

O COOPERATIVISMO NO CONTEXTO DA ORDEM ECONÔMICA E AS PERSPECTIVAS DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL

THE COOPERATIVE IN THE CONTEXT OF ECONOMIC ORDER AND OUTLOOK
NATIONAL DEVELOPMENT

LEITE, Glaucia Silva¹

AMARAL, Ana Paula Martins²

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo demonstrar o papel do cooperativismo no Brasil, como instrumento integrante da ordem econômica capaz de contribuir para o desenvolvimento nacional. A proposta para tanto é a intervenção do Estado no cooperativismo, conforme prevê o art. 174 da Constituição Federal de 1988, e a atualização legislativa do setor, considerando o fato de que a Lei nº 5.764/1971 que regulamenta o cooperativismo nacional não estar mais de acordo com a real situação das cooperativas na atualidade. Por meio da referida lei se estabeleceriam mais atribuições à Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB). Outro passo seria a desvinculação do sistema do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, vinculando-se ao Ministério do Desenvolvimento. Assim, a OCB, mais fortalecida, poderá outorgar aos cooperados e às cooperativas de modo indiscriminado o atendimento devido, promovendo a educação cooperativista e a orientação de todos os envolvidos, além de orientação tributária e legislativa. Apoiado dessa forma, o setor tenderá a crescer e promover a adequada distribuição de renda, gerando recursos financeiros e econômicos, para seus cooperados e para toda a sociedade, melhorando a qualidade de vida dessa população, podendo ser excelente ferramenta para alcançar o objetivo fundamental da República previsto no art. 3º, III, da Constituição Federal, qual seja: a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais.

PALAVRAS-CHAVE: Cooperativismo; Desenvolvimento; Intervenção estatal.

ABSTRACT

This paper aims to demonstrate the role of cooperative in Brazil, as an integral instrument of the economy capable of contributing to national development. The proposal for this is the Government intervention in the sector, as cited in the article 174 of the Federal Constitution of 1988 and update the legislative sector, considering the fact that Law No. 5.764/1971

¹ Mestre em Direito pela UNIMAR. Professora voluntária da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS, e-mail: glaucia@advcorrea.com.br.

² Doutora em Direito pela PUC/SP, Pós Doutora pela UFSC, Professora Adjunta da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS, e-mail: anapaulamartinsa@yahoo.com.br

regulating national cooperative no longer agrees with the real situation of cooperatives nowadays. Through this law wider attributions would be given to the Organization of Brazilian Cooperatives (OBC). Another step would be to untie the system of the Ministry of Agriculture, Livestock and Supply, linking to Development Ministry. However, OBC becoming stronger may grant to the cooperative indiscriminately due care, promoting cooperative education and guidance of all concerned, as well as tax and legislative guidance. Supported in this way, the sector is likely to grow and promote the equitable distribution of income. Thus creating financial and economic resources to their members and its society, improving the quality of life of this population may be a great tool to boost the fundamental aim of the State as cited in the article 3, III, of the Federal Constitution: The eradication of poverty and to reduce social and regional inequalities.

KEYWORDS: Cooperative; Development; State intervention.

1. INTRODUÇÃO

O cooperativismo pode ser um instrumento capaz de auxiliar o desenvolvimento nacional. A inserção do cooperativismo no título atinente à Ordem Econômica e Financeira da Constituição Federal foi deliberada, pautando-se principalmente no fato de que seus aspectos doutrinários e sua ideologia, contem similitudes com os objetivos da República Federativa do Brasil, prevista entre outros no art. 3º da Constituição Federal, convergindo sempre para o desenvolvimento nacional.

ÁVILA (2001, p.69-70) conceitua desenvolvimento como:

[...] processo reativador da economia e dinamizador da sociedade local, mediante o aproveitamento eficiente dos recursos endógenos existentes em uma determinada região, capaz de estimular e diversificar seu crescimento econômico, criar emprego e melhorar a qualidade de vida da comunidade local.

Pode-se então afirmar que desenvolvimento é um processo de transformação social, político e econômico, ou seja, o desenvolvimento está vinculado à ideia de melhoria da qualidade de vida.

FISCHER (2002, p.17) atribui ao termo “desenvolvimento” uma polissemia conceitual, pois que abriga várias acepções, significados, afirmando que “desenvolvimento” compreende mesmo uma rede de conceitos. A confrontação inevitável que acontece comumente se dá entre os termos desenvolvimento e crescimento por vezes aplicados de forma confusa e equivocada a alguns fenômenos socioeconômicos.

Complementa SOARES (2006, p.38) quando esclarece a diferença entre desenvolvimento e crescimento econômicos, estabelecendo que a diferença consiste no fato de que o desenvolvimento econômico implica no aumento de bem-estar social, com mudanças

na estrutura econômica e social, buscando envolver a sociedade como um todo, em todos seus aspectos, enquanto que o crescimento econômico cinge-se apenas ao aumento das atividades de produção de bens e serviços, porém não forçosamente implica uma mudança da estrutura, não envolve a sociedade em todos os seus aspectos. O conceito de desenvolvimento contém em si a ideia de crescimento econômico como apenas um dos fatores.

Assim para SOARES (2006, p.38), o desenvolvimento contextualiza em si uma multiplicidade de fatores que envolvem aspectos econômicos, sociais e políticos, entre outros, que devem ter em conta os valores e atitudes de uma população específica. Essa percepção considera atributos diversos para se alcançar o estágio de desenvolvimento pleno e, nesse sentido, a via para alcançá-lo compreende a inclusão de critérios não exclusivamente econômicos.

É neste contexto que o cooperativismo pode ser inserido, porquanto contém em seu ideário princípios que o balizam, os quais, segundo a Aliança Cooperativa Internacional (ACI) devem ser seguidos por todas as cooperativas³ sob pena de desconfiguração como tal. Os princípios que norteiam o cooperativismo, conforme a ACI são os seguintes: adesão livre e voluntária; gestão democrática pelos membros; participação econômica dos membros; autonomia e independência; educação, formação e informação; intercooperação e interesse pela comunidade.

PIRES (2006, p. 90) ensina que a relação entre cooperativismo e desenvolvimento local é fortemente estimulada pelo fato de que, a partir da organização da produção e de sua comercialização, as cooperativas vêm contribuindo para a potencialização dos locais em que estão inseridas. Observa-se, com isso, um aumento do poder de barganha dos produtores, do crescimento do emprego e renda, confirmando que as cooperativas, juntamente com outras iniciativas empresariais são estratégias importantes dentro da perspectiva de desenvolvimento nacional.

Ressalta ainda PIREZ (2006, p. 90) que, por meio da organização de uma cooperativa, é que os cooperados podem articular uma rede de relações que não se limita ao âmbito local, redefinindo as relações entre forças locais e globais.

O cooperativismo é um instrumento para o desenvolvimento econômico, considerando-se principalmente o fato de que sua existência e sentido almejam a consecução de objetivos semelhantes, senão idênticos, ao da República, já que ao se originar da ânsia de

³ UNESCO. Os Princípios Da Aliança Cooperativa Internacional – ACI http://www.peaunescop.com.br/ano_inter/ano_cooperativa/os_principios_da_alianca_cooperativa_internacional.pdf acesso em 08 de setembro de 2013

libertação dos desvalores do capitalismo arraigado, surge como uma via mais humana, viabilizando aos cooperados e à comunidade em geral, a integração social com a revitalização de valores, como solidariedade e justiça social, buscando o desenvolvimento não só da cooperativa, como também dos cooperados, o que afasta a carência material garantindo o desenvolvimento não só dos membros da cooperativa, mas também da comunidade onde esta encontra-se inserida, com evidente projeção no desenvolvimento nacional.

O sistema cooperativo brasileiro vem enfrentando problemas que impedem seu adequado desenvolvimento e, por conseguinte, obstruem a possibilidade deste instrumento contribuir para o desenvolvimento do país, tais problemas enfrentados pelo setor, acabam por macular o cooperativismo brasileiro, entre os quais pode-se citar a falta de continuidade de programas cooperativistas iniciados em determinados ministérios e que não são concluídos; a própria questão da multiplicidade de ministérios que abarcam o cooperativismo de forma diversa entre si, causando distorções no sistema, a inadequada capacitação de pessoas para o exercício do trabalho em cooperativas e principalmente a falta de fiscalização adequada no intuito de se evitar o surgimento de cooperativas fraudulentas.

Verifica-se a necessidade de uma legislação atual e compatível com a nova realidade do setor, bem como o fortalecimento e atribuições concretas do órgão representativo das cooperativas nacionais, com a vinculação deste a um único ministério para atender todos os ramos do cooperativismo, um programa eficiente de capacitação para o cooperativismo e por fim, uma fiscalização efetiva para o sistema, visando obstar o funcionamento de cooperativas tidas como “de fachada”.

2. COOPERATIVISMO E A ORDEM ECONÔMICA

A designação de constituição econômica à Constituição Federal de 1988, não lhe foi atribuída ao acaso, mormente no que se refere ao conjunto de normas positivadas atinentes ao assunto.

A ordem econômica, inserta na grande maioria das constituições e legislações, visa alinhar as questões econômicas às questões sociais, priorizando estas últimas, no afã de auferir o concreto desenvolvimento de uma nação, com expectativas da redução das desigualdades regionais e sociais.

Ao tratar do tema BERCOVICI (2005, p. 13) ensina:

Nesta mesma linha, podemos adotar algumas das premissas expostas por Washington Peluso Albino de Souza, principalmente a de entender, assim

como Irti e vários outros, a Constituição Econômica como parte integrante, não autônoma ou estanque, da Constituição total. Na sua visão, as Constituições Econômicas caracterizar-se –iam pela presença do econômico no texto constitucional, integrado na ideologia constitucional. E seria a partir dessa presença do econômico no texto constitucional e da ideologia constitucionalmente adotada que se elabora a política econômica do Estado.

O art. 170 da Constituição Federal, estabelece como fundamentos da ordem econômica: a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa. Este dispositivo constitucional possui estreita vinculação com o art. 1º também da Constituição brasileira, no qual se inserem os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e, também com seu art. 3º, que contextualiza o desenvolvimento da nação, por meio da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, visando a erradicar a pobreza e a marginalização, reduzindo as desigualdades sociais e regionais.

Extrai-se daí que o desenvolvimento é o grande objetivo da Constituição Federal, sendo certo que tal desenvolvimento possui ênfase no aspecto econômico que em si abarca a possibilidade de outorgar à sociedade condições de respaldo social em seu mais amplo sentido.

No entendimento de PETTER (2008, p. 164) ao tratar do aspecto econômico da Constituição Federal:

É a regulação jurídica da economia, no sentido mais amplo que esta afirmativa comporta. Neste sentido, preceitos outros, atinentes à ordem econômica, encontram-se não apenas no art. 170 e seguintes, mas em diversas passagens do texto constitucional. Exemplificativamente, o objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de garantir o desenvolvimento nacional, com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, erradicando a pobreza e a marginalização e promovendo o bem de todos com redução das desigualdades (CF, art. 3º.), por certo está umbilicalmente relacionado com preceitos voltados pra atividade econômica (CF art. 170 e ss).

Decorre daí que no termo “desenvolvimento” estão inseridos os aspectos econômicos e sociais que constituem, em suma, os fundamentos e os objetivos da República Federativa do Brasil.

E novamente BERCOVICI (2005, p. 51):

O desenvolvimento é condição necessária para a realização do bem estar social. O Estado é, através do planejamento, o principal promotor do desenvolvimento. Para desempenhar a função de condutor do desenvolvimento, o estado deve ter autonomia frente aos grupos sociais, ampliar suas funções e readequar seus órgãos e estrutura. O papel estatal de coordenação dá a consciência da dimensão política da superação do subdesenvolvimento, dimensão esta explicitada pelos objetivos nacionais e prioridades sociais enfatizados pelo próprio Estado. As reformas estruturais são o aspecto essencial da política econômica dos países subdesenvolvidos,

condição previa e necessária da política de desenvolvimento. Coordenando as decisões pelo planejamento, o estado deve atuar de forma muito ampla e intensa para modificar as estruturas socioeconômicas, bem como distribuir e descentralizar a renda, integrando, social e politicamente, a totalidade da população.

À partir daí pode se verificar que os anseios contidos no texto constitucional, atinentes ao desenvolvimento da nação, espelham-se no ideário cooperativista, que não é outro senão o desenvolvimento social com base nos reflexos econômicos gerados pelo próprio sistema cooperativista. Nesse sentido, basta verificar os princípios que embasam o cooperativismo já citados neste texto para se comprovar tal assertiva e, diante da análise de tais princípios juntamente com os valores, fundamentos e demais preceitos que norteiam a Constituição Federal, em especial o da Ordem Econômica, constata-se a total convergência entre os mesmos, pois que confluem para toda a principiologia contida nos objetivos da República.

O cooperativismo encontra-se previsto na Constituição Federal, mais especificamente no Título VII denominado Da Ordem Econômica e Financeira, nos arts. 174, §2º a 4º que tratam do incentivo ao cooperativismo e demais formas de associativismo, em especial da atividade garimpeira; no art. 187, VI, há a inserção do cooperativismo na política agrícola nacional e no art. 192 que integra as cooperativas de crédito no sistema financeiro nacional.

Não se pode deixar de frisar que é nítido o reconhecimento por parte do legislador constituinte, da potencialidade do cooperativismo como agente capaz de contribuir para o desenvolvimento brasileiro, e tal, decorre da nítida identificação de princípios, ou seja a Constituição Federal encontra neste sistema, os elementos necessários para a consecução do seu objetivo maior que é o desenvolvimento da nação, eis que possui em seu ideário atributos que se lhe amoldam.

Nesse sentido, ROSSI (2009, p.129) esclarece:

Vale lembrar que os princípios cooperativos, reformulados e revisados pela Aliança Cooperativa Internacional, no Congresso de Manchester em 1995, e sobre os quais se falou em capítulo anterior, são: o princípio da adesão livre e voluntária; o do controle democrático pelos sócios; o da participação econômica dos sócios; o da autonomia e independência; o da educação, treinamento e formação; o da cooperação entre cooperativas e, finalmente, o da preocupação com a comunidade.

De acordo com ROSSI (2009, p.136-149), para quem o cooperativismo está eivado de valores e de princípios próprios que estabelecem a ideologia cooperativista, uma cooperativa só se caracteriza como tal quando segue esses princípios, que elencam valores que são, basicamente, a democracia, a solidariedade, a justiça social e a equidade. Reafirma-se pois,

que tratam-se dos mesmos valores que embasam a Constituição Federal. Claro está que o cooperativismo, por sua natureza, é um instrumento hábil para contribuir para o desenvolvimento nacional, desde que sejam tomadas medidas eficientes que regulem o setor, livrando-o dos problemas já referidos anteriormente, que lhe impedem a ascensão.

