

COVID – 19, IMPACTOS NEGATIVOS NO MERCADO DE TRABALHO E A BUSCA POR ALTERNATIVAS DE ENFRENTAMENTO A PARTIR DA NORMATIVIDADE DA OIT

O PAPEL DA ECONOMIA SOCIAL E SOLIDÁRIA

Daniel Francisco Nagao Menezes¹

Leandro Pereira Morais²

Resumo: O presente artigo discutirá a insuficiências das normas internacionais da OIT no combate aos efeitos da pandemia causada pelo COVID-19 e, apontará como solução uma nova interpretação da Recomendação 204 da OIT. O texto se estrutura da seguinte for-

¹ Universidade Presbiteriana Mackenzie. Graduação em Direito (PUC-Campinas), Especializações em Direito Constitucional e Direito Processual Civil (PUC-Campinas), em Didática e Prática Pedagógica no Ensino Superior (Centro Universitário Padre Anchieta), Mestre e Doutor em Direito Político e Econômico (Universidade Presbiteriana Mackenzie), Pós-Doutor em Direito (USP). Pós-Doutor em Economia (UNESP-Araquara). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professor Colaborador da Maestría em Economía Social da Universidad Autónoma de Guerrero (Acapulco, México). Membro do CIRIEC-Brasil. E-mail: nagao.menezes@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4101655062938301>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9151-5699>

² Possui Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Metodista de Piracicaba (2001), Especialização em Economia do Trabalho (UNICAMP, 2002) e em Mercado de Trabalho (OIT, Itália, 2006); Mestrado em Economía Social, Desarrollo Local y Emprendedores - Facultad de Ciencias del Trabajo de la Universidad de Sevilla (2007), Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Econômico (Economia Social e do Trabalho) pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Membro fundador do CIRIEC-BRASIL; membro da Task Force on SSE nas Nações Unidas (UNTFSSSE). Atualmente é Professor Doutor de Economia Brasileira da UNESP - Araraquara, Assessor Científico da FAPESP. E-mail: lpmorais@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8472617785156618>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3945-9455>

ma: após esta Introdução, o tópico a seguir tratará das respostas legais da OIT em termos de Convenções e Recomendações. Posteriormente, o texto apresentará a Recomendação 204 para, em seguida, discorrer sobre o papel da ESS neste cenário. O método utilizado é o hipotético dedutivo.

Palavras-Chave: Pandemia. OIT. Economia Solidária.

**COVID – 19, NEGATIVE IMPACTS ON THE LABOR MARKET AND THE SEARCH FOR
COPING ALTERNATIVES BASED ON ILO REGULATIONS
THE ROLE OF THE SOCIAL AND SOLIDARITY ECONOMY**

Abstract: This article will discuss the insufficiencies of the ILO's international standards in combating the effects of the pandemic caused by COVID-19 and will point out as a solution a new interpretation of ILO Recommendation 204. The text will be structured as follows: after this Introduction, the following topic will deal with the ILO's legal responses in terms of Conventions and Recommendations. Later, the text will present Recommendation 204 to then discuss the role of ESS in this scenario. The method used is the deductive hypothetical.

Keywords: Pandemic. ILO. Solidarity economy.

Introdução

A crise econômica e trabalhista causada pelo COVID-19 terá efeitos evidentes no nível de emprego e, portanto, na situação das pessoas e dos trabalhadores. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) revisou os dados disponíveis e as análises econômicas organizando uma série de recomendações aos governos nacionais buscando que os Estados avaliem a capacidade de sua legislação para superar os problemas específicos das pessoas que trabalham, diante da nova crise.

O artigo parte do pressuposto que o *corpus iuris* apresentado pela OIT é insuficiente e inadequado para o enfrentamento da crise causada pelo COVID-19 tamanha a sua gravidade e impacto. Em 18 de março de 2020 a OIT³ publicou um Relatório sobre os impactos e respostas sobre a crise da COVID-19 no mundo do trabalho, apresentando uma série de normas aplicáveis aos problemas encontrados. Estas normas são insuficientes devido a magnitude e ao ineditismo da questão.

As normas jurídicas existentes - tanto as internacionais, quanto as nacionais - foram pensadas em um contexto pré COVID-19, ou seja, em outra realidade socioeconômica. As projeções de cenário, inclusive da própria OIT, são incertas. Sequer a mensuração dos impactos da pandemia a humanidade está conseguindo realizar, como observado pela CEPAL (2020), para quem a pandemia cria uma situação de incerteza inédita no mundo. Incertezas estas que aumentam a tensão no campo político pela impossibilidade de respostas e, psicológico pelo aumento da sensação de morte próxima.

