

Quando a lei reconhece, mas não garante

Everton Gimenis

20/08/2026

O marco legal da Economia Solidária foi uma conquista histórica. Agora, o desafio é impedir que seus princípios fiquem no papel por falta de instrumentos, recursos e participação popular.



Em dezembro de 2024, depois de mais de uma década de tramitação no Congresso Nacional, o Brasil finalmente aprovou a Lei nº 15.068, que instituiu a Política Nacional de Economia Solidária e criou o Sistema Nacional de Economia Solidária. Foi uma conquista histórica. Pela primeira vez, o país passou a contar com um marco legal nacional para reconhecer e organizar uma política construída, durante décadas, por cooperativas, associações, empreendimentos autogestionários, movimentos sociais, sindicatos, pesquisadores e gestores públicos.

A aprovação da lei deve ser celebrada. Ela reconhece a Economia Solidária como política de Estado e preserva princípios fundamentais, como a autogestão, a cooperação, a solidariedade e a participação social. Em um cenário marcado pelo trabalho informal, pela uberização, pela pejetização e pela precarização do trabalho, afirmar formas coletivas e democráticas de produzir, trabalhar e distribuir riqueza tem enorme importância.

Mas uma leitura atenta do caminho percorrido entre o Projeto de Lei nº 4.685, apresentado em 2012, e a lei aprovada em 2024 revela também um problema. Os princípios centrais da proposta foram mantidos, porém parte dos instrumentos criados para transformá-los em políticas concretas foi retirada, enfraquecida ou remetida a regulamentações futuras. A Economia Solidária conquistou reconhecimento jurídico, mas não preservou integralmente as capacidades institucionais necessárias para realizar tudo aquilo que a própria lei anuncia.

É para explicar esse fenômeno que proponho a ideia de institucionalização mitigada. O termo pode parecer acadêmico, mas descreve uma situação bastante concreta: o Estado reconhece formalmente um projeto político nascido da sociedade civil, mantém seus valores no texto da lei, mas reduz os meios necessários para colocá-lo em prática. A conquista existe, mas chega limitada. O direito é reconhecido, porém sua efetivação fica mais difícil.

Princípios sem instrumentos correm o risco de virar promessa

A Economia Solidária não é apenas uma política assistencial destinada a amenizar os efeitos da pobreza. Na formulação de Paul Singer, ela representa uma maneira de organizar a produção e o trabalho com base na cooperação, na propriedade coletiva e na gestão democrática. Em vez de patrões decidirem e trabalhadores apenas executarem, a autogestão propõe que quem trabalha participe das decisões, dos resultados e dos rumos do empreendimento.

Para que essa proposta sobreviva em uma economia dominada por grandes empresas, bancos e plataformas digitais, não basta permitir que cooperativas e associações existam. É necessário criar condições reais para que elas tenham acesso a crédito, tecnologia, compras públicas, formação, assistência técnica e mercados. Também é indispensável que os trabalhadores e os empreendimentos participem das decisões sobre a política pública.

A comparação entre o projeto de 2012 e a lei de 2024 mostra que houve enfraquecimentos justamente nesses pontos. No financiamento, instrumentos específicos e permanentes previstos originalmente perderam espaço para formulações mais gerais, dependentes dos mecanismos ordinários da administração pública e de regulamentação posterior. O apoio estatal continuou reconhecido como princípio, mas deixou de contar com parte das garantias necessárias para se tornar uma política estruturante.

Na participação social, o problema aparece de outra forma. Instâncias que, na proposta original, teriam funções mais fortes de formulação, coordenação e deliberação foram preservadas com competências menores ou menos definidas. A participação permanece no desenho legal, mas corre o risco de ser apenas consultiva, sem capacidade efetiva de influenciar prioridades, orçamento e implementação.

A autogestão, por sua vez, segue corretamente reconhecida como princípio da Economia Solidária. Entretanto, se não vier acompanhada de programas, recursos, formação e instituições capazes de promovê-la, pode ser reduzida a uma boa intenção. Uma lei pode afirmar a democracia econômica e, ao mesmo tempo, oferecer poucos instrumentos para construí-la no cotidiano.

Duas formas de esvaziar uma política

A institucionalização mitigada pode ocorrer por dois caminhos. O primeiro é a mitigação por omissão. Ela acontece quando um instrumento importante previsto no projeto original desaparece do texto aprovado. É o caso da retirada de fundos específicos, estruturas permanentes de coordenação, garantias de financiamento ou mecanismos obrigatórios de participação. O princípio continua na lei, mas o instrumento criado para realizá-lo deixa de existir.

