios arqueológicos, paisagens naturais notáveis e monumentos, etc.

Já a competência de legislar assim se divide:

- a) Competência privativa (art. 22 da CF); da União (autorizada a delegação aos Estados-membros e Distrito Federal em questões específicas – parágrafo único) Exemplo: Regime dos portos e navegação, desapropriação, diretrizes e bases da educação, comércio exterior e interestadual etc;
- b) Competência concorrente (art. 24 e parágrafos da CF). É compartilhada entre a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios (A União elabora as normas gerais e os demais entes federados as normas especiais). Também é chamada de condomínio legislativo, abrange matérias como o direito tributário e financeiro, previdenciário e urbanístico, assistência jurídica, defensoria pública, etc. A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrária. Exemplo: Florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição
- c) Competência suplementar (art. 24, §2º da CF). Garante a harmonia do pacto federativo na medida em que a inércia da União não impede que os Estados e o Distrito Federal exerçam suas prerrogativas constitucionais, legislando sobre normas gerais e especiais, preenchendo os claros e as lacunas legais. Exemplo: proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico.
- d) Competência reservada, remanescente ou residual (art. 25 e parágrafos da CF). Atribuiu-se aos Estados o poder de auto-organização. São reservadas aos Estados as

competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal. Exemplo: A competência residual do Estado abrange matérias orçamentárias, criação, extinção e fixação de cargos públicos estaduais, autorizações para alienação de imóveis, organização administrativa, judiciária e do Ministério Público, da Defensoria e da Procuradoria-Geral do Estado.

Há também a Competência exclusiva e suplementar do Município (art. 30 da CF). A essência da competência legislativa do Município está na possibilidade de auto organizar-se por meio da Lei Orgânica e caracteriza-se pelo princípio da predominância do interesse local. Exemplo: Exploração da atividade de estabelecimento comercial, expedindo alvarás ou licenças para regular seu funcionamento. Exemplo: Instituir e arrecadar tributos de sua competência, organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o transporte coletivo, que tem caráter essencial, etc.

III. O QUE É ECONOMIA SOLIDÁRIA

Discutir a evolução da Economia Social e Solidária é um desafio e se equipara a contar a história do próprio homem e da forma com lida com a escassez de riquezas necessária para manutenção das condições mínimas de vida em todos os países.

Como teoria econômica, a Economia Social e Solidária tem sua primeira sistematização na Europa no que podemos denominar de cooperativismo revolucionário, cujas bases foram os socialistas utópicos, assim nomeados por Karl Marx para diferenciá-los dos socialistas científicos. Segundo Martin Buber, esses lutavam *“pelo máximo de autonomia comunitária possível, dentro de uma reestruturação da sociedade”* (BUBER; 1945, p. 27).

Dentre os socialistas utópicos encontramos três pares de pensadores divididos em gerações históricas, o primeiro Saint-Simon e Fourier que nasceram antes da revolução francesa e faleceram antes de 1848; o segundo Owen e Proudhon que morreram entre 1848 e 1870 e finalmente, a terceira geração composta por Kropotkin e Landauer nascidos após 1870 e falecidos pouco depois da primeira guerra mundial.

Os pensadores da primeira fase contribuíram com um único pensamento construtivo, Proudhon e seus sucessores realizaram a ampla síntese desse pensamento anterior. Na Inglaterra e nos Estados Unidos várias comunidades ou aldeias cooperativas foram criadas no século XIX, mas não conseguiram manter-se por mais de alguns anos, as numerosas experiências de

cooperativas operárias lideradas pelo movimento sindical inglês, após vários êxitos e avanços democráticos, foram extintas pela feroz reação da classe patronal e pela declarada hostilidade do governo.

A mais famosa cooperativa de consumo, a cooperativa dos Pioneiros Equitativos de Rochedale, estabeleceu uma carta de princípios que até hoje inspira o cooperativismo e sua legislação a nível mundial, história esta, a qual não entrarei aqui tendo em vista a notoriedade dos feitos heroicos de Rochedale.

