

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA - UFJF
FACULDADE DE DIREITO

LUCIANA TASSE FERREIRA

**COOPERATIVAS POPULARES: Uma análise crítica com base no Direito como
Integridade**

Juiz de Fora

2013

LUCIANA TASSE FERREIRA

**COOPERATIVAS POPULARES: Uma análise crítica com base no Direito como
Integridade**

Monografia apresentada à
Faculdade de Direito da
Universidade Federal de Juiz
de Fora - UFJF, como pré-
requisito para obtenção do
título de Bacharel em
Direito, sob orientação da
Prof.^a Ma. Máira Fajardo.

**Juiz de Fora
2013**

LUCIANA TASSE FERREIRA

**COOPERATIVAS POPULARES: Uma análise crítica com base no Direito como
Integridade**

Monografia apresentada à faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF, como pré-requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito, submetida à Banca Examinadora composta pelos membros:

PARECER DA BANCA

() APROVADO

() REPROVADO

Juiz de Fora, de Agosto de 2013

Orientador: Prof^ª Ma. Maíra Fajardo
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Dr. Marcos Vinício Chein Feres
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof^ª. Dra. Fernanda Maria da Costa Vieira
Universidade Federal de Juiz de Fora

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família, pelo apoio incondicional, e a aos professores da Faculdade de Direito da UFJF, por terem participado de forma decisiva em tantos aprendizados. Tampouco poderia deixar de mencionar os amigos da turma do primeiro semestre de 2008, turno manhã, por terem sido os meus grandes companheiros nessa caminhada e dose diária de felicidade durante esses últimos cinco anos. Sem vocês todos nada teria sido.

RESUMO

O presente trabalho pretende analisar criticamente as normas concernentes ao tema cooperativista, a fim de apontar diretrizes para a correção de algumas falhas na legislação e nas políticas públicas voltadas para o setor. A relevância do tema adquire contornos mais significativos quando se observa que a legislação vigente não estatui uma estrutura para a sociedade cooperativa que seja inclusiva. Ao contrário, negligencia a heterogeneidade do movimento cooperativista no país e as demandas sociais que representa, o que influencia diretamente a capacidade de formalização das cooperativas, especialmente das populares. O marco teórico adotado, o Direito como Integridade, de Dworkin (2007), apresenta importantes ferramentas conceituais para a análise crítica dessa legislação, na medida em que permite vincular o Estado a uma moral institucional que preza pela coerência de princípios da comunidade, pelo que se exige que suas normas sejam criadas e interpretadas como expressão de um sistema único e coerente de justiça, equidade e devido processo legal. Tendo em vista que os empreendimentos econômicos solidários despontam como práticas sociais dotadas de demandas próprias, atribui-se ao Estado um dever moral no sentido de intervir, redefinindo políticas públicas ou a legislação vigente, para garantir-lhes o direito de que, assim como outros empreendimentos econômicos, também lhes seja possível formalizar-se e viabilizar-se como cooperativas, a forma jurídica mais adequada.

Palavras chave: Economia Solidária; Cooperativismo Popular; Direito como Integridade

ABSTRACT

This study aims to examine critically the standards concerning to cooperativism in order to point directives for correcting some failures in legislation and public policies for the sector. Its relevance acquires more significant contours if it is noticed that Brazilian legislation does not stipulates an inclusive framework for all sort of cooperatives. Unlikely, it rather neglects the heterogeneity of the cooperative movement and social demands it represents, which directly influences the cooperatives' ability for formalization, especially the ones called 'popular'. The theoretical framework adopted, law as integrity (DWORKIN 2007), presents important conceptual tools for critical analysis of legislation, in a way as to allow binding the State morally to values that represent the consistency of community principles. Given that 'solidary economic enterprises' emerge as a social practice endowed with its own demands, they assign to the State a moral duty to intervene, redefining somehow public policies and legislation, in order to ensure them also the right to formalization as cooperatives, which is, in this case, the most appropriate legal form.

Keywords: Solidary Economy; Popular Cooperatives; Law as Integrity

SUMÁRIO

Introdução	8
1- A Integridade no Direito e o direito da cooperativa	11
2- O cooperativismo e a Economia Solidária	12
2.1 - Economia Solidária	12
2.2 - O cooperativismo.....	15
3- Algumas críticas ao marco legal cooperativista tendo em vista o ideal de Integridade no Direito	22
3.1 - A dificuldade de formalização de empreendimentos econômicos solidários sob a forma de cooperativa.....	22
3.2 - O registro das cooperativas	26
3.3- O ato cooperativo e a tributação das cooperativas.....	28
3.4- O vínculo entre cooperado e cooperativa e a controvérsia trazida pelo art. 7º da Lei 12.690/12	33
Considerações Finais	38
Bibliografia.....	41

INTRODUÇÃO

As atividades do cooperativismo popular são desenvolvidas com o intuito de oportunizar a geração de trabalho e renda complementar aos trabalhadores envolvidos, que, em geral, estão praticamente alijados da inserção no mercado formal de trabalho. São catadores de material reciclável, pequenos artesãos, doceiras, pequenos produtores rurais entre outros, em sua maioria com baixo nível de escolaridade, os quais se organizam com vistas às propostas da Economia Solidária, muitas vezes assessorados por uma incubadora de cooperativas populares situada na dinâmica de alguma universidade pública.

É possível verificar a conformação de dois tipos de cooperativas: as tradicionais, que têm recursos financeiros e atuam em grandes nichos econômicos, como o setor do agronegócio; e as populares, as quais recentemente se apresentam como uma nova forma de cooperativismo, organizada e composta por setores sociais marginalizados. Sua atividade situa-se num campo oposto à lógica predominante do capital, com forte apoio de movimentos sociais como o MST e instituições como os sindicatos, pastorais e universidades públicas (LEOPOLDINO, 2008).

O cooperativismo popular também se diferencia do tradicional em virtude de o trabalho associado, com o qual se compõe o capital necessário à manutenção das atividades da sociedade cooperativa, ser o principal meio de que dispõe para a própria manutenção. Tal característica evidencia a debilidade de financiamento dos empreendimentos solidários.

Eles se vêm ainda mais fragilizados, tendo em vista as exigências de um Direito – materializado especialmente nas Leis 5.764/71 e 12.690/12 – que exige enquadramento num padrão de legalidade de tal forma rígido e inadequado às suas peculiaridades, que a atuação formal no mercado das cooperativas populares vê-se prejudicada.

O não reconhecimento das funções a que se presta a sociedade cooperativa impede a legislação vigente de estatuir uma estrutura societária que seja inclusiva, levando em consideração a heterogeneidade do movimento cooperativista no país e as demandas sociais que representam.

Tal panorama reflete-se e é confirmado pelas altas taxas de informalidade entre os empreendimentos populares solidários, dadas as inúmeras dificuldades a que as cooperativas populares são submetidas para sua formalização (KRUPPA *et. al.*, 2012).

Não obstante, o art. 174, CF, no seu § 2º, parece reconhecer no cooperativismo uma possibilidade de emancipação sócio-econômica dos trabalhadores que nele tomam parte, ao dispor que a lei o apoiará e o estimulará, ao lado de outras formas de associativismo. Ainda em sede constitucional, mas elevado a cláusula pétrea, o art. 5º, XVIII, visando resguardar a sua autonomia, prescreve que a criação de associações e cooperativas independe de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento.

Para essa situação de precariedade dos empreendimentos econômicos solidários no país, contribui muito a inadequação da atual regulamentação das cooperativas, bem como a falta de políticas públicas de apoio e assistência às iniciativas populares. Daí reafirmar-se a importância de buscar um tratamento jurídico adequado a esses empreendimentos, a começar pelas críticas que podem ser apontadas aos marcos legais das cooperativas, especialmente quando aplicados à realidade dos empreendimentos solidários.

Diante de tudo isso, emerge o seguinte problema: quais críticas poderiam ser feitas à legislação cooperativista no que tange à disciplina e viabilização de Cooperativas Populares, vislumbrando-se o ideal de Integridade no Direito?

Dentre as muitas questões que poderiam ser destacadas, a hipótese é a de que três evidenciam-se de maneira sobressalente, tendo em vista o marco teórico do Direito como Integridade, adotado para nortear a interpretação construtiva pretendida. São estas: a obrigatoriedade para as cooperativas se registrarem nas Juntas Comerciais (ao invés de no Registro Civil de Pessoas Jurídicas), o que rende aos empreendimentos populares dificuldades de formalização como cooperativas; a questão do ato cooperativo e da tributação das cooperativas, que segue desregulamentada, não obstante muitas outras questões no direito civil e empresarial já tenham sido contempladas de maneira mais consentânea com a Constituição Federal de 1988; e, finalmente, trata-se da incompreensão do conceito de cooperativismo pela nova lei 12.690/12, que praticamente inviabiliza os empreendimentos solidários na forma de cooperativa popular pelas exigências do seu art. 7º, denotando o perigo de se refletir o tema a partir de conceitos que não dizem respeito ao tipo de vínculo estabelecido entre a cooperativa

e seu associado, que não é de subordinação, senão de trabalho autônomo coletivamente organizado.

O objetivo é, por meio de uma atitude interpretativa-constructiva, analisar criticamente as normas concernentes ao tema cooperativista, a fim de apontar diretrizes para a correção de algumas falhas na legislação e nas políticas públicas voltadas para o setor. Qualquer política pública de indução ao cooperativismo ou eventual projeto de lei que se pretenda íntegro, deve levar em consideração esses limites apontados.

A estratégia metodológica que se pretende utilizar é a da pesquisa qualitativa a partir de traços de significação (“unobtrusive research”, segundo BABBIE (2000)). Para tanto, faz-se útil o método de análise de conteúdo, que permite o estudo de textos teóricos e legais, para se construir, a partir dos objetivos traçados, um sistema analítico de conceitos a ser aplicado na reconstrução crítica dos marcos normativos atinentes às cooperativas, assim como questionar a sua fundamentação – bem como das políticas que incentivem o cooperativismo. Quanto à técnica de pesquisa, a opção foi pela documentação indireta, bibliográfica e documental acerca dos temas da economia solidária, cooperativismo popular e Direito como Integridade.

Nessa pesquisa, segundo BABBIE (2000), existiria uma coincidência entre as unidades de observação e análise, posto que os textos legais e as decisões políticas a eles subjacentes compõem, ao mesmo tempo, o quadro de observação e de análise. Neste sentido, o foco principal é o conteúdo latente, visto que o objetivo é interpretar construtivamente, a partir do paradigma teórico do Direito como Integridade, o significado não aparente do arcabouço teórico e legislativo acerca da regulação das cooperativas populares.

O trabalho está dividido em três capítulos. O primeiro é destinado a esclarecer o marco teórico, a partir do qual será possível constituir um sistema analítico de conceitos, a fim de discutir e reconstruir o conteúdo do direito aplicado às cooperativas populares. O segundo, conceitua economia solidária, cooperativismo e cooperativismo popular, todos situados como política de trabalho e renda. Um terceiro capítulo discute as dificuldades de formalização e incompreensões acerca do cooperativismo popular, ocasionados pelos seus marcos regulatórios e, finalmente, são feitas algumas breves considerações finais, a título de conclusão.

