

FRONTEIRAS LEGAIS DA ECONOMIA SOLIDÁRIA E DO COOPERATIVISMO

por Leonardo do Egito Coelho

A busca pela definição de conceitos e a delimitação de um marco legal para a economia solidária continuam no centro do debate entre os que acreditam na consolidação de uma nova política capaz de gerar trabalho, distribuir renda e possibilitar um consumo ético.

Sob a ótica de “fenômeno” social, a economia solidária é uma realidade e já tem delimitadas algumas normas fundamentais, aplicáveis dentro de um conjunto que abrange o associativismo, o cooperativismo, o microcrédito, apenas para citar alguns segmentos, mas que poderiam abranger ainda relações de consumo, de trabalho, responsabilidade social, dentre outros. (*vide www.fbes.org.br/gts/marcolegal*)

Hoje, de fato ainda não existe um conceito definitivo para “economia solidária”, tampouco uma legislação específica sobre o assunto, mas existem iniciativas esparsas, tanto nos âmbitos estaduais quanto municipais, ensaiando políticas públicas que procuram investir na criação de conselhos, fundos e certificações para empreendimentos da economia solidária.

No âmbito federal, a SENAES é a principal protagonista no cenário político-administrativo da economia solidária, tendo eleito como questão central em seu plano de ações o problema das cooperativas de trabalho, o que culminou em recente projeto de lei apresentado pelo MTE, cujo texto assegura os direitos sociais aos trabalhadores cooperados.

Em que pese uma evidente transgressão aos consagrados princípios da autonomia cooperativa, procura-se por outro lado minimizar os efeitos das crescentes fraudes nas cooperativas de trabalho em sintonia com o artigo 7º da Constituição Federal, que assegura direitos sociais a todos os trabalhadores sem exceção.

Embora este projeto de lei seja considerado tímido no tocante às contrapartidas para sua viabilidade econômica, tendo em vista que nada diz em relação a vantagens tributárias e o que diz em relação a oferta de crédito e o apoio de infraestrutura somente fazem sentido se a prática da terceirização para cooperativas tornarem-se novamente de uso corrente, especialmente pelo Estado.

Tal projeto, contudo, não agradou a todos, em especial ao segmento cooperativista representado pela OCB, que preferiu apostar no Projeto 171/99, que, dentre outras questões no mínimo polêmicas, insistiu na unicidade de representação do sistema, contrariando preceitos constitucionais. Cogitou-se uma terceira via alternativa ao referido projeto, com a constituição de conselho representado por segmentos cooperativistas e outros da economia solidária, mas que não fecharam acordo.

O sistema cooperativista não se resume mais àquela tendência histórica, “unicista”, representada pelo modelo “rochedaliano”, adotado por nossa legislação e em consonância com os princípios da OIT. Poder-se-ia considerar que grande parte das cooperativas são simulações daquelas que seguem os princípios do cooperativismo originário dos pioneiros de Rochdale.

Tais cooperativas, apesar de sua utilidade na geração de trabalho, atendem muito mais aos interesses de uma política de terceirização voltada para contratantes empregadores, sendo motivadas por fatores de eficiência em escala, que priorizam a competitividade ao invés da solidariedade. Nesse sentido, a eficiência é medida que reduz o impacto social das

cooperativas, pois muitas vezes suas vantagens são observadas na redução de custos pelo não pagamento de direitos sociais, tributos e nem sempre coadunadas com valores de um consumo ético e um comércio justo.

A terceirização passou a ser um fenômeno característico dos anos setenta, com a decadência do Estado do Bem Estar Social. Ocorre que, em muitos casos, a terceirização para cooperativas passou a ser vista como mera precarização das relações de trabalho, o que tem causado forte resistência do Ministério Público do Trabalho, além da diminuição de políticas cooperativistas.

O modo do MPT agir contra as cooperativas, contudo, vem condenando os trabalhadores à uma relação subordinada de trabalho em face de uma relação autônoma e emancipada. Os critérios para definição de fraude são ainda bastante subjetivos, comprometendo o cooperativismo como um todo. O MPT além de opinar desfavoravelmente quanto ao funcionamento da grande maioria das cooperativas, é autor em diversas ações civis públicas pedindo em grande parte dos casos a extinção dos contratos com os tomadores de serviços e/ou o fim das próprias cooperativas.

O MPT chegou a firmar com a AGU, “pacto de ajuste de conduta”, comprometendo órgãos da administração pública direta ou indireta da União a não mais contratar cooperativas, o que pode inviabilizar um projeto de cooperativismo para o país, já que grande parte das licitações passaram a ser publicadas com vedações expressas à cooperativas, contrariando do mesmo modo o princípio da isonomia e carregando ainda mais o nosso Judiciário com mandados de segurança e ações de inconstitucionalidade.

Várias questões pontuais relevantes giram em torno da regulamentação do ato cooperativo, previsto na Constituição Federal, já que a contrapartida tributária é fundamental para viabilidade das cooperativas e do cooperativismo, ou ao menos para clarear as hipóteses de não incidência tributária cabíveis. Assim, é certo que o regime tributário das cooperativas decorre hoje da essência dos atos por elas praticados e não da natureza jurídica de que elas se revestem, porém, poderia haver uma política fiscal que identificasse as cooperativas quanto ao seu porte em razão do número de cooperados e do faturamento, de maneira a favorecer ainda mais os empreendimentos da economia solidária e/ou cooperativismo.

Questões específicas do cooperativismo teimam em causar divergências, como as que são trazidas pelo código civil vigente, quanto ao número mínimo de associados e local de registro das cooperativas, além das referidas lides trabalhistas decorrentes dos pactos de ajustes de conduta forçados pelo MPT, ou das lides tributárias como aquelas referentes a contribuições sociais com soluções já consagradas pelos tribunais. Se por um lado há previsão constitucional para não intervenção estatal no funcionamento de cooperativas e a liberdade de associação, por outro existe a OCB defendendo a unicidade de representação do sistema. Do mesmo modo que nosso ordenamento jurídico possui previsão constitucional de apoio e estímulo ao cooperativismo e outras formas de associativismo, se ressentem da ausência de lei complementar para assegurar o adequado tratamento tributário ao ato cooperativo.

São muitas outras questões que pautam a economia solidária, como aquelas relacionadas com a informalidade, cujos trabalhadores somam 2/3 da população brasileira e cuja proposta do supersimples ainda não aconteceu, ou como as dificuldades de comercialização por associações, cujos entraves em vários estados impossibilitam muitas vezes a organização dos grupos de produção, ou como os processos licitatórios, cujos critérios legais observados são quase sempre os do menor preço, quando poderiam ser adotados outros critérios sociais,

assim como outros critérios para lei de falências, que estimulem processos autogestionários de trabalhadores em planos de recuperação de empresas, apenas para citar alguns exemplos.

Por demais relevante também é a criação de um sistema de poupança e crédito popular e solidário, que funcione com autonomia e regras próprias em relação ao sistema financeiro atual e ao Banco Central, para atender as camadas de baixa renda. Assim como é de fundamental importância que haja menos rigor para a criação de cooperativas de crédito abertas.

Também é fato que ações em curso apontam para um acirramento dos debates, em razão do que ora não há uma definição do marco conceitual, ora não há um marco regulatório da economia solidária e/ou cooperativismo. Parece que, enquanto não delineados os contornos teóricos e legais da economia solidária estará a mesma sempre associada à vontade e interesses políticos e ações de governo.

Sem dúvida, o cooperativismo popular, enquanto movimento por uma reorganização das cadeias produtivas, rompeu com o modelo rígido do cooperativismo clássico, instituído pela Lei nº 5.764/71, com isso abrindo caminho para novos modelos do qual resultou a idéia de uma economia solidária, ultrapassando o outrora cooperativismo servil de base rural. Isto não impede que as propostas dialoguem em torno de projeto político integrado, observados os perfis dos empreendimentos, ampliando o universo para as práticas e finalidades da solidariedade humana.

Essa subversão dos princípios originários do cooperativismo se deu a partir da CF/88 com o surgimento de diversos movimentos, que se traduziram em tendências pela busca de uma nova agenda e carta de princípios pautados por fóruns, redes e incubadoras universitárias, associações, cooperativas, grupos de produção e empresas recuperadas, que desde o primeiro momento, já se orientavam particularmente para os princípios da cooperação, autodeterminação, ecologia e escala humana.

Alguns conceitos e papéis fundamentais ainda estão longe de um consenso, especialmente quanto aos próprios empreendimentos da Economia Solidária ou cooperativas populares. Hoje se percebe um empreendimento de economia solidária não apenas como aquela organização que traz em si a idéia de outra economia fundada em valores de solidariedade e cooperação se sobrepondo a competição e ao egoísmo. São identificados critérios cada vez mais objetivos para os empreendimentos, definindo-os quanto a variadas formas de coletivização da propriedade e participação na gestão.

