

Breves palavras do marco jurídico do cooperativismo brasileiro

An outline of the legal framework concerning the brazilian cooperative system

Breves palabras acerca del marco jurídico del cooperativismo brasileño

En grandes lignes: le cadre juridique concernant le système coopératif brésilien

*Vanessa José da Rocha**

O Brasil já conta com marcos legais do cooperativismo desde o final do século XIX, com o Decreto nº 796 de 2 de outubro de 1890, assinado pelo Chefe Provisório, Marechal Deodoro da Fonseca, autorizando a criação da "Sociedade Cooperativa Militar do Brasil". Esta seria a primeira modalidade em cooperação entre iguais formalmente constituída no Brasil, que já respirava os ares da República.

Já no início do século XX, no dia 06 de janeiro de 1903, foi promulgado o Decreto nº 979, que facultava "aos profissionais da agricultura e indústrias rurais a organização de sindicatos para defesa de seus interesses" (Preâmbulo). Mais tarde seria decretado pelo poder legislativo sob o número 1.637, em 5 de janeiro de 1907, o dispositivo jurídico que previa, pela primeira vez, a possibilidade e o direito de criação dos sindicatos profissionais e as sociedades cooperativas. Esta recebia especial atenção no Capítulo II do referido Decreto, onde estavam traçadas as primeiras diretrizes jurídicas de uma cooperativa legalmente permitida no Estado Brasileiro. Podemos citar como algumas das principais

características do decreto, o número livre de cooperados e a previsão de sociedades sem capital, no caso de grupos ligados à agricultura. Em 21 de dezembro de 1925 foi promulgada a Lei nº 4.948, e, em 1926, o Decreto nº 17.339. Ambos tratavam, especificamente, dos Bancos Populares e das Caixas Rurais *Raiffeisen*, nome dado em homenagem ao alemão Friedrich Wilhelm *Raiffeisen* enquanto idealizador e um dos pioneiros do regime de crédito mútuo do sindicalismo agrícola.

Vinte e cinco anos depois do Decreto legislativo n.º 1.637/1907, foi formulada e aprovada a sua reforma no que referia a sociedades cooperativas por meio do Decreto n.º 22.239 de 19 de dezembro de 1932. Dentre as principais mudanças, a instituição do número mínimo de membros para a constituição de uma sociedade cooperativa em sete ou mais pessoas, bem como a obrigatoriedade para a formalização dos seguintes atos, devidamente registrados:

a) deliberação da assembléa geral dos fundadores, constante da respectiva ata de constituição;

* Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação de Sociologia da Universidade Federal da Paraíba e Mestre em Geografia pela Universidade de Brasília.

b) instrumento particular, nos termos do art. 135, do Código Civil;

c) escritura pública.

Tais mudanças traziam mais rigor e controle burocráticos das formas cooperativas de organização.

Finalmente, em 16 de dezembro de 1971, é instituída a Lei nº 5.764, **que definia, pela primeira vez**, a Política Nacional de Cooperativismo, surtindo seus efeitos jurídicos até os dias atuais, mesmo sob forte questionamento por meio de Projetos de Lei que visam à sua modificação.

A partir dos anos 80, período marcado pela reabertura política com as participações populares e a ascensão dos movimentos sociais no processo de redemocratização, a Assembleia Constituinte trazia a esperança de ampliação de direitos e da revisão da legislação brasileira referente ao cooperativismo e também ao associativismo, devendo torná-la mais concernente à nova realidade do país. Isto prescindia da renovação da Lei 5.764/71, no que tange à edição de um novo regime jurídico do cooperativismo adaptado às novas cooperativas que surgiam, sobretudo aquelas caracterizadas como populares e de economia simples de pequeno porte que mais tarde viriam a ser denominadas cooperativas de Economia Solidária. Tais organizações são muito diferenciadas das grandes cooperativas produtivas, orientadas pelos interesses mercantis do agro negócio e que se consolidaram nas décadas anteriores.