1 – A INTEGRIDADE NO DIREITO E O DIREITO DA COOPERATIVA

O Direito como Integridade endossa a idéia de que o direito é uma prática interpretativa, que demanda sintonia entre as normas jurídicas e a moralidade institucional da comunidade na qual tal prática se desenvolve. Para tanto, a teoria do Direito como Integridade aponta para uma reconstrução crítica da prática legal, tanto no momento da legislatura, quanto da decisão judicial.

Neste sentido, Dworkin (2007) é o referencial teórico na tarefa de analisar algumas incongruências dos referenciais normativos concernentes às cooperativas, as leis 5.764/71 e 12.960/12, para, finalmente, a partir de uma interpretação construtiva, apontar algumas diretrizes para a correção destas falhas, no intuito de reconhecer aos empreendimentos solidários populares, tratamento jurídico adequado, tendo em vista a sua vulnerabilidade, bem como o papel que desempenham como instrumento de política pública para a geração de trabalho e renda.

Vale ressaltar que estudar de maneira crítica a dogmática acerca do direito cooperativista demanda um aprofundamento teórico no que tange aos fundamentos da prática legal, seja nas decisões judiciais, seja na legislatura, o que influencia não apenas na garantia de direitos, como também na própria implantação de políticas públicas de cunho social. Ademais, analisar os fundamentos morais de tais decisões permite a (re)construção de uma prática legal mais comprometida com a coerência de princípios proposta pelo ideal de integridade.

Ao extrair de uma ordem coerente de princípios toda a fundamentação do Direito, a teoria de Dworkin (2007) reconhece nele um conteúdo moral, não determinado a priori, mas construído institucionalmente no cotidiano da prática legal, com base nos valores compartilhados pela comunidade personificada.

Demandando um comprometimento real pela harmonização de tais valores morais com a dimensão da adequação na prática interpretativa, a Integridade vincula o Estado a uma moral institucional que preza pela coerência de princípios da comunidade, pelo que se exige que suas normas sejam criadas e interpretadas como expressão de um sistema único e coerente de justiça, equidade e devido processo legal.

Uma interpretação construtiva, que seja coerente para as cooperativas populares e apta a superar a insuficiência regulatória das leis 12.690/12 e 5764/71, deve passar por um modelo baseado no Direito como Integridade, bem como pelo arcabouço teórico e valorativo que fundamenta a formação de cooperativas populares. Isso porque, a partir

de uma atitude interpretativa, é possível reconstruir o significado das decisões judiciais, das leis e das políticas públicas, reestruturando-as à luz dos princípios que as justificam enquanto práticas, que devem ser conformes à Integridade. Nesse sentido, a interpretação construtiva aqui proposta passa, necessariamente, por buscar o que a prática legal demanda para bem servir ao tipo de justificativa que a revele em sua melhor luz.

Em um esforço crítico de reconduzir tais práticas a princípios e valores coerentes e que representem a consistência moral da comunidade, possibilita-se um salto no sentido de levar a sério os direitos subjacentes a esses valores.

Considerando que o ordenamento jurídico configura uma parte da moral institucionalmente formada da comunidade e, diante da proposta do marco teórico de alcançar uma perspectiva principiológica (moral) dos direitos envolvidos, é imprescindível questionar-se acerca da possibilidade de se reconduzirem leis e políticas públicas a valores constitucionalmente tutelados, como é o caso do cooperativismo.

Por isso mesmo, tendo em vista que os empreendimentos econômicos solidários despontam como práticas sociais dotadas de reivindicações próprias, atribui-se ao Estado um dever moral de integridade, no sentido de que intervenha, redefinindo políticas públicas ou a legislação vigente, para garantir-lhes o direito de que, assim como ocorre com os demais empreendimentos econômicos, também lhes seja possível formalizar-se e viabilizar-se, neste caso como cooperativa, que seria a forma jurídica adequada.

2 – O COOPERATIVISMO E A ECONOMIA SOLIDÁRIA

2.1 – Economia Solidária

Segundo Singer (2002), a Economia Solidária é o conjunto de atividades econômicas – seja a produção, distribuição, consumo ou poupança e crédito – organizadas e realizadas solidariamente por trabalhadores, de maneira coletiva e autogestionária. Trata-se de organizações coletivas permanentes, nas quais se incluem associações, cooperativas, empresas autogestionárias e grupos de produção, cujos participantes são trabalhadores e co-proprietários do empreendimento, do qual todos assumem os riscos e a gestão das atividades. Não obstante a diversidade de experiências

sobre as quais pode se conformar a Economia Solidária, tratar-se-ão empreendimentos solidários e cooperativas populares como sinônimos, para fins deste trabalho.

Ainda segundo o mesmo autor, os ideais da Economia Solidária surgiram pouco depois do capitalismo industrial, tendo por inspiração o socialismo utópico, de autores como Saint-Simon, Owen e Fourier. Teria nascido como forma alternativa de organização dos trabalhadores, por reação ao vertiginoso empobrecimento dos artesãos, ensejado pela difusão das máquinas e organização fabril da produção. Com isso, houve uma ascensão do cooperativismo induzido pelo crescente apoio do movimento sindical, o qual, por volta da década de 30 do século XIX, expande seu espectro de reivindicações para além de melhoria salarial ou de condições de trabalho, pelo que se incluíram na pauta, demandas por autogestão, fundação de sociedades cooperativas e o ataque ao assalariamento.

Diante da tendência acelerada de mercantilização da sociedade e aumento do desemprego, promovidos pela ascensão do neoliberalismo, os valores subjacentes à Economia Solidária reaparecem no Brasil, no final dos anos oitenta com alguns novos contornos. Os que a adotaram, buscavam alternativas à dimensão assalariada das relações de trabalho, uma oportunidade de resgatar a mobilização dos trabalhadores e a volta aos princípios democrático, à igualdade dentro dos empreendimentos e a insistência na autogestão.

Não por acaso, o movimento cooperativista¹, tende a ressurgir com maior força quando há algum tipo de recessão econômica e altas taxas de desemprego, visto que se coloca como alternativa de geração de trabalho e renda em contextos de crescentes desigualdades e exclusão social, como resultado da organização de trabalhadores e comunidades pobres, carentes de inclusão social e laboral. As organizações autogestionárias foram adotadas, então, como um espaço de possibilidade de emancipação pelo trabalho para além da subordinação verificada no vínculo de emprego.

Não obstante as sociedades cooperativas sejam empreendimentos econômicos, sua função principal é, em verdade, a satisfação das necessidades de seus sócios, com a promoção de cultura e cidadania, razão pela qual guardam, também, similitude com as associações.

13

¹ Muitas cooperativas agrícolas no país se expandiram e se transformaram em grandes empreendimentos agroindustriais. Nenhuma destas cooperativas, todavia, era ou é autogestionária. Sua direção e as pessoas que as operam são assalariadas, tanto nas cooperativas de consumo como nas de compra e venda agrícola. Daí não se enquadrarem nos conceitos propostos pela Economia Solidária (SINGER, 2002).

É importante frisar que, para que um empreendimento esteja inscrito nos parâmetros da Economia Solidária, necessariamente deve atender ao princípio democrático nas relações que promove em seu interior, além da já mencionada autogestão. A manutenção dessas práticas tem como condição de possibilidade o pleno conhecimento do funcionamento do empreendimento como um todo por cada um dos seus associados, uma vez que o risco-proveito é socializado. Neste sentido, cada trabalhador é responsável por si, mas também pelos demais, o que faz com que a adesão entre os componentes do grupo seja imprescindível.

Singer (2002) ainda alerta para a importância de que tais empreendimentos sustentem propostas de organização igualitárias, isto é, a associação entre iguais, ao invés do contrato entre desiguais, típico da relação de emprego. Num protótipo de empresa solidária, todos os associados devem possuir a mesma parcela do capital e o mesmo direito de voto nas decisões, não há estrutura hierarquizada e os sócios não recebem salário - visto que não há vínculo empregatício -, senão retirada, que varia de acordo com as receitas obtidas.

Talvez a principal diferença entre a proposta da economia capitalista e da solidária seja o modo como os empreendimentos são administrados: ao primeiro se aplica a heterogestão, a administração hierárquica. Por outro lado, na segunda, há autogestão, o que implica fluxo de poder de baixo para cima, uma vez que a autoridade maior é a assembléia de todos os associados, que deve adotar as diretrizes a serem cumpridas pelos níveis intermediários e altos da administração.

Com isso, a autogestão tem como mérito principal não a eficiência econômica necessariamente, mas, em especial, o desenvolvimento humano que proporciona aos praticantes. A participação nas discussões e decisões do grupo ao qual se está associado, educa, conscientiza e é fundamental para o exercício dos princípios solidários (SINGER, 2002).

A Economia Solidária ressurgiu no Brasil em meio ao movimento popular e operário como estratégia de combate ao desemprego e a exclusão social. Recentemente também foi adotada como política pública pelo Governo Federal. Desde janeiro de 2003, por meio da Lei 10.683/2003, criou-se a SENAES (Secretaria Nacional de Economia Solidária) dentro da estrutura e competência do Ministério do Trabalho e Emprego, sob a coordenação do Prof. Paul Singer.

Neste sentido, o Cooperativismo Popular e a Economia Solidária surgiram no país sob a iniciativa de movimentos sociais, e foram capturadas por políticas sociais

emergenciais implementadas especialmente a partir do Governo Lula (OPUSZKA, 2010).

Tal Secretaria tem por missão o fomento à geração de trabalho e renda em atividades de Economia Solidária, a consolidação e implementação de políticas públicas em Economia Solidária, a promoção de consumo ético/justo, políticas de finanças solidárias, a construção de um marco jurídico da Economia Solidária e o fomento de pesquisa acadêmica sobre Economia Solidária (OPUSZKA, 2006).

2.2 - O Cooperativismo

A Lei 5.764/71 marca o forte alinhamento do cooperativismo no Brasil com o modelo de empresa agro-exportador, o que denota a baixa densidade e assimilação dos princípios do cooperativismo nesta norma que foi, até meados de 2012, o principal marco legal para o tema no país². Isso porque foi promulgada em 2012 uma nova lei de cooperativas, com o intuito de corrigir algumas das incoerências da lei anterior, causadas, inclusive, pelo fato de suas raízes históricas remeterem-se a interesses do agronegócio.

De acordo com Gediel (2006), a Lei 8.949/94, que acrescentou um parágrafo único ao art. 442³ da CLT, teve um impacto negativo imediato na atividade cooperativista, uma vez que possibilitou o surgimento de cooperativas fraudulentas, com intermediação de mão-de-obra, a fim de livrar, ilicitamente, o contratante, dos ônus de encargos trabalhistas.