Nesse sentido, o balanço social, lançado à discussão pelo Ibase, tornou-se um excelente instrumento ainda muito pouco aproveitado para autenticar empreendimentos de economia solidária, nas suas várias modalidades e para refletir o grau de responsabilidade social das organizações. Dentre os seus vários objetivos e funções, poderia também atender a critérios de avaliação estabelecidos por conselhos especialmente constituídos para essa finalidade, que poderiam incluir integrantes do MPT, para assegurar o funcionamento das cooperativas dentro de princípios da Economia Solidária.

É significativo o acúmulo que já existe de experiências, projetos, ações e eventos da ecosol, como o TEIA e outros preparatórios para a conferência nacional – CONAES/2006, ou como o atlas do mapeamento de quinze mil empreendimentos, todos importantes marcos para o movimento, mas que não vêm evitando conflitos que podem comprometer a consolidação da economia solidária como política de estado.

A ausência da OCB no organograma proposto no atlas para o conjunto de protagonistas da Economia Solidária reacende o debate sobre a sua participação no Conselho Nacional da ecosol e a evidente divisão entre os interesses dos que se dizem representar o cooperativismo e o movimento da economia solidária. Afinal, quem são os protagonistas da economia solidária e quais os pontos de convergência entre as ações do movimento cooperativista?

É fato que o cooperativismo tornou-se um cartel entre nós, por culpa de nossa legislação intransigente e da política de interesses da OCB, mas a reveladora ausência desta no quadro de protagonistas da Economia Solidária denota e fortalece uma realidade de conflito na disputa por um espaço político, ao mesmo tempo em que polariza e estigmatiza as relações entre os protagonistas da economia solidária/cooperativismo. Resultado se traduz em ações de frentes parlamentares distintas e cada vez mais distantes, quando tais políticas deveriam estar estrategicamente integradas.

A economia solidária hoje alcança mais do que os empreendimentos em seus objetivos, procurando beneficiar especialmente aos excluídos do trabalho e da renda, em ação conjunta de gestores públicos e entidades de assessoria e representação do movimento. É claro que os trabalhadores são os principais protagonistas da economia solidária, mesmo com a visão extensiva ao conjunto de excluídos, sendo certo que os empreendimentos são muitas vezes o meio e o fim da emancipação do trabalhador. É fundamental o fortalecimento dos empreendimentos, assim como o desenvolvimento de seu conceito e suas espécies, mas também é importante alertar sobre os riscos para evitar uma cartelização e eventuais aparelhamentos nas políticas de governo, que podem comprometer a consolidação da economia solidária como política de Estado.

Vale lembrar o momento de criação da SENAES, quando muito se discutiu a qual ministério esta deveria estar vinculada, não faltando quem considerasse que a economia solidária sob à égide do MTE tende a promover políticas sempre relacionadas com questões celetistas e sindicais, quando deveriam relacionar-se com políticas mais estratégicas de desenvolvimento sócio-econômico. Hoje se vislumbra cada vez mais real a criação de um ministério da economia solidária, o que para consolidar-se como política de estado e não tornar-se efêmero como as políticas de governo, necessária participação efetiva dos movimentos sociais. Em que pese toda eficiência da equipe comandada pelo Professor Paul Singer, cumpre destacar seu magnetismo pessoal, que sempre soube se sobrepor às diferenças, imprescindível para congregação das forças nesse momento ainda de construção da economia solidária no país.

A SENAES caminha assim cumprindo seu papel na formulação e execução de políticas públicas da ecosol, pois grande parte das metas planejadas desde sua criação foram alcançadas. É bem verdade que ainda não existe consolidado um estatuto da economia solidária, mas há que se reconhecer o esforço na divulgação e formação promovida através de suas ações combinadas com o FBES – Forum Brasileiro de Economia Solidária, especialmente no tocante ao mapeamento, realizado em conjunto com as Delegacias Regionais do Trabalho de todo o país. Também vale destacar o mérito como estratégia de política pública das casas de Economia Solidária, voltadas para “incubagem” e para o acompanhamento dos empreendimentos, formação de empreendedores e crédito.

Por fim, a CONAES/2006 será novamente um momento ideal para reunir avanços, superar diferenças e concertarmos posições na teia de idéias e oportunidades que é o ambiente da economia solidária, pois há muito grupos de trabalho vêm discutindo e construindo valores e pressupostos éticos na busca por uma política social responsável, comprometendo cada vez mais poder público e sociedade civil com esta prática, para o desenvolvimento de uma rede permanente e eficiente de economia solidária. É o que esperamos.