Assim, a Constituição Federal de 1988 trouxe dois dispositivos inovadores e revolucionários ao incluir no rol dos Direitos e Garantias Fundamentais do seu art. 5º, inciso XVIII, o "Direito à livre constituição de cooperativas"³ e a "proibição da intervenção estatal em seu funcionamento"⁴. Em seu

art. 8º ainda, prevê a livre associação profissional. Tais dispositivos colocam em cheque a Lei 5.764/71, pois esta estabelece que o poder público deve autorizar e regular o funcionamento de cooperativas em seus art. 17 e 18; e ainda nos art. 105 e 107, há a determinação da obrigatoriedade para todas as cooperativas de registro na Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), uma entidade privada elevada pela lei à condição de órgão técnico-consultivo responsável pela representação e defesa do chamado "sistema cooperativista nacional". Tais discrepâncias entre a Lei 5.764/71 e a Constituição Federal de 1988 suscitam acaloradas discussões no Congresso Nacional sobre a inconstitucionalidade da referida lei atualmente.

Os resultados da pesquisa *Pensando o Direito*, realizada entre o ano de 2011 e 2012 por iniciativa da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ), em cooperação com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), revelaram por meio de um extenso relatório publicado no final de 2012, a grande necessidade de reformulação e adequação da legislação brasileira à sua nova realidade social, sobretudo no que diz respeito aos empreendimentos ditos solidários, que, em sua maioria, não conseguem cumprir toda a gama de obrigações legais, inclusive, no que se refere à questão tributária, que vem onerando e dificultando a criação e consolidação de grupos cooperativos ou associativos de Economia Solidária⁵.

Além de trazer o retrato social brasileiro em números e dados recentes da área das cooperativas e associações, o relatório discute os pormenores dos reflexos das atuais exigências legais que impõem grandes

dificuldades formais, como a forte burocracia, a submissão à Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) e a forte carga tributária. Todos estes aspectos se encontram em franco debate nas casas legislativas.

Além da Lei 5.764/71 e da Constituição Federal de 1988, o Brasil conta com a Lei nº 9.867 de 10 de novembro de 1999, que institui no Brasil, a figura das cooperativas sociais, formadas, majoritariamente, por pessoas desassistidas socialmente e com dificuldade de acesso ao trabalho e renda. A Lei se inspirou na legislação italiana que possui cooperativas deste tipo desde os anos de 1980.

Como fortalecimento do processo democrático brasileiro e frente ao desemprego estrutural, característico das crises capitalistas, houve um enorme crescimento do cooperativismo brasileiro e um crescente número de cooperativas e associações dos mais variados setores da sociedade, constituídas por uma grande diversidade de sujeitos sociais. Tal organização levou à criação e formação de diversas outras entidades voltadas para o fortalecimento deste segmento organizacional.

Segundo o citado Relatório do MJ/PNUD, durante a década de 1990 e os anos 2000, foram criadas entidades como a **UNICAFES** – União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (2005), a **UNISOL** – União e Solidariedade das Cooperativas Empreendimentos de Economia Social do Brasil (2004), a **CONCRAB** – Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária, a Associação Nacional dos Trabalhadores de Empresas Autogeridas e Co-geridas, a **ANTEAG**; e o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (**FBES**)⁶, criado em Plenária em junho de 2003,

com a participação de mais de novecentos delegados, hoje está organizado nos 27 estados do Brasil e representando milhares de cooperativas e empreendimentos econômicos solidários, através dos Fóruns Estaduais de Economia Solidária, bem como entidades de apoio e fomento à economia solidária, ligadas a igrejas, sindicatos, ONG's, universidades etc., e gestores públicos de economia solidária, organizados na Rede de Gestores Públicos de Economia Solidária. Tal quadro político nacional facilitou a formação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que vem atuando no financiamento e articulação de Empreendimentos Solidários desde então.