Contudo, devo chamar a atenção sobre o fato que os empreendimentos de economia social surgem geralmente em núcleos isolados, sob o impulso de uma dinâmica socioeconômica fruto de crises econômica. Como as crises não são idênticas e os atores e promotores também diferem de uma geração para outra, as diversas ondas de economia social têm personalidades diversas. Na antiga economia social europeia destacam-se três momentos.

As décadas de 30 e 40 do século XIX, marcadas por um novo tipo de regulação do trabalho, de corporativo se transformou em concorrencial, viram nascer sociedades de socorro mútuo, balcões alimentícios e cooperativas de produção. Criadas por operários ou por artesãos que se negavam a se transformar em proletários, essas iniciativas tentavam amenizar os sofrimentos trazidos pelos acidentes, pelas doenças e pela morte. A partir de 1848, no entanto, a repressão se abateu sobre estas associações. A grande crise dos anos 1873-1895 leva à modernização e a investimentos pesados na agricultura e nos recursos naturais. As cooperativas agrícolas e de poupança foram as soluções de sobrevivência encontradas pelos pequenos produtores.

Na França, as associações foram reconhecidas legalmente somente em 1901, mas foram restritas a trocas não monetárias, a menos que estivessem ligadas à ação dos poderes públicos. A depressão econômica de 1929, provocada por uma crise da regulação concorrencial, após a II Guerra Mundial levou a uma intervenção do Estado, dentro das propostas keynesianas, implantando políticas econômicas e sociais. Mas antes disto as cooperativas de consumo e de habitação se constituíram numa das soluções trazidas pelos operários.

Após a II Guerra Mundial, a economia não monetária (doméstica e de reciprocidade) tinha ficado marginalizada pela expansão do mercado e pela estatização das iniciativas associativas mais dinâmicas, ocorrendo a separação entre o social, o econômico e o político. A reação contra os efeitos nefastos do capitalismo só pôde acontecer dentro de subconjuntos distintos, uns pertencentes à economia de mercado e outros à economia de não mercado (economia alternativa).

Mas este quadro mudou a partir da segunda metade da década de 70 do século XX. Uma nova crise do sistema capitalista (choque do petróleo) trouxe por consequências, o desemprego e o fechamento de empresas e criou-se um quadro dramático para a classe trabalhadora. Floresceu então, a partir de 1977 e até 1984, uma série de iniciativas para salvar ou criar empregos, através de empresas autogeridas pelos próprios trabalhadores e isto com o apoio de alguns sindicatos progressistas.

Por outro lado, os inúmeros movimentos sociais e étnicos trouxeram uma nova visão do social, da sua relação com o econômico e da relação do homem com o meio ambiente. A queda do muro de Berlim, símbolo do fim de uma utopia, levou à produção de novas utopias compostas por comunitarismo, ecologismo, solidariedade e voluntarismo. A partir dessa nova onda de economia social, surgiu nos anos 80, uma “nova literatura” a seu respeito não só na Europa e na América do Norte, mas, também, na América Latina.

Numerosos pesquisadores, que formaram a escola de Cornell (Estados Unidos), liderados pelo checo Yaroslav Vaneck, desenvolveram uma teoria econômica da autogestão. Esses pesquisadores se debruçaram para compreender o movimento operário que transformava as empresas falidas em empresas autogeridas, mas também pela formação de inúmeras cooperativas de trabalho, desenvolvendo o ponto central da Economia Social e Solidária: a autogestão.

No limiar do século XX, a Economia Social começou a apresentar sinais de debilitamento. De um lado, o movimento operário perdeu aos poucos o seu élan mobilizador, por motivos contrapostos: ao mesmo tempo em que os duros confrontos com as forças dominantes minavam a resistência dos trabalhadores, seu ardor era afetado pelo avanço inelutável das relações capitalistas e por novas vias de saída, como a migração ao ultramar e a mobilidade ocupacional ascendente, favorecida pela expansão do mercado de trabalho. De outro lado, a Economia Social sofreu um processo de assimilação ao regime dual Estado-mercado. À medida que o mercado e o Estado foram assumindo suas funções de geração de riqueza e de assistência social, a solidariedade de tipo associativo recuou para um papel subsidiário. A institucionalização da Economia Social engendrou sua fragmentação e perda de unidade.