O segundo caminho é a mitigação por reconfiguração. Nesse caso, a instituição não desaparece: permanece no texto, mas com menos poder. Um conselho que teria capacidade deliberativa pode tornar-se apenas consultivo. Uma atribuição concreta pode ser transferida para uma regulamentação futura. Uma estrutura de coordenação pode continuar existindo, porém sem autonomia, orçamento ou competência suficiente para executar a política.

Essas mudanças costumam ser apresentadas como ajustes técnicos ou compromissos necessários para viabilizar a aprovação de uma lei. De fato, projetos que tramitam durante muitos anos atravessam governos, maiorias parlamentares e correlações de força muito diferentes. A negociação faz parte da democracia. O problema surge quando, para preservar o consenso em torno dos princípios, retiram-se silenciosamente as ferramentas capazes de efetivá-los.

Por isso, avaliar uma política pública exige olhar além de sua aprovação. É preciso perguntar: quem decide? Com quais recursos? Por meio de quais instituições? Que obrigações o Estado assumiu? Quais instrumentos estão garantidos e quais ficaram para depois? Sem essas perguntas, podemos confundir reconhecimento formal com transformação concreta.

Uma conquista que precisa ser completada

Reconhecer os limites do marco legal não significa diminuir sua importância. Ao contrário: significa defender essa conquista contra o risco de que ela seja reduzida a uma declaração de princípios. A Lei nº 15.068/2024 oferece uma base nacional que antes não existia, dá legitimidade à Economia Solidária e abre uma nova etapa de disputa política. Justamente por isso, sua regulamentação e implementação precisam estar no centro da agenda dos movimentos sociais e do poder público.

O primeiro desafio é assegurar financiamento público permanente. Empreendimentos solidários não podem depender apenas de editais esporádicos ou da boa vontade de cada governo. É preciso garantir crédito adequado, fundos, assistência técnica, infraestrutura, formação e políticas de compras públicas capazes de estimular redes de produção, comercialização e consumo solidário.

O segundo é garantir participação social com poder real. Conselhos, conferências e fóruns devem influenciar prioridades, acompanhar a execução da política e participar da definição dos recursos. Participação sem capacidade de decisão pode legitimar escolhas já tomadas, mas não democratiza o Estado.

O terceiro é articular a política nacional com estados e municípios. A Economia Solidária acontece nos territórios: nas cooperativas de reciclagem, nas cozinhas solidárias, nos grupos de agricultura familiar, nas associações de artesãos, nas cooperativas populares e em tantas experiências coletivas de trabalho. Sem coordenação federativa e presença local, o marco nacional terá alcance limitado.

Por fim, é necessário recolocar a Economia Solidária no debate sobre o futuro do trabalho. Diante do avanço das plataformas digitais e da precarização, não basta administrar a exclusão. É preciso construir alternativas que combinem renda, direitos, cooperação e democracia. A Economia Solidária não substitui a luta pelo emprego protegido e pelos direitos trabalhistas, mas amplia o horizonte de organização coletiva dos trabalhadores.

É nesse ponto que as eleições ganham um significado muito concreto. A escolha de representantes para as Câmaras de Vereadores, as Assembleias Legislativas, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal interfere diretamente na qualidade das políticas públicas. São vereadores, deputados estaduais, deputados federais e senadores que aprovam leis e orçamentos, fiscalizam os governos e podem fortalecer ou enfraquecer os instrumentos necessários para que os direitos reconhecidos no papel cheguem à vida da população.

Eleger representantes comprometidos com a Economia Solidária, o mundo do trabalho e a participação popular é parte da luta para garantir financiamento, estruturas permanentes e poder efetivo às instâncias de participação social. Parlamentos comprometidos podem evitar que uma conquista construída durante anos de mobilização termine como mais um projeto que vira promessa e, depois, frustração.

A aprovação do marco legal encerrou uma longa batalha, mas não concluiu o processo. A disputa agora é para que a institucionalização deixe de ser mitigada e se torne efetiva. Uma política pública só se realiza plenamente quando seus princípios encontram correspondência em instituições fortes, participação popular e recursos suficientes. A lei abriu a porta. A mobilização social, a ação do Estado e as escolhas feitas pelo voto serão decisivas para garantir que a Economia Solidária possa, de fato, atravessá-la.

Everton Gimenis é Cientista político, dirigente sindical e ex-vereador de Porto Alegre. Autor do Marco Municipal da Economia Solidária de Porto Alegre.

Compartilhe nas redes: