

# **Sociedades cooperativas e realidade brasileira: uma abordagem crítica da legislação e do papel do Estado**

*Luciana Vargas Netto Oliveira\**

## **1. Introdução**

O modo de produção capitalista tornou-se hegemônico há mais de dois séculos, tendo como princípios básicos a propriedade privada e o direito à liberdade individual, dividindo a sociedade em duas classes: aquela que é possuidora do capital e aquela que não dispõe de capital e, portanto, vende sua força de trabalho à primeira.

Para Boaventura de Souza Santos<sup>1</sup>, há três características negativas principais nas economias capitalistas. A primeira refere-se à produção de desigualdades de recursos e de poder entre as classes sociais a partir da separação entre capital e trabalho, bem como da apropriação privada de bens públicos. A segunda característica negativa é que as relações de concorrência presentes nas economias capitalistas geram formas de

---

\* A autora é mestranda em Direito Cooperativo e Cidadania pela Universidade Federal do Paraná; bacharel em Direito pela Universidade Paranaense, *campus* de Toledo, PR e graduada em Serviço Social pela Instituição Toledo de Ensino, Bauru, SP. É docente efetiva do Curso de Serviço Social da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, *campus* de Toledo, Paraná, Brasil.

<sup>1</sup> SOUZA SANTOS, B. (org.) **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 27-28.

sociabilidade baseadas no benefício pessoal, no intercâmbio econômico, na cobiça e nos ganhos monetários, tornando-se empobrecidas. Uma última característica relaciona-se ao fato de que a exploração crescente dos recursos naturais coloca em risco as condições físicas e ambientais de vida no planeta, pois o nível de consumo desses recursos é insustentável, comprometendo a própria reprodução do ser humano.

Esses aspectos negativos podem ser minorados com uma outra forma de produção coletiva e autogestionária, como se verifica nas sociedades cooperativas. Nelas a prática da solidariedade toma o lugar da competição, pois o ganho de cada um depende diretamente do ganho dos outros e fica bastante reduzida a possibilidade de alguns se beneficiarem em detrimento dos outros.

As cooperativas tiveram sua origem na Europa ainda século XIX e uma das mais importantes foi a *Rochdale Society of Equitable Pioneers*, cooperativa de consumo fundada em 1844, no norte da Inglaterra por vinte e oito operários que se encontravam desempregados devido às conseqüências trazidas pela Revolução Industrial. Outras cooperativas foram criadas antes dela, não só na Inglaterra, como em outros países, mas essa foi primeira a formular princípios como síntese entre associação e empresa.

Esses princípios<sup>2</sup> regem até hoje as verdadeiras sociedades cooperativas e podem ser resumidos como:

- a) Adesão voluntária e livre:** “Princípio da porta aberta” – qualquer pessoa pode entrar na cooperativa, desde que atenda os requisitos estabelecidos no estatuto de constituição e regimento interno, e aceite as responsabilidades pela filiação; também é livre para deixá-la a qualquer momento;
- b) Gestão democrática pelos sócios:** decisões tomadas em assembleias em que cada associado vale um voto; estrutura, controle e gestão democrática;
- c) Participação econômica dos membros:** a propriedade dos meios de produção é coletiva; os sócios têm acesso igualitário à distribuição das sobras (e não “lucros”); os juros devem ser limitados ao capital (taxa limitada); os excedentes devem ser aplicados conforme decisão em assembleia;
- d) Educação, formação e informação:** a cooperativa deve instituir fundos de reserva para investir na formação geral de seus membros, empregados, dirigentes e público em geral, enfocando aspectos técnicos, empresariais e associativos;

---

<sup>2</sup> BORGES, Guilherme R. Os princípios cooperativistas na lei e no estatuto. In GEDIEL, J. A. P. (Org.). **Os caminhos do cooperativismo**. Curitiba: Editora da UFPR, 2001.

e) **Intercooperação:** integração com outras cooperativas em rede buscando melhores condições a seus membros e comunidade;

f) **Autonomia e independência:** cabe apenas aos sócios a decisão, tomada em assembleias, sobre os negócios e o futuro da cooperativa;

g) **Interesse pela comunidade:** políticas locais desenvolvidas pelas próprias cooperativas em benefício dos membros da comunidade onde se inserem;

Como se percebe, existe um outro feixe de valores que embasa o cooperativismo em comparação com o sistema capitalista de produção. A partir dessas premissas, o estudo em questão procura conhecer mais profundamente como e em que condições o movimento cooperativista se iniciou na América Latina, suas características e as particularidades do Brasil ante esse fenômeno. Esse ponto é importante para traçar o quadro histórico, econômico, social e político do surgimento e desenvolvimento do movimento cooperativista no Brasil, bem como a legislação referente à matéria.

Com base nesses conhecimentos preliminares, o estudo parte para análise da legislação cooperativista no Brasil, suas fases e as modificações trazidas pela promulgação da Constituição Federal de 1988. No momento seguinte, procurou-se entender a dinâmica da realidade brasileira e os reflexos que ela recebe das transformações ocorridas em todo o planeta a partir da globalização da economia, o problema do desemprego, da precarização do trabalho e como esse contexto forçou a conformação de um “novo cooperativismo” nas décadas de 1980 e 1990.

Ante dessa nova realidade, estudou-se o papel do Estado frente às cooperativas, principalmente sobre as possibilidades de modificação da legislação atual e de formulação de políticas públicas de fomento ao cooperativismo, bem como sobre as perspectivas para o futuro das sociedades cooperativas no Brasil.