As mutualidades, sob controle do Estado, foram relegadas à função de dispositivos complementares dos sistemas de seguridade social. As cooperativas lançaram-se na economia de mercado, curvando-se para isso a seus preceitos e às formas mais adaptadas à sua

sobrevivência nesse ambiente competitivo. Essas tendências, aliadas a processos de especialização e tecnificação dos organismos da Economia Social, resultaram no sufocamento gradual da sua dimensão política e combativa. Para tal arrefecimento colaborou enfim o menosprezo das facções que passaram a dominar o movimento operário, à custa do refluxo das correntes libertárias e de suas propostas de auto-organização.

III.1. A ORIGEM DOS CONCEITOS

Quais as terminologias usadas na Economia Social e Solidária? Esta é uma pergunta fundamental para prosseguirmos neste estudo. Se vamos discutir a evolução da ESS é necessária a definição de seus conceitos para a compreensão de seus limites.

Em França, para André Guélin, o rótulo de “*économie sociale*” é praticamente indefinível pois, durante mais de um século serviu para referir-se a diversas realidades. Registre-se que no século XIX todas as tendências políticas embarcaram nesta nova proposta, tanto socialistas, como social-cristãos e, mesmo os liberais, sensibilizados com o custo humano da revolução industrial, criticaram a ciência econômica por não integrar a dimensão social.

Quanto à definição atual da Economia Social, segundo o mesmo autor, “*ela é composta de organismos produtores de bens e serviços, colocados em condições jurídicas diversas no seio das quais, porém, a participação dos homens resulta de sua livre vontade, onde o poder não tem por origem a detenção do capital e onde a detenção do capital não fundamenta a aplicação dos lucros*” (GUÉLIN; 1998, 13).

Em 1994, Laville caracterizava a economia solidária como um conjunto de atividades econômicas cuja lógica é distinta tanto da lógica do mercado capitalista quanto da lógica do Estado. Ao contrário da economia capitalista, centrada sobre o capital a ser acumulado e que funciona a partir de relações competitivas cujo objetivo é o alcance de interesses individuais, a economia solidária organiza-se a partir de fatores humanos, favorecendo as relações onde o laço social é valorizado através da reciprocidade e adota formas comunitárias de propriedade. Ela se distingue também da economia estatal que supõe uma autoridade central e formas de propriedade institucional. (LAVILLE; 1994, 211).

Mas ele nos previne que o deslocamento destas manifestações no tempo e no espaço aponta para os limites de uma conceitualização da economia solidária em termos de terceiro setor, sendo portando, um conceito próprio.

O conceito de economia solidária proporciona uma ênfase sobre o desejo primeiro da economia social na sua origem de evitar o fosso entre o econômico, o social e o político, pois é na articulação destas três dimensões que se situa o essencial da economia social e solidária. O termo busca ampliar a trilogia “legalizada” (regulada por lei) de cooperativas, mutualidades e, associações.

Contudo, este conceito deve ir além do conceito europeu, especial em países em desenvolvimento da África e da América Latina, que possuem realidades muito diferentes dos países do norte, surgindo o termo “economia popular”. Este setor da economia é constituído pelo conjunto das atividades econômicas cujos atores fazem parte da população mais pobre (tanto urbana como rural) da sociedade.

O termo economia solidária surge neste contexto de organizações de economia popular, porém, são capturados pelos Estados, que as transformam, em muitos casos, em políticas públicas de inclusão social através do trabalho.

Além do mais, novas discussões científicas entraram no estudo deste campo científico. Há alguns anos a delimitação do objeto de estudo da economia social suscita um debate acalorado e esta é uma questão essencial, pois possui implicações teóricas a nível explicativo e preditivo. As elaborações teóricas que podem ser construídas sobre as cooperativas de trabalho associado, base do que se considera setor auto gestor ou cooperativo, diferem daquelas que podem ser realizadas sobre as fundações e outras organizações voluntárias ou sem fins lucrativos, existindo um movimento de ampliação do objeto de estudo da Economia Social, chegando a atual divisão entre Economia Social e Economia Solidária.

A solidariedade em questão, estabelece uma nítida diferença entre economia social e economia solidária. A solidariedade é problematizada. Etimologicamente, o termo é uma deformação da palavra latina *solidum* que, entre os juristas romanos, servia para designar a obrigação que pesava sobre os devedores quando cada um era responsável pelo todo (*in solidum*). A solidariedade é um fato antes de ser um valor e designa uma dependência recíproca. Esta concepção faz da solidariedade uma realidade possível de constatar como a definia Durkheim nas suas modalidades mecânica e orgânica. Uma outra concepção, normativa desta vez, faz da solidariedade um dever moral de assistência como já o preconizava o solidarismo de Charles Gide no fim do século XIX.

Como fato ou como dever, a solidariedade supõe um laço recíproco (e nisso se opõe à caridade, concebida como um dever unilateral). O dever moral de assistência, mas não a solidariedade como fato, supõe uma situação de desigualdade. Deste ponto de vista, a economia

solidária se apoia numa economia de sujeitos desiguais, enquanto que a economia social é, pelos seus princípios e regras, uma economia de iguais.

Se a economia solidária é econômica e socialmente necessária, não é suficiente para definir a sociedade igualitária à qual aspira. Por outro lado, a economia social não parece estar em condições de trazer um remédio para o crescimento das desigualdades; mas define experiências de sociedades igualitárias e, sob este ângulo, aparece como o horizonte possível ou provável da economia solidária, uma forma de permitir aos “beneficiários” da solidariedade de assumirem sua economia de maneira voluntária e não dependente. A solidariedade indica que, no momento de sua aplicação, há desigualdade de situação entre aquele que dá e aquele que recebe, mas não indica uma desigualdade intrínseca.

Além destes conceitos, com a crise da regulação keynesiana, nos anos 1970, que repercutiu diretamente no equilíbrio social do Estado Providência, várias novas experimentações surgiram, justificando a criação de um novo termo: *nova economia social*, especialmente no Canadá. Fazem parte desta nova economia social as iniciativas locais no campo dos serviços sociais e de assistência a pessoas necessitadas, novas cooperativas, empresas de inserção, finanças solidárias, comércio justo, empresas em processo falimentar transferidas às mãos dos trabalhadores, etc.

Renovada, a Economia Social passou a exercer um papel substitutivo dos arranjos precedentes no tocante ao mercado (criação de empregos, crescimento econômico) e ao Estado (redistribuição e regulação), aproximando-se da noção de *Terceiro Setor*, em voga a partir da década seguinte. Diferentemente do Terceiro Setor, a nova geração da Economia Social recusou-se a cumprir o simples papel de uma *economia de reparação*. Suas ações concretas e suas bandeiras atuais reclamam o caráter universal irrevogável dos direitos cidadãos e a necessidade de um novo sistema de regulação da economia. Ela refuta a separação entre as esferas social e econômica e a omissão dos seus vínculos recíprocos no debate político em torno dos modelos de sociedade. Seu olhar crítico sobre o silêncio da Economia Social precedente a respeito dessas questões, sua insistência quanto à dimensão política das iniciativas que promove e sua adesão aos movimentos altermundialistas.

IV. A ECONOMIA SOCIAL E SOLIDÁRIA E A DIVISÃO DE COMPETÊNCIA NO BRASIL

A Economia Social e a Economia Social e Solidária são realidades econômicas heterogêneas, marcada por uma série de dificuldades conceituais, operacionais e jurídica, acarretando uma série de contradições quanto à sua definição, conceituação, a delimitação das suas atividades e as suas organizações e, conseqüentemente, sua mensuração. Além disso, os conceitos são tratados em cada país com diferentes terminologias que são facilmente confundidas.

