

# Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 40 • nº 159

julho/setembro – 2003

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

## **Estímulo ao associativismo no Brasil: algumas propostas de políticas públicas**

Marcelo Dias Varella e Ana Flávia Platiau

Associativismo e cooperativismo são expressões que se confundem em uma análise rápida. De uma forma mais fina, o associativismo vem-se diferenciando cada vez mais em função de outras formas de integração de pessoas produtivas, além do formato tradicional das cooperativas, sobretudo com a expansão da economia solidária, em diversos setores e países. O associativismo seria o conjunto das formas de cooperativismo com outras formas de união de pessoas para a busca em conjunto de solução para problemas comuns. Ambos os movimentos merecem a atenção daqueles que trabalham com o estímulo produtivo dos micro e pequenos empreendedores, pois se apresentam como uma das formas mais apropriadas e muitas vezes a única viável para a expansão de liberdades individuais e coletivas para os empreendedores dos setores formal e informal. Consideramos o desenvolvimento de forma ampla, como liberdades individuais e coletivas, neste caso, acesso a mercados interno e externo, crédito em suas diversas formas e em ambos os pólos da relação jurídica: passivo e ativo, aquisição e disseminação de conhecimentos e tecnologias, coesão social, auto-estima, entre outros.

Com o objetivo de desenvolver esse tema, trataremos a seguir de alguns comentários sobre o contexto associativista no Brasil e de políticas públicas que poderiam ser adotadas pelos demais atores públicos

Marcelo Dias Varella e Ana Flávia Platiau são doutores em Direito e Relações Internacionais, respectivamente, da Universidade de Paris I, Panthéon-Sorbonne. Marcelo Dias Varella é professor do curso de Mestrado em Direito do Centro Universitário de Brasília. Ana Flávia Barros Platiau é professora do curso de Relações Internacionais da UnB.

e privados interessados. Não se trata de forma alguma de um texto exaustivo que busca traçar o histórico e aprofundar no tema, pois para tanto existem diversas obras acadêmicas e não-acadêmicas em circulação. Assim, estudaremos em um primeiro momento as definições mais comuns, com as respectivas análises em função das recentes mudanças legislativas, sobretudo com o novo código civil, para em seguida nos debruçarmos sobre possíveis alterações pontuais que poderiam ser implementadas na legislação e em políticas para o setor<sup>1</sup>.

### *1. Comentários sobre o setor e mudanças legislativas*

A expressão *associativismo* abrange diversas formas de união entre pessoas, que são regidas por diferentes normas legais. Recentemente, o Código Civil contribuiu para a alteração de algumas dessas formas. Antes de estudar as possíveis mudanças legais impostas à realidade, vamos fazer um breve levantamento sobre esses setores.

#### *1.1. Comentários sobre o setor*

A forma mais tradicional de associativismo é feita com as cooperativas. A forma mais recente é representada pela expressão da economia solidária. Trataremos em um primeiro momento das cooperativas, para depois cuidarmos da economia solidária propriamente dita, até porque uma das formas de expressão da economia solidária é por meio de cooperativas.

Cooperativas são pessoas jurídicas de direito privado que agregam um número mínimo de pessoas com um objetivo em comum. Trata-se de um movimento com séculos de existência, que se inicia na Europa, firmando-se principalmente na França e no Reino Unido. Com a evolução setorial, diferentes formas de composição e de gestão se consolidaram, podendo hoje se apresentar como abertas ou fechadas a novos membros, limitadas por um determi-

nado território ou por uma determinada profissão, capital social dividido em quotas, partes acessíveis ou não em bolsa, rurais ou urbanas etc. Os princípios gerais das cooperativas brasileiras derivam dos movimentos ingleses do século XIX e foram positivados no Brasil em 1932, sendo: a adesão livre, um homem, um voto; divisão dos ganhos entre os associados; controle democrático; juros limitados ao capital; neutralidade política, racial e religiosa<sup>2</sup>.

Os cooperados, integrantes da cooperativa, podem se juntar em função de diferentes objetivos comuns, por melhores condições de trabalho, para viabilização de mercados, para conseguirem melhores preços de venda e de compra, para possibilitarem exportações e outros ganhos de escala. Os objetivos dos associados determinam a qualificação das cooperativas, que podem ser, por exemplo:

1) Cooperativas de consumo: criadas para possibilitar compras em conjunto com melhores preços para os associados, o que garante melhores condições para o enfrentamento de problemas de segurança alimentar, com a pulverização dos distribuidores varejistas. O número de cooperativas foi reduzido de forma drástica, no Brasil, sobretudo com a ampliação das grandes redes de supermercados, que passaram a controlar uma proporção cada vez mais significativa da distribuição varejista no Brasil<sup>3</sup>. Mesmo se essas redes nem sempre chegam às cidades menores, a falta de incentivos e de capacidade de organização e gestão levou ao declínio dessa modalidade de cooperativas. As últimas estatísticas apontam para 189 cooperativas, com aproximadamente 1,5 milhão de associados e 7.600 empregados<sup>4</sup>.

2) Cooperativas de crédito: têm como objetivo angariar fundos e disponibilizar crédito para fins produtivos aos associados ou à sociedade como um todo. Recentemente foram alvos de políticas governamentais no contexto do fomento a políticas de microcrédito, o que deu novo im-

pulso a essa forma de cooperativa. Existiam em 2001 cerca de 1.038 cooperativas de crédito, com mais de um milhão de associados<sup>5</sup>.

3) Cooperativas educacionais: são criadas geralmente por pais de alunos, para dar melhores condições de educação para seus filhos, escolhendo métodos educativos mais apropriados, reduzindo custos escolares e participando de forma mais direta da gestão do ensino. Estão ligadas a questões econômicas, a partir do barateamento dos custos de educação ou ainda à opção de métodos de ensino que se julgam mais apropriados. Encontra-se ainda as cooperativas educacionais criadas por professores, em um contexto empreendedorista, unindo-se capital para a criação de uma sociedade. Até 1999, existiam no Brasil 210 cooperativas educacionais<sup>6</sup>.

4) Cooperativas de trabalho: buscam conseguir melhores condições de emprego, como maiores salários, construir um balcão de empregos para os membros, evitar desigualdades, proporcionar cursos de formação e fortalecer o processo de negociação entre a classe laboral e patronal<sup>7</sup>. Também houve um incremento significativo das cooperativas de trabalho. Infelizmente, uma parte importante desse incremento se concentra em atividades ilegais para a supressão do pagamento de encargos trabalhistas. Até 2001, registravam-se cerca de 2.391 cooperativas de trabalho com aproximadamente 322 mil associados.

5) Cooperativas de serviços: Também objetivam a busca de melhores condições de trabalho, mas voltadas para profissionais que não têm em geral uma relação horizontal com os clientes, como advogados, contadores, eletricitas, entre outros. Exemplo comum são as cooperativas de eletricitas ou de técnicos em telefonia (SINGER, 2002, p. 111).

6) Cooperativas de saúde: criadas e dirigidas por profissionais da área de saúde, como médicos, enfermeiros, odontólogos, como Unimed, Uniodonto etc. Têm por ob-

jetivo criar e gerir planos de saúde que oferecem uma alternativa ao sistema público de saúde, de forma mais econômica, beneficiando os profissionais que dela fazem parte com a conquista de novos clientes. Até dezembro de 2001, conheciam-se 863 cooperativas de saúde no Brasil, com 327.191 associados.

7) Cooperativas habitacionais: objetivam a construção de moradias, feitas com ou sem o apoio governamental, por meio de mutirão, consórcios, ou empréstimos. A Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) divulgou a existência de 297 cooperativas habitacionais, com cerca de 69 mil associados.

8) Cooperativas agropecuárias: visam à facilitação de aquisição de máquinas e equipamentos que seriam inacessíveis para a compra por um único produtor, bem como à agregação de valor à produção e conquista de mercados. Por vezes, têm áreas em comum, que cultivam em conjunto, e cuja distribuição de benefícios se faz por meio de um banco de horas. É muito comum nos assentamentos de reforma agrária, com a participação de antigos sem-terra. Existem cerca de 1.587 cooperativas agropecuárias, com 822 mil cooperados.

9) Cooperativas de comercialização: são também cooperativas agrícolas, mas os produtores trabalham em suas próprias terras, com os seus próprios equipamentos, e o produto final é comercializado em comum, por meio das cooperativas.

10) Cooperativas de eletrificação rural. Criadas sobretudo nos anos 70 e 80, para prover a viabilização e barateamento dos custos de eletrificação rural, principalmente nos Estados das Regiões Sul e Sudeste e, posteriormente, na região Centro-Oeste. Em certo momento, foram amplamente apoiadas pelos governos federal e estaduais, obtendo também recursos externos.

11) Turismo e lazer. Tratam-se de cooperativas formadas em geral por pequenos empreendedores para o estímulo do turismo em determinada região. Muitas vezes,

essas pessoas se reúnem em forma de associações e não em forma de cooperativas. Em todo caso, a OCB registrava apenas 5 cooperativas do gênero em 2001, com cerca de 150 cooperados.

As primeiras cooperativas são predominantemente urbanas. As últimas são sobretudo rurais. No entanto, essa classificação dificilmente pode ser afirmada com precisão porque existe um elevado e crescente índice de atividades rurais não-agrícolas, o que possibilita a composição de cooperativas tipicamente urbanas, situadas em meio rural e vice-versa. Da mesma forma, a existência de cooperativas de turismo e lazer ou qualquer uma das outras pode-se dar tanto em centros considerados urbanos como rurais. O grande índice de “municípios rurbanos” no Brasil evidencia a difícil classificação entre as cooperativas, da mesma forma que a ampliação de atribuições das cooperativas, que misturam características conforme as necessidades dos seus associados.

No Brasil, até 1960 havia um forte domínio das cooperativas urbanas sobre as cooperativas rurais. As primeiras eram mais numerosas e mais dinâmicas do que as últimas, sobretudo no tocante às cooperativas de consumo e habitação. Após 1960, inverteu-se a tendência de crescimento, sobretudo em função dos incentivos governamentais e dos desestímulos públicos para as cooperativas urbanas. Chamamos de desestímulo, porque não apenas os incentivos foram criados, como obstáculos

jurídicos foram erigidos. Trata-se de um fenômeno interessante, tendo em vista que, durante esse mesmo período, houve um forte movimento de migração contrário ao crescimento das cooperativas, quando o Brasil deixou de ser um país majoritariamente rural e passou a ser predominantemente urbano. Nesse sentido, as cooperativas urbanas não apenas não cresceram como foram reduzidas, por vezes drasticamente. As cooperativas de consumo que se contavam em centenas nos anos 60, por exemplo, quase foram extintas nos anos 90. Diversos fatores contribuíram para tanto: falta de assistência técnica, financeira e creditícia<sup>8</sup>, insuficiência de capitais, eliminação de benefícios tributários (como a obrigatoriedade do pagamento do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços), o paternalismo do governo e de empresários, pressão dos órgãos públicos (como as pressões feitas pelo Banco Central sobre as cooperativas de crédito) (PINHO, 1980, p. 12).

Mesmo se o número de certas modalidades de cooperativas urbanas diminuiu, o número total de cooperativas assim como o número de associados aumentou bastante, mas de forma desproporcional. Ocorreu de certa forma um aumento qualitativo das cooperativas, que passaram a ser maiores e mais profissionais. Assim, o quadro seguinte demonstra o aumento das cooperativas no Brasil entre 1940 e 1980, que será complementado com o próximo quadro, que demonstra a realidade atual.

	1940	1950	1960	1970	1980
Associados	40.890	145.142	406.486	759.133	1.718.145

Fonte. PINHO (1980, p. 18).

O Brasil contava em 1999 com 5.652 cooperativas registradas, divididas em 12 grandes áreas. São cerca de 5 milhões de cooperados, com 167.378 empregados. Esse número expressivo de cooperados, que re-

presentam aproximadamente 7% da População Econômica Ativa, não é tão expressivo se considerarmos outros índices relativos de associativismo de países desenvolvidos e mesmo em desenvolvimento, onde

às vezes o índice chega a ser superior a 100%<sup>9</sup>. Em todo caso, entre 1990 e 1998, a taxa de crescimento do número de cooperativas foi de 44% e a taxa de crescimento do número de cooperados chegou a 53% (ODA, 2000, p. 95).

### Modalidades de cooperativas no Brasil

Ramo	Cooperativas	Cooperados	Empregados
Trabalho	1661	293499	6422
Agropecuária	1437	856202	106753
Crédito	920	1407089	16908
Saúde	698	297521	19340
Habitação	216	53011	2063
Educação	210	48403	2505
Consumo	191	1473038	7952
Energia e Telcom	184	551799	5355
Produção	107	6011	38
Mineração	21	1899	28
Especial	4	25484	14
Outros	2	40	0
Serviço	1	20	0
Total	5652	5014016	167378

Fonte: Núcleo de banco de dados da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB).  
Dados de dezembro de 99.

O baixo número de empregados, em face do grande número de cooperados demonstra a participação de micro e pequenos empreendedores, que oferecem a sua mão-de-obra ou trabalham basicamente em regime de economia familiar. Eles compõem grande parte das cooperativas brasileiras. Ainda que a maior parte dos cooperados seja composta de micro e pequenos empreendedores, existe uma importante participação de cooperativas com empreendedores com grande disponibilidade de capital. Nesse universo, encontramos ainda um número importante de cooperativas grandes, que se formaram sobretudo nos anos 80, com a fusão ou aquisição de pequenas cooperativas. Os dados da ABRA-COOP são mais reveladores, 80% das cooperativas podem ser enquadradas pelas suas dimensões entre pequenas e microempresas. Isso significa que cada cooperativa

de micro e pequenos empreendedores ainda representa um volume pequeno de negócios e de número de empregados.

Essas cooperativas estão organizadas no Brasil por meio de uma federação e uma confederação. A Organização das Cooperativas do Brasil (OCB) é o órgão responsável por dar suporte e promover o setor. Em nível internacional, encontra-se a Organização Internacional de Cooperativas (OCI), que tem legitimidade para discussões no plano mundial. Essas estruturas têm reconhecimento e legitimidade interna, sendo possíveis parceiros para discussão e implementação de políticas públicas.

#### 1.2. Legislação e recentes alterações legislativas – esclarecimento de dúvidas

A Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, regula o regime jurídico aplicável às cooperativas. Essa norma sofreu recentes

alterações com o Código Civil, em vigor a partir de 2003.

A Lei nº 5.764/71 define cooperativas como uma união de pessoas que se obrigam a contribuir com bem ou serviços para o exercício de uma atividade econômica *sem intuito de lucro*. Elas têm portanto um estatuto especial, que lhes permite obter uma série de benefícios tributários, conquistados ao longo do tempo. A ausência de lucro não significa que não se possa distribuir os benefícios obtidos em conjunto ou que não existam profissionais contratados trabalhando na cooperativa, pelo contrário, as duas opções não apenas são permitidas como são parte mesmo do conceito operacional. Elas se distinguem das demais pessoas jurídicas por terem: adesão voluntária, com número ilimitado de associados, salvo impossibilidade técnica de prestação de serviços; variabilidade do capital social representado por quotas-partes; limitação do número de quotas-partes do capital para cada associado, facultado, porém, o estabelecimento de critérios de proporcionalidade, se assim for mais adequado para o cumprimento dos objetivos sociais; inaccessibilidade das quotas-partes do capital a terceiros, estranhos à sociedade; singularidade de voto, podendo as cooperativas centrais, federações e confederações de cooperativas, com exceção das que exerçam atividade de crédito, optar pelo critério da proporcionalidade; quórum para o funcionamento e deliberação da Assembléia Geral baseado no número de associados e não no capital; retorno das sobras líquidas do exercício, proporcionalmente às operações realizadas pelo associado, salvo deliberação em contrário da Assembléia Geral; indivisibilidade dos fundos de Reserva e de Assistência Técnica Educacional e Social; neutralidade política e indiscriminação religiosa, racial e social; prestação de assistência aos associados, e, quando previsto nos estatutos, aos empregados da cooperativa; área de admissão de associados limitada às possibilidades de reunião, controle, operações e prestação de serviços<sup>10</sup>.

### 1.3. Alterações com o novo código civil

O novo código civil altera o número mínimo de associados exigido para a constituição de uma cooperativa. Anteriormente, na Lei nº 5.464/75, havia a obrigação legal de um mínimo de 20 pessoas. Nesse sentido, havia um certo conflito entre a OCB, que defendia a manutenção desse número mínimo, e outras entidades da economia solidária, que pretendiam regras mais flexíveis. A norma em vigor determina que não haverá número mínimo necessário para a formação da cooperativa, sendo suficiente apenas em quantidade para compor a administração da sociedade.

Quanto ao número mínimo de sócios, resta uma questão a ser respondida. Em uma primeira análise, pode-se chegar ao número nove, composto de três membros do conselho de administração e seis membros do conselho fiscal, sendo três titulares e três suplentes. Em todo caso, a norma não é clara e pode-se exigir ou admitir um número maior ou menor de membros em função de uma análise concreta.

Poder-se-ia pensar que existe uma prevalência do texto anterior, com o número mínimo de vinte membros, pois o texto do Código Civil traz uma ressalva à legislação especial:

“Art. 1.093. A sociedade cooperativa reger-se-á pelo disposto no presente Capítulo, *ressalvada a legislação especial*. (...)”

II - concurso de sócios em número mínimo necessário a compor a administração da sociedade, sem limitação de número máximo;”

De qualquer forma, a lei das cooperativas não se mantém ante o Código Civil, pois ambos são normas de mesmo nível hierárquico e mesma especificidade, sem considerarmos o capítulo específico do Código Civil. Por se tratar de norma mais recente, vale a lei civilista. A ressalva em itálico, no entanto, é válida, mas para normas mais específicas, como para modalidades

especiais de cooperativas, o que não é o caso da maior parte das cooperativas, que eram regidas pela Lei nº 5.674/75.

Modificou-se também a necessidade de um capital social mínimo, ou seja, não se exige a entrada de quotas entre os sócios que vão iniciar a cooperativa. Eles podem entrar tão-somente com o seu trabalho, o que torna possível a formação de cooperativas entre pessoas de menor renda. Nesse sentido, importa ressaltar que não se admite o instituto da falência às cooperativas<sup>11</sup>. Mas, nesse caso, respondem ilimitadamente pelas dívidas contraídas em nome das cooperativas, ou seja, respondem com os seus bens pessoais no caso de dívidas contraídas pela sociedade. Outra opção possível é operar de forma semelhante a uma sociedade de quotas de responsabilidade limitada, em que se prevê no estatuto ou em assembléias o valor de quotas a serem cumpridas e se responde tão-somente até o limite das quotas. Entretanto, se não houver total integralização das quotas até o momento de execução dos bens, aqueles que não integralizaram suas quotas respondem com seus bens pessoais, da mesma forma que em uma sociedade de quotas de responsabilidade limitada.

Outra modificação importante é a vinculação dos votos aos indivíduos e não ao capital social que cada um detém, o que tem como objetivo promover um relacionamento mais igualitário entre sócios desiguais. A desigualdade interna é um dos fatores para a desagregação das cooperativas e desentendimento entre os cooperados.

## *2. Propostas para o setor cooperativista*

### *a) Cooperativismo de crédito*

As cooperativas de crédito têm-se apresentado como uma alternativa importante para possibilitar financiamentos de pequenas somas (microcrédito), bem como de chegar a cidades menores, as quais não interessam ao sistema bancário. Elas também

possibilitam a flexibilização dos critérios para a concessão de financiamentos, exigindo menos documentos e burocracia para autorizar o crédito. São atores importantes, porque são responsáveis por levar crédito a locais e a pessoas não interessantes aos bancos. Considerando que 40% dos municípios brasileiros não têm agências bancárias e 57% da população não utiliza o sistema bancário, pode-se perceber que alternativas desse gênero devem ser incentivadas para se chegar ao micro e pequeno empreendedor (BITTENCOURT, 2000, p. 195).

No tocante à constituição de cooperativas de crédito, o principal obstáculo se refere ao capital mínimo exigido. Até 1999, não se exigia um valor mínimo. No caso das cooperativas agrícolas do Sistema Cresol<sup>12</sup>, um exemplo bem sucedido de cooperativas, a média dos valores iniciais para a constituição de cooperativas era de R\$1.400,00. Com a adoção da Resolução nº 2.608 do Banco Central, de 29 de maio de 1999, o teto mínimo para a criação de cooperativas de crédito passou a ser de R\$ 50 mil. Portanto, se esse teto existisse há alguns anos, uma das principais redes de cooperativas de crédito existentes hoje não existiria. Logo, a redução do limite mínimo para a criação de cooperativas de crédito ou a criação de regras alternativas para fomento da atividade deve ser objeto de estudo.

Dois outros problemas relevantes devem também ser trabalhados. O primeiro se relaciona com a captação de recursos para possibilitar o crédito. Trata-se de um problema importante, porque as cooperativas de crédito não são autorizadas a receber depósitos remunerando os depositantes, mas tão-somente a realizar empréstimos com seus próprios recursos. A recepção de depósitos bancários é um direito privativo do sistema bancário e o Banco Central tem-se recusado a abrir para o setor cooperativista. Para resolver o problema, aprovou-se a liberação de recursos por meio das confederações de cooperativas,



que, elas sim, possuem bancos. Assim, a cooperativa se filia à Federação, que é filiada a uma Confederação, que tem um banco que aceita depósitos e, portanto, tem recursos para a realização do crédito. A vantagem dessa alternativa é a facilitação das auditorias pontuais, que estão relacionadas com grandes entidades cooperativas interligadas.

Uma alternativa mais direta seria possibilitar que as próprias cooperativas recebessem recursos dos cooperados, que pudessem fazer render juros a esse dinheiro e assim angariar fundos próprios para o crédito. Certamente, dessa forma, haveria juros menores para o consumidor final, maior flexibilidade do sistema.

Enfim, as cooperativas apenas podem realizar empréstimos aos cooperados. Isso limita por demais o potencial do sistema em realizar empréstimos. Deve-se pensar que existe uma importante capilaridade do sistema cooperativo, que poderia ser utilizado para ir aonde os bancos não conseguem chegar. Um grande problema do sistema de microcrédito no Brasil é justamente que existem recursos e eles não conseguem chegar ao consumidor de crédito, na ponta da linha. Possibilitar que as cooperativas beneficiassem também os não-cooperados, com a mesma estrutura existente hoje, aumentaria em muito o número de possíveis adquirentes.

#### *b) Cooperativas de saúde*

O maior plano de saúde, a UNIMED, é formado por pequenas cooperativas de diversos municípios. Outras instituições similares também são formadas pela associação de médicos ou dentistas, que concentram parte das suas atividades nas cooperativas médicas e outra parte atendendo em conjunto com convênios ou contratando direta e bilateralmente com particulares. Esse sistema tem sido fortemente limitado pela legislação antitruste.

A legislação antitruste tem como principal objetivo garantir a sadia concorrên-

cia entre os diversos atores que participam do mercado. As duas principais lógicas adotadas no Brasil são a de proteção da concorrência (e não do concorrente) e a da regra da razão, pela qual serão punidas somente as práticas que hajam efetivamente lesado a concorrência e/ou os consumidores. Combinando essas duas regras, chegase à conclusão de que, em princípio, só serão punidas as práticas anticoncorrenciais praticadas por empresas com “posição dominante”, que, nos termos do parágrafo terceiro do art. 20 da Lei nº 8.884/94, “é presumida quando a empresa ou grupo de empresas controla 20% (vinte por cento) de mercado relevante”. O “mercado relevante”, recorde-se, é conceito econômico que busca englobar num mesmo mercado todos os produtos ou serviços que possam substituir com viabilidade econômica o produto ou serviço fornecido pela empresa acusada de uma prática anticoncorrencial.

Assim, a prática de adoção de uma tabela de preços sugeridos para a prestação de serviços gerará diferentes respostas dos órgãos de defesa da concorrência conforme a empresa acusada detenha posição dominante no mercado ou não. Tal situação gera grande insegurança entre as empresas, pois é difícil saber quando um agente econômico detém ou não “posição dominante no mercado”. Vide o caso da Unimed, cooperativa que oferece plano de saúde. Pela legislação brasileira de defesa de concorrência, não existe nenhuma exceção que isente microempresas ou cooperativas de punição no caso de práticas anticompetitivas.

No caso de planos de saúde, formado por pequenas cooperativas de saúde, que empregam milhares de empreendedores em todo país, percebemos sanções constantes do CADE, porque as mesmas são consideradas da mesma forma que grandes empresas. Mais especificamente, ressaltese que o CADE já considerou a utilização de tabelas uniformes de sugestão de pre-

ços de consultas, muitas vezes indispensáveis ao tratamento por meio de cooperativas, prática anticompetitiva. Várias punições já foram aplicadas sobretudo a cooperativas locais da Unimed. Lembre-se que a Unimed é formada por pequenas cooperativas de diversos municípios. Outras instituições similares também são formadas pela associação de médicos ou dentistas, que concentram parte das suas atividades nas cooperativas médicas e outra parte atendendo em conjunto com convênios ou contratando direta e bilateralmente com particulares.

Pois bem, nas ocasiões em que cooperativas locais vinculadas à Unimed foram punidas, os órgãos brasileiros de defesa da concorrência tiveram de verificar se aquela cooperativa efetivamente impunha o uso da tabela aos médicos que a constituem e se ela possuía posição dominante no mercado relevante em questão. O importante é ressaltar que não existe na Lei nº 8.884/94 qualquer exceção específica para cooperativas ou para pequenas e médias empresas com o intuito de reduzir a insegurança jurídica na qual esses agentes econômicos se encontram quanto à aplicação de punições administrativas por infração à concorrência.

O cálculo da participação de uma empresa num mercado relevante não é tarefa trivial e, além disso, só é feito de maneira definitiva pelos órgãos de defesa da concorrência. Isso gera uma dificuldade de planejamento para aqueles agentes econômicos que não sabem até quando poderão, por exemplo, sugerir preços uniformes para, por exemplo, reduzir custos administrativos e de propaganda. Eles não saberão se o “mercado relevante” refere-se a toda uma região metropolitana (onde a empresa/cooperativa talvez não possua posição dominante) ou a um município (onde ela provavelmente terá 20% de participação). Enfim, ainda que em certos casos (como no de cartel) seja preciso realizar um controle estreito para garantir que a comunidade não se-

ria prejudicada por uma prática anticompetitiva, seria importante criar uma norma diferenciada especificamente para esse setor, ou ainda dispositivos legais mais apropriados poderiam ser acrescentados ao quadro normativo para beneficiar as cooperativas de profissionais liberais, informando claramente quais são as práticas que serão sempre proibidas e quais não serão. Apenas a título de exemplo, ressalte-se que na União Européia existe a figura da “isenção em bloco”, criada a partir da regulamentação da alínea 3 do artigo 5 do Tratado de Roma (atual artigo 81). Esse artigo dispõe que as punições previstas anteriormente (na alínea 1 daquele artigo) poderão não ser impostas:

“(…)A qualquer acordo, ou categoria de acordos, entre empresas; a qualquer decisão, ou categoria de decisões, de associações de empresas; e a qualquer prática concertada, ou categoria de práticas concertadas, que contribuam para melhorar a produção ou a distribuição dos produtos ou para promover o progresso técnico ou econômico, contanto que aos utilizadores se reserve uma parte equitativa do lucro daí resultante, e que:

- a. Não imponham às empresas em causa quaisquer restrições que não sejam indispensáveis à consecução desses objetivos;
- b. Nem dêem a essas empresas a possibilidade de eliminar a concorrência relativamente a uma parte substancial dos produtos em causa”.

Pois bem, foi com base nesse artigo que a Comissão Européia criou uma “isenção em bloco” para contratos de franquia, que, apesar de terem algumas práticas de exclusividade de distribuição passíveis de gerar preocupações concorrenciais, não terão a legislação antitruste aplicada sobre si. Existem outras disposições nesse sentido sobre, por exemplo, revendas de automóveis. Da mesma forma, a Comissão Européia tem utilizado uma doutrina *de minimis* na escolha

de quais práticas anticompetitivas investigará (ou deixará para serem investigadas pelas autoridades nacionais de defesa da concorrência). Em resumo, por meio dessa doutrina, a União Européia deixa claro que não irá, conforme o mercado relevante, empenhar-se na punição de empresas que detenham 5% ou 10% de um mercado relevante. Também nos Estados Unidos, país com uma legislação antitruste já centenária, existem várias isenções antitruste para beneficiar pequenas empresas.

Obviamente existem limites pelos quais os setores acima apontados devem se pautar para receber o benefício da isenção. O importante, para os fins da presente proposta, é deixar claro que, na União Européia e nos Estados Unidos, a sociedade civil, por meio de seus legisladores, tomou uma importante decisão política: a de que pequenas empresas devem ser beneficiadas por não poderem ser comparadas às grandes empresas (que podem pagar caríssimos advogados especializados em defesa da concorrência); de que o funcionamento delas deve ser facilitado (até porque, como se sabe, as pequenas e médias empresas são as grandes responsáveis pela manutenção do nível de emprego). Em face de todas essas razões, e em prol do pleno emprego na sociedade, talvez seja o momento de o Brasil tomar essa mesma decisão política.

*c) Associação de empresas para garantir previdência privada*

O noticiário vem divulgando a grande mobilização nacional pela reforma do regime geral e do regime próprio de previdência social, a fim de propiciar aos indivíduos uma aposentadoria mais digna. A reforma motivada pela crise do sistema previdenciário irá modificar as regras para obtenção de benefícios. O tema é tratado pela Constituição Federal de 1988, art. 201 e 202, Lei Complementar nº 109, de maio de 2001, e por normas regulamentadoras. Atualmente, existem dois sistemas de previdência privada: a previdência aberta, ofe-

recida por instituições financeiras, como bancos e seguradoras, disponível para qualquer interessado, e a previdência fechada, oferecida por empresas, órgãos, instituições, associações a seus empregados, servidores ou associados, como por exemplo a Previ e a Petrus. A maior parte desses fundos fechados de previdência complementar existem desde os anos 70 e hoje são os maiores responsáveis pela formação da poupança interna brasileira.

Os empreendedores de micro e pequeno porte podem ser beneficiados mediante um tratamento jurídico mais favorável. Atualmente, não podem participar sozinhos dos sistemas de previdência complementar fechados e os sistemas de previdência privada abertos são em muitos casos por demais caros, em virtude dos valores cobrados pelas taxas de administração dos grandes bancos e seguradoras.

Uma alternativa vislumbrada na Lei Complementar nº 109/2001 seria a utilização, por parte de empresas de micro e pequeno porte, do instituto da instituição de planos, previsto no art. 31<sup>13</sup> da referida lei e na Resolução do Conselho de Gestão da Previdência Complementar – órgão normativo do sistema fechado de previdência complementar – nº 12 CGPC/MPAS<sup>14</sup>. No entanto, são também prejudicados porque não podem aportar recursos em benefícios aos seus funcionários, como os resultantes de negociações coletivas, como em acordos coletivos de trabalho, nos quais a classe patronal aumentaria os recursos contribuídos por seus trabalhadores, da mesma forma como fazem as empresas.

Uma saída viável seria a possibilidade de permitir que um grupo de microempresas se unissem e celebrassem convênio de adesão com um fundo de previdência privado, por intermédio de entidades de classe, sindicatos ou associações laborais. Tal alternativa tem sido reforçada após 2001, sobretudo com a discussão de uma possível reforma previdenciária. Tal opção viabilizaria ganhos importantes, com a econo-

mia das taxas de administração de bancos, havendo melhores possibilidades de constituírem um futuro mais tranqüilo a seus funcionários e possibilitando também a contribuição patronal. No entanto, tal opção ainda não é possível na legislação brasileira, pois a Resolução nº 12 CGPC/MPAS estabelece que o número mínimo de pessoas para constituírem um fundo é de pelo menos mil associados<sup>15</sup> – o que é muito elevado. Ainda que haja a união de diversas microempresas, em poucos casos se atingiria o mínimo legal. A melhor alternativa parece ser a redução do número mínimo de participantes dos fundos para 100 membros, o que viabilizaria iniciativas de sindicatos específicos, dentro de suas realidades. Em fevereiro de 2003, a comissão que analisa a reforma do sistema previdenciário acordou em abaixar esse número para 500 membros, o que ainda pode ser reduzido.

A mudança da legislação depende de negociação política no Poder Executivo, porque não precisa ser aprovada pelo Congresso Nacional. A matéria é atualmente de competência do Conselho de Gestão da Previdência Complementar, cuja Resolução nº 12 rege o tema. Importa ressaltar ainda que a antiga legislação permitia a constituição de entidades fechadas, com um número menor de membros<sup>16</sup>, o que foi elevado a partir desta resolução de 2002.

Além da possibilidade de associar-se com um menor número de membros, deve-se também possibilitar aos micro e pequenos empreendedores a contribuição aos planos de previdência privada de seus funcionários. Tal possibilidade abre um leque maior de opções quando das negociações coletivas de trabalho, sobretudo porque os benefícios concedidos para previdência privada podem ser abatidos no imposto de renda, até um determinado limite. No entanto, atualmente a mesma Resolução nº 12 proíbe que outras pessoas além dos beneficiados contribuam para o plano<sup>17</sup>.

#### *d) Incubadoras de cooperativas*

As incubadoras de cooperativas já existem no Brasil. Atualmente, elas representam um número pouco expressivo, a partir de iniciativas de universidades como a CO-PPE da Universidade Federal do Rio de Janeiro, de entidades religiosas como a *Cáritas*, da Igreja Católica, promovidas por Estados, como o Rio Grande do Sul.

No entanto, os números ainda são singelos. *Faltam zeros*. Desse modo, seria interessante aumentar os recursos e otimizar os programas ligados ao fomento das cooperativas tradicionais e às cooperativas de economia solidária<sup>18</sup>.

As entidades do sistema S em conjunto com outras entidades parceiras poderiam gerar um sistema semelhante, ajudando na educação eletrônica dos empreendedores e promovendo cursos para estímulo ao comércio eletrônico para vendas no Brasil e no exterior. Seria conveniente a utilização de um programa de computador que indicasse melhores alternativas de vendas e de exportação, calculasse tributos e ajudasse o microempreendedor a promover suas vendas. O trabalho associativo, incluindo diversos empreendedores, poderia contribuir para a redução de custos.

### *3. Associativismo solidário*

A diferenciação entre associativismo e cooperativismo é feita sobretudo pelos defensores da economia solidária. O associativismo é um conceito mais amplo, que envolve apenas pequenos produtores, não se admitindo nessa qualificação as cooperativas capitalistas de médias e grandes empresas. Também se considera a união de empreendedores com fins comuns, mas que não estão organizados sob a forma de uma cooperativa, ou porque não consideraram esta a melhor forma de se associarem, ou porque não tinham o número mínimo de vinte pessoas interessadas em se engajar numa pessoa jurídica, conforme previa a antiga norma em vigor.

Os princípios gerais seriam: posse coletiva dos meios de produção pelas pessoas que as utilizam para produzir; gestão democrática da empresa; repartição líquida entre os cooperadores por critérios aprovados após discussões entre todos; destinação do excedente anual por critérios acertados previamente entre os associados (SOUZA, 2000, p. 13).

A economia solidária foge às vezes também dos padrões gerais das cooperativas capitalistas, porque em muitos casos sua união consiste em uma luta contra o modelo liberal. Para tanto, raramente têm condições de iniciar suas atividades sem apoio de instituições públicas. No Brasil, a ajuda principal tem vindo de entidades de apoio, como sindicatos, entidades religiosas, organizações não-governamentais em muitos Estados.

Existem muitas formas de associações de economia solidária. As próprias empresas de participação podem ser consideradas como modelo, embora esse enquadramento possa ser discutido. De qualquer forma, encontramos modelos de incubadoras de associações de economia solidária que merecem ser estimuladas.

#### *a) Empresas de participação*

Uma outra forma de associativismo se faz por meio do incentivo à criação de empresas por associação, adquiridas por funcionários após um processo de falência. As empresas de participação podem ser criadas a partir de médias e grandes empresas, com a ajuda aos empregados, por meio de assistência jurídica, contábil, fiscal e principalmente de negociação para a aquisição e formatação de um modelo de gestão, controlado pelos próprios funcionários.

Ocorre que, na forma atual, a lei de falências não possibilita que os trabalhadores possam continuar produzindo, utilizando as estruturas e recursos da empresa por meio da constituição de cooperativas, até que se proceda à execução da massa falida.

Ou seja, o patrimônio da ex-empresa, via de regra, deteriora-se ou é deprecado.

ODA<sup>19</sup> relata que no ABC paulista há alguns casos em que os trabalhadores continuam produzindo, gerando atividades (trabalho) e renda (retiradas), além de contribuir para a recuperação do ciclo econômico local, regional etc. (tributos e impostos têm sido pagos, bem como outras atividades relativas à cadeia produtiva daquele produto/empresa).

Seria importante provocar uma alteração da lei de falências, advogando a possibilidade da ex-empresa servir à sua função social, concretizada em favor das cooperativas de funcionários que pretendam continuar tocando a atividade produtiva. Ao invés de a atividade ser desenvolvida pelo conselho de credores, como se prevê atualmente, a norma poderia prever a condução da gerência pelos funcionários, para uma maior homogeneidade de interesses, pensando em instrumentos para a proteção dos interesses dos credores.

A OCB e o Sebrae poderiam atuar mais nesse setor, a partir do trabalho conjunto com sindicatos industriais, para colaborar com apoio técnico e financeiro à formação e gestão da associação de empregados para evitar a perda do emprego e de unidades produtivas. Trata-se de promover o estímulo a novos empreendedores, com pouco ou nenhum capital, mas com experiência de atuação em uma empresa. Ainda que se trate da gestão de uma média empresa, o empreendimento merece a atenção dos órgãos públicos, pois, *grosso modo*, trata-se de uma forma de associativismo de microempreendedores, embora a forma jurídica seja diferente das cooperativas.

#### *b) Incubadoras de associações de economia solidária*

As incubadoras de cooperativas ou associações de economia solidária são diferentes porque se pretende formar uma associação, que nem sempre envolve a criação de uma cooperativa e em geral precisa

do aporte de recursos para iniciar as atividades. No Brasil, as universidades têm sido importantes atores para a consolidação dessas cooperativas, como a Universidade Federal do Rio de Janeiro, a Universidade de Brasília, a Universidade Federal de Viçosa, a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, a Universidade Federal de Santa Catarina, entre várias outras.

O objetivo é desenvolver formas associativas, que não consistem necessariamente nos tradicionais modelos societários cooperativistas. A própria criação de arranjos produtivos locais para empreendedores de menor renda é um exemplo a ser desenvolvido.

As instituições de fomento ao empreendedorismo já trabalham sobre o estímulo desse setor, mas uma abordagem mais pragmática, com vista no desenvolvimento local – entendido como expansão das liberdades individuais e coletivas –, deveria ser repensada. A criação de certificações de origem, selos de qualidade, com o intuito de reforçar os instrumentos de viabilização da economia solidária, é indispensável. Ressalta-se que a economia solidária encontra seus consumidores na divulgação dos selos que informam que o produto vem de uma comunidade tradicional, de uma região geográfica pobre, da não-utilização de crianças na fabricação, e por isso a certificação é importante.

Além do trabalho a ser realizado junto à organização e criação de instrumentos de comercialização e divulgação dos produtos da economia solidária, deve-se também estimular o acesso a mercados consumidores. Para tanto, a própria promoção da idéia do consumo de produtos oriundos da economia solidária frente à população é uma das primeiras iniciativas a serem adotadas. Outra iniciativa é procurar mercados já conscientes da importância dos produtos da economia solidária, no Brasil e no exterior, construindo pontes para a expansão das trocas regionais e internacionais.

#### 4. Conclusões

O desenvolvimento do associativismo é de extrema importância para o desenvolvimento de empreendedores com menos recursos. Constitui em muitos casos a única alternativa viável para o acesso à formalidade e ao desenvolvimento local. Traçamos acima algumas rápidas análises legislativas e de políticas públicas que podem ser adotadas para o desenvolvimento desse setor, principalmente no tocante às cooperativas de saúde, crédito, previdência privada, incubadoras de cooperativas, empresas de economia solidária e incubadoras de economia solidária. Algumas são passíveis de serem adotadas com menos esforços, outras exigem mais recursos.

De qualquer forma, consideramos que o setor merece estar entre as prioridades do desenvolvimento nacional, a partir do estímulo direcionado para a criação e fortalecimento de cooperativas de micro e pequenos empreendedores, principalmente do setor informal.

#### Notas

<sup>1</sup> Para aqueles que desejarem ir diretamente à discussão de temas, avançar para o ponto 1.2.

<sup>2</sup> Ver Decreto 22.239, de 19 de dezembro de 1932.

<sup>3</sup> No Nordeste, por exemplo, entre 1960 e 1980, reduziu-se de 144 mil para 6100 associados. *E hoje?* (PINHO, 1980, p. 31).

<sup>4</sup> Fonte: OCB. Estatísticas de dezembro de 2001.

<sup>5</sup> Fonte: OCB. Estatísticas de dezembro de 2001.

<sup>6</sup> Fonte: OCB. Banco de Dados de 1999.

<sup>7</sup> Recentemente, essas cooperativas têm visto seu papel deturpado e são utilizadas como formas de as empresas não pagarem os encargos sociais dos seus funcionários, o que constitui atividade ilegal. Esse ponto será desenvolvido na segunda parte deste estudo.