A OIT estima que entre 8,8 e 35 milhões a mais de pessoas estarão trabalhando na pobreza em todo o mundo. Considera, em um Relatório de 18 de março de 2020⁴, que a pandemia pode aumentar drasticamente o desemprego global. Com base nas diferentes hipóteses para as consequências do COVID-19 no crescimento do PIB mundial, suas estimativas indicam um aumento no desemprego mundial entre 5,3 milhões (hipótese otimista) e 24,7 milhões (hipótese pessimista) com um nível base de 188 milhões em 2019. As

³ Disponível em: <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus>. Acesso em 24/05/21.

⁴ Disponível em: <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus>. Acesso em 24/05/21.

perdas de emprego levam a grandes perdas de renda para os trabalhadores. O estudo estima que esses valores estarão entre US\$ 860 bilhões a US\$ 3,4 trilhões até o final de 2020. Isso se traduzirá em quedas no consumo de bens e serviços, que por sua vez afetarão as perspectivas de empresas e economias.

Mesmo se se confirmarem as perspectivas mais otimistas, o aumento de desempregados levará ao colapso do sistema de relações de trabalho, não sendo a estrutura jurídica trabalhista, suficiente para responder (proteger no caso), o trabalho e os postos de trabalho.

Contudo, há uma alternativa dentro da própria normativa da OIT que, se melhor explorada, poderá amenizar os dias difíceis que virão: a Resolução 204, de 12 de junho de 2015, que trata sobre a Transição da Economia Informal para a Economia Formal. Tal Recomendação pode ser um importante instrumento de enfrentamento do nefasto quadro socioeconômico que se espera, sobretudo, se conduzido através do que se chama Economia Social e Solidária (ESS).

1 Respostas legais da OIT

Como dito acima, é esperado um aumento exponencial do subemprego, vinculado a reduções de horas e salários. Nos países em desenvolvimento, restrições à circulação de pessoas (por exemplo, prestadores de serviços) e bens podem anular o efeito de amortecimento que o trabalho por conta própria costuma ter ali.

A OIT aponta ações urgentes, em grande escala e coordenadas, com base em três pilares: proteger os trabalhadores no local de trabalho, estimular a economia e o emprego e sustentar os empregos e a renda. Essas medidas incluem a extensão da proteção social, o

apoio à manutenção do emprego (ou seja, trabalho de curta duração, férias remuneradas e outros subsídios) e a concessão de ajuda financeira e isenção de impostos, em particular para micro, pequenas e médias empresas. Além disso, seu Relatório propõe medidas de política fiscal e monetária, bem como empréstimos e ajuda financeira a setores econômicos específicos. Lembre-se de que uma crise trabalhista como essa pode exacerbar a desigualdade, pois afeta desproporcionalmente certos grupos, como os trabalhadores menos protegidos e com baixos salários, como também jovens, trabalhadores mais velhos, mulheres e migrantes.

A OIT enfatiza as virtudes de duas ferramentas para ajudar a mitigar os danos. O primeiro é obviamente um diálogo social ativo entre empregadores, trabalhadores e seus representantes, que permitiria construir a confiança do público e o apoio necessário para superar a crise. Segundo os padrões internacionais de trabalho fornecem uma base comprovada para fornecer às pessoas que trabalham ou desejam trabalhar com proteção mínima para permitir que elas passem por um período às vezes terrivelmente difícil sem problemas intoleráveis.

Se a OIT não possui a mesma capacidade que seus Estados membros de legislar com urgência, seus padrões internacionais abrangem a maioria das situações de trabalho. Alguns estão mais preocupados com as circunstâncias encontradas durante a presente pandemia. Estas são as disposições em caso de insolvência do empregador, sobre o término da relação de trabalho, previdência social, saúde no trabalho, pessoal de enfermagem e trabalho doméstico.

Concordar com uma preferência por determinados credores é uma prática legal de longa data; são pagos com os ativos do devedor

insolvente antes que outros, sem privilégios, possam ser pagos proporcionalmente. Este é um método tradicional de proteger as reivindicações dos trabalhadores. Convenção 173 e Recomendação 180 sobre a proteção dos créditos dos trabalhadores em caso de insolvência do empregador, mencionam as principais dívidas privilegiadas: salários e outros montantes devidos, estabelecendo que a proteção privilegiada das reivindicações dos trabalhadores possa ser limitada a uma certa quantia, mas a Convenção exige que as reivindicações dos trabalhadores sejam de alto escalão.