Apesar das imprecisões conceituais há um campo promissor para os empreendimentos que gerem trabalho, emprego e renda para uma parcela marginalizada da população, a qual compõe a terceira corrente da Economia Social, acima descrita. Neste contexto, ganha importância as experiências de ESS (Economia Social e Solidária) na América Latina. No entanto, do que se trata esse campo de práticas?

O termo ESS não encontra consenso na doutrina econômica tampouco a jurídica, apesar das organizações que atuam na interface entre a economia e a sociedade, constituírem um fenômeno social expressivo e cada vez mais reconhecido.

Do ponto de vista científico:

“o campo parece se encontrar numa fase pré-paradigmática, de acordo com o conceito estabelecido por Kuhn (1987), em que os contornos dos paradigmas e das teorias de base ainda estão sendo construídos pela comunidade científica e também por profissionais do campo que atuam no âmbito da pesquisa” (SERVA, ANDION; 2006, p. 39)

A descrição do Pacto Federativo brasileiro e a descrição, ainda que superficial, do funcionamento da divisão de competências no Brasil, permite adentrar ao problema de pesquisa propriamente dito.

Ao examinar o conceito de Economia Solidária, especialmente o utilizado no Brasil, descobre-se que não há uma fácil definição de como classifica-la juridicamente.

“A Economia Solidária se caracteriza por relações de colaboração solidária, inspiradas por valores culturais que colocam o ser humano como sujeito e finalidade da atividade econômica. Esta nova prática de produção e consumo privilegia a autogestão, a justiça social, o cuidado com o meio ambiente e a responsabilidade com as gerações futuras. Baseia-se numa concepção de desenvolvimento socioeconômico ecologicamente sustentável, socialmente justo e economicamente dinâmico, capaz de reorganizar os processos de

produção, comercialização, consumo, financiamento e desenvolvimento tecnológico com vistas à promoção do bem-viver das coletividades e da justa distribuição da riqueza socialmente produzida. As manifestações da Economia Solidária são diversas, dentre as quais se destacam: grupos informais e cooperativas de produção, de consumo solidário ou de serviços; entidades e grupos de crédito solidário e fundos rotativos; grupos e clubes de trocas solidárias com uso de moeda social (ou comunitária); empresas recuperadas e de autogestão; cadeias solidárias de produção, comercialização e consumo, entre outras iniciativas.” (MANCE, 2000, p. 27)

A economia solidária é uma alternativa inovadora na geração de trabalho e na inclusão social, na forma de uma corrente do bem que integra quem produz, quem vende, quem troca e quem compra. Seus princípios são autogestão, democracia, solidariedade, cooperação, respeito à natureza, comércio justo e consumo solidário. A Economia Solidária pode ser definida em três dimensões:

- **Economicamente**, é um jeito de fazer a atividade econômica de produção, oferta de serviços, comercialização, finanças ou consumo baseado na democracia e na cooperação, o que chamamos de autogestão: ou seja, na Economia Solidária não existe patrão nem empregados, pois todos os/as integrantes do empreendimento (associação, cooperativa ou grupo) são ao mesmo tempo trabalhadores e donos.
- **Culturalmente**, é também um jeito de estar no mundo e de consumir (em casa, em eventos ou no trabalho) produtos locais, saudáveis, da Economia Solidária, que não afetem o meio-ambiente, que não tenham transgênicos e nem beneficiem grandes empresas. Neste aspecto, também simbólico e de valores, estamos falando de mudar o paradigma da competição para o da cooperação de da inteligência coletiva, livre e partilhada.
- **Politicamente**, é um movimento social, que luta pela mudança da sociedade, por uma forma diferente de desenvolvimento, que não seja baseado nas grandes empresas nem nos latifúndios com seus proprietários e acionistas, mas sim um desenvolvimento para as pessoas e construída pela população a partir dos valores da solidariedade, da democracia, da cooperação, da preservação ambiental e dos direitos humanos.

