XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL I

EVERTON DAS NEVES GONÇALVES

ALESSANDRA VANESSA TEIXEIRA

OSVALDO AGRIPINO DE CASTRO JUNIOR

Copyright © 2022 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direito, economia e desenvolvimento econômico sustentável I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Alessandra Vanessa Teixeira; Everton Das Neves Gonçalves; Osvaldo Agripino de Castro Junior. – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-632-1
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito. 3. Economia e desenvolvimento econômico sustentável. XXIX Congresso Nacional do CONPEDI Balneário Camboriu - SC (3: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL I

Apresentação

Apresentação XXIX CONPEDI/ Balneário Camboriú, SC; 08/12/2022.

Neste mês de dezembro de 2022 realiza-se o XXIX CONPEDI em Balneário Camboriú, belíssima cidade litorânea de Santa Catarina. Ainda que enfrentando os resquícios do avassalador vírus da COVID-19 e das recentes enchentes que assolaram estradas e áreas residenciais; respiram-se, agora, ares de renovação, até porque, para além dos esforços vacinais e das correntes de solidariedade do povo catarinense, experienciou-se, mais uma vez, a força da democracia brasileira conforme os pleitos realizados neste último quartel de 2022. Entre a vontade de uns e outros, permanece o Brasil vitorioso pelo respeito às suas Instituições e à vontade popular. E, assim, chega-se ao término de 2022 enfatizando-se o pensamento acadêmico, mormente como, aqui, apresentam-se os trabalhos de excelente qualidade inscritos no GT Direito Economia e Desenvolvimento Econômico Sustentável (DEDES1). Nesta edição apresentam-se os artigos que haverão de suprir os repositórios dos anais do Evento CONPEDI e de suas revistas e livros. É a produção acadêmica de vanguarda que contribui sobremaneira com o desenvolvimento do amado Brasil. Os articulistas transitam sobre variados temas de suma importância para a dinamização do necessário desenvolvimento em busca de novos espaços para inclusão social, para a alteridade, para a percepção do outro, na Política, na Economia, na Sociologia e no Direito Pátrio.

Há de se destacar, também o esforço das Universidades Locais como a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e a Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI) para realização do CONPEDI

Convida-se, assim, a todos (as) para que, em meio à apreciação das belas paragens e paisagens de Itajaí, Porto Belo, Bombinhas e Balneário Camboriú, acompanhem-se tão distintos trabalhos acadêmicos que ora se apresentam:

O DIREITO ECONÔMICO TRIBUTÁRIO E A TEORIA DA TRIBUTAÇÃO ÓTIMA: A CONCILIAÇÃO ENTRE EFICIÊNCIA E EQUIDADE, de autoria de Everton Das Neves Gonçalves, Joana Stelzer e João Victor Szpoganicz Junckes; tratando os tributos como potentes estímulos ao comportamento humano sendo capazes de (des) incentivar

determinadas condutas. A pesquisa analisa especial objeto do Direito Econômico Tributário, qual seja, a Teoria da Tributação Ótima e sua possibilidade para conciliar eficiência e equidade, mormente, sob a orientação do Princípio da Eficiência Econômico-Social (PEES).

O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ECONÔMICO-SOCIAL E A FUNÇÃO ECONÔMICO-REGULATÓRIA DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL elaborado por Everton Das Neves Gonçalves, Joana Stelzer e Thyago de Pieri Bertoldi,

investigando as principais críticas quanto à utilização da contratação pública como instrumento de política econômica no Brasil e a existência de critério(s) hermenêutico(s) para sua implementação; ainda, segundo o Princípio da Eficiência Econômico-Social (PEES), tão adequado para balizar as políticas públicas horizontais, acessórias ou secundárias promovidas por meio das contratações públicas, minimizando as críticas ao uso da função regulatória das compras públicas.

O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO NA PERSPECTIVA DO CAPITALISMO HUMANISTA: UMA ANÁLISE FRENTE AO SISTEMA ECONÔMICO DE RACIONALIDADE NEOLIBERAL escrito por Giana Pante, Alessandra Vanessa Teixeira e Karen Beltrame Becker Fritz, apresentando o estudo do capitalismo a partir dos fundamentos dos direitos humanos, reconhecendo a influência perversa da razão neoliberal como grande desafio, porque não há como negar que o Sistema Capitalista, enquanto fundamento da Ordem Econômica, deixa transparecer a existência de forma válida de desenvolvimento. Avalia os principais pontos que levam o Sistema Capitalista a ser desvirtuado dos fundamentos econômicos e sociais constantes na Carta Política Brasileira, dentro da Teoria do Capitalismo Humanista e do conceito de desenvolvimento, principalmente no que tange ao modo de manifestação dos Direitos Humanos e fundamentais.

O EFEITO DA REVISÃO DA TAXA DE JUROS PELO PODER JUDICIÁRIO GAÚCHO NO MERCADO DE CRÉDITO elaborado por Pedro Alexandre Bergman Zaffari, Karen Beltrame Becker Fritz e Alessandra Vanessa Teixeira destaca que a quantidade de ações revisionais em solo gaúcho passou a números elevados, chegando ao ponto de o Tribunal de Justiça ter Câmaras especializadas no julgamento dessa espécie de demanda. Assim, o artigo analisa as implicações da interferência do Poder Judiciário na limitação da taxa de juros de contratos bancários sob o prisma do Direito Econômico e a potencial chance do aumento das referidas taxas cobradas pelo mercado e o enrijecimento de regras para a concessão de crédito bancário.

RESPONSABILIDADE PENAL DA PESSOA JURÍDICA NA ECONOMIA SUSTENTÁVEL de autoria de Charliane Patrícia Vieira Galdino e Ana Lenira Ribeiro Coutinho Maia que explicam ser a responsabilidade penal das pessoas jurídicas questão polêmica na doutrina criminal destacando a prevalência da Teoria da Realidade, que entende que as pessoas coletivas não só existem legalmente, mas também têm vontade jurídica própria, conforme artigos 173 § 5° e 225 § 3° da Constituição da República Federativa do Brasil.

A CONSTITUIÇÃO DE CONSÓRCIOS APARENTES COMO INSTRUMENTO DE CARTELIZAÇÃO NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS: A TÉCNICA DO SCREENING PODE SER ÚTIL PARA SUA DETECÇÃO E DISSUASÃO? escrito por Fabiano Teodoro de Rezende Lara, Pedro Henrique Chadid de Oliveira e Elisa Santos Coelho Sarto, destacando que as práticas anticoncorrenciais nos processos de compras públicas vêm sendo objeto de maior atenção por parte dos Órgãos e Agências de Defesa da Concorrência e combate à corrupção. O artigo tem como objeto a avaliação da eficácia da técnica de screening nas licitações públicas como instrumento de detecção e dissuasão de colusões ilícitas (cartelização) entre concorrentes diretos através de consórcios aparentes, usando a metodologia científica da Teoria dos Jogos.

A CORREÇÃO MONETÁRIA - REFLEXOS NAS RELAÇÕES JURÍDICAS INTERNACIONAIS E O CUSTO DE TRANSAÇÃO de autoria de Fernando Rangel Alvarez dos Santos, Lucas Baffi Ferreira Pinto e Valter da Silva Pinto; investiga os reflexos da correção monetária nas relações jurídicas internacionais, bem como, descreve a trajetória do fenômeno inflacionário e a inserção da correção monetária em outros países.

CONSTITUCIONALISMO, DEVER DE TRIBUTAR E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL elaborado por Claudinei Ferreira Moscardini Chavasco e Heroana Letícia Pereira em que debatem acerca da relação entre o Direito ao Desenvolvimento Sustentável e o Paradigma Constitucional relacionando a Agenda 2030 com a adoção de viés decisório voltado a beneficiar tanto as dimensões Econômicas e sociais como, ambientais. Segue a tese de Casalta Nabais sobre o conceito de Estado Fiscal, sob o enfoque da ideia, da construção de uma sociedade livre, justa e solidária que deve estar associada à opção de custear as necessidades financeiras do Estado por meio de tributos.

LEI DE LIBERDADE ECONÔMICA E O PROTAGONISMO PRINCIPIOLÓGICO: UMA LEI NECESSÁRIA OU APENAS UMA REAFIRMAÇÃO DOS PRECEITOS CONSTITUCIONAIS? elaborado por Fabiane Aparecida Soares Da Silva Lucena e Daniel Firmato de Almeida Gloria; propondo reflexão sobre a Lei nº 13.874/2019, oriunda da

medida provisória nº 881/2019, que instituiu a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, concluindo que a mesma amplifica preceitos elementares ainda não materializados oportunizando ambiente próspero para o desenvolvimento econômico.

MERCADO DE CAPITAIS DIGITALIZADO E O CONTROLE JUDICIAL escrito por Marcelo Lucca enfatizando que, a partir da Indústria 4.0, o Mercado de capitais tornou-se completamente digitalizado, com aumento da circulação de bens e serviços por meio eletrônico. A digitalização tornou-se processo disruptivo que transformou os mercados de capitais globais onde, fruto da incursão de novas ferramentas tecnológicas e plataformas de negociação, o dinamismo e o volume transacional aumentaram, contribuindo para o seu desenvolvimento e necessitando aprofundamento em suas análises e impactos, tanto no meio econômico como econômico.

OS DESAFIOS DO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO DEPOIS DA EXPANSÃO MUNICIPAL DA DÉCADA DE 1990 E A SUSTENTABILIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS escrito por Janaína Rigo Santin e Anna Gabert Nascimento, discutindo o déficit encontrado nas contas municipais, tendo como marco temporal a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a qual elevou o status dos Municípios a Ente Federativo, garantindo, a Estes, competências e receitas próprias. Os autores chamam a atenção para o fato de que, em mais de 30 anos de vigência da Carta Constitucional Pátria, verificam-se situações de insustentabilidade das contas municipais, causadas por um federalismo tributário injusto, decorrente da parca distribuição de recursos para que os Municípios possam fazer frente a todas as atribuições a eles destinadas.

POLÍTICAS PÚBLICAS E O CRESCIMENTO ECONÔMICO DE ESTADO NA PERSPECTIVA DA SOCIEDADE DE RISCO de autoria de João Gabriel Lima Costa que alude ao fato de que o Estado Brasileiro tem alcançado, nos últimos anos, crescentes superávits econômicos, viabilizados, em grande parte, pelas ações de Governo, também denominadas de políticas públicas, que impulsionam a geração de emprego e fomentam efusivamente a iniciativa privada. O autor trabalha a Sociedade de Risco e o rompimento pragmático do Estado tão somente progressista-econômico para a visão consequencialista do capital, na tentativa de prevenir, mitigar ou até mesmo remediar os efeitos da assolação que estas políticas causam no presente e future, identificando os reflexos da atual economia do Brasil a partir da utilização dos recursos naturais, relacionando a modernização reflexiva na ótica da sociedade de risco e avaliando a reflexividade do risco nas políticas públicas de desenvolvimento econômico.

Portanto, como se vê; tratam-se de pesquisas variadas e amplas para, em perspectiva jurídico-econômica, evidenciarem o desenvolvimento como ultima ratio do Direito Econômico a disciplinar a vida dos agentes econômicos. Apraz, pois, convidar a todos e todas para degustarem de leitura técnica de qualidade e para que se divulguem, assim, os necessários estudos de Direito Econômico próprios da qualidade que sempre se vê no selecionado grupo de articulistas do GT DEDES no CONPEDI.

REGIMES JURÍDICOS DO COOPERATIVISMO E DA ECONOMIA SOLIDÁRIA: CRITÉRIO DE EQUIDADE PARA NORMAS PROMOCIONAIS

LEGAL REGIMES OF COOPERATIVISM AND SOLIDARITY ECONOMY: EQUITY CRITERIA FOR PROMOTIONAL NORMS

Robson Fernando Sebold [1]
Marlene Kempfer [2]

Resumo

A pesquisa apresenta a relação entre o cooperativismo e a economia solidária com ênfase nos pilares dos regimes jurídicos dispostos na Lei n° 5.764/1971 e no Projeto de Lei n° 6.606 /2019. Constata-se que economia solidária e cooperativismo, apesar da proximidade, especialmente histórica, não se confundem. Têm em comum a autogestão pautada na democracia participativa e norteada por valores da solidariedade, equidade e cooperação. O movimento do cooperativismo se organiza sob a forma jurídica da sociedade cooperativa e muitas delas distanciaram-se dos ditames da economia solidária que inclui outros empreendimentos coletivos, tais quais, associações, clubes de troca e grupos informais. Esta realidade jurídica expõe a possibilidade de se estabelecer distintos regimes jurídicos para avaliar quais empreendimentos, de fato, por critério de equidade, poderiam ser incluídos entre as prioridades do Estado brasileiro para estimular, por meio de normas promocionais, o setor da economia solidária de que trata o PL 6.606/2019, cujos fundamentos são de contribuir para o desenvolvimento socioeconômico inclusivo e emancipatório.

Palavras-chave: Cooperativismo, Economia solidária, Regime jurídico, Normas promocionais

Abstract/Resumen/Résumé

The research presents the relationship between cooperativism and the solidarity economy with an emphasis on the pillars of the legal regimes provided for in Law No. 5.764/1971 and in Bill No. 6.606/2019. It appears that solidarity economy and cooperativism, despite the proximity, especially historical, should not be confused. They have in common self-management based on participatory democracy and guided by values of solidarity, equity and cooperation. The cooperativism movement is organized under the legal form of the cooperative society and many of them have distanced themselves from the dictates of the solidarity economy that includes other collective enterprises, such as associations, exchange clubs and informal groups. This legal reality exposes the possibility of establishing different

[1] Mestrando no Programa de Mestrado e Doutorado em Direito Negocial da UEL – Universidade Estadual de Londrina. Advogado.

[2] Docente no Programa de Mestrado e Doutorado em Direito Negocial da UEL – Universidade Estadual de Londrina. Doutora em Direito do Estado pela PUC/SP.

legal regimes to assess which undertakings, in fact, by the criterion of equity, could be included among the priorities of the Brazilian State to stimulate, through promotional norms, the sector of the solidarity economy of which deals with Bill No. 6.606/2019, whose foundations are to contribute to inclusive and emancipatory socioeconomic development.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Cooperativism, Solidarity economy, Legal regime, Promotional norms

INTRODUÇÃO

Tramita no Congresso brasileiro o Projeto de Lei nº 6.606/2019, que dispõe sobre a Política Nacional de Economia Solidária e os empreendimentos econômicos solidários. A urgente aprovação é anseio pois poderá contribuir para realizar objetivos fundamentais constitucionais, tais quais, o de construir uma sociedade solidária, a redução das desigualdades e oportunidades de geração de emprego e trabalho. O citado projeto de lei, sem similar, visa *"fomentar a economia solidária e assegurar o direito ao trabalho associado e cooperativado"* (art. 1º), conforme a competência prevista no art. 174, § 2º, da CF/88, segundo o qual: *"A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo"*.

O Brasil conta com a Política Nacional de Cooperativismo e com um regime jurídico das sociedades cooperativas, na forma da Lei nº 5.764/1971. No entanto, é possível afirmar que o regime jurídico introduzido para o cooperativismo há mais de cinquenta anos, apesar da proximidade com o regime do PL 6.606/2019, por ser norteado pela autogestão, solidariedade e cooperação, não se confundem. Neste contexto o desafio da pesquisa é estabelecer a relação entre o cooperativismo e a economia solidária e o regime jurídico de ambos, com vistas a justificar as normas promocionais de incentivo, em um contexto de crise fiscal, para priorizar o setor econômico que de fato possibilita a inclusão socioeconômica.

Para tal desiderato fez-se considerações sobre o surgimento do cooperativismo e da economia solidária, ocupa-se do diálogo entre os valores e os princípios que lhes são inerentes, diferencia-se a sociedade cooperativa e o empreendimento econômico solidário, para analisar a importância das normas promocionais que irão compor políticas públicas em favor da solidariedade e da igualdade material. Entre outros, estes são valores fundamento para alcançar emancipação humana e justiça social.

O método da pesquisa é o dedutivo e parte do estudo bibliográfico centrado em autores que tratam do cooperativismo e a economia solidária. Fez-se a pesquisa exploratória para aproximação e particularização desses conceitos, levando em conta seu desenvolvimento histórico, seus valores e seus princípios, para se fazer o exame dos regimes jurídicos de tais movimentos.

1 COOPERATIVISMO E ECONOMIA SOLIDÁRIA: SURGIMENTO E DUALIDADE

O capitalismo prima pela eficiência e pela proeminência individual a partir da

competição, da capacidade de cada um, ainda que em detrimento dos outros. A exclusiva meritocracia deste sistema econômico aponta para o risco, cada vez maior, da exclusão socioeconômica geracional, conforme enfatiza Paul Singer[1] (2002, p. 8): *"os ganhadores acumulam vantagens e os perdedores acumulam desvantagens nas competições futuras"*, que acabam *"legadas de pais para filhos e para netos"*. Esta, entre outras realidades, justifica a intervenção do Estado a fim de possibilitar oportunidades de acesso e permanência no domínio econômico para iniciativas de emancipação socioeconômica que, em coexistência, possam combater as mais graves externalidades negativas do capitalismo tradicional.

Diante deste desafio é que se erguem movimentos com o ideário do cooperativismo e da economia solidária. Têm por pauta a cooperação entre pessoas no exercício da atividade econômica, a autogestão, a propriedade comum e a distribuição equitativa do capital. São caminhos importantes porque priorizam a solidariedade, igualdade, a dignidade e o respeito entre seus membros que se observa a partir do seu modelo de gestão.

O trabalho cooperativo e a união de bens com o uso comum da propriedade já existiam na antiguidade, provavelmente desde a aparição do homem, visando a sobrevivência do grupo e a ajuda mútua, num processo de evolução humana (MIRANDA, 2017, p. 27). Mas foi no século XIX que nasceu o cooperativismo como um movimento contra-hegemônico capitalista em busca de outras formas de renda e de sobrevivência digna, quando os marginalizados se organizaram e criaram novos sistemas baseados na confiança, na cooperação e na solidariedade (SINGER, 2002).

> Diante do liberalismo econômico, do socialismo marxista e dos movimentos paralelos que sustentam o poder compensatório como fórmula integradora, o cooperativismo surge como reação à barbárie instaurada pela Revolução Industrial. Mostra-se como a ferramenta capaz de devolver ao homem a independência e a liberdade, por meio da conjunção harmônica que o trabalho comum e a solidariedade supõem para a busca do bem-estar social e até da própria paz mundial. (MIRANDA, 2017, p. 55, tradução nossa)[2]

Em 1817, o industrial inglês Robert Owen, em alternativa à mera distribuição de recursos, sugeriu que estes fossem investidos em terras para que as pessoas pudessem trabalhar e produzir sua própria subsistência (Aldeais Cooperativas), e os excedentes seriam

---

[1] Graduou-se em economia e doutorou-se em sociologia. Foi professor na Universidade de São Paulo e pesquisador da economia solidária. Ex-Secretário Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego no período de 2003 a 2016. Nasceu em Viena, Áustria, em 24 de março de 1932, e faleceu em São Paulo, em 16 de abril de 2018. (INSTITUTO PAUL SINGER, 2022)

[2] "Frente ao liberalismo económico, al socialismo marxista, y movimientos paralelos que sostienen como fórmula integradora el *poder compensador*, el Cooperativismo surge como reacción contra la barbárie instauradora por la Revolución Industrial. Se muestra como la herramienta capaz de devolver la independência y libertad al hombre, a través de la armónica conjunción que supone el trabajo común y la solidaridad para la búsqueda del bien estar social e incluso de la propria paz mundial."

trocados entre aldeias. Esta iniciativa avançou para várias aldeias cooperativas e outras iniciativas de modelos associativos de ajuda mútua, ainda imaturos, tais quais os armazéns, de produção cooperativa e de operários. A partir dessas sementes do cooperativismo foi formalmente fundada, em 21 de dezembro de 1844, na Inglaterra, por 28 operários, a mãe de todas as cooperativas, a Sociedade Equitativa dos Pioneiros de Rochdale. "Seus humildes fundadores mostraram-se capazes de utilizar os frutos da experiência passada, bem como selecionar e sistematizar as regras fundamentais que as cooperativas adotam desde então" (MIRANDA, 2017, p. 60, tradução nossa)[3]. Tinha por objetivo viabilizar o consumo por meio de compras em comum a preços menores e vendas em comum a preços maiores. Este marco do cooperativismo se desenvolveu de forma vigorosa em toda a Europa, disseminando-se para o resto do mundo (SINGER, 2002).

Segundo Locatel e Lima (2018, p. 4), *"o caráter contraditório e perverso da acumulação do capital reforçou o processo gradativo de socialização da produção, no qual os trabalhadores viam no movimento cooperativo, de base socialista, a possibilidade não mais utópica, mas concreta para a sua emancipação"*. Era, portanto, uma nova forma de atuação, com novos arranjos produtivos, embasada na autogestão, onde o fator humano e social prevalecia sobre o objetivo lucrativo e onde o lucro não beneficiava um único proprietário, mas todos os trabalhadores.

Trilhando um caminho similar, na segunda metade do século XX, diante do aumento do desemprego, da informalidade e da concentração de riquezas advindas de uma nova crise capitalista, emergiu, primeiro na Europa e depois, também, na América do Norte e na América Latina, o movimento da economia solidária, a partir de "uma série de iniciativas para salvar ou criar empregos, através de empresas autogeridas pelos próprios trabalhadores" e que "trouxeram uma nova visão do social, da sua relação com o econômico e da relação do homem com o meio ambiente" (LECHAT, 2002, p. 3), reascendendo os valores do cooperativismo. No Brasil, a partir da década de 90, quando o país sofria uma forte recessão econômica, com inflação bastante elevada, sem recursos para investimentos e políticas públicas, também passa a ser compreendido e estudado como uma solução efetiva de combate à desigualdade e ao desemprego (LECHAT, 2002), tal qual em outros países da América do Sul, iniciando-se pelo Chile e conquistando espaços na Argentina, Bolívia, Equador e Colômbia (SILVA; SILVA, 2022).

Diante de mais uma das crises do sistema capitalista, o movimento da economia

[3] "Sus humildes fundadores tanto de han mostrado capaces de emplear los frutos de la experiencia pasada como también de seleccionar y sistematizar las normas fundamentales que adoptan desde entonces las cooperativas".

solidária veio com foco no ser humano, na cooperação e na solidariedade, incluindo o respeito ao meio ambiente. Era a esperança para as pessoas encontrarem uma forma de sobrevivência, de reduzir os defeitos do sistema capitalista. Acerca da economia solidária, Paul Singer (2002, p. 10) afirma:

> A economia solidária é outro modo de produção, cujos princípios básicos são a propriedade coletiva ou associada do capital e o direito à liberdade individual. A aplicação desses princípios une todos os que produzem numa única classe de trabalhadores que são possuidores de capital por igual em cada cooperativa ou sociedade econômica. O resultado natural é a solidariedade e a igualdade, cuja reprodução, no entanto, exige mecanismos estatais de redistribuição solidária da renda.

Ainda, de acordo com Silva e Silva (2022):

> Essas iniciativas, em grande parte, agregam-se em torno de uma concepção emancipatória de economia solidária que orienta os processos de produção, troca, comercialização, financiamento e consumo de bens e serviços para satisfazer necessidades e gerar renda, além de fortalecer processos territoriais e nacionais de afirmação e resistência de setores populares, comunidades camponesas e povos originários.

Historicamente as instituições ligadas ao cooperativismo e à economia solidária procuraram distanciar-se das empresas capitalistas tradicionais porque nestas a gestão e a decisão se dá pelos detentores do capital, há competição visando a ascendência e trabalho assalariado. Enquanto que o surgimento daquelas está ancorado na autogestão, na solidariedade, na cooperação, na propriedade coletiva e no bem-estar socioeconômico coletivo, sendo os principais objetivos melhorar as relações de trabalho e elevar a qualidade de vida das pessoas.

Na obra Introdução à Economia Solidária, Paul Singer (2002) traz a origem do cooperativismo e os diversos tipos de cooperativas, atribuindo o desenvolvimento e a expansão da economia solidária ao cooperativismo. Para ele, a cooperativa de produção seria o protótipo da empresa solidária:

> Na cooperativa de produção, protótipo de empresa solidária, todos os sócios têm a mesma parcela do capital e, por decorrência, o mesmo direito de voto em todas as decisões. Este é o seu princípio básico. Se a cooperativa precisa de diretores, estes são eleitos por todos os sócios e são responsáveis perante eles. Ninguém manda em ninguém. E não há competição entre os sócios: se a cooperativa progredir, acumular capital, todos ganham por igual. Se ela for mal, acumular dívidas, todos participam por igual nos prejuízos e nos esforços para saldar os débitos assumidos. (SINGER, 2002, p. 9/10)

São possibilidades no domínio econômico e no interior do domínio capitalista e se identificam por apresentarem alternativas para enfrentar as externalidades negativas do capitalismo. Têm em comum a autogestão pautada na democracia participativa e norteada por

valores da solidariedade, equidade e cooperação.

Atualmente, contudo, não é possível dizer que os movimentos do cooperativismo e da economia solidária ainda se confundam. Muito menos que a sociedade cooperativa sempre se enquadrará na condição de um empreendimento econômico solidário. Muitas sociedades cooperativas assumiram características diferenciadas. As particularidades históricas do cooperativismo se mantiveram em algumas delas, mas, em outras, foram reduzidas na medida em que, sob aspecto econômico, foram se expandindo e inseridas num ambiente competitivo.

Há aquelas que figuram entre os maiores *players* do mercado e outras criadas para formalizar uma atividade e tentar trazer maior dignidade aos associados. Basta olhar ao redor para avistar as grandes cooperativas de produção agrícola, de crédito ou de trabalho médico ao lado das pequenas cooperativas de recicladores ou de quilombolas, por exemplo.

Nas cooperativas maiores observa-se maior fragilidade na paridade participativa nas decisões, com controle pelos gestores; a separação da propriedade e da gestão, tal como orientam as políticas da moderna governança corporativa; relações apenas societárias com os associados e uma forte ligação ao capital com o objetivo de crescimento e não de solidariedade, ainda que não obtenham, tecnicamente, lucros. Vergílio Perius (2007b, p. 31) ainda lembra que o *"princípio de 'um voto por associado' vem sendo contestado entre alguns cooperativistas, que defendem o voto proporcional às operações realizadas"*.

Paul Singer já havia alertado sobre a distância de algumas cooperativas daquilo que se entende por economia solidária: "Há um truísmo que diz que cooperativas que vão mal fecham, as que vão bem deixam de ser cooperativas. Como generalização é falso, mas tem um fundo de verdade" (2002, p. 20). Esse fenômeno foi observado também por Locatel e Lima (2018, p. 4), que neste sentido expuseram:

> O movimento cooperativista se expandiu, assumindo caráter diferenciado, adaptando-se ao contexto territorial (nacional) no qual se inseriu, e se metamorfoseando de várias formas, em alguns casos mantendo-se fiel aos princípios básicos do cooperativismo, em outros dando origem ao cooperativismo empresarial. Não obstante, essa última forma representa uma ameaça ao cooperativismo autêntico.

É um alerta importante sobre a dualidade entre as grandes cooperativas e os empreendimentos de economia solidária, portanto, a merecer estudos para apontar em quais aspectos se aproximam e se distanciam.

2 VALORES E PRINCÍPIOS DO COOPERATIVISMO E DA ECONOMIA SOLIDÁRIA: CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS

Considerando a dualidade apresentada, os valores e princípios cooperativistas historicamente ligados ao movimento contra-hegemônico capitalista se enfraqueceram em muitas das sociedades cooperativas e se distanciaram de sua identidade original e dos traços da economia solidária. Houve a necessidade de resgate da identidade cooperativa.

> A meta fundamental do homem cooperativo, com seus valores e princípios que conformam a sua ideologia cooperativa, deve se basear em princípios éticos sustentados por uma visão universal dos valores humanos, e jamais por uma responsabilidade moral individualista e pragmática. Como consequência, é dever de todo cooperativista defender a cooperação e o Cooperativismo como meio de atuação humana-empresarial alternativa à concorrência e à exploração dos seus, sob pena de perder a identidade cooperativa construída desde os probos Pioneiros de Rochdale. (SOUZA, 2017, p. 38)

O cooperativismo não demanda apenas o instrumento sociedade cooperativa. Requer um conteúdo que compõe a sua essência e que está na ideologia cooperativa, formada pelos princípios e valores cooperativos a partir de seu escorço histórico (SOUZA, 2017, p. 26).

Para a Aliança Cooperativa Internacional[4], "organização não governamental independente criada em 1895 para unir, representar e trabalhar a serviço das cooperativas em todo o mundo" e oferecer "uma voz global e fórum para conhecimento, experiência e ação coordenada para cooperativas" (ACI, 2018, tradução nossa)[5], não passaram desapercebidas as mudanças havidas nas sociedades cooperativas e a necessidade do resgate e preservação da identidade cooperativa. Com esta preocupação, esta instituição, "que se apresenta como exemplo da sincera e grande solidariedade que anima aqueles que trabalham para o triunfo de um sistema fundado em princípios democráticos imanentes de justiça econômica e social" (MIRANDA, 2017, p. 94, tradução nossa)[6], em 1995, formalizou a Declaração sobre a

---

[4] "A Aliança Cooperativa Internacional é um organismo mundial que tem como função básica preservar e defender os princípios cooperativistas. Sua sede está localizada em Bruxelas, na Bélgica, e se organiza através de quatro sedes continentais: América, Europa, Ásia e África. Na América, a sede está localizada em San José, capital da Costa Rica. Em cada continente a ACI tem uma estrutura própria, conselho de administração e direção regional. Nas Américas, a ACI Américas (ou Cooperativa para as Américas) representava, em 2010, 74 organizações filiadas de diferentes países, congregando cerca de 50 mil cooperativas e mais de 300 milhões de cooperados em todo o continente. A ACI foi criada em 1895, constituída como uma associação não-governamental e independente reúne, representa e presta apoio às cooperativas e suas correspondentes organizações, Objetiva a integração, autonomia e desenvolvimento do cooperativismo. Em 1946 o movimento cooperativista representado pela A.C.I. – Aliança Cooperativa Internacional foi uma das primeiras organizações não governamentais a ter uma cadeira no Conselho da ONU – Organização das Nações Unidas. A ACI conta com mais de 230 organizações entre seus membros, mais de 100 países, que representam mais de 1 bilhão de pessoas de todo o mundo." (PORT; HECKLER, 2016)

[5] "Organización independiente y no gubernamental establecida en 1895 para unir, representar y trabajar al servicio de las cooperativas de todo el mundo" que oferecer "una voz global y un foro para el conocimiento, la experiencia y la acción coordinada para las cooperativas".

[6] "Que se presenta como el ejemplo de la sincera y gran solidaridad que anima a los que trabajan por el triunfo de um sistema fundado en inmanentes princípios democráticos de justicia económica y social."

Identidade Cooperativa, e em 2016 as Notas de Orientação para os Princípios Cooperativos[7], indicando os atuais valores e princípios para o cooperativismo (SOUZA, 2017).

A partir desta declaração, as cooperativas passam a enaltecer nos valores: (i) autoajuda ou ajuda mútua; (ii) responsabilidade pessoal, caracterizado pelo compromisso do associado para com a cooperativa; (iii) democracia, por meio da participação democrática de todos os membros; (iv) igualdade; (v) equidade e (vi) solidariedade, sendo este o pilar de sustentação da identidade cooperativa. Os membros creem nos valores éticos da (i) honradez/honestidade; (ii) transparência; (iii) responsabilidade social e (iv) preocupação com os demais (ACI, 2018; SOUZA, 2017).

A partir destes valores, sete princípios cooperativos, isto é, diretrizes normativas, foram aprovados pela Aliança Cooperativa Internacional: 1. Adesão voluntária e aberta; 2. Gestão democrática controlada por seus membros (um membro, um voto); 3. Participação econômica dos membros; 4. Autonomia e independência (são organizações autônomas de autoajuda geridas por seus membros); 5. Educação, formação e informação (devem proporcionar educação e formação para seus membros, diretores e empregados); 6. Cooperação entre cooperativas; 7. Interesse pela comunidade (envolver-se com a comunidade onde estão inseridas para promover desenvolvimento sustentável) (ACI, 2018).

Embora tais diretrizes não tenham caráter normativo jurídico nacional, são importantes para retomar o espaço das cooperativas no domínio econômico e direcionar a gestão destas organizações. Conforme ensina a professora catedrática de Filosofia de Direito da Universidade de Santiago de Compostela, Dra. Milagros Otero Parga (1999, p. 30), os princípios podem funcionar como regras de aplicação e orientação das normas e, em uma dimensão axiológica, são postulados éticos, tal qual os valores. A diferença está nas funções e fins de cada um e no grau de concreção deles, de modo que os valores são a base de um ordenamento, tendo maior concretude nos princípios, que favorecem a interpretação e aplicação das regras e se concretizam nestas, que permitem a efetiva aplicação. A partir destes ensinamentos e voltando-os ao domínio do cooperativismo, detentores de um ordenamento normativo cujos destinatários são seus membros, as diretrizes apontadas Aliança Cooperativa Internacional são princípios, enquanto regras, que realizam os valores do cooperativismo contemporâneo.

Apesar da evolução do cooperativismo internacional, no Brasil não houve alteração

[7] Tanto a Declaração sobre a Identidade Cooperativa, como as Notas de orientação para os princípios cooperativos estão disponibilizadas, em português, no seguinte domínio: <https://www.cases.pt/notas-de-orientacao-aos-principios-cooperativos/>, tendo sido acessadas em 22 out. 2022.

do regime jurídico das sociedades cooperativas trazido com a Lei nº 5.764/71. Esta define a Política Nacional de Cooperativismo e institui o regime jurídico das cooperativas sem fazer referência expressa a qualquer de seus princípios. O Código Civil (Lei nº 10.406/2022) tratou da sociedade cooperativa nos seus artigos 1.093 a 1.096, mas não houve revogação nem derrogação da Lei nº 5.764/71, aplicando-se a legislação especial em caso de conflito.

Quanto ao domínio da economia solidária, poucos avanços institucionais podem ser registrados, além da iniciativa de governo, no ano de 2003, com a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) sob comando de Paul Singer, que era vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego, atualmente absorvida pelo Ministério da Cidadania, onde as políticas públicas foram resumidas à assistência social e de renda.

O destaque fica a partir da iniciativa que tramita na Câmara dos Deputados, com o Projeto de Lei nº 6.606/19, a ser considerado um marco legal dos empreendimentos econômicos solidários. Este projeto apresenta diretrizes para a Política Nacional da Economia Solidária e os empreendimentos econômicos solidários, além de criar um Sistema Nacional da Economia Solidária. Em seus artigos 3º e 2º traz os princípios que devem nortear a gestão dos empreendimentos de produção, comercialização e de prestação de serviços, respectivamente, a compor o domínio da Economia Solidária:

> Art. 2º Considera-se compatível com os princípios da Economia Solidária as atividades de organização da produção e da comercialização de bens e de serviços, da distribuição, do consumo e do crédito, tendo por base os princípios da autogestão, da cooperação e da solidariedade, a gestão democrática e participativa, a distribuição equitativa das riquezas produzidas coletivamente, o desenvolvimento local, regional e territorial integrado e sustentável, o respeito aos ecossistemas, a preservação do meio ambiente, a valorização do ser humano, do trabalho, da cultura, com o estabelecimento de relações igualitárias entre diferentes.
> Art. 3º São princípios norteadores das iniciativas de economia solidária:
> I - administração democrática, soberania assemblear.
> II - garantia da adesão livre e voluntária;
> III - estabelecimento de condições de trabalho decente;
> IV - desenvolvimento das atividades de forma ambientalmente sustentável;
> V - desenvolvimento das atividades em cooperação entre empreendimentos e redes da mesma natureza;
> VI - busca da inserção comunitária, com a adoção de práticas democráticas e de cidadania;
> VII - prática de preços justos, de acordo com os princípios do Comércio Justo e Solidário;
> VIII - respeito às diferenças e promoção da equidade de direitos de gênero, geração, raça, etnia, orientação sexual;
> IX - exercício e demonstração da transparência na gestão dos recursos e na justa distribuição dos resultados; e
> X - estímulo à participação efetiva dos associados no fortalecimento de seus empreendimentos.

Ao comparar os princípios dispostos no PL 6.606/19 com os assentados pela Aliança Cooperativa Internacional na Declaração sobre a Identidade Cooperativa (ACI, 2018), é possível sublinhar a proximidade entre estes domínios, seus campos de atuação e modelo de gestão. A adesão livre e voluntária, a gestão democrática pelos membros (autogestão e direito ao voto considerando o número de associados e não o capital), o desenvolvimento sustentável (as mudanças climáticas impuseram mais peso dessa temática no PL), a distribuição equitativa das riquezas produzidas e a inspiração na igualdade de condições, no respeito ao pluralismo, tolerância à diversidade, o desenvolvimento das atividades em cooperação entre empreendimentos e redes da mesma natureza.

Quanto às diferenças entre cooperativismo, a partir do documento supra referido, e o PL em análise, aponta-se, com destaque, o princípio cooperativista ao tratar da *participação econômica* dos membros e o da economia solidária ao dispor sobre estímulo para *participação efetiva* dos associados no fortalecimento de seus empreendimentos.

No primeiro caso tem-se que os associados devem contribuir de forma equitativa com o capital da cooperativa e manter o controle democrático para "evitar comportamentos oportunistas, e não permitir que o sócio mais beneficiado seja aquele que aporta maior quantidade de capital, ao invés do sócio mais participativo" (MIRANDA, 2017, p. 128, tradução nossa)[8].

No entanto, no segundo, ao dispor sobre participação efetiva dos associados, prevalece o trabalho coletivo para o fortalecimento do empreendimento. Ou seja, há a primazia do fator trabalho. Na prática, significa a contraposição ao perfil empresarial de muitas sociedades cooperativas, que exploram a força de trabalho de empregados, não contrariado pelo princípio cooperativista. A forma de produção cooperada evidenciada no princípio proposto pelo Projeto de Lei, isto é, a ajuda efetiva nas tarefas para desenvolver o empreendimento solidário, preserva os valores históricos do movimento e quer possibilitar emancipação, desalienação do trabalhador e dignidade.

Enquanto no cooperativismo há preocupação na educação e formação de associados e colaboradores, para contribuir com o desenvolvimento da cooperativa e disseminar o conhecimento sobre a natureza e os benefícios da cooperação, o marco legal da economia solidária faz referência à necessidade de inserção comunitária com práticas democráticas e de cidadania e condições de trabalho decente. Aponta-se aqui o enfoque da economia solidária em seu papel para o fortalecimento de direitos sociais e de relevância de sua atuação

[8] "evitar los comportamientos oportunistas, y a no permitir que el sócio más beneficiado sea el que aporte más cantidad de capital, em el lugar del sócio más participativo."

territorial, enquanto no cooperativismo releva a formação para atuação interna no empreendimento.

No Projeto de Lei da economia solidária ainda há referência à investimentos sociais, à prática de preços justos e à transparência, enquanto na Declaração sobre a Identidade Cooperativa não se faz referência expressa a estes fundamentais aspectos. Certamente que a omissão não exclui o dever das cooperativas de responsabilidade social e transparência. No entanto, fazer expressa referência teria a força de (re)direcionar a gestão para estar conforme este pacto internacional.

3 A DISTINÇÃO ENTRE SOCIEDADE COOPERATIVA E O EMPREENDIMENTO ECONÔMICO SOLIDÁRIO

A professora Fernanda Wanderley (2015) cita indicadores e benefícios políticos, sociais e econômicos para o reconhecimento de um empreendimento econômico solidário. Dentre os indicadores e benefícios políticos estão o poder de decisão desvinculado da propriedade de capital (idêntico poder de decisão), a administração participativa e equânime, a participação democrática (exercício da cidadania) e a ampliação de direitos a partir de ações coletivas; dentre os indicadores e benefícios sociais estão o intuito de proteger, auxiliar e favorecer a comunidade, a distribuição de benefícios equitativa e a geração de bens comuns a partir de iniciativas cidadãs; e dentre os indicadores e benefícios econômicos estão a atividade contínua, a propriedade coletiva, mínima quantidade de trabalho remunerado, a facilitação na criação de novas iniciativas econômicas, a melhoria da produtividade, vantagens negociais e a inovação.