## **2. Legislação, modelos de desenvolvimento e características das sociedades cooperativas na América Latina e no Brasil**

Na América Latina desenvolveram-se basicamente dois modelos de organizações cooperativas, de acordo com Dante Cracogna<sup>3</sup>. O primeiro localiza-se nos países do cone sul como Argentina, Uruguai, Chile e parte sul do Brasil, onde as cooperativas surgiram no final do século XIX e início do século XX por iniciativa dos

---

<sup>3</sup> CRACOGNA, D. **Problemas atuais do Direito Cooperativo**. Intercoop Editora Cooperativa Ltda., 19....., p. 198.

imigrantes europeus. O segundo modelo desenvolveu-se nos países da zona andina, América Central, Caribe e em grande parte do Brasil, com exceção do sul, por iniciativa externa, ou seja, através dos governos, igrejas, agências internacionais, organizações não governamentais e apoio das populações indígenas locais. Devido a essas características, nesses países a legislação surgiu ainda antes da experiência concreta.

Conforme Dante Cracogna<sup>4</sup>, as primeiras legislações sobre cooperativas na América Latina apareceram no final do século XIX, como por exemplo, os Códigos de Comércio do México e da Argentina em 1889. Entre as duas guerras mundiais surgiram as leis sobre as cooperativas no Chile em 1925 e outros países, sendo que no Brasil surgiram em 1932. A partir de 1950, com o apoio da Organização dos Estados Americanos, através da Seção de Cooperativas de seu Departamento Econômico e Social, surgiram leis cooperativas em novos países.

A Constituição mais antiga da região, a da Argentina, de 1853, não continha referências ao cooperativismo. A Constituição mexicana de 1917 foi a primeira a fazer menção às cooperativas, seguida das Constituições dos demais países como Equador, Peru, Cuba, Bolívia, Panamá, dentre outros.

O autor destaca que, de modo geral, há um excesso de regulamentação sobre as cooperativas, legislando-se sobre minúcias e detalhes que poderiam ser objeto de estatutos ou de outras regulamentações sem caráter de lei. Ainda segundo o autor<sup>5</sup>, os principais problemas enfrentados pelo cooperativismo na América Latina são:

**a) A constituição e o reconhecimento legal das sociedades cooperativas:**

há um enorme distanciamento entre o suposto apoio estatal e o efetivo registro legal para existência jurídica das cooperativas, pela ineficiência e burocracia dos organismos oficiais. Na maioria dos casos, o reconhecimento e autorização para funcionar é feito por órgãos governamentais e funcionários públicos dotados de faculdades discricionárias que, por exemplo, podem negar a autorização porque o grupo interessado não está suficientemente preparado ou porque a iniciativa não é viável. No Brasil isso já não mais ocorre por força da Constituição Federal de 1988;

**b) A diversidade de organismos de aplicação e promoção:**

na maioria dos países há uma grande quantidade de órgãos de registro, controle e fomento que atendem as cooperativas, gerando ineficiência e falta de unidade de critérios, produzindo

---

<sup>4</sup> Ibid., p. 197.

<sup>5</sup> Ibid., p. 205-208.

conflitos de competência e prejudicando as cooperativas com a emissão de grande quantidade de resoluções que dificultam o entendimento das disposições das próprias leis. Além disso, poucos países têm na direção desses órgãos representantes do próprio movimento cooperativo;

**c) O poder de aplicar sanções sem critérios claros:** em geral as leis atribuem distintas faculdades aos órgãos de controle das cooperativas, dentre elas o poder de aplicar sanções que variam desde multa até a intervenção e perda de autorização para funcionar, porém os enunciados genéricos dessas leis permitem abusos. Mesmo existindo recursos judiciais contra os atos desses órgãos, o trâmite lento e caro da justiça provoca desmotivação dos cooperados e perda de confiança da comunidade;

**d) As condições políticas:** a experiência histórica da região mostra que o desenvolvimento do movimento cooperativo se insere no contexto político de cada país. Naqueles onde há democracia, as cooperativas encontram um ambiente político mais propício para se desenvolver e naqueles em que há governos autoritários, geralmente trava-se o movimento. Existe também o risco dos governos usarem as cooperativas como instrumento político, sejam eles civis ou militares. Outro problema ocorre a partir da desvinculação entre as disposições legais sobre o apoio e fomento às cooperativas e a política econômica geral, que marginaliza ou ignora essas organizações.

Em suma, as características mais marcantes em relação às leis sobre as cooperativas nos países latino-americanos referem-se ao excesso de regulamentação e ao caráter predominantemente intervencionista, outorgando aos órgãos governamentais o controle sobre a constituição, a aplicação de sanções, a intervenção, a dissolução e a liquidação das mesmas.

Na verdade, não se trata de regular juridicamente uma forma de organização econômica e social, mas de forçar a adoção pela população de um modelo que o Estado definiu e planejou implantar através de um conjunto de medidas: trata-se do modelo “promocional dirigido”, adotado na maioria dos países da América Latina.

A fim de cumprir o programa oficial, as leis concedem às cooperativas vantagens fiscais, créditos e outros benefícios. Essa atitude governamental produz um efeito circular: a fim de controlar o uso dessas vantagens concedidas, o Estado se coloca no direito de interferir, o que causa o surgimento de maiores vantagens, provocando a necessidade de maior controle por parte dos funcionários governamentais.

Em relação ao Brasil, conforme Derli Schmidt e Vergílio Perius<sup>6</sup>, situa-se em 1847 o início do movimento cooperativista, quando o médico francês Jean Maurice Faivre, a partir das idéias reformadoras de Charles Fourier<sup>7</sup>, fundou a colônia Tereza Cristina, organizada em bases cooperativas, juntamente com um grupo de europeus, no interior do estado do Paraná. Organizações como essa também surgiram em Santa Catarina na mesma época, inspiradas no modelo de “falanstério”, pregado por Fourier.