Da leitura dos conceitos de Economia Solidária, acima transcritos, vários temas são tratados: cultura, relações econômicas, justiça social, inclusão social, empresas, meio ambiente, consumo, finanças, inovação tecnológica e, bem-estar.

Com isso surge a questão prática a ser solucionada. Como a Economia Social e Solidária é um assunto transversal, que abrange horizontalmente vários assuntos, é impossível determinar em qual inciso ou alínea previstos entre os artigos 21 e 25 da Constituição Federal, somado ao art. 30, II do mesmo texto legal.

O que se encontra na prática no Brasil é uma miscelânea de legislações estaduais e municipais sobre Economia Social e Solidária, registrando-se que não existe uma lei federal sobre o assunto no país. O conteúdo das leis, na maioria dos casos é genérica, não criando uma política pública definida de promoção da Economia Social e Solidária.

Isto decorre de dois problemas, o primeiro é ausência de um conceito jurídico e econômico do que é Economia Solidária e, o segundo, pela existência de dúvidas sobre a competência dos entes federados em relação a promoção e regulação da Economia Social e Solidária. Tanto é assim que o Brasil possui 5.570 municípios e somente 42 possuem legislação sobre Economia Social e Solidária⁴⁶. Dos 26 Estados, somente 4⁴⁷ possuem legislação específica sobre o assunto.

Alguns exemplos podem ser levantados: Santo André – SP, prevê a possibilidade de estabelecimento de convênios da prefeitura com cooperativas em processo de incubação; Diadema – SP prevê a redução gradativa do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) para cooperativas instaladas no município; Osasco – SP, a Lei Geral de Economia Solidária prevê a criação de equipamentos públicos como a Incubadora Pública, Centro Público, Centros de Comércio; Montes Claros – MG prevê a criação de um Fundo de Fomento à Economia Popular e Solidária; Recife – PE criou o Fundo Recife Solidário; João Pessoa – PB criou um fundo que possibilita a captação de recursos, em percentual sobre as compras de bens e serviços efetuadas pela prefeitura.

⁴⁶ A lista pode ser encontrada em http://www.economiasolidarias.org.br/?pg=leis_municipais_ecosol. Acesso em 02/07/17.

⁴⁷ A lista está disponível em http://www.economiasolidarias.org.br/?pg=leis_estaduais_ecosol. Acesso em 02/07/17.

V. A COMPETÊNCIA CONCORRENTE PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESS NO BRASIL

A modalidade de competência concorrente até então utilizada, é a chamada clássica, caracterizada pela disponibilidade ilimitada do ente central de legislar sobre a matéria, até mesmo podendo esgotá-la, remanescendo aos Estados o poder de suplementação, em caso de ausência de norma federal, ou de complementação, para preencher lacunas acaso por ela deixada.

O legislador constitucional brasileiro tem demonstrado, nos últimos quarenta anos, acentuada simpatia pela técnica da competência concorrente limitada, parecendo preferir a sua problemática definição dos lindes de atuação da União e dos Estados a abrir mão das vantagens que ela proporciona, mantendo uma solução que venha a possibilitar a tessitura de uma malha legislativa que, nacional, tenha condições de mais adequadamente alcançar as peculiaridades políticas, econômicas, sociais e geográficas encontradas em nosso imenso País.

Embora faça sentido esse objetivo político de unificar o essencial sem prejuízo da diversificação do secundário, o problema foi ampliado, nas Constituições de 1967 e 1969, sem que se tivesse avançado substancialmente em doutrina, seja na formulação de um conceito apriorístico de normas gerais ou, pelo menos, de uma orientação empírica razoavelmente segura.

O legislador constitucional da 1988 considerou, por certo, o instituto da competência constitucional limitada como um aperfeiçoamento político. Tanto é assim que desenvolveu as regras dos parágrafos um a quatro⁴⁸ do art. 24 da Constituição Federal.