Segundo o relato do autor, o primeiro ímpeto do Ministério Público do Trabalho e do Judiciário, como resposta a essa prática que se tornou recorrente, foi o de generalizar o tratamento às cooperativas⁴, como se fossem todos empreendimentos

15

² Mesmo a exposição de motivos da Lei 5.764/71 denota claramente a sua ideologia desenvolvimentista, assim como a intenção de favorecimento das grandes 'cooperativas empresariais' rurais. O modelo de cooperativa cunhado pela lei termina por fazer com que trabalhadores rurais fossem arregimentados pelos grandes latifúndios, trabalhando num regime assalariado simulado por um modelo cooperativista. OPUSZKA, Paulo Ricardo. **Cooperativismo Popular: Os Limites da Organização Coletiva do Trabalho a Partir da Experiência da Pesca Artesanal do Extremo Sul do Brasil**. 2010. 269 p. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2010.

³ “Parágrafo único. Qualquer que seja o ramo de atividade da sociedade cooperativa, não existe vínculo empregatício entre ela e seus associados, nem entre os tomadores de serviços daquela.”

⁴ “A sociedade cooperativa pode ser conceituada como a associação autônoma de indivíduos que se unem, voluntariamente, para satisfazer objetivos e necessidades econômicas, sociais e culturais comuns, por meio de uma sociedade de propriedade coletiva e democraticamente administrada; constitui, portanto, espécie de sociedade autogestionável que integra o âmbito da chamada economia solidária

fraudulentos. Essa reação denota que ambas as instituições têm encontrado dificuldades para compreender as bases da organização autônoma e coletiva das cooperativas, ao que vêm respondendo de maneira pouco refletida, senão autoritária.

De fato, o que diferencia as cooperativas amparadas pelo Direito, das fraudulentas, é o elemento autogestionário. Além disso, nas cooperativas regulares, transferem-se a terceiros apenas os produtos ou serviços acabados, e nunca a força de trabalho que enseja a produção fora do espaço cooperativo. Seja pela má compreensão do tema do cooperativismo, seja pelo afastamento do judiciário e do Ministério Público dos Movimentos Sociais, o fato é que as bases teóricas de um direito cooperativo que seja sensível às demandas dos grupos nele envolvidos ainda não estão bem compreendidas.

De todo modo, uma fundamentação que permita a diferenciação entre a atividade cooperativa e a intermediação de mão-de-obra, assim como o combate às violações à legislação trabalhista, sem negligenciar os grupos que organizem o seu trabalho segundo orientação autogestionária, passa pela compreensão dos princípios cooperativistas. Afinal, são eles os responsáveis pela conceituação e possível normatização acerca do vínculo que deve se estabelecer entre a cooperativa e o cooperado, que deve ser o de trabalho autônomo, coletivamente organizado.

Também são os princípios cooperativistas que caracterizam as peculiaridades das sociedades cooperativas e evidenciam suas diferenças em relação às Sociedades Mercantis, tanto em relação ao vínculo de autonomia que se deve estabelecer entre o trabalhador e a instituição, quanto ao *affecio societatis* que informa a vontade de organizar-se coletivamente, nas cooperativas.

Finalmente, ressalta-se que aclarar a compreensão dos princípios cooperativistas é importante não apenas para as instâncias jurisdicional e ministerial, como também nos poderes responsáveis pela confecção de políticas públicas, executivo e legislativo. A relevância dos princípios cooperativistas para a normatização das políticas públicas direcionadas ao cooperativismo destaca-se, ainda mais, dada a grande heterogeneidade do movimento no Brasil - com cooperativas dotadas de grande capacidade econômica e outras bastante fragilizadas, denominadas populares. Essa postura é fundamental para

ou social.” IRION, João Eduardo *apud* VICENTE, F. M. **As Sociedades Cooperativas e o Regime Jurídico-Tributário de Seus Atos**. Curitiba: Dissertação de Mestrado, UFPR, 2006. p.14.

fomentar e consolidar, nas palavras de Gediel (2006), um cooperativismo que não se reconheça nem no cooperativismo empresarial⁵, nem no fraudulento.

Com isso, passa-se à análise mais detalhada dos ditos princípios, definidos na *Declaración sobre la Identidad Cooperativa do Congresso Internacional de Manchester* de 23 de setembro de 1995.

O princípio do livre acesso e adesão voluntária é reconhecido expressamente no art. 4º, inc. I. da Lei 5.764/71, subsidiária em relação à Lei 12.690/12, aplicável no que a esta não for contrária. Segundo Vicente (2006), a doutrina dominante têm se posicionado no sentido de tratar o livre acesso como direito subjetivo. Desde que, obviamente, satisfeitas determinadas condições legais, como capacidade civil, qualificação profissional, subscrição e integralização de cotas, conforme o respectivo Estatuto Social. É vedada a participação de empresários que exerçam, externamente, a mesma atividade no âmbito econômico da cooperativa. Finalmente, é necessário que a cooperativa possua capacidade técnica suficiente para absorver e prestar serviços ao novo cooperado. Também é decorrência desse mesmo princípio, o direito do cooperado de desligar-se da cooperativa, segundo sua conveniência.

Conforme já aludido, o princípio da gestão democrática ou autogestão é um dos elementos diferenciadores mais relevantes quando as sociedades cooperativas são analisadas em face dos demais tipos societários. A sua manifestação se verifica na estrutura social, por exemplo, por meio da singularidade e pessoalidade do voto de cada associado quando da tomada de decisões na cooperativa⁶ (VICENTE, 2006). Isto é, o peso do voto dos membros quando da assembleia é igual e unitário, pouco importando o número de cotas que possua. Com isso, a vontade de cada um dos associados pode ser verificada de igual maneira no governo da sociedade cooperativa.

Quanto ao princípio da autonomia e independência, é de se afirmar que caracteriza a liberdade como regra geral para o exercício e gestão da atividade cooperativa, estando sujeita, tão somente, às deliberações da assembleia geral, às

17_____

⁵ “Assim, grande parte do denominado Cooperativismo Brasileiro Oficial, embora formado por um conjunto de sociedades cooperativas formalmente regulares em conformidade com a Lei 5.764/71, não corresponde às raízes operárias ou populares de seu próprio termo, qual seja conjunto de organizações de trabalhadores com princípios de funcionamento baseados na solidariedade, respeito mútuo, autonomia, igualdade, divisão de resultados, educação, desenvolvimento sustentável e intercooperação. Origina-se no espaço das elites conservadoras, enquanto modelo de organização de trabalho empresarial que vise exclusivamente a obtenção de lucro” OPUSZKA, Paulo Ricardo. **Cooperativismo Popular: Os Limites da Organização Coletiva do Trabalho a Partir da Experiência da Pesca Artesanal do Extremo Sul do Brasil**. 2010. 269 p. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2010.

⁶ art. 4º, inc. V e art. 42 da Lei 5764/71.

disposições estatutárias e, claramente, às normas de ordem pública. Essa posição é garantida pelo art. 5º, XVIII da Constituição Federal, que define ser a criação de cooperativas independente de autorização, assegurando a todos independência para o exercício de atividade econômica.

Também há o princípio da educação, formação e informação, segundo o qual as cooperativas devem promover a educação e a formação dos seus membros, de modo a capacitá-los todos para a atividade que desenvolvam coletivamente, assim como para o exercício democrático da autogestão do empreendimento cooperativo (VICENTE, 2006).

O princípio da intercooperação (VICENTE, 2006) serve ao propósito de unir esforços no sentido de difundir e reforçar o movimento cooperativo como instrumento de transformação social.

Finalmente, há, entre os princípios cooperativos, o do interesse pela comunidade, o qual estabelece ser dever da cooperativa priorizar os membros da comunidade na qual se insere por meio de políticas locais de organização da população, profissionalização, interação social e geração de renda. Nota-se, assim, que os propósitos das cooperativas superam o lucro ou a exploração, no sentido de prestar serviços que atendam não apenas os próprios cooperados, como também toda a comunidade onde exerce sua atividade.

De acordo com Menezes (2012), a Constituição Federal aborda o cooperativismo, essencialmente, em três momentos: sob o princípio da não intervenção, o adequado tratamento tributário ao ato cooperativo e as políticas públicas de fomento ao cooperativismo.

O artigo 5º, XVIII, traz o princípio da não intervenção estatal. Visando resguardar a autonomia da cooperativa, prescreve que a criação de associações e cooperativas independe de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento. Isso significa que a Constituição veda não apenas a exigência de requisitos não previstos em lei para seu funcionamento, como também formalidades que inviabilizem, na prática, a sua criação. Tal garantia constitucional foi uma investida contra a política intervencionista da ditadura militar, que exercia o controle do movimento cooperativista através da vinculação das cooperativas à Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) e ao Conselho Nacional do Cooperativismo (MENEZES, 2012).

O segundo ponto está no artigo 146, III, c, que determina a necessidade de edição de lei complementar com o fim de dar adequado tratamento tributário ao ato cooperativo. Todavia, ainda não houve a edição de nenhuma lei complementar neste sentido, o que causa grande confusão na doutrina e no judiciário, além de evidente prejuízo para a atividade cooperativista, que é tratada com negligência. Dworkin (2007) constrói em sua teoria a figura de um Estado que também endossa uma moralidade autônoma, o que tem o caráter de permitir que os seus atos (ou, neste caso, omissões), sejam analisados pelo crivo da moralidade política da comunidade personificada. É que tais atos ou omissões estatais devem estar todos justificados e reconduzidos a princípios que governam a comunidade, como uma garantia do Estado de Direito. Daí ser fácil perceber que, no caso em tela, não há qualquer justificativa de direito que esteja subjacente à omissão estatal.

O terceiro ponto no qual a Constituição faz referência ao cooperativismo situa-se dentro da função do Estado de regulador da atividade econômica. O artigo 174, §2º, estabelece como dever do Estado apoiar e estimular o cooperativismo e outras formas de associativismo. De fato, a Lei 12.690 foi promulgada em meados de 2012 com o objetivo de cumprir essa pauta. Ainda é cedo para conclusões definitivas acerca dessa lei que se pretende base para que sejam implantadas as políticas públicas de fomento e incentivo ao cooperativismo previstas pela Constituição Federal. Todavia, pode-se dizer, de antemão, que a referida lei traz algumas incongruências, sobre as quais pretende-se comentar ao longo deste trabalho. Leva-se especialmente em consideração o cooperativismo como valor para a comunidade personificada, vez que fora erigido a nível constitucional e, recentemente, desponta como estratégia de organização de trabalhadores, que demandam o reconhecimento de seu direito de viabilizarem seu empreendimento e formalizarem-se.

Nesse contexto, é possível verificar a conformação de dois tipos de cooperativas: as tradicionais, que têm recursos financeiros e atuam em grandes nichos econômicos, como o setor do agronegócio; e as populares, as quais recentemente se apresentam como uma nova forma de cooperativismo, organizada e composta por setores sociais marginalizados. Sua atividade se situa num campo oposto à lógica predominante do capital, com forte apoio de movimentos sociais como o MST e instituições como os sindicatos, pastorais e universidades públicas (LEOPOLDINO, 2008).