A Convenção estabelece um segundo meio, também tratado pela diretiva europeia no 2008/94, de 22 de outubro de 2008: a criação de uma instituição que garanta o pagamento de dívidas salariais nos casos em que o empregador insolvente não possa suportar o pagamento. A Convenção estabeleceu um limite para os montantes assim protegidos (essencialmente o mesmo que para os privilégios).

No entanto, não é a única maneira de encerrar a relação de emprego, mas, a mais amplamente utilizada. Como qualquer contrato, o trabalho também é quebrado por meios clássicos. A morte do empresário acaba em princípio apenas nas relações que têm caráter pessoal, como no trabalho doméstico. A regulamentação de evento fortuito e força maior, incluindo a distinção entre os dois, varia de país para país. Constitui um evento inevitável, intransponível e imprevisível, fora da vontade do empregador, o que impossibilita a execução do contrato. Pode ser invocado nas circunstâncias atuais se a empresa precisar ser fechada, se os riscos de contaminação forem sérios, para o funcionário a menos que seja estabelecido de outra forma por lei (por exemplo, na Suíça). Suspende a execução de obrigações de trabalho e pagamento de salários. Nesse caso, o traba-

lhador normalmente se beneficia, pelo menos em países europeus, de benefícios monetários de desemprego ou doença.

A Convenção da OIT 158, de 1982, regula o término da relação de emprego por iniciativa do empregador. Estabelece que o vínculo empregatício de um trabalhador não será quebrado a menos que exista uma causa justificada relacionada à sua capacidade ou conduta ou com base nas necessidades operacionais da empresa, estabelecimento ou serviço. O funcionário terá direito a um período razoável de aviso prévio ou, em vez disso, a uma indenização, a menos que seja culpado de uma falta grave. O instrumento enfatiza que a ausência temporária do trabalho devido a doença ou lesão não deve constituir uma razão justificada para a demissão.

O instrumento aplica-se, em princípio, a todos os ramos da atividade econômica e a todos os empregados. No entanto, um Estado pode excluir de todas ou de algumas das disposições trabalhadores com contrato a termo ou para executar uma determinada tarefa, aqueles que realizam um período experimental ou que não atingem o tempo necessário para a entrega do serviço, desde que, em ambos os casos, a duração tenha sido definida com antecedência e seja razoável. E para os trabalhadores contratados ocasionalmente por um curto período. Devem ser fornecidas garantias adequadas contra o recurso a contratos de trabalho a termo destinado a evitar a proteção.

No caso de dispensa coletiva, o empregador notificará a autoridade competente o mais rápido possível, comunicando as informações relevantes. Deverá também fornecer aos representantes dos trabalhadores em questão e oferecer a eles, o mais rapidamente possível, a oportunidade de consultar as medidas a serem tomadas para

evitar ou limitar demissões e medidas para mitigar suas consequências adversas para as pessoas.

Todo trabalhador interessado terá direito a compensação no final do serviço, benefícios de seguro-desemprego ou uma combinação dos dois. Nesse sentido, a Convenção 102 de 1952 estabelece os padrões mínimos para a Seguridade Social. Vários instrumentos adotados desde então se baseiam nesta Convenção, mas oferecem proteção mais ampla em termos de pessoas cobertas e quantidade de benefícios. Esse é especialmente o caso da Convenção 130 e da Recomendação nº 134, 1969, sobre assistência médica e benefícios de doença, da Convenção 168 e da Recomendação 176 sobre a promoção do emprego e proteção contra o desemprego, 1988. Finalmente, a recomendação, 202 de 2012, visando especificamente os países pobres, estabelece pisos de proteção social.

Os acordos fornecem diferentes fórmulas para avaliar até que ponto os benefícios concedidos pelas leis e regulamentos nacionais atendem aos requisitos, incluindo um que pode ser usado em sistemas que abrangem não funcionários, mas todos os residentes, consequentemente, cobrindo trabalhadores independentes. O valor do benefício deve atingir, para um “beneficiário típico”, uma certa porcentagem do salário de referência. O beneficiário padrão é definido de maneira diferente para cada contingência e serve apenas como referência para comparar o valor do benefício fornecido pelas leis e regulamentos nacionais e as disposições dos acordos. Os Estados são livres para adotar suas próprias regras para calcular o valor do benefício; sob a única condição de que seja pelo menos igual à quantia estabelecida pelos instrumentos.

A OIT adotou uma série de Convenções e Recomendações sobre saúde em relação ao trabalho. Alguns dos instrumentos que

lidam diretamente com o assunto são de escopo geral. Eles incluem a Convenção 155 e Recomendação 164, 1981, sobre segurança e saúde dos trabalhadores; Convenção 161, e Recomendação 171, 1985, sobre serviços de saúde ocupacional; Recomendação 97, 1953, sobre a proteção da saúde dos trabalhadores; Convenção 188 e Recomendação 197, 2006, sobre a estrutura promocional de saúde e segurança no trabalho.