Por volta de 1880, o Brasil passava por grandes transformações políticas com a abolição dos escravos e a proclamação da República, tornando-se um campo fértil para discussão de idéias socialistas, dentre elas as do movimento cooperativo. O cooperativismo chegou ao Brasil trazido pelos emigrantes europeus e, predominantemente, tomou a forma de cooperativas de consumo nas cidades e de cooperativas agrícolas no campo.

Segundo Sandra Veiga e Isaque Fonseca<sup>8</sup>, aproximadamente em 1887 foram fundadas as primeiras cooperativas de consumo no Brasil, como a Cooperativa de Consumo dos Empregados da Companhia Paulista (Campinas, SP). A partir de 1891, no Brasil, o cooperativismo tomou a forma hoje mais conhecida, com o surgimento em Limeira, estado de São Paulo, da Cooperativa dos Empregados da Companhia Telefônica, seguida de várias outras cooperativas em todo o país<sup>9</sup>.

Em 1902, em Nova Petrópolis, no Rio Grande do Sul, foi criada a primeira cooperativa de crédito rural do país e da América Latina, inspirada no modelo *Raiffeisen* alemão. Nas décadas seguintes, o cooperativismo desenvolveu-se em vários segmentos, como por exemplo, o agropecuário, de eletrificação rural, de crédito rural, de consumo, habitacional e outros. Paul Singer<sup>10</sup> destaca que nenhuma dessas formas era genuinamente autogestionária, sendo essas cooperativas dirigidas e operadas por pessoas assalariadas e não por associados coletivamente.

---

<sup>6</sup> SCHIMIDT, D. e PERIUS, V. Cooperativismo e cooperativa. In CATTANI, A. D. (org.). **A outra economia**. Porto Alegre: Veraz Editores, 2003, p. 63-72.

<sup>7</sup> **Charles Fourier** (1772-1837): representante do socialismo utópico francês que propôs uma sociedade baseada nas falanges e falanstérios, que seriam fazendas coletivas agroindustriais, onde todos desempenhariam suas tarefas em proveito da comunidade. (Nova Enciclopédia Barsa, vol. 13, 1998, p. 311)

<sup>8</sup> VEIGA, S. M. e FONSECA, I. **Cooperativismo: uma revolução pacífica em ação**. Rio de Janeiro: DP&A: Fase, 2001, p. 27.

<sup>9</sup> SCHIMIDT e PERIUS, op. cit., p. 65.

<sup>10</sup> SINGER, P. **Introdução à Economia Solidária**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002, p. 122.

Em relação à legislação brasileira sobre as sociedades cooperativas, esta pode ser dividida em três fases, segundo Vergílio Perius<sup>11</sup>. A primeira refere-se à constituição do ordenamento jurídico, que vai de 1903 a 1938. Em 06 de janeiro de 1903, o Decreto n. 979 possibilitou aos agricultores organizarem sindicatos que poderiam, por sua vez, instituir cooperativas de consumo e produção, tirando-as, assim de sua posição de sociedades apenas de fato. Com o Decreto n. 1.637, de 1907, já se reconhecia a existência jurídica das cooperativas, mas na forma de sociedade anônima, tratada como sociedade mercantil de natureza unicamente lucrativa, tendo uma distribuição dos lucros com base no capital social subscrito pelo “acionistas”<sup>12</sup>.

Até 1930, o governo reconhecia a utilidade e a existência das cooperativas, mas não a sua forma jurídica distinta de outras entidades. Para Sandra Veiga e Isaque Fonseca<sup>13</sup>, a revolução de 1930 criou as condições políticas para que o cooperativismo fosse oficialmente reconhecido e em 1932 foi promulgado o Decreto n. 22.239, através do qual Getúlio Vargas deu amplas liberdades para a constituição e funcionamento das cooperativas no Brasil, consagrando os princípios do sistema cooperativo.

A segunda fase da legislação brasileira caracteriza-se por ser extremamente intervencionista, durando de 1938 a 1988. Nessa fase, o Estado Novo tenta afastar a influência dos sindicatos nas cooperativas, passando ao governo federal as funções de controle, fiscalização, registro, intervenção e assistência às cooperativas. Esse período coincide também com o pós-guerra, com a criação da Organização das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos, cuja atuação se deu no sentido de incentivar e fomentar a formação de cooperativas em toda a América Latina, principalmente com vistas à produção agrícola. Nesse período, o governo oferecia uma série de incentivos materiais e fiscais às cooperativas, sendo criado em 1951 o Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC), extinto no final da década de 1980.

Somente em 1959, conforme Idevan Lopes<sup>14</sup>, definiu-se a Política Nacional do Cooperativismo através do Decreto-Lei n. 59, mas foi regulamentado somente em 1967 com a edição do Decreto-Lei n. 60.597, que criava o Conselho Nacional do Cooperativismo e definia o “ato cooperativo”, determinando que as operações econômicas

---

<sup>11</sup> PERIUS, V. F. **Cooperativismo e Lei**. São Leopoldo, RS: Editora da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2001, p. 15.

<sup>12</sup> LOPES, Idevan C. R. Aspectos sobre a legalização das sociedades cooperativas. In GEDIEL, J. A. P. (org.). **Os caminhos do cooperativismo**. Curitiba: Editora da UFPR, 2001, p. 115.

<sup>13</sup> VEIGA e FONSECA, op. cit., p. 29.

<sup>14</sup> LOPES, op. cit., p. 115.

entre as cooperativas e entre seus cooperados não seriam operações comuns de compra e venda.