3. COOPERATIVISMO E INTERVENÇÃO ESTATAL

É importante analisar o intervencionismo no contexto da ordem econômica constitucionalmente conformada e estruturada, posto que verifica-se no cerne das questões tratadas neste estudo, a necessidade de uma intervenção por parte do Estado em relação às atividades cooperativistas, mormente de um fortalecimento do setor por meio da atividade regulatória, no pressuposto de uma orientação normativa sobre o papel do Estado como um dos agentes que participam da estrutura do mercado na economia contemporânea.

É de se verificar que toda e qualquer atividade econômica desenvolvida no país, sejam elas públicas ou privadas, inserem-se no contexto da Ordem Econômica, estabelecida pela Constituição Federal. Ainda há que se verificar o contexto do Título VII da Constituição Federal, que trata da Ordem Econômica e Financeira que remete ao disposto no art. 3º da Carta Constitucional, porquanto visa ao desenvolvimento nacional, em suma, por meio das premissas estabelecidas que buscam o bem-estar social.

Por meio do Estado de bem-estar social, também denominado de *Welfare State*, o Estado passou a intervir mais na economia buscando com isso diminuir os desequilíbrios sociais. A partir daí, surgem nas nações as constituições ditas sociais, que trazem em seu âmago a busca pela garantia do desenvolvimento nacional, por meio de maior intervenção estatal, por isso mesmo denominadas constituições dirigentes, que exigem dos Estados uma maior participação em assuntos direcionados à economia, uma vez que afetam os cidadãos que necessitam de melhores condições para obter uma vida digna. Desse modo, o Estado nesse intervencionismo da atualidade assume um papel regulador, buscando conter os abusos praticados pelo mercado no intuito de proporcionar o bem-estar social.

Ao conceituar intervencionismo, SCHOUERI(2005, p.35) esclarece:

É o exercício por parte da autoridade política, de uma ação sistemática sobre a economia, estabelecendo-se estreita correlação entre o subsistema político e econômico, na medida em que se exige da economia uma

otimização de resultados e do Estado a realização da ordem jurídica como ordem do bem estar social.

A Constituição Brasileira de 1988 possui uma conformação efetivamente intervencionista, sem ser absoluta como nos moldes das constituições anteriores, mas uma constituição que segue os moldes ditados pelo momento político-econômico da atualidade. Da análise de seu Título VII pode-se notar a existência de duas modalidades de intervenção do Estado na economia, a direta e a indireta.

A intervenção direta está contida no art. 173 da CF/1988, ao estabelecer que a exploração direta da atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definido em lei.

O § 1º do referido dispositivo constitucional trata das empresas públicas e sociedades de economia mista ou subsidiárias, outorgando ao Estado a possibilidade de participar do mercado como empresário, concorrendo inclusive com particulares, quando for o caso.

A intervenção indireta, prevista no art. 174 da CF/1988, induz que o Estado atuará como agente normativo e regulador da atividade econômica. Nessa modalidade de intervenção, a atuação estatal não é concorrencial, não há por parte do Estado o interesse em lucratividade, pois ele não participa do mercado diretamente.

BASTOS (2001, p.462) esclarece:

Esta é a atividade do Estado enquanto agente protagonista da atividade econômica. O mesmo Estado também intervém, contudo, na qualidade de agente normativo e regulador da economia. Tal mister vem disciplinado no art. 174, que torna certo que ao Estado é dado fiscalizar, incentivar e planejar a atividade econômica.

Tem-se daí a obrigatoriedade para o Estado, no que tange ao cumprimento das determinações constitucionais, no sentido de que, além de normatizar, incentivar, planejar, deve regular a atividade econômica exercendo atos de intervenção, na busca pelo desenvolvimento nacional. É bem de se ver que a intervenção prevista na Constituição não possui um caráter prejudicial, limitador, mas sim, normatizador, regulatório, visando precipuamente, ao bem-estar social por meio do desenvolvimento.

De acordo com SENA SEGUNDO:

A função normatizadora estabelece o âmbito e o espaço de atuação da atividade econômica, enquanto a função regulatória diz como esta atividade (e seus agentes econômicos), já levando em consideração as premissas fundamentais normatizadoras, deve existir e se comportar, em detalhes, no dia-a-dia (tudo sempre amparado na ideia do mínimo necessário)⁴

⁴ SENA SEGUNDO, Oswalter de Andrade. O princípio constitucional da redução das desigualdades regionais e sociais e sua efetivação jurídico-política na ordem econômica.

Da análise do art. 174 da Constituição Federal e de seu § 2º, entende-se que o Estado deve apoiar e estimular o cooperativismo, pois que este integra o sistema econômico nacional.

Nesse sentido, este faz jus ao mesmo tratamento outorgado às demais entidades que integram o sistema econômico, com a previsão assegurada em vários momentos por esse diploma legal, como é o caso do inciso XVIII, do art. 5º, que trata da independência no que tange à criação de cooperativas e ainda à liberdade em seu funcionamento; o inciso III, c, do art. 146, que determina o adequado tratamento tributário ao ato cooperativo; o § 2º do art. 174, que prevê a edição de lei que estimulará e apoiará o cooperativismo; os §§ 3º e 4º do art. 174, que outorgam tratamento privilegiado às cooperativas vinculadas às atividades garimpeiras; o inciso VI, do art. 187, que insere o cooperativismo no contexto da política agrícola nacional e o inciso VIII, do art. 192, que prevê a inserção das cooperativas de crédito no sistema financeiro nacional.

Insta salientar que, apesar das previsões constitucionais, ainda muito se tem que caminhar em matéria de legislação infraconstitucional, para que a estrutura legislativa que respalda o cooperativismo possa tornar-se viável.

Mas, atendo-se aos aspectos do art. 174, da CF/1988 e seu § 2º, verifica-se que as cooperativas, como entes que executam atividades econômicas, estão sob a égide da ação intervencionista do Estado, gozando de algumas prerrogativas outorgadas ao setor. No entanto, ainda falta ao cooperativismo brasileiro o “empoderamento” necessário para suprimir os problemas que afligem o sistema cooperativista na atualidade e o desqualificam perante a sociedade, principalmente relacionados às cooperativas fraudulentas, à falta de educação para o cooperativismo, entre outros.

Logo, diante de tal constatação tem-se a necessidade de que o Estado exerça plenamente seu dever previsto no art. 174, *caput*, da CF/1988 que é o de intervir na atividade econômica de modo a obter o que já lhe foi outorgado.

A clareza do disposto no art. 174, *caput*, da CF indica que ao Estado compete a obrigação de normatizar a atividade econômica, sendo ainda obrigado a realizar e fiscalizar tais atividades.

Nesse sentido, a lição de BASTOS (2001, p.462) é pontual:

De fato, o Estado não pode furtar-se a algumas atividades que, sem implicarem a prestação da atividade econômica, propriamente dita, venham

a colaborar; através de um processo de conformação da atividade dos particulares, o atingimento mais pleno possível dos objetivos do art. 170. Assim é que cabe ao Estado fiscalizar. É um poder amplo que desfruta o ente estatal, denominado poder de polícia. Por seu intermédio objetiva-se manter a atividade privada dentro do estabelecido pela constituição e pelas leis. [...].

O exercício da fiscalização por parte do Estado em relação às cooperativas seria o elemento-chave para que tais instituições exercessem seu papel no sistema econômico nacional. No entanto, a fiscalização exercida com base nos preceitos do *caput* do art. 174, da CF/1988, poderia suscitar a hipótese de certa tensão dialética com o que dispõe o inciso VI, do art. 5º, dado ao fato de que o *caput* do art. 174 determina a submissão ao agente normativo e regulador que é o Estado, enquanto que o inciso VI, do art. 5º outorga autonomia às cooperativas.

A pretensa tensão dialética na realidade é mera retórica, pois que a interpretação do inciso VI do art. 5º, abrange a autonomia quanto à criação e ao funcionamento das cooperativas, sem lhes retirar o dever de como entes que integram o sistema econômico, se sujeitarem ao cumprimento das regras impostas a todos que integram esse sistema.

Nesse sentido, a lição de MEINEN (2002, p.33) é incisiva:

O livre exercício da cooperação, todavia, não quer dizer que as cooperativas nascem e fazem o que bem entenderem, sem respeitar os parâmetros mínimos do que se designa uma conduta digna. Não se pode perder de vista que a Constituição, especialmente pela combinação dos arts. 174 e 173, parag. 3º., outorga ao estado o poder de monitoramento da atividade econômica e lhe impõe o dever de reprimir eventuais abusos. O permanente equilíbrio nas relações econômico-sociais e a elevação do interesse público são valores ou fundamentos que se sobrepõem à livre iniciativa, inclusive a materializada na forma cooperativa. Há de se ter, portanto, um controle oficial mínimo (sem prejuízo da autogestão) de modo a evitar a criação descontrolada de cooperativas, sem objeto preciso e sem preocupação com a viabilidade econômico financeira, muitas vezes gerida por administradores sem os mínimos atributos profissionais; sem a menor consciência de suas responsabilidades, quando, não raro, também inescrupulosos. Nesta dimensão, em nada acrescentará, para a sociedade (cujos interesses públicos estão sempre acima de qualquer organização ou iniciativa particular) e para o próprio setor, a festejada (e bem vinda) liberdade de criação, organização e funcionamento. O abuso do direito, como é concebido, costuma trazer inconvenientes irreversível.

As mazelas atinentes às cooperativas indicadas neste trabalho revelam a falta de intervenção do Estado, no sentido de evitar que tais ocorram, ou seja, uma fiscalização mais efetiva e pontual evitaria as fraudes, tanto no aspecto trabalhista em relação às denominadas cooperativas fraudulentas, como no aspecto tributário face as fraudes em relação a tributos,

bem como sob o aspecto civilista em relação às atividades de certos dirigentes inescrupulosos que lesam as cooperativas e os cooperados e até a sociedade de modo geral.

A edição de leis mais incisivas e específicas quanto a eventuais atos impróprios praticados por dirigentes das cooperativas no que se refere às responsabilidades e penalidades, bem como prevendo a obrigatoriedade de capacitação continuada com vistas à educação cooperativista, seria salutar, ou seja, exigir mais efetividade do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo - SESCOOP, e também da Organização das Cooperativas Brasileiras - OCB.

Torna-se evidente que o setor cooperativo depende de intervenção efetiva por parte do Estado para que se desenvolva e frutifique, ou seja, faltam, por parte do Estado, ações essencialmente regulatórias no cooperativismo nacional, considerando a previsão do *caput*, do art. 174, da CF/1988, que lhe atribui a função de agente normativo e regulador da atividade econômica.

Ademais, são necessárias políticas públicas específicas para o setor que atendam não só o ramo agropecuário, mas sim todos os ramos do cooperativismo no Brasil. O que se observa por vezes, é que pelo fato do órgão representativo do setor, a Organização das Cooperativas Brasileiras - OCB, estar vinculado ao Ministério da Agricultura, a maior parte dos recursos é direcionada para o referido ramo, ficando os outros ramos desamparados.

Desse modo, é que a vinculação da OCB a outro Ministério poderia tornar o setor mais eficiente, podendo amparar todos os ramos cooperativos brasileiros de forma equivalente

VERAS NETO (2011, p. 271) faz interessante análise sobre o tema:

Porém, sob o ponto de vista jurídico constitucional, a concretização constitucional dos princípios cooperativos como indica o legislador, aponta para o fato de que a lei deverá apoiar e estimular o cooperativismo e outras formas de associativismo, demonstrando que o cooperativismo foi eleito como forma de organização que deverá ser estimulada na forma da lei pelos poderes públicos, contribuindo desta forma para o desenvolvimento nacional. Ressalta-se que o próprio conceito de economia social está disposto em nossa Constituição, a partir do reconhecimento de normas da Constituição que defendem a autonomia das cooperativas e o seu estímulo concreto através de políticas públicas pelo estado: O conceito de economia social existe há mais de um século mas é pouco conhecido no mundo e praticamente desconhecido no Brasil. Mesmo assim, os mais esclarecidos incluíram na Constituição de 1988 alguns princípios a ela relacionados, tais como a liberdade de associação e o fomento ao cooperativismo.

Nesse sentido, é que se o Estado cumprir seu papel de intervir de forma conveniente, ou seja, no sentido planejador, fomentador, regulador e normatizador, o cooperativismo adquirirá novo impulso, porquanto, por meio dessas ações estatais poderão ser viabilizadas

ações concretas para o setor, eliminando mazelas, fortalecendo órgãos representativos, estabelecendo atribuições de modo que o cooperativismo bem-conduzido possa frutificar e exercer a função que lhe foi instituída pela Constituição Federal.

4. CONCLUSÕES

Visto que o cooperativismo é tido como proposta viável para o desenvolvimento econômico e social brasileiro, mormente porque requer baixo investimento para a sua implementação, sendo elemento gerador de renda, possuindo ainda em seu âmago características altruístas voltadas para o desenvolvimento da pessoa humana, requisitos fundamentais para a redução das desigualdades regionais e sociais no Brasil, é necessário buscar o fortalecimento do setor, para que esse sistema se torne mais eficiente, fazendo jus às expectativas a ele propostas na Constituição Federal, no que se refere ao seu papel na ordem econômica, visando a libertá-lo das mazelas que o acometem e impedem sua adequada ascensão.

Pelo regramento contido na CF/1988, mais precisamente no art. 174, há uma expectativa que o Estado exercite o seu papel de interventor no setor cooperativista.

Tem-se que a partir de tais ações interventivas no setor, haverá o fortalecimento do cooperativismo nacional visando as ações concretas já propostas neste estudo, precipuamente o estímulo ao cooperativismo nas regiões menos favorecidas econômica e socialmente, o que acarretará geração de renda aos brasileiros. O cooperativismo carrega em seu ideário não apenas vinculação econômica, mas também social e cultural.

Nesse sentido NASCIMENTO (2000, p.14) esclarece que são esperadas ações a serem exercitadas de forma planejada pelo Estado, para que as cooperativas possam superar os problemas hoje enfrentados, e exercer o papel que lhes cabe como agentes econômicos.

Por tudo isso, o Estado teria dois papéis principais nesse cenário: o de promoção (fomento) e de fiscalização. Este último deveria ser concebido com a parceria dos setores ligados ao cooperativismo, a partir de critérios normativos rígidos do ponto de vista doutrinário e teórico, além de operacionais, que seriam consequência. Essa visão possibilitará montar programas governamentais com razoável grau de certeza de se alcançar a eficácia desejada.