A Convenção 155 determina a responsabilidade das autoridades (proibição, supervisão e autorizações administrativas, procedimentos para declarar doenças e acidentes, pesquisas, análise estatística, sistemas de investigação e inspeção, coordenação de serviços) e dos fabricantes e vendedores de materiais e produtos. Estabelece as responsabilidades do empregador e as do trabalhador e de seus representantes (a obrigação de colaborar, de receber as informações e o treinamento necessários, de relatar qualquer situação perigosa). Um trabalhador que julgue necessário interromper uma situação de trabalho por acreditar, por motivos razoáveis, que isso envolve um perigo iminente e sério à sua vida ou saúde deve ser protegido de retaliação.

A Convenção 187 concentra-se na promoção da saúde e segurança no trabalho. Ele afirma que os Estados devem não apenas elaborar, aplicar, controlar, mas também revisar periodicamente um programa nacional de segurança e saúde no trabalho em consulta com organizações empresariais e sindicais. A situação atual exige claramente essa revisão.

Outras Convenções e Recomendações consideram um ramo específico de atividade, como a Convenção 120 e a Recomendação 120 sobre higiene, de 1964; Convenção 167 e Recomendação 175

sobre Segurança e Saúde na Construção, de 1988; Convenção 176 e Recomendação 183 sobre Segurança e Saúde de Minas, de 1995; Convenção 184 e Recomendação 192 sobre Segurança e Saúde na Agricultura, de 2001; Convenção 152 e Recomendação 160 sobre segurança e saúde no trabalho portuário, de 1979. Alguns tratam de uma categoria de trabalhadores para a qual se entende que eles deveriam se beneficiar de garantias adicionais: crianças e jovens, trabalhadores em idade madura, migrantes e mulheres. Não se deve esquecer que o que foi alcançado em nível universal é complementado por normas regionais.

Essas disposições são universalmente complementadas por medidas menos vinculativas: resoluções adotadas pela Conferência Internacional do Trabalho, que no passado eram chamadas de códigos modelo e agora são chamadas de códigos de prática. Eles compilam tudo o que é conhecido e experiente em um determinado tópico em termos de problemas identificados e soluções políticas sugeridas. Eles foram adotados para setores específicos de atividade de construção e de minas a céu aberto, minas de carvão, indústrias siderúrgicas, indústrias metalúrgicas, agricultura, construção e reparo de navios, silvicultura, por exemplo, na proteção dos trabalhadores contra certos riscos como radiação, lasers, produtos químicos, amianto, substâncias transportadas pelo ar e, em certas medidas de segurança e saúde (por exemplo, sistemas de gerenciamento de saúde e segurança ocupacional; diretrizes éticas para monitorar a saúde dos trabalhadores; registro e notificação de acidentes e doenças ocupacionais; proteção de dados pessoais dos trabalhadores; segurança, saúde e condições de trabalho na transferência de tecnologia para países em desenvolvimento corrente).

Convenção 149 e Recomendação 157 de 1977 refletem as preocupações particulares do pessoal de enfermagem em relação a suas condições de trabalho e remuneração. O duplo objetivo é promover a qualidade dos cuidados e serviços (garantir à população o mais alto nível possível de saúde) e as perspectivas de carreira dos enfermeiros, garantindo condições de emprego capazes de atrair e reter funcionários da profissão.

O teletrabalho aumenta consideravelmente nesse período de confinamento, mais em alguns países do que em outros. A maioria das Convenções e Recomendações internacionais do trabalho é escrita em termos gerais o suficiente para entender esses trabalhadores. Convenção 177 e Recomendação 184 de 1996 tratam mais especificamente dessa categoria; eles não se aplicam a trabalhadores autônomos. Uma dificuldade é o fato de que as regras aplicáveis não podem ser supervisionadas da mesma maneira. Os Estados devem promover um tratamento igual entre os trabalhadores em casa e outros funcionários. Informações ou conhecimentos sobre os riscos à saúde e a utilidade das regras de proteção são de particular importância aqui.

A crise atual afeta fortemente os trabalhadores autônomos. Eles ocupam um lugar separado na variedade de situações de emprego. Sabemos que a legislação trabalhista foi desenvolvida para enfrentar a proteção dos funcionários; não foi aplicado a trabalhadores que não eram subordinados. No entanto, gradualmente ficou claro que era necessário estender pelo menos algumas garantias aos trabalhadores por conta própria e fazê-lo não apenas quando o status oficial dos autônomos pudesse camuflar a dependência econômica genuína.