Segundo Sandra Veiga e Isaque Fonseca<sup>15</sup>, a partir de 1964 com o golpe militar, volta o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e vários incentivos que favoreciam o fomento do cooperativismo foram extintos. De 1966 em diante, o cooperativismo foi submetido a um forte centralismo estatal, perdendo as conquistas realizadas anteriormente, inclusive com o fechamento de muitas cooperativas de crédito em consequência da reforma bancária ocorrida no período. Em 1971, durante o governo Médici e em pleno período de forte repressão às manifestações populares, foi promulgado o Decreto-Lei n. 5.764, que regula as cooperativas até hoje.

A terceira fase da legislação referente à matéria marca a autonomia e autogestão do cooperativismo ante o Estado, iniciando-se com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Com a crise social e econômica vivida no Brasil nas décadas de 1980 e 1990, milhões de postos de trabalho foram perdidos, agravou-se o desemprego e a exclusão social, propiciando o ressurgimento de cooperativas e de outras formas de associação produtiva, mas com fortes características autogestionárias.

Segundo Paul Singer<sup>16</sup>, nos anos 1980 a instituição Cáritas, ligada à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), financiou milhares de pequenos projetos no Brasil, denominados Projetos Alternativos Comunitários (PACs). A maioria desses projetos objetivava gerar renda e trabalho para a população pobre das periferias das grandes cidades e da zona rural em várias regiões do país. Muitos desses projetos transformaram-se em empreendimentos de Economia Solidária, pequenas cooperativas e outras formas associativas de produção, sendo que alguns deles se uniram ao cooperativismo agrícola, criado pelos trabalhadores sem terra.

Também nesse período de crise, principalmente na década de 1990, empresas falidas ou em vias de falência foram assumidas pelos trabalhadores em forma de cooperativas autogestionárias que, desse modo, conseguiram preservar seus postos de trabalho. Estas cooperativas, em sua maioria, estão filiadas à Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação Acionária (ANTEAG) ou à União e Solidariedade das Cooperativas do Estado de São Paulo (UNISOL).

---

<sup>15</sup> VEIGA e FONSECA, op. cit., p. 29.

<sup>16</sup> SINGER, 2002, op. cit., p. 122.

Outro aspecto importante ocorreu no campo, em que houve o assentamento de milhares de famílias através dos projetos de reforma agrária e de pressão dos movimentos de trabalhadores sem terra. Esses assentamentos, em sua maioria, adotam a forma de cooperativas autogestionárias para promoção da agricultura, os quais, segundo Elenar Ferreira<sup>17</sup>, dividem-se em três formas principais: Cooperativas de Produção Agropecuária, Cooperativas de Prestação de Serviços e Cooperativas de Crédito.

Além disso, o papel das universidades em relação ao apoio às cooperativas e grupos de produção associada tem crescido com a criação das Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCPs) a partir dos anos 1990. Configura-se como uma atividade de extensão interdisciplinar, integrada por docentes, acadêmicos da graduação e da pós-graduação e funcionários que atendem e assessoram grupos comunitários que desejam trabalhar e produzir coletivamente, dando-lhes apoio técnico, formação em cooperativismo, assessoramento logístico e jurídico com o objetivo de que consigam viabilizar os empreendimentos autogestionários. Com o surgimento das ITCPs em várias universidades do país, criou-se uma rede nacional em 1999, para troca de experiências e de metodologias de trabalho com as cooperativas incubadas. A rede também se associou à Fundação Unitrabalho, que reúne mais de 80 universidades, com o objetivo de desenvolver estudos e pesquisas relativas ao trabalho, assessorando sindicatos, cooperativas e outros órgãos correlacionados.

Apesar de todas essas transformações ocorridas no contexto social e econômico brasileiro, destaca-se que atualmente a legislação que rege as sociedades cooperativas compõe-se do referido Decreto-Lei n. 5.764/71, que vige em todos os aspectos em que não foi revogado pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei 10.406/2002, ou seja, pelo novo Código Civil Brasileiro.

A lei cooperativista, como produto da segunda fase legislativa anteriormente mencionada, foi produzida em pleno período da ditadura militar e de forte interferência do Estado na economia, trazendo marcas desses aspectos na criação, organização, desenvolvimento e dissolução das cooperativas.

Dessa maneira, percebe-se a urgência de nova legislação que consiga abranger a variedade de sociedades cooperativas hoje existentes no Brasil, mantendo suas características gerais e considerando as especificidades de cada tipo. Um grande passo já

---

<sup>17</sup> FERREIRA, E. A cooperação no MST: da luta pela terra à gestão coletiva dos meios de produção. In SINGER e SOUZA (org.). **Economia Solidária no Brasil: autogestão como resposta ao desemprego**. São Paulo: Contexto, 2000.

foi dado com a promulgação da Constituição Federal que trouxe vários dispositivos referentes ao movimento cooperativo, os quais se explicita a seguir.

### **3. A legislação cooperativista, as modificações trazidas pela Constituição Federal de 1988 e a realidade brasileira**

As alterações trazidas pela Constituição Federal de 1988 começam a ser gestadas a partir do Congresso Brasileiro das Cooperativas de 1980 e do I Seminário Brasileiro das Cooperativas Agropecuárias, realizado em 1984, além do X Congresso Brasileiro de Cooperativas, realizado em Brasília durante o processo constituinte, no qual foram lançadas as bases da autonomia e autogestão das cooperativas, cujas propostas foram incorporadas à Carta Magna. Desse modo, a Constituição Federal de 1988 traz várias disposições sobre o cooperativismo, sendo as mais importantes, segundo V. Perius<sup>18</sup>:

- a) Autonomia das Cooperativas:** refere-se ao fim da tutela estatal sobre as cooperativas brasileiras (artigo 5º, inciso XVIII). Cabe ressaltar que as cooperativas de crédito e de seguros, devido à sua natureza, ficam ainda subordinadas ao controle do Estado em relação a seus aspectos operacionais;
- b) Liberdade de associação:** diz respeito tanto ao direito de associar-se, quanto ao de não permanecer associado (artigo 5º, inciso XX);
- c) Papel do Estado:** restringe-se a estimular e incentivar o cooperativismo, sendo proibida a interferência do Estado na vida das cooperativas (artigo 174, parágrafo 2º);
- d) Regime tributário adequado:** a Carta Magna consagra o conceito de ato cooperativo, bem como o vincula à lei complementar que deverá definir o tratamento tributário adequado à questão (artigo 146, inciso III, alínea “c”);
- e) Proteção da atividade garimpeira em cooperativas:** ao favorecer as sociedades cooperativas na organização da atividade garimpeira, reconhece-se que essa é a forma que mais protege os interesses dos trabalhadores da área (artigo 174, parágrafo 3º);
- f) Reconhecimento das cooperativas de crédito:** refere-se à inserção das mesmas no sistema financeiro nacional, dispensando-lhes tratamento igualitário em relação às demais instituições financeiras, não restringindo-lhes a atuação apenas às operações de instituição bancária (artigo 192, inciso VIII);

---

<sup>18</sup> PERIUS, op.cit., p. 28-31.

**g) Participação na política agrícola:** eleva o cooperativismo à condição de participante efetivo, juntamente com outros órgãos, na elaboração da política agrícola para o país (artigo 187, inciso VI);

**h) Extensão do cooperativismo à área de saúde:** reconhece as cooperativas médicas, os sindicatos e as demais cooperativas como complementares ao sistema único de saúde, via contratos de direito público ou convênios (artigo 199, parágrafo 1º).

Com essas substanciais alterações, alguns autores definem a Constituição Federal de 1988 como a “carta de alforria” das cooperativas brasileiras, até mesmo classificando-a como um dos melhores textos constitucionais sobre o cooperativismo na atualidade. Porém, o desafio que se apresenta para as sociedades cooperativas é a transição para um período autogestionário e de autonomia real, uma vez que as cooperativas estiveram sob a forte dependência e controle do Estado durante longo período. Nesse sentido, faz-se necessária uma revisão do atual Decreto-Lei n. 5.764/71 a fim de adaptá-lo ao novo momento histórico-político vivenciado pelas cooperativas.

Sob o ponto de vista institucional, o cooperativismo está consagrado como livre, autônomo e democrático, entretanto, trata-se de uma declaração legal formal e não real. A responsabilidade do próprio sistema cooperativista aumenta, exigindo uma participação mais ativa dos associados na gestão e no controle das cooperativas com vistas ao seu fortalecimento. Para isso, Perius<sup>19</sup> aponta três desafios a serem enfrentados pelo sistema cooperativista:

**a) Consolidação da autonomia cooperativa:** os associados devem assumir as regras de autogestão, de autocontrole e, juntamente com os empregados, encontrar formas de gestão colegiada, principalmente através de treinamento e capacitação dos seus recursos humanos;

**b) Consolidação da autonomia financeira:** o cooperativismo brasileiro possui um sistema financeiro frágil, necessitando da consolidação das cooperativas de crédito que possam operar com linhas de crédito e outras formas de captação de recursos próprios a fim de que, através de redes de intercâmbio entre cooperativas, a riqueza gerada passe a circular dentro do próprio sistema;

**c) Consolidação da autonomia econômica:** refere-se principalmente às cooperativas agropecuárias que possuem um modelo exportador, reforçando seu modelo de

---

<sup>19</sup> PERIUS, op. cit., p. 290.

desenvolvimento com prioridade para o mercado interno. Isso demanda diversificação dos produtos e incentivo à agroindústria.

Além desses fatores, reveste-se de especial importância o contexto histórico, social e econômico em que o país se encontra, com o fenômeno da globalização e suas conseqüências, principalmente os altos índices de desemprego no mercado de trabalho formal. Nessa direção, o cooperativismo não deve ser encarado como a “última saída” para o problema do desemprego, mas como uma alternativa viável de geração de trabalho e renda à população.

Segundo Luis Fernandes<sup>20</sup>, fatos históricos marcantes ocorridos entre o final da década de 1980 e o início dos anos 1990 determinaram um processo de rápidas mudanças políticas e econômicas no mundo. Com o fim da “Guerra Fria” e posteriormente a queda do Muro de Berlim, passou-se de um sistema de polaridades definidas para um sistema de polaridades indefinidas ou para a multipolarização econômica do mundo. Do confronto ideológico, capitalismo *versus* socialismo real, migrou-se para a disputa econômica entre países e blocos de países.

O grande beneficiário dessa mudança, historicamente rápida, foi o sistema capitalista, que pôde expandir-se praticamente hegemônico na organização da vida social, política, econômica e cultural. Assim, o capitalismo mundializou-se, globalizou-se e universalizou-se, invadiu os espaços geográficos que até então se encontravam sob o regime de economia centralmente planejada ou nos quais ainda se pensava poder viver a experiência socialista.

Denominou-se “globalização” ao conjunto de transformações na ordem política e econômica mundial que vem acontecendo nas últimas décadas. O ponto central dessa mudança é a integração dos mercados numa "aldeia-global" e a expansão mundial das grandes corporações internacionais<sup>21</sup>. Outro ponto que se destaca nesse processo é a mudança significativa no modo de produção das mercadorias: auxiliadas pelas facilidades de comunicação e dos transportes, as empresas transnacionais instalam suas fábricas sem qualquer lugar do mundo onde existam as melhores vantagens fiscais, mão-de-obra e

---

<sup>20</sup> FERNANDES, L. Globalização e agenda neoliberal. In **Dilemas da atualidade: globalização, neoliberalismo, crise do Estado, reestruturação produtiva, questão agrária e desafios do sindicalismo**. São Paulo: Centro de Estudos Sindicais, 1997.