As atividades do cooperativismo popular são desenvolvidas com o intuito de oportunizar a geração de trabalho e renda complementar aos trabalhadores envolvidos,

que, em geral, estão praticamente alijados da inserção no mercado formal de trabalho. São catadores de material reciclável, pequenos artesãos, doceiras, pequenos produtores rurais entre outros, em sua maioria com baixo nível de escolaridade, os quais se organizam com vistas às propostas da Economia Solidária, muitas vezes assessorados por uma incubadora de cooperativas populares situada na dinâmica de alguma universidade pública.

O cooperativismo popular também se diferencia do tradicional em virtude de o trabalho associado, com o qual se compõe o capital necessário à formação da sociedade cooperativa, ser o principal meio de que dispõe para a própria manutenção. Tal característica evidencia a debilidade de financiamento dos empreendimentos solidários.

Eles se vêem ainda mais fragilizados, tendo em vista as exigências de um Direito – materializado especialmente nas Leis 5.764/71 e 12.690/12 – que exige enquadramento num padrão de legalidade de tal forma rígido e inadequado às suas peculiaridades, que a atuação formal no mercado das cooperativas populares se vê prejudicada.

A produção conforme à economia solidária se faz atraente aos trabalhadores associados, pois além de lhes permitir gerar renda e reinvesti-la, em parte, no benefício do próprio grupo, os empreendimentos colocam-se, também, como espaços coletivos de aprendizado e de cidadania. As interações entre os envolvidos, pautadas pelos valores de solidariedade, igualdade, democracia e os demais que informam os princípios cooperativistas, assumem caráter privilegiado em relação aos parâmetros quantitativos de resultado utilizados nas sociedades empresárias – como produtividade e lucro. Isso porque as funções destes tipos societários são diferentes. A sociedade empresária é tradicionalmente constituída com objetivo de organizar fatores com fins especialmente patrimoniais, de distribuição de lucros.

Por outro lado, a sociedade cooperativa tem o cunho de prestar serviço aos cooperados, organizando⁷ o trabalho dos associados, os quais, além de proprietários de suas cotas, são seus clientes. Com isso, são eliminados intermediários, que, do contrário, lucrariam com base na comercialização dos serviços e produtos que, assim,

20_____

⁷ Em se tratando de uma cooperativa de produção, por exemplo, a função dos órgãos societários não é a de montar e fazer atuar uma empresa industrial ou agrícola, com a participação dos sócios, mas a de facilitar e incrementar a atividade produtora de cada um dos cooperados. LEOPOLDINO, Cândida Joelma. **A Dupla Qualidade dos Cooperados: Sócios e Clientes nas Sociedades Cooperativas**. 2008. 151 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2008..

são vendidos diretamente pela cooperativa, sendo as vantagens econômicas destas operações repassadas diretamente aos próprios cooperados.

Neste sentido, ao lado dos objetivos de educação e da prática dos princípios a que se propõem, tem-se configurado o caráter de inclusão econômica desta forma de organização societária, dado o papel distributivo do cooperativismo, vez que, na condição de representante dos cooperados, a cooperativa não aloca riqueza na entidade. Ao invés, como aludido, a repassa diretamente aos cooperados beneficiários.

O retorno do tema das cooperativas na década de 90 e o surgimento do cooperativismo popular foram acompanhados por um movimento de suporte a atividades de extensão nas universidades públicas, no intuito de ultrapassar as fronteiras do *campus*, ao aproximarem-se de demandas fundamentais da sociedade brasileira, como a inclusão social e a geração de trabalho e renda (DAGNINO, 2007). Com isso, contribuíram no sentido do fortalecimento e difusão do cooperativismo pelo país e seguem como importantes pólos de discussão e implantação de projetos na área.

Logo em 1998, foi criado o PRONINC (Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares), o qual inicialmente financiou a constituição de 8 Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCP) em Universidades Federais, dentre elas, a INTECOOP, na UFJF, vinculada à Pró-reitoria de extensão. Atualmente, há mais de 40 ITCPs integradas de forma dinâmica e em rede, situadas em universidades públicas de todo o país (GOULART, 2011).

A criação de ITCPs leva a cabo um programa de extensão original dentro das universidades, tanto no que tange ao cooperativismo, na contribuição para a organização, formação, acompanhamento e assessoramento de trabalhadores marginalizados na prática da autogestão, quanto na formação dos estudantes, por meio de uma metodologia dialógica, entre o chamado saber popular e o técnico científico.

O processo de incubação pretende, além de promover a cidadania para os envolvidos, pautar as reflexões e práticas dos empreendimentos e da própria incubadora pela prioridade de que os trabalhadores sejam capazes de participar da construção da dinâmica da incubação em todas as suas etapas, até a desincubagem. Tal postura é de extrema relevância para que se logre repensar as trajetórias de produção e aplicação do conhecimento científico e tecnológico para além dos modelos tradicionais e dominantes (DAGNINO, 2007), que certamente não se aplicam aos empreendimentos solidários, vez que estão inseridos em lógica muito distinta.

A participação ativa dos grupos incubados também se faz importante para que, a partir da sua experiência cotidiana, se detectem eventuais falhas na política de indução às cooperativas populares, o que claramente inclui a legislação a elas aplicável⁸.

A INTECOOP/UFJF e demais incubadoras do gênero buscam criar condições para emancipação dos grupos de trabalho, para que esses alcancem sua autonomia a partir de um apoio técnico interdisciplinar. Neste sentido, a extensão universitária é um espaço de importante formação que viabiliza, mais diretamente, a relação transformadora entre universidade e sociedade, por meio da execução conjunta de atividades de ensino e pesquisa, permitindo à instituição ultrapassar suas fronteiras, a serviço da comunidade na qual se insere (BORINELLI, 2010). A aproximação da Universidade a estes trabalhadores marginalizados tem o objetivo de colaborar para a construção e consolidação de uma política pública de inserção sócio-econômica e desenvolvimento sustentável local e regional.

Daí o foco social, político e estratégico dessas incubadoras, que se tornam atores de políticas públicas, agentes de desenvolvimento local e promotores de alternativas para a superação das desigualdades e mudanças para dentro e fora das universidades (DAGNINO, 2007).

3 – ALGUMAS CRÍTICAS AO MARCO LEGAL COOPERATIVISTA TENDO EM VISTA O IDEAL DE INTEGRIDADE NO DIREITO

3.1 – A dificuldade de formalização de empreendimentos econômicos solidários sob a forma de cooperativa

O movimento da Economia Solidária traz, então, uma necessidade de reflexão, por já fazer-se, de algum modo, realidade entre as relações sociais hodiernas e por representar alternativa de inclusão social, pela geração de trabalho e renda (SILVA, 2007). Com isso, surge também, para o Estado, um dever moral de defesa desses grupos sociais minoritários, assim como do interesse econômico que os informa.

22

⁸ “As Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCP) constaram e apontaram, de forma unânime, que o conteúdo da Lei nº 5.764/71 é insuficiente e inadequado para atender as necessidades das cooperativas populares urbanas e rurais, principalmente, porque o texto normativo destina-se, prioritariamente, às sociedades agrícolas, estruturadas em uma visão empresarial e agro-exportadora da política ocidental da década de 60, que resultou na obstrução do cooperativismo agrícola popular e da reforma agrária.” GEDIEL, José Antônio Peres *apud* FARIA, Eduardo, **A Organização das Cooperativas Brasileiras e a Negação do Direito Fundamental à Livre Associação**. Dissertação de Mestrado, UFPR, Curitiba, 2006, pg. 83.

Todavia, os dispositivos legais tocantes ao Cooperativismo – mormente os diplomas legais 5.764/71 e 12.690/12 – representam, ao invés, verdadeiros entraves, vez que insuficientes quando se trata de acompanhar a heterogeneidade do movimento cooperativista no país, assim como a diversidade de novas demandas sociais que o acompanham.

Mediante a necessidade moral de que os padrões normativos compreendam a complexidade das relações sociais, faz-se necessário atentar para os princípios constituintes da comunidade personificada de maneira ampla, tanto no momento da legislatura, quanto na aplicação e interpretação do Direito vigente. Uma postura como essa, viabilizaria a concretização do ideal de integridade, por possibilitar a materialização de reivindicações da sociedade civil por direitos, manifestos, neste caso, pelo movimento de economia solidária.

Os valores subjacentes a esse movimento, que encorajou, inclusive, a mobilização das universidades públicas, despontam como manifestações da sociedade civil que exigem reconhecimento pelo Direito. Para tanto, é imprescindível que se solucione o descompasso entre o direito oficial, formalista, que sufoca a manutenção de cooperativas populares, e a normatividade emergida das relações sociais que envolvem os trabalhadores dos empreendimentos autogestionários (GEDIEL, 2007).

É dizer, enquanto tais valores não forem levados em consideração como eixos morais na confecção de políticas públicas e marcos normativos referentes ao cooperativismo, às cooperativas populares seguirá negado o direito de regularização e, com isso, a possibilidade de se tornarem centros de direitos e obrigações, de atuarem no mercado, de tomarem parte nas políticas governamentais e, especialmente, de levarem a cabo a função de inclusão social a que se propõem.

A falta de reflexão crítica acerca dos princípios cooperativistas impede qualquer representação adequada da vontade coletiva da cooperativa, especialmente quando se trata de empreendimentos populares, naturalmente mais vulneráveis. O não reconhecimento das funções a que se presta a sociedade cooperativa, impede a legislação vigente de estatuir estruturas que sejam inclusivas, levando em consideração a heterogeneidade do movimento cooperativista no país e as demandas sociais que representam.

Tal panorama reflete-se e é confirmado pelas altas taxas de informalidade entre os empreendimentos populares solidários (KRUPPA et. al., 2012), dadas as inúmeras dificuldades a que as cooperativas populares são submetidas para sua formalização.

A não regularização das cooperativas populares as torna inexistentes juridicamente, portanto, insusceptíveis da proteção e incentivos para elas previstos no ordenamento jurídico, inclusive em sede constitucional. O Direito, em seus momentos legislativo e jurisdicional, não pode se esquivar dessa realidade de organização societária, que, não obstante se diferencie bastante dos tipos societários tradicionais, tampouco deve remanescer negligenciada⁹. Afinal, atribui-se a um Estado que se pretende democrático, o dever moral de não impedir, senão proteger, os diferentes projetos de vida e de organização para o trabalho que se manifestem como demandas por direitos, no que tem pertinência a avaliação crítica dos marcos normativos e das políticas públicas voltadas para as cooperativas, em toda a heterogeneidade com que se manifestam no país.