A aplicação ou não de uma norma internacional de trabalho a esses trabalhadores depende de como o texto relevante é redigido e, é claro, de sua finalidade. Vários instrumentos da OIT, como já vimos, usam a palavra “trabalhador” sem qualificações, sem limitar o significado, direta ou indiretamente, de se referir a funcionários. É o caso, em particular, daqueles relacionados aos sistemas de seguridade social baseados na residência em um determinado país, e não na relação de emprego. Muitos textos, no entanto, embora não excluam formalmente e não sejam totalmente inaplicáveis aos trabalhadores independentes, claramente não se destinavam a esse emprego.

2 A Recomendação 204 da OIT

Ainda não é conhecido o impacto da pandemia nas relações de trabalho, sendo que, a única certeza, é um aumento exponencial do desemprego e da precarização, questão relacionada com o aumento da pobreza e a miséria, especialmente em regiões não desenvolvidas como a América Latina.

Isso cria desafios de propormos soluções a partir de um cenário incerto em que não há bases minimamente conhecidas para a elaboração de políticas públicas ou definição de quadro jurídico aplicável. Na esfera jurídica também reina a incerteza pois os instrumentos legais existentes no campo social (direito do trabalho, previdenciária e assistência social) são incapazes de dar vazão aos problemas decorrentes da pandemia. Em outras palavras, os direitos sociais não são capazes de dar conta do tamanho do problema enfrentado.

Diante deste quadro de insuficiência jurídica – colapso do sistema trabalhista para manter a linguagem médica da pandemia

– em que as instituições jurídicas e o próprio direito não são suficientes para garantir proteção ao trabalhador, surge então a proposta deste artigo que é a interpretação da Recomendação 204 da OIT à luz da Economia Social e Solidária (ESS).

A Recomendação 204 da OIT, de 12 de junho de 2015 busca elaborar uma política de transição da economia informal⁵ para economia formal, reconhecendo que atualmente uma expressiva quantidade de trabalhadores em todo o mundo vivem na informalidade, sem participar – ou ter acesso – a um sistema jurídico de proteção, questão que prejudica o desenvolvimento inclusivo do Estado de Direito.

Reconhece ainda que a maioria das pessoas se encontra nesta situação de informalidade não por opção própria, mas por ausência de oportunidades – ou existência – de postos de trabalho digno, decorrentes na maioria das vezes de questões estruturais e de governança.

A Recomendação 204 propõe uma série de medidas baseada em um intrincado Diálogo Social “quadripartite”, envolvendo Estado, Sindicatos, Trabalhadores informais e as unidades econômicas (descritas no item 3 da Recomendação). A leitura do item 38 da Re-

⁵ A Recomendação 204 define economia informal e seus participantes: 2. Para efeitos da presente Recomendação, o termo “economia informal”: a) refere-se a todas as atividades econômicas dos trabalhadores e das unidades econômicas que, na lei ou na prática, não estejam cobertas ou estejam insuficientemente cobertas por disposições formais; e b) não cobre as atividades ilícitas, particularmente a prestação de serviços ou a produção, venda ou posse ou uso de bens proibidos por lei, incluindo a produção e o tráfico ilícitos de drogas, a fabricação e tráfico ilícitos de armas de fogo, o tráfico de pessoas, a lavagem de dinheiro, como definido nos tratados internacionais pertinentes. 3. Para os efeitos da presente Recomendação, as “unidades econômicas” da economia informal incluem: a) unidades que empregam mão de obra; b) unidades que são propriedade de indivíduos que trabalham por conta própria, sozinhos ou com o apoio de trabalhadores familiares auxiliares não remunerados; e c) cooperativas e as unidades da economia social e solidária.

comendação, que trata da execução da mesma, cria uma verdadeira política de Governança trabalhista. Qualquer tipo de Governança implica a necessidade de equilíbrio de poder econômico e político entre os agentes envolvidos, devendo ainda, ser acrescentado a esta necessidade de preocupação com a comunidade (responsabilidade social para alguns autores que adotam uma concepção mais restrita).

As instituições jurídicas e laborais “clássicas” são incapazes de suprir todas as vicissitudes da Recomendação 204 da OIT, bem como de utilizar o Diálogo Social e criar governança trabalhista, exceto se forem utilizados os princípios estruturantes da ESS, como se tentará mostrar no tópico a seguir.