<sup>21</sup> Essas corporações exercem um papel decisivo na economia mundial: segundo pesquisa do Núcleo de Estudos Estratégicos da Universidade de São Paulo, em 1994 as maiores empresas do mundo (Mitsubishi, Mitsui, Sumitomo, General Motors, Marubeni, Ford, Exxon, Nissho e Shell) obtiveram um faturamento de 1,4 trilhão de dólares. Esse valor equivale à soma dos PIBs do Brasil, México, Argentina, Chile, Colômbia, Peru, Uruguai, Venezuela e Nova Zelândia. (FERNANDES, L., op. cit., p. 33)

matérias-primas mais baratas. Essa tendência leva a uma transferência de empregos dos países ricos, que possuem altos salários e inúmeros benefícios sociais e trabalhistas, para as nações industriais emergentes que não os têm, como, por exemplo, os países asiáticos.

Como consequência, tem aumentado o desemprego, pois até os países da Europa perceberam suas taxas de desemprego crescerem vertiginosamente ao longo dos últimos anos.

A análise de Paul Singer<sup>22</sup> explica que o termo “precarização do trabalho” descreve melhor o que está ocorrendo do que a palavra “desemprego”. Segundo ele, os novos postos de trabalho que estão surgindo não oferecem as compensações usuais que as leis e contratos coletivos prevêm. Vários postos são ocupações por conta própria, muitas vezes apenas formalmente, pois na prática as pessoas prestam serviços contínuos à empresa e poderiam ser enquadrados como trabalhadores assalariados, com a devida proteção legal.

A precarização do trabalho também se caracteriza por relações “informais” ou “incompletas” de emprego que ocorrem através da redução de empregos estáveis ou permanentes na empresa, maior número de subcontratação de trabalhadores temporários, eventuais, trabalho em domicílio, estagiários e outras formas.

O caminho recorrentemente apontado para a superação do desemprego e da precarização do trabalho é o crescimento econômico, que ocorreria a partir da consolidação da estabilidade monetária. Porém, esse crescimento deve ter como essência a distribuição de riqueza, com participação de todos no processo produtivo e conseqüentemente no mercado consumidor, fomentando organizações coletivas e democráticas do trabalho e rompendo o processo de exclusão social<sup>23</sup>.

É nesse contexto que ressurgem a discussão sobre o “novo cooperativismo” como parte de um conceito mais amplo, que é o de Economia Solidária. Trata-se não de um conceito fechado, mas de uma noção aberta, pois se pauta pela distribuição, ao invés da restrita acumulação do lucro. É, portanto, uma economia pensada e organizada em outros termos, tendo como grande valor a cooperação, não a competição.

---

<sup>22</sup> SINGER, P. **Globalização e desemprego: diagnóstico e alternativas**. – 6. ed. – São Paulo: Contexto, 2003, p. 24.

<sup>23</sup> Esta deve ser entendida não apenas como uma questão de pobreza material, como a ruptura com o mercado de trabalho (desemprego, sub-emprego, trabalho informal, etc.), mas principalmente como uma ruptura social e perda de autonomia. Configura-se como “... uma situação de privação coletiva que inclui pobreza, discriminação, subalternidade, não-equidade, não acessibilidade, não-representação pública”. (CAPACITAÇÃO em Serviço Social e Política Social: Módulo 1: **Crise Contemporânea, Questão Social e Serviço Social** – Brasília: CEAD, 1999, p.67.)

Este “novo cooperativismo” prima pelo retorno aos princípios básicos do cooperativismo original, confere grande valor à democracia e à igualdade no desenvolvimento dos empreendimentos, valoriza a autogestão e repudia o assalariamento, conforme Paul Singer<sup>24</sup>.

A apropriação do lucro pode ser ampla e coletiva ao invés de restrita e elitizada, significando a real democracia na posse e controle dos bens de produção, e também na distribuição do que é produzido, ou seja, é a organização igualitária e democrática de crédito, produção e consumo. Faz parte desse movimento o cooperativismo autêntico, isto é, aquele em que os trabalhadores detêm igualitária e democraticamente a posse e o controle do empreendimento, além de outras formas de economia solidária e de organizações coletivas e democráticas de trabalho, como associações de produtores, clubes de troca que utilizam “moeda social”, empresas autogestionárias, dentre outras.

Com o ressurgimento do cooperativismo, resta refletir sobre o papel e posicionamento do Estado ante esse movimento da sociedade.

#### **4. O papel do Estado ante o novo movimento cooperativista**

Em relação à América Latina, conforme Dante Cacrognna<sup>25</sup>, a atitude do Estado frente às cooperativas é favorável. A maioria dos países em suas Constituições e leis ordinárias dá ênfase ao movimento cooperativo e são poucos os casos em que não há menções desse teor na legislação. Porém, na realidade, essas declarações são feitas apenas formalmente, não ocasionando efeitos práticos, pois na maioria das vezes não há políticas públicas de real fomento ao cooperativismo, fazendo com que as cooperativas se tornem dependentes do “favor” estatal, como mostra a história das cooperativas na América Latina e no Brasil.

Através das recentes experiências do movimento cooperativista em curso no Brasil, bem como o funcionamento de grupos produtivos e associações pautadas nos princípios da economia solidária, percebe-se inúmeros problemas: desde recursos para início das atividades, falta de um sistema de crédito aos pequenos produtores, até mesmo grandes dificuldades no exercício da gestão democrática, principalmente devido à falta de

---

<sup>24</sup> SINGER, 2002, op. cit., p. 111.