Segundo relatório publicado pelo Ministério da Justiça, resultado de um projeto do Núcleo de Extensão em Economia Solidária da Universidade de São Paulo (NESOLI-USP), desenvolvido em conjunto com pesquisadores da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), há grande heterogeneidade entre os empreendimentos solidários (KRUPPA *et al.*, 2012). As associações ocupam o maior percentual dentre esses empreendimentos (51,8%), seguido pelos informais (36,5%) e pelas cooperativas (9,7%). Com base em informações coletadas entre 2005 e 2007, aponta-se que grande parte dos empreendimentos econômicos solidários mapeados não possui uma forma jurídica adequada para desenvolver atividade econômica, vez que grande parte não está formalizada, ou está formalizada como associação.

Por seu lado, a associação é definida pelo Código Civil de 2002 como “a união de pessoas que se organizam para fins não econômicos” (art. 53). Neste sentido, o instituto da associação pode se prestar às finalidades de promoção de assistência social, educacional, cultural, representação política, defesa de interesses de classe, filantropia, mas, expressamente, são excluídas as finalidades econômicas.

Em tese, a estrutura da sociedade cooperativa seria a forma jurídica mais adequada para a grande maioria dos empreendimentos solidários, tendo em vista suas

24 _____

⁹ “Em síntese, sobre a condição dos grupos informais, podemos trabalhar a hipótese de que, tanto o acesso ao mercado como às políticas públicas, são inversamente proporcionais à capacidade de formalização dos empreendimentos, ou seja, os que mais necessitam acabam ficando de fora das políticas públicas, que precisam ser recriadas ou assumirem outra capilaridade para atingir esses grupos.” KRUPPA, Sonia Maria Portella GONÇALVES, Alicia Ferreira. MACDONALD, José Brendan. (et alli). Regime Jurídico das Cooperativas Populares e Empreendimentos em Economia Solidária. Série Pensando o Direito, vol. 46. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.

características organizacionais e seus objetivos de inclusão por meio da geração de trabalho e renda para os envolvidos.

Não por acaso, empreendimentos legalizados sob a forma de associações enfrentam uma série de restrições para o desenvolvimento de atividades econômicas. Obviamente, porque não estão regularizados sob a forma mais apropriada ao objetivo de produção ou circulação de bens e serviços. Todavia, a forma da associação, apesar de engessar o capital e o patrimônio, tem gerenciamento muito mais simples e registro bem menos custoso e burocrático, fazendo com que seja a opção de muitos grupos populares que se organizam coletivamente com fins econômicos.

Daí o relatório aludido, ao analisar os dados coletados, aplicar um sentido bastante interessante para informalidade: é que, na verdade, empreendimentos econômicos solidários que não possuem forma jurídica adequada para exercer sua atividade econômica, tampouco podem ser considerados formalizados em sentido estrito (KRUPPA *et al.*, 2012).

De acordo com as conclusões apresentadas pelo mesmo relatório, as consequências da informalidade econômica – entendida em termos abrangentes - são bastante significativas para o funcionamento dos empreendimentos solidários. Por exemplo, a impossibilidade de as associações emitirem notas fiscais, torna a circulação de seus produtos e serviços restrita a pequenos circuitos de consumo, o que certamente dificulta a consolidação, ou mesmo a viabilidade do empreendimento.

As dificuldades encontradas para a formalização adequada, aliadas à fragilidade inerente ao empreendimento popular, leva a que os grupos encontrem meios alternativos de sobrevivência que, afinal, terminam por precarizá-los e ampliar ainda mais o abismo entre o mundo formal da legalidade - ao qual não têm condições de se adequar -, e as condições concretas de vida do empreendimento e dos trabalhadores que dele participam.

Para essa situação de precariedade dos empreendimentos econômicos solidários no país, contribui muito a inadequação da atual regulamentação das cooperativas, bem como a falta de políticas públicas de apoio e assistência às iniciativas populares. Daí reafirmar-se a importância de que se busque um tratamento jurídico adequado a esses empreendimentos, a começar pelas críticas que podem ser apontadas aos marcos legais das cooperativas, especialmente quando aplicados à realidade dos empreendimentos solidários. Acredita-se que uma análise crítica e bem justificada dos pontos que se percebem inconsistentes de acordo com uma teoria do Direito com Integridade, seria o

primeiro passo no sentido de denunciar a necessidade da sua revisão, tanto no que toca aos responsáveis pela confecção de políticas públicas, quanto para os aplicadores do direito.

3.2 – O Registro das cooperativas

O Código Civil de 2002 estatui que as sociedades simples devem ser inscritas no Registro Civil de Pessoas Jurídicas (art. 998), ao passo que as sociedades empresárias o deverão ser no Registro Público de Empresas Mercantis, a cargo das Juntas Comerciais (arts. 967 e 982). Com isso, à primeira vista, poder-se-ia imaginar serem as sociedades cooperativas registráveis no Registro de Pessoas Jurídicas, especialmente porque o parágrafo único do art. 982, CC, estabelece serem as cooperativas sociedades simples, independentemente de seu objeto.

Ocorre que há no Código Civil (arts. 1.093 e 1.096), no que trata das cooperativas, uma ressalva no sentido de tornar o código subsidiário à legislação especial no que tange à regulação das cooperativas. Por isso mesmo, o entendimento predominante acerca do registro das cooperativas é aquele estabelecido no art. 18 da Lei 5.764/71, segundo o qual ele deverá ser feito nas juntas comerciais.

De todo modo, Fábio Ulhoa Coelho, em parecer¹⁰ acerca do registro das sociedades simples, aponta que as sociedades cooperativas, como tipo societário inserido nessa categoria, devem registrar-se no Registro Civil de Pessoas Jurídicas. O argumento é no sentido de que, não obstante tenha o Código ressalvado à legislação especial a regulação das cooperativas, o referido art. 18¹¹ da Lei 5.764/71 não teria sido recepcionado pela Constituição Federal de 1988, visto que o seu art. 5º, XVIII, veda a exigência legal de autorização prévia do Estado para a criação de cooperativas, bem como qualquer outra forma de interferência estatal em seu funcionamento. Acredita-se que estaria, por

¹⁰ COELHO, Fábio Ulhoa *apud* KRUPPA, Sonia Maria Portella GONÇALVES, Alicia Ferreira. MACDONALD, José Brendan. (et alli). Regime Jurídico das Cooperativas Populares e Empreendimentos em Economia Solidária. Série Pensando o Direito, vol. 46. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.

¹¹ “Art. 18. Verificada, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, a contar da data de entrada em seu protocolo, pelo respectivo órgão executivo federal de controle ou órgão local para isso credenciado, a existência de condições de funcionamento da cooperativa em constituição, bem como a regularidade da documentação apresentada, o órgão controlador devolverá, devidamente autenticadas, 2 (duas) vias à cooperativa, acompanhadas de documento dirigido à Junta Comercial do Estado, onde a entidade estiver sediada, comunicando a aprovação do ato constitutivo da requerente.”

consequente, vedada não apenas a intervenção do Estado no funcionamento das cooperativas, como também a exigência de formalidades que inviabilizem ou dificultem, na prática, a sua criação.

Como o Código Civil não poderia ter feito ressalvas à normas especiais que já não se coadunam com a ordem constitucional, faz-se imperativa a aplicação das normas que regulam o registro das sociedades simples também às cooperativas.

De fato, a necessidade de realização do registro das cooperativas nas Juntas Comerciais impõe dificuldades adicionais às já presentes na legislação para a formalização dos empreendimentos econômicos solidários como sociedades cooperativas.

Dentre elas, o custo do deslocamento dos envolvidos nos empreendimentos para efetuar o registro. Em geral, as Juntas Comerciais possuem escritórios e agências somente nas cidades mais populosas de cada estado, enquanto os cartórios de registro civil são acessíveis também no interior e nas pequenas cidades (KRUPPA *et al.*, 2012). Ademais, o custo e a burocracia da própria inscrição do ato constitutivo é menor nos cartórios de Registro Civil do que nas Juntas Comerciais, fato que por si só faz-se relevante quando discute-se a viabilidade de formalização de cooperativas constituídas por trabalhadores de baixa renda e instrução escolar.

Kruppa *et al.* (2012), ressalta no relatório sobre o regime jurídico das cooperativas populares que a inscrição no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, adequa-se melhor às atividades de menor envergadura, como é o caso de prestadores de serviço não-empresário, pequenos comerciantes, artesãos, etc., devido à simplicidade e agilidade de suas normas, o que poderia beneficiar, ao menos no que tange à forma de registro, grande parte dos empreendimentos econômicos solidários, muitos dos quais se encontram na informalidade - também em função das exigências impostas pelo registro na Junta Comercial.

Que a inscrição no Registro Civil de Pessoas Jurídicas é menos onerosa e se presta melhor a atividades econômicas de pequeno porte é reconhecido pelo próprio Código Civil. Tanto é assim que, para o produtor rural, o art. 971 do Código Civil prevê duas possibilidades: se opta pela inscrição no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, o produtor não é considerado empresário e fica sujeito às regras de Direito Civil, o que se faz mais vantajoso para o pequeno produtor de agricultura familiar; se, todavia, opta pela inscrição na junta comercial, sujeita-se às normas do Direito Empresarial, que serve melhor à realidade do agronegócio (KRUPPA *et al.*, 2012). Com isso, o Código Civil

reconhece a heterogeneidade da produção rural no país e oportuniza que os exploradores da atividade agropecuária se beneficiem da forma de inscrição que melhor lhes convenha, conforme seus objetivos e capacidade econômica.

Nessa mesma linha, a nova lei do cooperativismo, 12.690/12, deveria ter trazido expressamente, a faculdade de as cooperativas se registrarem tanto no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, quanto na Junta Comercial, respeitando os mesmos valores inclusivos que subjazem à previsão do Código Civil para o empresário rural. É que a Integridade demanda coerência de princípios não apenas de juízes, como também de legisladores, exigindo que a casos semelhantes sejam dados tratamentos jurídicos semelhantes, e que a legislação seja elaborada levando em conta o Direito na sua melhor luz.

Desse modo, no que tange ao registro do ato constitutivo dos empreendimentos solidários como cooperativas, permitir-lhes escolher onde registrar-se, seria a melhor forma de contemplar toda a diversidade geográfica, econômica e social que perpassa a heterogeneidade de matrizes e experiências do movimento cooperativo brasileiro.

Os vieses legislativo e jurisdicional da integridade determinam que o Estado atue sempre balizado por um conjunto único e coerente de princípios, motivo pelo qual se faz imperativo que se reconheça os mesmos direitos no que tange ao registro do empresário rural também à sociedade cooperativa. Afinal de contas, os membros de uma comunidade de princípios não concebem seus direitos e obrigações exauridos nas decisões pontuais dos órgãos oficiais, mas reconhecem que eles dependem, de maneira muito mais genérica, de um conjunto de valores morais da comunidade personificada, que os precedentes e a legislação íntegra pressupõem e endossam. De modo que, reconhecendo proteção às particularidades do empresário rural no que tange ao registro, não é justificável que se exclua do mesmo regime as cooperativas.