3 As contribuições da Economia Social e Solidária

Em âmbito global, a ESS vem se apresentando, nos últimos anos, como inovadora alternativa de geração de trabalho e renda e uma resposta a favor da inclusão sócio laboral. Para muitos, pode ser considerada também como um novo modelo de desenvolvimento, mais humano e inclusivo (MORAIS; DASH; BACIC, 2017). A ESS compreende uma diversidade de práticas econômicas e sociais, que realizam atividades de produção de bens, prestação de serviços, finanças solidárias, trocas, comércio justo e consumo solidário (MORAIS, 2015)

A ESS é caracterizada por uma rica pluralidade no que diz respeito às suas conceituação e quantificação. Informações contidas no site da *United Task Force on Social and Solidarity Economy* (UNTFSSSE) – Força Tarefa das Nações Unidas para a ESS - nos permitem mapear diferentes terminologias utilizadas em documentos

e publicações oficiais (de governos) em todos os continentes. Este mapeamento reforça a ideia de que a grande quantidade de terminologias justifica-se pelos diferentes modos de geração, atuação e comportamento que este setor manifesta nos diferentes países.

A despeito das diversas terminologias existentes, em termos gerais, a ESS pode ser definida como *“um conceito que se refere a empresas e organizações, em particular cooperativas, sociedades de benefício mútuo, associações, fundações e empresas sociais, que especificamente produzem bens, serviços e conhecimentos, enquanto persegue objetivos econômicos e sociais e promove a solidariedade”* (BORZAGA; SALVATORI; BODINI, 2017, p. 36). Estes autores, após analisarem diversas experiências em âmbito internacional, concluem que:

a) Em geral, dada sua origem comunitária, a ESS apresenta menos probabilidade de trasladar suas atividades de produção, recorrendo a deslocalização com objetivo de redução de custos;

b) A ESS contribui para a criação de alternativas a partir do desenvolvimento territorial e comunitário, com base na propriedade coletiva e na redistribuição de superávits aos envolvidos e aos grupos desfavorecidos;

c) Há tipos específicos de organizações de ESS, como as cooperativas de produtores, cooperativas agrárias etc., que desempenham um papel fundamental na criação e conservação do emprego, incluindo trabalhadores autônomos ou independentes, inclusive, fortalecendo seu poder de mercado e suas economias de escala;

d) A ESS apresenta uma natureza anticíclica bem documentada em sua capacidade de manutenção de suas atividades e de seus cooperados e trabalhadores em tempos de crise econômica;

e) Em se tratando do “trabalho decente” propugnado pela OIT, os dados e estudos analisados pelos autores demonstram que a ESS pode contribuir para a geração efetiva de trabalho decente, uma vez que, em grande medida, suas organizações são formadas pelos próprios trabalhadores ou cooperados, bem como suas atividades são voltadas para as pessoas (e não aos seus acionistas). Ademais, são organizações que permitem um amplo processo de tomada coletiva de decisões através de sua gestão participativa, onde todos estão envolvidos e contribuindo para a definição de políticas de retiradas, horas e condições de trabalho;

f) No que tange ao problema do trabalho informal – que segundo estimativas da própria OIT corresponde a metade da força de trabalho mundial, chegando a 82% no Sul da Ásia e 66% na África subsaariana – a ESS pode oferecer alternativas através de distintas formas de associação, incluindo a formação de cooperativas, que pode melhorar as condições de atuação de uma vasta quantidade de organizações, em termos de poder de mercado, acesso a serviços etc.;

g) A ESS se faz a partir de uma forte presença de mulheres, inclusive, assumindo postos de liderança, o que contribui para a redução das brechas de gênero nos índices de emprego, tanto em termos de contratação, quanto por prestarem serviços que impactam diretamente no bem-estar das mulheres e em sua capacidade de aliar as tarefas domésticas não – remuneradas com alguma atividade remunerada. Aliam-se a isso, aspectos de elevação da autoestima, tendo em vista seu melhor posicionamento nas relações familiares, não somente do ponto de vista econômico (por gerarem renda familiar), mas também em termos de emancipação e empoderamento;

h) As organizações de ESS auxiliam fortemente a inserção sócio laboral de grupos desfavorecidos, com extremas dificuldades de obtenção de trabalho e renda. São os casos dos deficientes físicos e mentais, imigrantes, pessoas com baixo nível de qualificação, a exemplo.