O papel interventor/fiscalizador do Estado, conforme se depreende do art. 174 da CF/1988, também é essencial no setor cooperativo. Como já demonstrado, o setor está sendo denegrado pela existência de inúmeras cooperativas de fachada. Tal situação consiste em agregar um número de operários, afirmando-os cooperados e mediante baixa remuneração,

não pagamento de horas extras, não recolhimento de contribuições sociais e previdenciárias, com evidente lesão às pessoas, ao fisco e à previdência social.

É de se afirmar que há expectativa em relação à recente Lei nº 12.690/2012, que trata das cooperativas de trabalho, regulamentando tal ramo cooperativo.

As ações interventivas estatais, no que se refere ao fomento e fiscalização, são importantes, mas, em relação ao cooperativismo a ação normatizadora do Estado se faz ainda mais essencial. Os grandes problemas enfrentados pelo setor derivam especialmente da ausência de uma norma atualizada. A Lei que trata do cooperativismo no Brasil – Lei 5.764/1971 – é proveniente de anterior realidade política e econômica, sendo certo que sua revogação parcial, perante a necessidade de ser recepcionada pela CF/1988, não foi suficiente, tratando-se hoje de um diploma obsoleto.

Não se pode deixar de frisar que existem projetos tramitando sobre o tema no Congresso Nacional, mas a maioria tem sido arquivada por falta de vontade política e evidente enfraquecimento do setor.

Tal situação acarreta problemas para o sistema, principalmente no que se refere ao papel da OCB, instituída como órgão representativo do cooperativismo brasileiro, mas que não está devidamente amparada pela legislação. Nesse sentido, BECHO (2002, p.145) é incisivo ao afirmar: “com isso, não se sabe seguramente qual o papel jurídico dessa instituição, o que tem acarretado sérios problemas para todo o sistema”.

Nota-se que sem um órgão fortalecido, juridicamente reconhecido para representar o setor, o sistema acaba desagregado apresentando as mazelas que impedem o avanço do cooperativismo, maculando por vezes todo o setor por questões que poderiam ser solucionadas caso o referido órgão representativo possuísse atribuições definidas para tanto.

Assim é que a normatização do setor de forma atualizada e correspondendo às necessidades verificadas é imprescindível, onde entre outros, devem-se definir as atribuições da OCB.

A necessidade de tal normatização é premente porquanto, apesar do crescimento do setor, este tem ocorrido de forma desordenada, com o privilégio a alguns ramos e o desprestígio dos demais.

Assim, por meio de uma norma atualizada e que corresponda aos anseios e necessidades do cooperativismo no Brasil, é que se poderá iniciar uma nova fase para o setor, com a condução e atenção a todos os ramos além de se efetivarem ações planejadas, fiscalizatórias, de modo a fortalecer o sistema.

Outro aspecto refere-se à necessidade de que as políticas para o cooperativismo, bem como que o órgão representativo, esteja vinculadas ao Ministério do Desenvolvimento e não ao Ministério da Agricultura, face ao papel do cooperativismo, como sistema econômico para a consecução do desenvolvimento nacional, e também porque o cooperativismo no Brasil não se restringe apenas ao ramo agropecuário, ao contrário, existem outros ramos que merecem e devem ser estimulados da mesma forma que a agricultura e a pecuária, e que nada tem de pertinência com tais setores, como é o caso das cooperativas de mineração, educação, saúde, transportes, entre outras.

Tem-se que a partir de um fortalecimento do órgão representativo, com o delineamento de suas atribuições, os problemas enfrentados pelo cooperativismo, tenderão a ser minimizados principalmente no que se refere à educação para o cooperativismo.

A problemática da educação e capacitação ao cooperativismo tem sido um ponto crucial a ser enfrentado pelo setor. Verifica-se que, na realidade, os integrantes de cooperativas deveriam, antes de se tornarem membros, receber capacitação necessária para entender o sistema e refletir se de fato podem se adequar a tanto.

É necessário um desprendimento da vivência essencialmente capitalista para após, sim, se adequar a tal sistema, pois que, em sua essência, tal sistema supera o sentimento individual para antes pensar no coletivo. Tal exercício não é simples, principalmente no Brasil onde se vivencia o sistema capitalista, onde o ter prevalece sobre o ser e a ideia de acúmulo de capital está arraigada em nossa cultura.

De fato não é fácil no Brasil, desprender-se das ideias capitalistas e obstinar-se em pensamentos diversos, aliando-se ao fato de que, por aqui, as cooperativas em sua maioria são formadas por pessoas simples, de pouca cultura e que se agregam aleatoriamente às cooperativas visando a prover sua subsistência.

A questão da educação e capacitação para o cooperativismo pode ser facilmente solucionada com políticas públicas para o setor, mesmo porque seria um incentivo para a expansão do cooperativismo, principalmente nas regiões mais carentes, o que por certo contribuiria para a redução das desigualdades regionais.