3.3 – O ato cooperativo e a tributação das cooperativas

A Constituição Federal de 1988 estabelece, no art. 146, III, c, que o adequado tratamento tributário ao ato cooperativo deve ser dado por Lei Complementar. Denota-se, com isso, que o constituinte reconheceu haver peculiaridades na atividade cooperativa que a distinguem o suficiente de outras atividades, a ponto de fazer jus a

tratamento tributário que leve em consideração suas particularidades. Ocorre que nenhuma Lei Complementar nesse sentido foi promulgada até o presente momento.

A existência de diversos recursos extraordinários acerca do tema denota que a controvérsia envolvendo a tributação das cooperativas tem repercussão geral reconhecida pelo Supremo, ademais de ser antiga e estar longe de ser pacificada para uma série de tributos. Com isso, vislumbra-se um ambiente de grande insegurança jurídica sempre que a tributação das sociedades cooperativas é colocada em questão (KRUPPA, 2012).

A expectativa era a de que a nova lei cooperativista, promulgada recentemente, colocasse fim às discussões judiciais sobre o tema do adequado tratamento tributário às cooperativas, mas este tampouco foi objeto de regulação na Lei 12.690/12. Ainda, quando se discute a tributação das cooperativas, um princípio que não se deve jamais perder de vista é o da capacidade contributiva, com previsão constitucional no art. 145, § 1º. De acordo com este princípio, os tributos devem ter caráter pessoal, assim como sofrer gradação segundo a capacidade econômica do contribuinte, pelo que se persegue um modelo de incidência que não ignore as diferenças (de riqueza) entre os obrigados - e, mais ainda, corresponda a um imperativo de igualdade, no sentido de tratar desigualmente os desiguais.

A Lei 5.764/71, determina, de certa forma, a partir dos seus arts. 79, 85, 86, 87 e 111, tributação diferenciada ao que denomina ato cooperativo. Ocorre que, ao tratá-lo de maneira pouco específica, gerou-se grande controvérsia em torno do que venha a ser, na prática, enquadrado como ato cooperativo.

O cerne da discussão remete à natureza jurídica dos atos praticados pela sociedade cooperativa, a qual, não obstante seja instrumentalizada com o fim de realizar operações econômicas e distribuir “sobras” segundo o volume de operações respectivamente realizadas por cada associado, não aloca tais resultados positivos em si mesma. Não obstante, persiste a controvérsia sobre se suas eventuais operações no mercado teriam ou não o caráter mercantil que ensejaria a incidência de uma série de tributos (KRUPPA *et. al.*, 2012).

Para uma primeira corrente, apesar de não apresentarem, elas mesmas, lucro, as cooperativas praticariam, como as sociedades empresárias, atos mercantis, pelo que

devem ser tributadas como elas - especialmente porque o ato cooperativo ainda não teria sido contemplado com adequado tratamento tributário.

De acordo com uma segunda corrente, mais condizente com o que se busca defender neste trabalho, as cooperativas apenas prestam serviços a seus cooperados. Por isso, os atos que pratica no mercado seriam, tão somente, negócios externos levados a cabo em nome destes cooperados, motivo pelo qual a cooperativa não teria capacidade econômica para suportar os mesmos tributos incidentes nas sociedades empresárias. É que riqueza alguma se aloca na cooperativa. Ao revés, ela é toda repassada diretamente ao associado na proporção dos atos que praticara com a cooperativa. Assim entendido, o contribuinte deve ser sempre o associado – e não a cooperativa. Do contrário, os cooperados seriam duplamente tributados – ao fazer a incidência recair sobre eles e também sobre a cooperativa que integram (VICENTE, 2006).

Diante disso, a discussão sobre o adequado tratamento tributário ao ato cooperativo permanece em aberto. É importante, todavia, que a consecução de políticas públicas e a interpretação da legislação sejam levadas a cabo por meio de uma atitude crítica e reflexiva, de modo a representar a coerência de princípio que enseja a intersecção entre direito e moralidade institucional, o que habilitaria o agente público a, finalmente, dar um salto no sentido de levar a sério os direitos dos trabalhadores que se organizam em cooperativas e dos próprios entes cooperativos.

Para tanto, também é necessário avançar na compreensão de que este ato configura negócio jurídico realizado pelas cooperativas em nome e no interesse dos cooperados, que são seus verdadeiros beneficiários, como registrou Motta (2013):

O regime tributário das cooperativas necessita de uma ampla compreensão sobre a forma de organização societária desse modelo de inclusão econômica. É especialmente importante compreender o papel distributivo do cooperativismo, atendo-se ao fato de que as cooperativas – enquanto representantes de seus cooperados – não alocam riqueza na entidade. Essa é repassada ao próprio cooperado. Essa percepção não pode ser confundida com benefício ou favor fiscal. Ao contrário, é somente a constatação de onde a riqueza se situa ou titulariza, para ali sofrer a incidência dos tributos cabíveis. Isso é, em suma, respeitar a capacidade contributiva, impedindo a incidência múltipla sobre um mesmo fato econômico, conferindo o adequado tratamento a que alude o texto constitucional. Infelizmente, porém, a tão propalada não-incidência tributária na pessoa da cooperativa, fazendo com que o tributo incida sobre o cooperado, não encontra uniformidade na compreensão fazendária do tema – a despeito do previsto em importantes diplomas legais (ex vi Lei nº 5.764/1971) e na própria Constituição Federal, ex vi art. 146, III, 'c'.

Ao fim e ao cabo, a verdade é que o adequado tratamento tributário ao ato cooperativo não deixa de ser uma decisão de política legislativa, que, não por isso, deve deixar de possuir justificação em princípios, especialmente porque envolve direitos. De fato, o Direito, em se tratando de um conceito interpretativo, não passa por uma questão de descobrir significados escondidos na lei ou novas estruturas na prática social, mas trata-se de reconstruir seu objeto, de modo a que possa ser visto na sua melhor luz. Por isso mesmo, a interpretação do Direito é criativa e passa por uma inevitável questão de escolha, mas o que a integridade exige é que esta seja, então, a melhor escolha – e será, desde que justificada em princípios.

A discussão da tributação das cooperativas é complexa e envolve, por exemplo, os conceitos de justiça fiscal e capacidade contributiva, imprescindíveis em qualquer proposta de alteração do sistema tributário, no que se inclui a regulamentação do adequado tratamento ao ato cooperativo.

É certo que nem todos os empreendimentos de menor capacidade econômica sofrem com uma negligente regulamentação tributária por parte do ordenamento jurídico brasileiro. Isso porque o Micro Empreendedor Individual (MEI), a Micro Empresa (ME) e a Empresa de Pequeno Porte (EPP) podem optar pelo recolhimento de tributos por meio do Simples Nacional¹². A intenção é dar tratamento diferenciado e favorecido aos empreendimentos que possuam faturamento até um limite anual estabelecido por lei, reduzindo consideravelmente e unificando a carga tributária federal, estadual e municipal neles incidentes. Com isso, garante-se, também, acesso a benefícios como auxílio maternidade, auxílio doença e aposentadoria aos aderentes do Simples.

O art. 3º, §4º, VI, da LC 123/06, todavia, exclui as cooperativas (salvo as de consumo) do regime, e apresenta uma restrição aparentemente não justificada em qualquer questão de princípio. Pelo contrário, o impedimento às sociedades cooperativas de se beneficiarem do regime tributário inaugurado pelo Super Simples acaba por ‘punir’ os empreendimentos que se enquadrem entre as margens de faturamento previstas para as ME ou EPP, simplesmente pelo fato de os trabalhadores

31_____

¹² O Simples Nacional foi estabelecido para as ME e EPP pela Lei Complementar 123/06, que também instituiu seus respectivos estatutos. Mais tarde, também foi incluído no benefício da opção tributária do Simples Nacional, também os MEI, por meio da Lei Complementar 128/08, que acabou incorporada a LC 123/06.

se encontrarem associados sob a forma igualitária e autogestionária típica do cooperativismo (KRUPPA *et. al.*, 2012).

Além de injustificada do ponto de vista da integridade de princípios, a referida exclusão se percebe ainda mais arbitrária, quando se atenta para o fato de que a falta de uma tributação adequada à capacidade contributiva das cooperativas as torna muito mais susceptíveis à informalidade, especialmente porque grande parte dos empreendimentos econômicos sociais, não fosse sua forma jurídica de cooperativa, estaria apta, pelo montante de sua arrecadação, a ser beneficiada pelas disposições da Lei 123/2006¹³.

Do ponto de vista da cooperativa, seria muito mais interessante beneficiar-se do Simples Nacional, vez que, em comparação com o regime próprio de arrecadação que lhe é aplicado – confuso e controverso -, o Simples faria incidir carga tributária consideravelmente menor naquelas cooperativas com faturamento anual análogo aos previsto para o MEI, ME e EPP. Kruppa *et. al.* (2012), em relatório, afirma que isso se dá, especialmente, devido à diminuição dos tributos indiretos, como ICMS, e ISS e IPI.

Neste sentido, a exclusão das cooperativas do regime do Simples Nacional, previsto na LC 123/06, significa atribuir-lhes situação mais gravosa, ao distingui-las de forma discriminatória sem nenhuma justificativa de princípio, sobretudo quando observa-se que, como afirma Vicente (2006), os critérios materiais de incidência tributária devem levar em conta questões como a renda e a produção, e não aquelas que dizem respeito à forma de organização do sujeito passivo. Com isso, ainda que se considere que a norma do art. 146, III, c, exige a edição de Lei Complementar para a sua aplicação, o imperativo de integridade no Direito coloca a necessidade de se tratar a todos com igual consideração e respeito, motivo pelo qual o princípio da isonomia e da capacidade contributiva se destacam como justificativas íntegras, para que seja estendido às cooperativas, por analogia, a tributação conforme o Simples Nacional – para aquelas que se enquadrem nas faixas de faturamento da Lei. Isto é, um tratamento tributário diferenciado às cooperativas, que, no mínimo, não seja mais gravoso que o destinado a outras espécies societárias.

32

¹³ Ver dados neste sentido divulgados por KRUPPA, Sonia Maria Portella GONÇALVES, Alicia Ferreira. MACDONALD, José Brendan. (et alli). **Regime Jurídico das Cooperativas Populares e Empreendimentos em Economia Solidária**. Série Pensando o Direito, vol. 46. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.

Não levar em conta a capacidade contributiva das cooperativas, especialmente as populares, que muitas vezes apresentam condições econômicas inferiores às das MEI, ME e EPP, é contribuir para a sua informalidade, vez que a carga tributária que nelas incide praticamente as inviabiliza economicamente.

Nesse sentido, a simplificação dos processos de formalização, além de fortalecer empreendimentos já legalizados, é uma importante estratégia em termos de reforma tributária para promover inclusão social de empreendimentos populares que, formalizados adequadamente, teriam melhores condições de exercer sua atividade econômica, obter acesso a créditos e demais políticas públicas indutivas para o setor.

E a legislação brasileira dirigida a empreendimentos de menor capacidade econômica não ignora esta idéia. Tanto reconhece na formalização dos empreendimentos um valor, que criou condições, pela LC 128/08, para que o trabalhador, antes conhecido como informal, pudesse se tornar um MEI legalizado e, ainda, incluir-se na opção do Simples Nacional.