Historicamente, em 1920, a OIT estabeleceu uma espécie de um Departamento para as Cooperativas (COOP), elaborando documentos oficiais desde seu Conselho de Administração, sendo o primeiro deles datado de 1922. Posteriormente, na década de 1980, a OIT desenvolveu o conceito de “financiamento social”, que abrangia uma ampla variedade de instituições de microfinanças. Nos anos de 1990, a OIT começou a promover esquemas comunitários para a proteção social a partir de mutualidades. Mais recentemente, a OIT aposta na promoção das empresas sociais e do empreendedorismo social como ferramentas de geração de trabalho e de renda, numa perspectiva emancipatória (MORAIS; DI MEGLIO, 2019).

Do ponto de vista da elaboração de instrumentos normativos, é fundamental citar a Recomendação 193 sobre a promoção de cooperativas. Além do que, dentro do sistema multilateral, a OIT é também a única agência das Nações Unidas que tem uma unidade dedicada a todas as formas de cooperativas e contribuiu decisivamente para a criação, no sistema das Nações Unidas, da já mencionada *UNTFSSSE*.

Um de seus principais canais de atuação e de manutenção das ações em rede é a realização das Academias Internacionais sobre Economia Social e Solidária⁶. Estas Academias constituem-se

⁶ Informações adicionais em: <http://socialeconomy.ito.org/en>

em importante espaço internacional de discussões e de trocas de conhecimento sobre o tema, que após sua fase presencial, manteve-se posteriormente, de maneira digital, no espaço intitulado “Cérebro Coletivo”⁷.

Dentre as pertinentes discussões temáticas realizadas ao longo das Academias, cita-se a referente à formalização; tema este que fora amplamente discutido desde a Academia de 2011. A ideia geral que se coloca como pano de fundo desta discussão é a de que, face ao interesse da OIT em contribuir efetivamente com a transição da economia informal para a formalização, *“al debatir cómo puede ocurrir esta transición, la OIT ha planteado que la ESS no es un fin en sí misma, sino un instrumento para tender un puente entre los trabajadores y/o las empresas de la economía informal hacia la economía formal. Sin embargo, esta visión no ha sido sustentada con evidencia empírica”* (Documento de Trabalho, p. 131)⁸.

Um primeiro aspecto interessante quando se discute a informalidade é que, a despeito de sua presença em segmentos econômicos tradicionais e da ESS, uma diferença fundamental reside no fato de que a ESS se baseia por valores sociais e contemplam princípios de governança democrática e inserção voluntária e não apenas pela busca do lucro. Além do que, muitas experiências conhecidas mostram que, por exemplo, a formação de cooperativas serviu como uma ponte para a formalização de diversos empreendimentos, implicando também no acesso à proteção social, ao diálogo social, ao empoderamento, incremento técnico e infraestrutura dos envolvidos e de suas comunidades.

⁷ <http://ssecollectivebrain.net/about/>

⁸ Disponível em: <http://ssecollectivebrain.net/library/readers-of-the-ilo-academics-on-sse/>

Entretanto, a ESS é marcada por fragilidades estruturais que inviabilizam ou restringem o deslanchar de suas atividades e, conseqüentemente deste processo de ampliar a formalização. Dentre as fragilidades, citam-se, com base em Morais e Bacic (2017): falta de capital de giro; estrutura para comercialização inadequada (espaço físico, equipamentos, etc.); concorrência e existência de atravessadores e monopólios; custo elevado de transporte; dificuldades para manutenção da regularidade do fornecimento; preços inadequados; dificuldade de encontrar clientes em escala suficiente; precariedade das estradas para escoamento; exigência de prazos para pagamentos dos clientes e falta de registro para comercialização (impede emitir nota fiscal). A estas dificuldades adiciona-se o insuficiente quadro regulatório ainda vigente em diversos países, assim como a ausência de políticas macroeconômicas que abarquem as demandas e as especificidades da ESS. Face tal cenário, os autores propugnam a ideia de que é necessário criar procedimentos e instrumentos para melhorar a integração dos diversos empreendimentos da ESS em redes nos seus respectivos territórios, no sentido de criar, manter e fortalecer o “ecossistema empreendedor” em prol da ESS.

Em se tratando deste, e de seus “elementos constitutivos” (governo, universidade, associações da sociedade civil etc.), entende-se que o movimento sindical se constitui parte estruturante fundamental neste ecossistema. Aproveitar-se desta relevante e experiente força política no sentido de sensibilizar sobre a importância de se criar e fortalecer a ESS e fazer desta uma ponte para se atingir uma maior proteção social, bem como melhores condições de trabalho e de garantia do diálogo social, nos parece um desafio salutar e promissor para os desideratos econômicos, sociais e ambientais do século XXI. Tal afirmação pôde ser comprovada em atividade de formação da OIT, re-

alizado em Lima, Peru (2018), intitulado “*Transición de la economía informal a la formal: estrategias sindicales sobre economía social y solidaria y seguimiento de la Recomendación 204 de la OIT*”.