Militantes, estudiosos, e diversas das representações citadas, comemoraram e também criticaram em 2012 a edição e publicação da nova Lei das Cooperativas de Trabalho (Lei Federal nº 12.690/2012), que retoma ao que preconizava o Decreto n.º 22.239/1932, fixando em sete o número mínimo de associados em cada empreendimento, conforme seu art. 6º: "a cooperativa de trabalho poderá ser constituída com um número mínimo de 7 (sete) sócios". Este é considerado o maior avanço da referida lei cujos efeitos ainda serão sentidos nos próximos anos.

Existem, atualmente, dois Projetos de Lei no Senado Federal, que tramitam naquela casa há treze anos, que tratam da reformulação dos aspectos jurídicos das sociedades cooperativas. Trata-se um deles do PLS n.º 171 de 1999, posteriormente, retomado pelo PLS n.º 3 e 157 de 2007, de autoria do senador Osmar Dias cuja justificativa é aberta e claramente fruto dos pontos de vista e das posições assumidas

pela Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB). Com uma estrutura semelhante, porém arquivado, houve também o PLS n.º 428 de 1999, do senador José Fogaça (PMDB-RS).

Apresentando pontos divergentes, sobretudo no que tange à unicidade de representação pela OCB, o PLS n.º 605 de 1999, do senador Eduardo Suplicy (PT-SP) também foi arquivado por decurso de prazo. Após a realização de audiências públicas para a criação de um grupo de trabalho, o PLS

n.º 3 de 2007, de Osmar Dias, foi aprovado por todos os relatórios sucessores e o PLS n.º 153 de 2007, do senador Suplicy, ainda permanece em debate no Senado Federal.

Desta forma, a legislação do cooperativismo brasileiro ainda carrega diversos pontos em pleno debate e maturação política e, portanto, ainda longe de atender aos anseios das camadas mais populares e desamparadas, o que só dificulta a sua organização e sua emergência da linha da exclusão social.

Referências bibliográficas

ARRUDA, Marcos. *Globalização e sociedade civil: repensando o cooperativismo no contexto da cidadania ativa*. (Texto preparado para apresentação na Conferência sobre Globalização e Cidadania, organizada pelo Instituto de Pesquisas da ONU para o Desenvolvimento Social), Genebra, 9-11 dez., 1996.

BRASIL, Constituição Federal Brasileira, Art. 5.º, 1988.

BRASIL, Decreto n.º 796, de 2 de outubro de 1890.

BRASIL, Decreto n.º 979, de 6 de janeiro de 1903.

BRASIL, Decreto n.º 1.637, de 5 de janeiro de 1907.

BRASIL, Decreto n.º 17.339, de 2 de junho de 1926.

BRASIL, Decreto n.º 22.239, de 19 de dezembro de 1932.

BRASIL, Lei n.º 4.948, dia 21 de dezembro de 1925.

BRASIL, Lei n.º 5.764, de 16 de dezembro de 1971.

BRASIL, Lei n.º 12.690, de 20 de julho de 2012.

BRASIL, Regime Jurídico de Cooperativas Populares e Empreendimentos de Economia Solidária, Relatório do Projeto Pensando o Direito. Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça SAL e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento PNUD, por meio do Projeto BRA/07/004, Edição de 2011.

GAIGER, Luiz Inácio Germany (org). *Sentidos e experiências da economia solidária no Brasil*. Porto Alegre, Ed. UFRGS, 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org). *Democratizar a democracia: Os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2005.

SINGER, Paul. *Introdução à economia solidária*. São Paulo, Ed. Fundação Perseu Abramo, 2002.

www.senadofederal.gov.br

www.fbes.org

Notas

1. Art. 5.º XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento (CEF-1988).
2. Art. 5.º XX - ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado. (CEF-1988).
3. De acordo com o entendimento de Paul Singer, Marcos Arruda, Boaventura Sousa Santos, Luiz Inácio Gaiger e outros pensadores da Economia Solidária.
4. www.fbes.org.br