Proporcionar regimes tributários mais justos, reconhecendo a sua importância social, e respeitando a sua capacidade contributiva, é condição mais que necessária para viabilizar as iniciativas econômicas que se orientam pelos princípios da economia solidária (KRUPPA, 2012). A postura deve ser, então, de inclusão dos empreendimentos solidários na mesma lógica já presente no ordenamento jurídico nacional para os MEI, ME e EPP. O valor da capacidade contributiva, bem como aquele que percebe na formalização um meio importante de inclusão social e geração de renda, deve orientar, por uma questão de coerência com os princípios pressupostos e promovidos pela própria decisão do programa do Simples Nacional, por exemplo, tudo o que diga respeito a questões de ordem da tributação de empreendimentos de menor faturamento, no que também se incluem as cooperativas populares.

3.4) O vínculo entre cooperado e cooperativa e a controvérsia trazida pelo art. 7º da Lei 12.690/12

Em 19 de julho de 2012 foi sancionada pela Presidência da República a Lei 12.690/2012, conhecida como Nova Lei das Cooperativas de Trabalho. Desde então,

este é o principal marco de regulação das sociedades cooperativas no país, pelo que complementa-se, subsidiariamente, pela a Lei 5.764/1971 e pelo Código Civil.

A Nova Lei de Cooperativas, que teve seu texto elaborado pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) do Ministério do Trabalho e Emprego, nasce com objetivo de garantir o reconhecimento da importância desses empreendimentos; de incentivar a criação e o desenvolvimento de cooperativas de trabalho “autênticas”; e de desestimular a criação, assim como consolidar a punição de falsas cooperativas que desvirtuam o instituto do cooperativismo no país (PEREIRA, 2012).

Todavia, observa-se o surgimento de algumas controvérsias em torno da nova lei, especialmente em virtude da aparente má compreensão do conceito de cooperativismo e do vínculo a ser estabelecido entre associado e cooperativa. Manifesta-se, sobretudo, pelas exigências do seu art. 7º que, não obstante represente uma intenção legislativa de expandir direitos, reflete o tema a partir de concepções do trabalho subordinado, notoriamente inadequadas para tratar do trabalho autônomo coletivo organizado em cooperativa.

O intento é de estender os direitos trabalhistas presentes na Constituição Federal de 1988 também aos trabalhadores cooperativados, não se restringindo apenas aos empregados. Com efeito, o art. 7º define uma série de direitos aos cooperados, como retiradas não inferiores ao salário mínimo, limitação de jornada, repouso semanal remunerado, férias, adicional noturno, de insalubridade e periculosidade. O intuito é o de assegurar direitos. No entanto, questiona-se se os caminhos legislativos adotados compreendem, de acordo com o que já produzido doutrinariamente, o vínculo a ser estabelecido entre cooperado e cooperativa e se, efetivamente, contribuem para a consolidação da atividade em questão. Isso porque a Integridade, como um ideal para todo o direito, não deixa de perceber no devido processo legal adjetivo, ou seja, nas práticas da história legislativa, dos precedentes e da doutrina, garantia necessária, - embora não suficiente - do Estado de Direito.

O trabalhador de uma cooperativa de trabalho é, simultaneamente, sócio – portanto, proprietário de sua respectiva quota parte - e cliente dela. Assim, não se confunde nem com o trabalhador subordinado, empregado, vez que assume o risco e

contribui na gestão do empreendimento, nem com o trabalhador autônomo individual, pois seu trabalho, não obstante seja autônomo, está organizado coletivamente. Neste sentido, o trabalhador cooperado é portador de uma dupla condição, a de sócio-cliente. É sócio, na medida em que tem o direito de participar internamente das deliberações, eleger representantes, fiscalizar as contas da cooperativa etc.; e é cliente, pois se coloca como o principal beneficiário dos serviços prestados pela cooperativa. Segundo Leopoldino (2008), o traço essencial do vínculo entre cooperados e sociedades cooperativas está nesta duplicidade intrínseca do papel dos cooperados.

Tendo em vista a peculiaridade do vínculo que se forma entre cooperado e cooperativa, a nova lei enseja grande controvérsia ao estender para os associados, direitos típicos da relação (subordinada) de emprego. Muito embora os seus idealizadores aleguem que a novidade permitiria combater a precarização do trabalho (PEREIRA, 2012), a lei, ao revés, parece desconhecer a verdadeira natureza das cooperativas – nas quais deve inexistir relações verticais de poder. Ao estabelecer os direitos do art. 7º, termina-se, afinal, por subordinar o trabalho do cooperado à cooperativa. Com isso, foram introduzidos conceitos trabalhistas, decorrentes da relação de emprego, em uma lei que deveria tratar do trabalho organizado de maneira cooperativa e autogestionária, sob os princípios e valores a eles concernentes, no que também se incluem os da economia popular solidária.

Como as cooperativas não alocam recursos em si mesmas, trabalham exclusivamente para os seus sócios, seus clientes e beneficiários, rendendo-lhes as sobras que lhes caibam conforme as operações que realizem com a cooperativa. Neste sentido, a remuneração dos sócios é proporcional ao trabalho com que tenha contribuído, mas também depende da maturação dos investimentos, dos processos organizativos e, em última instância, também da dinâmica de mercado, vez que o valor monetário das retiradas dos sócios só pode ser garantido *a posteriori*, isto é, após a comercialização dos produtos ou serviços (PEREIRA, 2012).

Dada a própria forma de remuneração, e o modo pelo qual o trabalho se organiza na cooperativa, não é possível antever se o empreendimento será capaz de viabilizar-se economicamente, tampouco se apresentará resultados econômicos positivos, passíveis de distribuição aos sócios a cada mês, por exemplo. Daí a inadequação de a nova lei de

cooperativas (12.690/12) assegurar os direitos antes referidos aos sócios organizados em cooperativa – ainda que haja período de carência para as exigências.

Ademais, como não aloca recursos em si mesma, mas os transmite diretamente aos sócios, tampouco tem, a cooperativa, capacidade econômica pra suportar encargos trabalhistas, não sendo o vínculo entre cooperado e cooperativa o de gerar obrigações trabalhistas, visto que inexistente, numa cooperativa autêntica, subordinação, como ocorre nos empreendimentos mercantis.

O art. 1.095¹⁴ do CC, inclusive, mitiga a proteção ao patrimônio pessoal do associado nas cooperativas de responsabilidade limitada, fazendo com que ele mesmo – além, claro, da própria cooperativa, se possuidora de capital social - assumo o risco do empreendimento, razão pela qual se desconfigura, por completo, o vínculo de subordinação que ensejaria as obrigações trabalhistas previstas no art. 7º da lei 12690/12. Afinal, os trabalhadores cooperativados, pela sua condição de sócios, se colocam em igual condição de decidir democraticamente e participar economicamente de maneira proporcional a sua produção - e não com base em qualquer outra determinação¹⁵.

Nestes termos, a exigência da garantia desses direitos pelas cooperativas aos seus sócios, como resulta de uma má compreensão da função deste tipo societário, pode, inclusive, redundar na manutenção da informalidade dos grupos de produção menores, notadamente as cooperativas populares, com maior necessidade de assessoramento técnico e geração de renda (PEREIRA, 2012). Na medida em que a nova lei estabelece que a cooperativa deverá prever tais despesas, criam-se grandes barreiras de custos para que iniciativas populares se formalizem.

Ressalta-se que não se trata aqui de um posicionamento contrário à prevenção de cooperativas “falsas”, de intermediação de mão-de-obra, ou favorável à precarização do trabalho. Ao revés, entende-se que só a adequada compreensão do instituto, apenas possível se justificada numa interpretação que leve em conta os ideais de integridade,

¹⁴ “Art. 1.095: O sócio de cooperativa de responsabilidade limitada passa a responder não somente pela parcela de sua contribuição ao capital social, correspondente às quotas por ele integralizadas, mas também pelos prejuízos porventura verificados, na proporção das operações que tiver realizado.”

¹⁵ Todavia, conforme observa Pereira (2012), a lei restringe a distribuição do excedente das cooperativas, não podendo ser inferiores ao piso da categoria ou, na ausência deste, não inferiores ao salário mínimo - em flagrante incompreensão de que na cooperativa as sobras são dadas proporcionalmente ao trabalho realizado.

equidade, justiça e devido processo legal adjetivo, é capaz de prevenir a desvirtuação, na prática, de seus princípios e funções.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Levando em consideração o ideal de Integridade, a partir da teoria de Dworkin (2007), procedeu-se a uma análise crítica das normas atinentes ao tema cooperativista, a fim de apontar diretivas para a correção de algumas falhas na legislação e nas políticas públicas voltadas para o setor. Qualquer política pública de indução ao cooperativismo ou eventual projeto de lei que se pretenda íntegro, deve levar em consideração os limites apontados. Basicamente, são questões que concernem às dificuldades de formalização e incompreensões acerca do cooperativismo ocasionados pelos marcos regulatórios a ele aplicáveis. Tais incompreensões podem afetar negativamente qualquer cooperativa, em toda a heterogeneidade com que se manifesta no país, mas são em especial danosas às cooperativas populares, naturalmente mais vulneráveis.

No decorrer do trabalho foram abordadas, mais especificamente, três questões como problemáticas. A primeira se refere ao fato de as cooperativas se registrarem obrigatoriamente nas Juntas Comerciais ao invés de no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, vez que o art. 5º, XVIII, da Constituição Federal, veda não apenas a intervenção do Estado no funcionamento das cooperativas, como a exigência de formalidades que, na prática, inviabilizem ou dificultem a sua criação. Que a inscrição no Registro Civil de Pessoas Jurídicas é menos onerosa e se presta melhor à atividades econômicas de pequeno porte já é reconhecido pelo Código Civil, ao facultar ao empresário rural inscrição em um ou outro registro, conforme lhe convenha, segundo seus objetivos e capacidade econômica. Tal faculdade, que, afinal, assume caráter inclusivo no que tange à formalização de empreendimentos rurais, também deveria ser estendida às cooperativas, por um imperativo de Integridade no Direito.

A segunda questão refere-se ao fato de o adequado tratamento tributário ao ato cooperativo ainda não ter sido regulado por Lei Complementar, como manda o art. 146, III, c, da Constituição Federal. Não obstante o constituinte tenha, portanto, reconhecido haver peculiaridades suficientes na atividade cooperativa que justifiquem e demandem tratamento tributário diferenciado, conceitos fundamentais como justiça fiscal e respeito à capacidade contributiva não foram sequer levados em consideração na política tributária para o setor. Ainda sintomático de um negligente tratamento tributário é a exclusão discriminatória das cooperativas do benefício do recolhimento de tributos pelo

Simples Nacional (art. 3º, § 4º, VI, da LC 123/06), sem qualquer justificativa de princípio.