Pelo que já foi discutido anteriormente, a Economia Social e Solidária por sua natureza plural e complexa, se encaixa perfeitamente na maioria das hipóteses da competência executiva

⁴⁸ § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

comum prevista no art. 23⁴⁹ da Constituição Federal, possuindo em decorrência disso, competência legislativa concorrente limitada, previsto no art. 24⁵⁰.

Com isso, caberá a União Federal criar no Brasil as diretrizes gerais das políticas públicas da Economia Social e Solidária no Brasil, podendo as diretrizes serem aperfeiçoadas por Estados e Municípios.

A organização estrutural das políticas de ESS, a forma jurídica dos empreendimentos solidário, o financiamento das atividades e outros pontos estruturantes são de competência do ente central, no caso o Governo Federal.

Assim, a execução das políticas públicas fica a cargo dos Estados e, principalmente dos Municípios (poder local).

Com isso, as ações voltadas para a Economia Social e Solidária, desde que previstas no art. 23 da Constituição Federal, podem ser executadas por pelos três entes federados (União,

⁴⁹ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

- I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
- II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
- III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
- IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
- V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;
- VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;
- VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
- IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
- XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;
- XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

⁵⁰ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

- I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;
- II - orçamento;
- III - juntas comerciais;
- IV - custas dos serviços forenses;
- V - produção e consumo;
- VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;
- VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;
- VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
- IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;
- X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;
- XI - procedimentos em matéria processual;
- XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;
- XIII - assistência jurídica e Defensoria pública;
- XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;
- XV - proteção à infância e à juventude;
- XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

Estados e Municípios). A formulação da política pública, que sempre advém de uma lei aprovada pelo Poder Legislativo, obedece a regra do art. 24 da Constituição Federal, ou seja, as regras gerais (princípios) são estabelecidas pelo ente central ou, na ausência pelos Estados, cabendo a execução primordialmente aos Municípios.

VI. CONCLUSÃO

A Economia Social e Solidária apresente um quadro dicotômico ao pensarmos não só no contexto de todos os países lusófonos e também na América Latina, África e, alguns países da Ásia. Independente do país, em se tratando de política pública estatal, esta se transforma em norma jurídica, formando um novo campo do conhecimento jurídico, ainda pouco estudado pela Direito.

A solução jurídica apontada no item anterior resolver a questão da validade formal das leis que criam as políticas públicas no Brasil, definindo que a competência é primordialmente dos Municípios.

Se de um lado o problema jurídico foi resolvido, restam diversos outros problemas de ordem prática. O primeiro deles é inconstitucionalidade da maioria das legislações das leis estaduais e municipais, as quais, trazem somente princípios gerais da Economia Social e Solidária.

Embora ainda não exista uma legislação nacional que traga as diretrizes das políticas públicas de economia social e solidária no Brasil, omissão que autoriza os Estados e Municípios a legislarem neste sentido de organizar as políticas, fato é que, as legislações dos Estados e Municípios além das questões de ordem geral também são obrigadas a possuírem disposições práticas, sobre a execução das políticas públicas, o que, não acontece na legislação municipal existente.

Entretanto, a fixação da competência das políticas públicas de Economia Social e Solidária nos municípios (poder local), abre uma gama de inúmeras oportunidades para a ESS, especialmente em questões como territorialidade, participação política, inclusão social, todas questões diretamente envolvidas com o enfrentamento de questões econômicas e sociais de uma determinada localidade.

REFERÊNCIAS

BUBER, Martin. **O socialismo utópico**. São Paulo: Perspectiva, 1945.

GUÉLIN, Andre. **L'invention de l'économie sociale**. Paris: Economica, 1988.

LAVILLE, Jean Louis. **L'économie solidaire**. Paris: Desclée de Brouwer, 1994.

MANCE, Euclides André. **A Revolução das Redes**. Petrópolis: Vozes, 2000.

SERVA, Maurício, ANDIÓN, Carolina. **A economia social no Brasil: panorama de um campo em construção**. In: *URALDE, José María. La Economía Social em Iberoamérica: um acercamiento a su realidad*. Madrid: MTAS/FUNDIBES, 2006, p. 39-86.