<sup>25</sup> CRACOGNA, op. cit., p. 200.

informação e formação da mentalidade cooperativista, que possui princípios opostos aos do sistema capitalista vigente.

Desse modo, o avanço da economia solidária e do novo cooperativismo não pode prescindir inteiramente do apoio do Estado e do fundo público, principalmente para resgatar comunidades miseráveis, destituídas do mínimo de recursos que permitam iniciar e desenvolver alguma forma de trabalho e de geração de renda a fim de retirar essas comunidades da esfera de exclusão social.

A sociedade brasileira passou por profundas transformações nos últimos anos sem investir em políticas sociais públicas, o que contribui para aumentar as desigualdades históricas já existentes entre a população brasileira. O conceito de “políticas” não se confunde com o conceito de poder político, pois quando se fala em “políticas”, está se falando de **estratégias governamentais** voltadas a determinado assunto ou problema que se quer solucionar.

No caso do Brasil, esporadicamente implantam-se programas e diretrizes com roupagens de políticas públicas, porém, estes revelam somente pretensões de uma real política, pois não se concretizam, servem apenas para serem “exibidos” à sociedade sem uma real intervenção nela, pois a intenção é realmente essa.

Num contexto em que os princípios neoliberais<sup>26</sup> pregam o afastamento do Estado e sua não interferência na economia, deixando para o mercado o papel de regulador da mesma, torna-se cada vez mais difícil determinar o verdadeiro papel do Estado ante a questão do movimento cooperativista.

Nos últimos anos e principalmente na década de 1990, o Estado brasileiro ao invés de se comprometer com políticas públicas de geração de pleno emprego, com políticas sociais universais e com o provimento dos mínimos sociais como expressão do direito de todos, limita-se a desenvolver “pseudo” políticas públicas “... *residuais, causais, seletivas ou focalizadas na pobreza extrema, como forma de amenizar os impactos desagregadores e destrutivos da nova questão social*”<sup>27</sup>,<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Os princípios básicos do neoliberalismo são: restringir ao máximo a influência do Estado na economia, permitir a total liberdade de comércio e a máxima desregulação das economias, a ponto de extinguirem-se a maior parte das medidas protecionistas, principalmente as dos países subdesenvolvidos. (TEIXEIRA, Francisco e OLIVEIRA, Manfredo (Orgs.). **Neoliberalismo e Reestruturação produtiva: as novas determinações do mundo do trabalho**. 2 ed. – São Paulo: Cortez.; Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 1998).

<sup>27</sup> **Questão social**: entendida como o “conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária impôs no mundo no curso da constituição da sociedade capitalista”. Está profundamente vinculada ao conflito entre capital e trabalho, sendo uma das manifestações mais concretas do processo de acumulação do capital, cujas conseqüências mais alarmantes são o crescimento das condições de pobreza e a promoção da exclusão em larga escala. (CERQUEIRA FILHO, G. A “**Questão Social**” no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982, p.21)

Com isso, as políticas implantadas apenas servem para reduzir agudizações dos problemas, sem realmente enfrentá-los, sendo um espaço para que o grupo hegemônico no poder possa, por um lado, conter conflitos e por outro, responder “humanitariamente” a situações de agravamento da miséria de determinados grupos sociais<sup>29</sup>.

Conforme Sandra Veiga e Isaque Fonseca<sup>30</sup>, “*a noção de política pública de emprego, na perspectiva do cooperativismo, exige um esforço amplo de mudança cultural e institucional... Falar de cooperativismo é falar de formas de integração social permanente no tecido socioprodutivo, a partir de um novo ângulo do esforço empresarial e empreendedor.*” Para os autores, as políticas de emprego existentes hoje são complementares como, por exemplo, o seguro-desemprego, a (re) qualificação profissional e a intermediação de mão de obra, e não resolvem o problema estrutural da crise do trabalho assalariado.

As cooperativas são empresas que combinam a lógica do trabalho coletivo com eficiência empresarial, pois operam no mercado. Desse modo, necessitam de apoio institucional, tecnológico, financeiro e educacional. Os autores mencionados enumeram as vantagens das cooperativas para o enfrentamento do contexto que hoje se apresenta no Brasil<sup>31</sup>:

- a) Utilizam o poder de articulação coletiva dos sujeitos envolvidos;
- b) Partem de um referencial teórico e prático acumulado por longo período;
- c) Os princípios de cooperação são sempre atualizados em função das lógicas participativas, comunicacionais e cooperativas, desencadeadas na crise de paradigmas organizacionais no mundo do trabalho;
- d) São integradas no território e nas redes de relacionamento e de informação;
- e) Exercem poder de pressão coletiva, tanto política, como economicamente;
- f) Possuem capacidade de articular potencial humano e social como componente estratégico;
- g) Auxiliam na inserção de jovens, mulheres e idosos, considerados desqualificados para outros modelos de trabalho.

Desse modo, quais seriam as perspectivas para o “novo cooperativismo” e outras formas de economia solidária no Brasil?

---

<sup>28</sup> CAPACITAÇÃO, op. cit., p. 47.

<sup>29</sup> SPOSATTI, Aldáisa et all. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise.** – 5.ed. – São Paulo: Cortez, 1992.

<sup>30</sup> VEIGA e FONSECA, op. cit., p. 91.

<sup>31</sup> Ibid., p. 92-93.