<sup>8</sup> Diva B. PINHO (1980, p. 13) relata: “Alguns exemplos tomados ao acaso servem para evidenciar a desigualdade de tratamento: para a concessão de empréstimo à cooperativa exige-se aval dos diretores, enquanto à empresa capitalista basta oferecer bens como garantia; incentivos concedidos à pesca, reflorestamento ou outras atividades agrícolas beneficiam as sociedades anônimas, mas não as cooperativas; qualquer sociedade capitalista pode funcionar

desde que devidamente registrada na Junta Comercial, ao passo que as cooperativas precisam enfrentar ainda toda a burocracia de outro registro no respectivo órgão normativo”.

<sup>9</sup> Índices superiores a 100% são possíveis quando vários cidadãos integram diferentes cooperativas.

<sup>10</sup> Art 4º da Lei nº 5.764/75.

<sup>11</sup> “Art. 1.094. São características da sociedade cooperativa:

I - variabilidade, ou dispensa do capital social; “

<sup>12</sup> Trata-se de uma cooperativa de crédito criada para atender produtores agrícolas das regiões Sul e Centro-Oeste. Atualmente o Sistema Cresol é composto por sessenta e nove cooperativas, numa área de abrangência geográfica de 192 municípios nos estados de Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul. Hoje, são mais de 25 mil e 700 associados (CRESOL, 2003).

<sup>13</sup> “Art. 31. As entidades fechadas são aquelas acessíveis, na forma regulamentada pelo órgão regulador e fiscalizador, exclusivamente:

I - aos empregados de uma empresa ou grupo de empresas e aos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, entes denominados patrocinadores; e

II - aos associados ou membros de pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial, denominadas instituidores.

§ 1º As entidades fechadas organizar-se-ão sob a forma de fundação ou sociedade civil, sem fins lucrativos.

§ 2º As entidades fechadas constituídas por instituidores referidos no inciso II do *caput* deste artigo deverão, cumulativamente:

I - terceirizar a gestão dos recursos garantidores das reservas técnicas e provisões mediante a contratação de instituição especializada autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil ou outro órgão competente;

II - ofertar exclusivamente planos de benefícios na modalidade contribuição definida, na forma do parágrafo único do art. 7º desta Lei Complementar.

§ 3º Os responsáveis pela gestão dos recursos de que trata o inciso I do parágrafo anterior deverão manter segregados e totalmente isolados o seu patrimônio dos patrimônios do instituidor e da entidade fechada.

§ 4º Na regulamentação de que trata o *caput*, o órgão regulador e fiscalizador estabelecerá o tempo mínimo de existência do instituidor e o seu número mínimo de associados.

<sup>14</sup> Art. 2º Considera-se Instituidor a pessoa jurídica de caráter profissional, classista ou setorial, que oferecer plano de benefícios previdenciários aos seus associados.

Parágrafo único. Poderão ser Instituidores:

I - os conselhos profissionais e entidades de classe nos quais seja necessário o registro para o exercício da profissão;

II - os sindicatos, as centrais sindicais e as respectivas federações e confederações;

III - as cooperativas que congreguem membros de categorias ou classes de profissões regulamentadas;

IV - as associações profissionais, legalmente constituídas;

V - outras pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial, não previstas nos incisos anteriores, desde que autorizadas pelo órgão fiscalizador. “(...)

<sup>15</sup> Resolução 12 CGPC/ MPAS: art. 4º “O Instituidor que requerer a constituição de EFPC deverá comprovar que:

I - congrega, no mínimo, mil associados ou membros de categoria ou classe profissional, em seu âmbito de atuação;”

<sup>16</sup> Ver Resolução nº 1 MPAS/CPC, de 9 de outubro de 1978, artigo 45, que vigorou até a revogação da Lei 6.435, com a Lei Complementar 109/2001.

<sup>17</sup> Resolução nº 12 CGPC/ MPAS: art. 10. “O plano de benefícios deverá ser estruturado na modalidade de contribuição definida e manterá esta característica durante a fase de percepção de renda.

§ 1º O plano de benefícios será custeado, exclusivamente, pelo participante.”

<sup>18</sup> Outra forma de incubação de empresas são as incubadoras virtuais, utilizadas na Espanha, a exemplo da Barcelona Activa, uma agência da prefeitura da cidade de Barcelona. A entidade tem uma incubadora física e uma virtual. A incubadora virtual consiste no provimento de cursos de informática para que os empreendedores possam utilizar os computadores em benefício de seus negócios, indo além do tradicional uso doméstico. Eles ensinam a um custo reduzido como fazer uma página eletrônica, receber e efetuar pedidos, gerenciar estoques por *internet*. Se houver maiores barreiras psicológicas para aprender a utilizar o computador, o sistema pode financiar a realização de *homepages* e auxílio ao comércio eletrônico em favor dos integrantes.

<sup>19</sup> Contatos por *internet* com Nilson Tadashi ODA, do DIEESE-ABC.

## Bibliografia

BITTENCOURT, G. A. Sistema Cresol de cooperativas de crédito rural: uma experiência de economia solidária entre os agricultores familiares. In: SINGER, P.; SOUZA, A. R. (Org.). *A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego*. São Paulo: Economia Contexto, 2000. 360 p.

CRESOL. Disponível em: <<http://www.cresol.com.br/pgflash.htm>>. Acesso em: 3 fev. 2003.

ODA, N. T. Sindicato e cooperativismo: os metalúrgicos do ABC e a Unisol Cooperativas. In: SINGER, P.; SOUZA, A. R. (Org.). *A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego*. São Paulo: Economia Contexto, 2000. 360 p.

PINHO, D. B. *Reavaliação do cooperativismo brasileiro*. 2. ed. São Paulo: [s. n.], 1980.

SINGER, P. Políticas de apoio à economia solidária. *Revista Sebrae*, n. 7, p. 111, nov./dez. 2002.

SOUZA, A. R. Um instantâneo da economia solidária. In: SINGER, P.; SOUZA, A. R. (Org.). *A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego*. São Paulo: Economia Contexto, 2000. 360 p.