Inclusive, argumenta-se que a conexão entre o movimento sindical e da ESS, é de extrema relevância para se atingir muitos dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 de forma efetiva. Isto, pois, ao fortalecer a ESS, com o auxílio do movimento sindical, além ampliar a sensibilização por estas práticas, ampliará também a perspectiva de geração de trabalho decente, o que significa garantir a inclusão socioeconômica; aspecto fundamental que perpassa uma série dos ODS.

Considerações Finais

É certo que a pandemia do COVID-19 terá – como já tem – efeitos nefastos nas relações de trabalho, impacto negativo este, ainda não mensurado. O desconhecimento não só sobre o vírus e a maneira de combatê-lo, mas, em relação aos impactos sociais, políticos e econômicos em sua totalidade, impede a elaboração de qualquer programa efetivo e pleno de retomada econômica e enfrentamento das questões sociais.

As instituições, incluindo aqui as normas jurídicas, são incapazes de responder aos efeitos da crise, uma vez que tais normas foram criadas para outros cenários, completamente diversos do causado pela pandemia. Ou seja, a legislação existente é ineficaz para combater os efeitos sociais e econômicos da pandemia devendo serem estudadas novas alternativas, como o uso intensivo da Recomendação 204 da OIT.

Nesta perspectiva, ressalta-se a relevância da Recomendação 204, relativa à transição da economia informal para a economia formal, adotada pela Conferência da OIT, em sua centésima quarta sessão, em junho de 2015. Com base nas propostas e definições do documento referente à Recomendação 204, frisa-se que, no que se trata de sua parte IV (“Políticas de Emprego”), é mister pensar formas e mecanismos para que a ESS possa conceber empregos com estas características e que, para tal, são necessárias – assim como já antecipado acima – políticas (macroeconômicas, setoriais, comerciais, salariais, de educação e desenvolvimento, voltadas aos jovens, assim como a estruturação de sistemas de informação para tal) que contemplem estes objetivos.

O perfeito funcionamento da Recomendação 204 da OIT só é possível dentro do contexto da pandemia, se utilizado conjuntamente com os princípios da ESS, uso este necessário para viabilizar o Diálogo Social previsto nesta Recomendação. A principal vantagem da ESS é sua flexibilidade metodológica. Como a ESS surge e se desenvolve em contextos de adversidade, as unidades econômicas emergem como movimento de resistência, capazes de uma alta e rápida adaptação a contextos incertos e mutáveis. Nesse sentido, entende-se que a ESS se revela como importante potencial para o enfrentamento da COVID-19, assim como já podemos visualizar no banco de experiências e de ações da Força Tarefa das Nações Unidas para este tema.

Referências

BORZAGA, C.; SALVATORI, G.; BODINI, G. **Social and Solidarity Economy and the Future of Work**. Euricse Working Paper for the ILO/ International Labour Office. - Geneva: ILO, 2017.

CEPAL. **Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación.** Informe Especial COVID-19 n. 2. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45445/4/S2000286_es.pdf. Acesso em: 10 mai. 2022.

MORAIS, L. **Por la necesidad de pensar políticas públicas integradas para el campo de la Economía Social y Solidaria:** la experiencia brasileña. Gêneve: ILO, 2015. Disponível em: <http://socialeconomy.itcilo.org/en/readers> Acesso em: 10 mai. 2022.

MORAIS, L.P.; BACIC, M. J. Pela necessidade de criar, manter e fortalecer o ecossistema empreendedor solidário. In: **Anais do 32º Congresso Internacional do CIRIEC.** UFAM, Manaus, 2017.

MORAIS, L.P.; DASH, A.; BACIC, M.J. Social and solidarity economy in India and Brazil. In: **Social Enterprise Journal, 2017.** DOI: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/SEJ-07-2016-0035/full/html> Acesso em: 10 mai. 2022.

MORAIS, L.P.; DI MEGLIO, R. A pertinente contribuição da OIT para o campo da Economia Social e Solidária (ESS). In: GOMES, A.; FREITAS JR, A. SIQUEIRA NETO, J.F. (Org.). **O centenário da Organização Internacional do Trabalho (OIT) no Brasil.** Belo Horizonte: Ed. Virtualis, 2019, p. 407-420.

OIT. **COVID-19 and world of work: Impacts and responses.** Genebra, 18 de março de 2020. Disponível em: <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus> Acesso em: 10 mai. 2022.

OIT. **Recomendação 204.** Disponível em https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/genericdocument/wcms_587521.pdf Acesso em: 10 mai. 2022.