## 5. Perspectivas para o futuro das sociedades cooperativas no Brasil

Ante o contexto apresentado, verifica-se que hoje no Brasil o cooperativismo desenvolve-se rapidamente, mas de maneira paradoxal. Por um lado, existe o cooperativismo “oficial”, ligado a agências governamentais e a iniciativas de grande e médio porte que, de modo geral, não respeitam os princípios basilares do cooperativismo construídos há quase dois séculos, agindo na realidade como empresas capitalistas.

Por outro lado, existem inúmeras iniciativas voltadas para a construção de cooperativas autogestionárias e democráticas, além de outras formas de produção, trabalho ou consumo coletivo e associativo, denominadas de “Economia Solidária”. Alguns desses empreendimentos surgem a partir de empresas capitalistas que faliram e seu controle passou aos trabalhadores, ou da subutilização do solo por latifúndios que são objeto de reforma agrária e posterior espaço de trabalho e gestão coletiva da produção agropecuária.

Conforme a avaliação de Paul Singer<sup>32</sup>, a economia solidária pode ser apenas uma resposta às contradições do modo de produção capitalista, podendo decrescer no futuro ou ainda se tornar apenas um apêndice da economia capitalista, na medida em que será funcional para preservar os fatores de produção (trabalho, terra, equipamentos e instalações) que se deteriorariam se ficassem sem uso.

Por outro lado, o autor avalia que *“a economia solidária é ou poderá ser mais do que uma mera resposta à incapacidade do capitalismo de integrar em sua economia todos os membros da sociedade desejosos e necessitados de trabalhar. Ela poderá se o que em seus primórdios foi concebida para ser: uma alternativa superior ao capitalismo.”*<sup>33</sup> (grifos no original).

A superioridade de que fala o autor não tem significado necessariamente econômico, mas aponta no sentido de proporcionar às pessoas uma vida melhor enquanto produtoras, consumidoras e trabalhadoras, no estabelecimento de relações de trabalho baseadas na cooperação, na liberdade de cada um escolher o trabalho que lhe traga maior satisfação, na autonomia da atividade produtiva e na participação ativas nas decisões do empreendimento coletivo.

---

<sup>32</sup> SINGER, 2002, p. 114.

<sup>33</sup> Ibid., p. 114.

A questão que se coloca é como a economia solidária pode ter dinâmica própria sem depender das contradições do sistema capitalista de produção. Isso só ocorrerá quando ela tiver condições de ofertar às pessoas oportunidades concretas de auto-sustento, proporcionando ao menos o mesmo patamar de bem-estar médio que o emprego assalariado proporciona, com níveis de eficiência na produção e distribuição de mercadorias aptas a competir com os bens oriundos da produção capitalista. Não pode ser encarada apenas como resposta imediata às crises nas empresas, ao desemprego, à exclusão social, nem ser associada às alternativas de geração de renda e de trabalho somente para a população pobre e excluída do sistema vigente.

Para se construir uma nova institucionalidade, cabe à sociedade e ao Estado, através de políticas públicas abrangentes, apoiar a formação de redes, intervir nas cadeias produtivas e desenvolver uma plataforma de Economia Solidária<sup>34</sup>.

Para Veiga e Fonseca, citados anteriormente, a combinação entre redes cooperativas e outros órgãos, novos sistemas públicos de apoio ao cooperativismo, a criação de centros com base territorial, a difusão de uma nova cultura através dos meios de comunicação, a educação para a cooperação e não para a competição, e as mudanças legais necessárias podem servir de base para verdadeiras políticas de apoio ao movimento cooperativo.

Desse modo, entende-se que além da necessidade de reforma da legislação referente à matéria, é preciso um papel mais ativo do poder público no sentido de incentivo ao movimento cooperativista, sem, entretanto, incorrer nos equívocos do passado, quando o Estado assumiu o total direcionamento dessas iniciativas.

Com base nos estudos de Pedro C. C. Bocayuva<sup>35</sup> sobre as possibilidades de políticas públicas de geração de trabalho e renda, propõe-se ações nas seguintes dimensões:

a) Infra-estrutura material: construção de locais para instalação compartilhada de empreendimentos com equipamentos e recursos de comunicação, formação de centros de informação sobre crédito e acesso a tecnologias, construção de espaços coletivos de comercialização de bens e serviços produzidos;

---

<sup>34</sup> BOCAJUVA, Pedro C. C. Pensando uma política pública de geração de trabalho e renda. In VEIGA, S. M. e FONSECA, I. **Cooperativismo: uma revolução pacífica em ação**. Rio de Janeiro: DP&A: Fase, 2001, p. 93.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 94-96.

b) Estruturação em forma de redes: redes de informação e comunicação, formação de bases territoriais e bacias de cooperação em projetos integrados, criação de cadeias produtivas em forma de cooperativas, integração cidade e campo;

c) Criação de centros de formação sobre cooperativismo: cursos, treinamentos, formação de agentes, educação cooperativista nos programas de qualificação profissional;

d) Certificação e identidade dos produtos e bens produzidos: criação de marcas facilmente identificáveis para bens e produtos, incentivo aos grupos menores e informais que operam nas atividades de consumo popular;

e) Controle sobre as “pseudo-cooperativas”: a fim de coibir as atividades precarizadoras do mercado de trabalho realizadas em forma de cooperativismo;

f) Sistema legal adequado aos vários tipos, portes e dimensões das cooperativas e dos demais empreendimentos de Economia Solidária.

A partir de ações como essas, percebe-se que há perspectivas para a consolidação de uma economia que vise não apenas a produção e reprodução da vida, mas que parta da concepção de que um novo ser humano pode ser criado a partir de um meio social em que cooperação e solidariedade são formas racionais de comportamento que produzem igualdade de direitos e de poder de decisão entre seus membros.