Finalmente, a terceira questão aborda a incompreensão, pela nova lei de cooperativas, 12.690/12, do conceito de cooperativismo e do vínculo a ser estabelecido entre associado e cooperativa. As exigências do seu art. 7º, que representam intenção legislativa de expandir os direitos trabalhistas constitucionais aos trabalhadores cooperativados, reflete, todavia, o tema a partir de concepções do trabalho subordinado, que gera vínculo empregatício, noções notoriamente inadequadas para tratar do trabalho autônomo coletivo organizado em cooperativa.

Mediante a necessidade moral de que os padrões normativos compreendam, todavia, a complexidade das relações sociais, faz-se necessário atentar para os princípios constituintes da comunidade personificada de maneira ampla, a fim de possibilitar a materialização de reivindicações da sociedade civil por direitos, manifestos, neste caso, pelo movimento da economia solidária.

Tendo em vista que os empreendimentos econômicos solidários despontam como práticas sociais dotadas de demandas próprias, atribui-se ao Estado um dever moral no sentido de intervir, redefinindo políticas públicas ou a legislação vigente, para garantir-lhes o direito de que, assim como outros empreendimentos econômicos, também lhes seja possível formalizar-se e viabilizar-se como cooperativas, a forma jurídica mais adequada.

Dessa maneira, o ressurgimento do cooperativismo de trabalho impõe inúmeros desafios a serem enfrentados pela tanto pela legislação, quanto pelas políticas públicas e, ainda, aplicação do direito cooperativo. As transformações no mundo do trabalho e o surgimento de novas formas de organização coletiva, como as cooperativas populares, denunciam o abismo entre a realidade e a legislação existente, vez que demanda ruptura com o paradigma tradicional do trabalho, centrado tão somente no trabalho subordinado e no trabalho autônomo individual. Daí a necessidade de reconhecimento da autonomia coletiva destes novos sujeitos sociais por meio de um marco regulatório que compreenda o conceito de autogestão e a efetiva função da sociedade cooperativa.

Em linhas gerais, os maiores desafios a uma legislação que vise maior inclusão produtiva aos empreendimentos econômicos solidários giram em torno de se viabilizar melhores possibilidades de formalização, inclusive para as chamadas cooperativas populares, para que se constituam, de fato e de direito, como cooperativas de trabalho inseridas numa política de trabalho e renda para trabalhadores marginalizados desejosos

de melhorar suas condições de vida. Neste mesmo sentido, desestimular a criação e coibir a formação de cooperativas fraudulentas também deve ser preocupação central.

BIBLIOGRAFIA

AFANIO, Claudia. **O Tratamento Jurídico das Cooperativas de Trabalho no Brasil: Os Desafios da Democracia Econômica**. Dissertação de Mestrado, UFPR, Curitiba, 2006, pg. 195. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&coobra=30499. Acesso em 11 de junho de 2013.

ALMEIDA, Rodrigo *et. al.* **A constituição de cooperativas e seus impedimentos normativos**. Relato de Experiências em Economia Solidária, Universidade Estadual de Maringá (UEM). Disponível em: <http://www.unitrabalho.uem.br/artigos/pdf1.pdf> . Acesso em: 18 de junho de 2012.

ANNIBELLI, Mariana. **A ordem econômica brasileira e o cooperativismo**. Revista Eletrônica do CEJUR/Universidade Federal do Paraná, v. 1, n. 3, 2008. Disponível em <http://www.cejur.ufpr.br/revista/artigos/003-2sem-2008/artigo-10.pdf>. Acesso em 15 de junho de 2012.

BABBIE, Earl. **The practice of social research**. 9. ed. Belmont: Wadsworth/Thomson learning, 2000.

BORINELLI, Benilson *et al.* (org.). **Economia solidária em Londrina aspectos conceituais e experiência institucional**. Londrina - UEL, 2010. Disponível: http://www.uel.br/pos/ppga/attachments/121_LIVRO%20ECONOMIA%20SOLID%C3%81RIA.pdf Acesso em: 18 de junho de 2012.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 5.764, de 16 de Dezembro de 1971 (Lei do Cooperativismo). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5764.htm

BRASIL. Decreto-Lei n.º 10.406 de 10 de Janeiro de 2002 (Código Civil). RT, 2012.

BRASIL. Lei no. 12.690, de 19 de Julho de 2012 (Nova Lei do Cooperativismo). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12690.htm

CARVALHO, Mariana. **Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares: INTECOOP/UFJF**. 2007. 55p. Relatório (Estágio Acadêmico) – Universidade Federal de Juiz de Fora. Faculdade de Serviço Social, Juiz de Fora.

FERES, M. V. **Chein Law, Art and Life: a critique of economic analysis of law based on integrity**. In: Festival of Legal Theory, Edindurgh. IVR UK Conference - <http://www.law.ed.ac.uk/festivaloflegaltheory/files/paperivruk.pdf>, 2008.

DAGNINO, Renato. (2004) **“A tecnologia social e seus desafios”**. In: Tecnologia social, uma estratégia para o desenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundação Banco do Brasil.

DAGNINO, Renato *et. al.* **Economia solidária, incubadoras universitárias, cooperativas e tecnologia: uma definição de papéis.** Revista Proposta, ano 31, n. 112. Rio de Janeiro: FASE, mai/jul 2007.

Disponível em: <http://www.fase.org.br/v2/pagina.php?id=3329> . Acesso: 18 de junho de 2012.

DWORKIN, Ronald. *O império do direito.* Tradução Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

FARIA, Eduardo, A **Organização das Cooperativas Brasileiras e a Negação do Direito Fundamental à Livre Associação.** Dissertação de Mestrado, UFPR, Curitiba, 2006, pg. 83. Disponível em: http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/handle/1884/3768/A_Organizacao_das_Cooperativas.pdf?sequence=1.

GEDIEL, José Antonio Peres. **O marco legal e as políticas públicas para economia Solidária.** Caderno Flem V. Belo Horizonte, 2002, p. 117-122.

GEDIEL, José Antônio Peres. **Trabalho Cooperativismo e Direito.** *Ciênc. Cult.* [online] 2006. vol. 58, n. 4, p. 36-38.

Disponível em <http://cienciaecultura.bvs.br/pdf/cic/v58n4/a18v58n4.pdf>. Acesso em 16 de junho de 2012.

GOULART, Jefferson Oliveira *et. al.* **Políticas públicas de Economia Solidária e a SENAES: um balanço preliminar (2003-2006).** *Otra Economía*, 5(8):48-58, enero-junio 2011. Disponível em: www.unisinos.br/revistas/index.php/otraeconomia/article/download/1573/718+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br . Acesso em 11 de junho de 2013.

GOERK, Caroline. **Incubadoras Universitárias: sua contribuição aos empreendimentos de economia popular solidária.** *Sociedade em Debate*, Pelotas, 15(2): 77-89, jul.-dez./2009. Disponível em: <http://www.rle.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/view/354/311>. Acesso em: 11 de junho de 2013.

GUERRA, Ana Carolina. **Gestão das Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares: uma análise comparativa.** 2008.106p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Lavras. Lavras, 2008.

HECKERT, Sonia (Org.). *Cooperativismo Popular: reflexões e perspectivas.* Juiz de Fora: UFJF, 2003, 222 p.

KRUPPA, Sonia Maria Portella GONÇALVES, Alicia Ferreira. MACDONALD, José Brendan. (et alli). *Regime Jurídico das Cooperativas Populares e Empreendimentos em Economia Solidária.* Série Pensando o Direito, vol. 46. Brasília: Ministério da Justiça, 2012. Disponível em: <http://participacao.mj.gov.br/pensandoodireito/wp-content/uploads/2013/02/Volume-46cc.pdf>. Acesso em: 11 de junho de 2013.

LEOPOLDINO, Cândida Joelma. **A Dupla Qualidade dos Cooperados: Sócios e Clientes nas Sociedades Cooperativas**. 2008. 151 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2008. Disponível em: http://www.ebookcult.com.br/produto/A_dupla_qualidade_dos_cooperados_socios_e_clientes_nas_sociedades_cooperativas-87523 .Acesso em: 11 de junho de 2013.

MELO, Tiago de *et. al.* **Economia Solidária: Uma Análise da Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária no Estado de Minas Gerais**. VIII ENEDS - Encontro Nacional de Engenharia e Desenvolvimento Social, 2011.

MENEZES, Daniel Francisco Nagao. **Economia Solidária na Lei de Resíduos Sólidos**. Mercado de trabalho: conjuntura e análise. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Ministério do Trabalho e Emprego.- v. 51, mai. 2012. Brasília, 2012. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/bmt51_econ02_leideresiuos.pdf . Acesso em: 11 de junho de 2013.

MOTTA, Fabíola Nader (Coord.). **Uma tributação adequada do ato cooperativo**. Agenda Legislativa do Cooperativismo. Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB). Brasília-DF, 2013. Disponível em: http://www.brasilcooperativo.coop.br/Site/ocb_congresso/agenda_cooperativismo_2013.pdf . Acesso em: 11 de junho de 2013.

OPUSZKA, Paulo Ricardo. **Cooperativismo Popular: Os Limites da Organização Coletiva do Trabalho a Partir da Experiência da Pesca Artesanal do Extremo Sul do Brasil**. 2010. 269 p. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2010.

OPUSZKA, Paulo Ricardo. **Elementos do Direito Moderno para uma Compreensão da Organização Coletiva do Trabalho em Cooperativas**. 2006. 161f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2006.

PEREIRA, C.M. *et al.* **A Nova Lei de Cooperativas de Trabalho no Brasil: novidades, controvérsias e interrogações**. Mercado de trabalho: conjuntura e análise. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Ministério do Trabalho e Emprego.- v. 53, nov. 2012. Brasília, 2012. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/bmt53_econ04_novalei.pdf . Acesso em: 11 de junho de 2013.

SILVA, D. F.; CHEIN FERES, M. V. **The patent licensing conundrum: a Brazilian substantial legal theory in the Law of Contracts**. In: 23rd IVR World Congress, 2007, Krakow. Law and legal cultures in the 21st century: diversity and unity, 2007.

SILVA, Eloíza Mara *et al.* **A legitimidade da economia solidária: os eixos principiológicos dos grupos populares para a legalidade no estado democrático de direito brasileiro – princípios da economia solidária**. Estudos de direito cooperativo e cidadania. Organizado por José Antônio Peres Gediel. Curitiba: Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPR, n. 1 (2007). 244 p.

SINGER, Paul. Economia Solidária. **Estud. av.**, São Paulo, v. 22, n. 62, Apr. 2008 . Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142008000100020&lng=en&nrm=iso . acesso em 19 de Junho de 2012.

SINGER, Paul. Introdução à Economia Solidária. São Paulo: Perseu Abramo, 2002, 127 p.

VICENTE, Fabio de Moura. **As Sociedades Cooperativas e o Regime Jurídico-Tributário de seus Atos**. Dissertação de Mestrado, UFPR, Curitiba, 2006, pg. 172. Disponível em: <http://www.dominipublico.gov.br/download/teste/arqs/cp007807.pdf>. Acesso em 11 de junho de 2013.