Outro problema relatado neste estudo refere-se às cooperativas fraudulentas, que também decorrem da falta de educação para o cooperativismo. Sem a capacitação, com vistas à educação cooperativista, que deve ser implementada obrigatoriamente em qualquer cooperativa antes mesmo de sua efetivação do seu surgimento, não há como existirem verdadeiras cooperativas.

Portanto, existem ferramentas necessárias para promover a educação cooperativista, por meio do Fundo de Assistência Técnica, Educacional e Social – FATES e do SESCOOP, bastando assim, implementar ações no sentido de viabilizar o verdadeiro cooperativismo no Brasil, visando o desenvolvimento nacional. Tem-se como claro que a educação cooperativista é um dos grandes problemas a serem enfrentados pelo setor no Brasil.

Nesse sentido, relata NASCIMENTO (2000, p. 98):

Provavelmente muitos dos profissionais engajados no cooperativismo sejam bons técnicos em suas áreas de especialização, faltando-lhes apenas conteúdo doutrinário e teórico para atuarem de forma conveniente, pois os que tenham perfil podem ser transformados em importantes multiplicadores e disseminadores do ideário cooperativista, com capacidade de operar como alavancas na busca de avanços qualitativos essenciais.

Acredita-se que em havendo por parte dos cooperados um verdadeiro entendimento da doutrina cooperativista, agregado a uma maior atuação do Estado, dentro dos limites outorgados pela Constituição Federal, é possível sim, otimizar o cooperativismo para a finalidade a que se destina quando prevista no Título da Ordem Econômica e Financeira da CF/88.

No entanto, isto jamais ocorrerá se não houver o fortalecimento do setor de forma adequada, por meio de ações efetivas do Estado, nos moldes do que prevê o art. 174 da CF/1988. Apoiado dessa forma, o setor tenderá a crescer e promover a distribuição equitativa de renda, gerando recursos financeiros e econômicos, para seus cooperados e para toda a sociedade, melhorando portanto, a qualidade de vida dos membros, podendo ser excelente ferramenta para alçar o objetivo fundamental da República previsto no art. 3º, III, da CF/1988, ou seja, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais o que acarretará o desenvolvimento nacional.

5. REFERÊNCIAS

ÁVILA, Vicente F. (Coord.). *Formação educacional em desenvolvimento local: relato de estudo em grupo e análise de conceitos*. 2. ed. Campo Grande: UCDB, 2001.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 22. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2001.

BECHO, Renato Lopes. *Elementos de direito cooperativo: de acordo com o novo Código Civil*. São Paulo: Dialética, 2002.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 set. 2012.

FISCHER, Tânia. Poderes locais, desenvolvimento e gestão: introdução a uma agenda. In: FISCHER, Tânia (Coord.). *A gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação*. Salvador, BA: Ed. Casa da Qualidade, 2002.

MEINEN, Ênio. Aspectos jurídicos do cooperativismo. In: DOMINGUES Jane Aparecida Stefanos (Org.). *Aspectos jurídicos do cooperativismo*. Porto Alegre: Sagra Luzzato, 2002. v. 1.

MIRANDA, Sandro Ari Andrade de. Welfare State: críticas e caminho (2008). *Revista Jus Navegandi*, n.2890, 2008. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/19227/welfare-state-criticas-e-caminhos>>. Acesso em: 14 dez. 2012.

NASCIMENTO, Fernando Rios do. *Cooperativismo como alternativa de mudança: uma abordagem normativa*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

PETTER, Lafayete Josué. *Princípios constitucionais da ordem econômica: o significado e o alcance do art. 170 da Constituição Federal*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

PIRES, Maria Luiza L. e Silva. Cooperativismo e desenvolvimento local. In: TAVARES, Jorge R.; RAMOS, Ladjane. *Assistência técnica e extensão rural: construindo o conhecimento agroecológico*. Manaus, 2006.

ROSSI, Amélia do Carmo Sampaio. *Cooperativismo à luz dos princípios constitucionais*. 1. ed. 5. tiragem. Curitiba: Juruá, 2009.

SENA SEGUNDO, Oswalter de Andrade. O princípio constitucional da redução das desigualdades regionais e sociais e sua efetivação jurídico-política na ordem econômica. *Revista Direito e Liberdade*, v. 7 n. 3, p. 283-303, 1994. Disponível em: <http://www.esmarn.tjrn.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/view/94>. Acesso em: 5 ago. 2012.

SHOUERI, Luiz Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SOARES, Guilherme. Desenvolvimento local e territorialidade. In: TAVARES, Jorge R.; RAMOS, Ladjane (Orgs.). *Assistência técnica e extensão rural: construindo o conhecimento agroecológico*. Manaus, 2006.

UNESCO. Os Princípios Da Aliança Cooperativa Internacional – ACI http://www.peaunesp.com.br/ano_inter/ano_cooperativa/os_principios_da_alianca_cooperativa_internacional.pdf acesso em 08 de setembro de 2013

VÉRAS NETO, Francisco Quintanilha. *Cooperativismo: nova abordagem sociojurídica*. Curitiba: Juruá: 2011.