A identidade para o domínio da economia apresentada não indica a forma de organização jurídica para estes empreendimentos. Neste sentido, também, o Projeto de Lei 6.606/2019, que em seu artigo 4º e parágrafos e artigo 8º, além de indicar as características para garantir a qualidade de empreendimento solidário, autoriza qualquer forma societária e amplia para grupos informais que nestas alternativas se incluem:

> Art. 4º São considerados Empreendimentos Econômicos Solidários aqueles que possuem concomitantemente as seguintes características:
> I - ser uma organização coletiva e democrática, singular ou complexa, cujos participantes ou sócios são trabalhadores do meio urbano ou rural;
> II - exercer atividades de natureza econômica como razão primordial de sua existência;
> III - ser uma organização autogestionária, cujos participantes ou associados exerçam coletivamente a gestão das atividades econômicas e a decisão sobre

> a partilha dos seus resultados, através da administração transparente e democrática, soberania assemblear e singularidade de voto dos sócios, conforme dispuser o seu estatuto ou regimento interno;
> IV - ter seus associados direta ou preponderantemente envolvidos na consecução de seu objetivo social;
> V - distribuir os resultados financeiros da atividade econômica de acordo com a deliberação de seus associados, considerando as operações econômicas realizadas pelo coletivo;
> VI - realizar pelo menos uma reunião ou assembleia trimestral para deliberação de questões relativas à organização das atividades realizadas pelo empreendimento;
> VII - destinar parte do seu resultado operacional líquido para auxiliar outros empreendimentos equivalentes que estejam em situação precária de constituição ou consolidação, no desenvolvimento comunitário e para a formação política, econômica e social dos seus integrantes.
> § 1º Para efeitos desta lei, os empreendimentos econômicos solidários podem assumir diferentes formas societárias, desde que contemplem as características do caput.
> § 2º Não serão considerados empreendimentos econômicos solidários aqueles cujo objeto social seja a intermediação de mão-de-obra subordinada.

Quanto às sociedade cooperativas, para a Aliança Cooperativa Internacional, tais empreendimentos podem ser qualificados como um empreendimento solidário: "uma associação autônoma de pessoas unidas voluntariamente para satisfazer suas necessidades e aspirações econômicas, sociais e culturais comuns por meio de uma empresa de propriedade conjunta e democraticamente controlada" (ACI, 2018, tradução nossa)[9]. Neste contexto e conforme do art. 4º da Lei 5.764/71 brasileira, as cooperativas têm natureza jurídica própria:

> Art. 4º As cooperativas são sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, não sujeitas a falência, constituídas para prestar serviços aos associados, distinguindo-se das demais sociedades pelas seguintes características:
> I - adesão voluntária, com número ilimitado de associados, salvo impossibilidade técnica de prestação de serviços;
> II - variabilidade do capital social representado por quotas-partes;
> III - 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;
> IV - incessibilidade das quotas-partes do capital a terceiros, estranhos à sociedade;
> V - 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;
> VI - quorum para o funcionamento e deliberação da Assembléia Geral baseado no número de associados e não no capital;
> VII - retorno das sobras líquidas do exercício, proporcionalmente às operações realizadas pelo associado, salvo deliberação em contrário da Assembléia Geral;

[9] "una asociación autónoma de personas que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente controlada"

> VIII - indivisibilidade dos fundos de Reserva e de Assistência Técnica Educacional e Social;
> IX - neutralidade política e indiscriminação religiosa, racial e social;
> X - prestação de assistência aos associados, e, quando previsto nos estatutos, aos empregados da cooperativa;
> XI - área de admissão de associados limitada às possibilidades de reunião, controle, operações e prestação de serviços.

Em face dos regimes apresentados na Lei 5.764/71 e no Projeto de Lei 6.606/2019, é possível concluir que o domínio da economia solidária é mais abrangente e se expande para além da sociedade cooperativa. Poderá incluir outros empreendimentos coletivos que sigam tais diretrizes, a incluir associações, clubes de troca e grupos informais, por exemplo. Para o domínio do cooperativismo, a organização jurídica deverá ser somente o indicado para a sociedade cooperativa. Esta poderá ou não compor o domínio da economia solidária.

A moderna sociedade cooperativa, a cooperativa de mercado, que não se encaixe nas características do empreendimento econômico solidário previsto no PL, poderá contribuir para reduzir a influência das externalidades negativas do capitalismo. Para tanto, já traz em seu regime jurídico: as sobras são distribuídas na proporção da movimentação dos associados, não de acordo com o capital (sociedade anônima) ou a um único ou poucos proprietários (limitada); o voto é único por cabeça e não pelo capital; investimentos são feitos em favor da cooperativa e dos associados; há representação perante outros fortes grupos econômicos; é obrigatória a constituição de fundo para prestar assistência aos associados e seus familiares (FATES); a responsabilidade social em regra está presente, além de outras características que permitem concluir sobre importância da instituição no combate às desigualdades sociais e econômicas.

Mas são consideráveis as diferenças no que tange ao propósito e à robustez. Enquanto as cooperativas de mercado têm sólidas bases financeiras com foco na expansão da operação e no maior retorno possível de sobras aos associados, empregando vasta mão-de-obra, os empreendimentos econômicos solidários, inclusive, cooperativas, que aí se enquadram, querem gerar novas oportunidades de trabalho e melhoria de renda, razão pela qual *"enfrentam barreiras econômicas (produtivas e comerciais), institucionais e tributárias, entre outras, que limitam a plena expansão de suas capacidades"* (SILVA; SILVA, 2022, p. 58). A viabilidade econômica pela adoção de práticas de solidariedade e reciprocidade declina em face da necessidade de geração de excedentes (SILVA; SILVA, 2022).

Há, assim, necessidade de potencializar as iniciativas da economia solidária. O apoio e o estímulo aos empreendimentos econômicos solidários devem vir do Estado:

> Isso significa que as iniciativas de economia solidária estão, em grande

> parte, articuladas e integradas com as lutas políticas mais amplas dos movimentos sociais para promover e alcançar a alteração de uma realidade que não lhes é favorável.
> Tal desafio requer incidir nas políticas públicas, estabelecendo relações com o Estado para alcançar um ambiente institucional favorável, com o aperfeiçoamento e a criação de marco legislativo, de acesso ao crédito e à infraestrutura produtiva e de comercialização, considerando também os aspectos tributários e do acesso aos direitos de seguridade social (SILVA; SILVA, 2022).

A aprovação do marco legal para a economia solidária brasileira e estabelecer critérios a conduzir normas promocionais em favor destes empreendimentos se tornam essencial, especialmente, porque é necessário haver justiça social por meio da democratização na distribuição dos escassos recursos públicos.

4 O ESTÍMULO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA POR MEIO DE NORMAS PROMOCIONAIS

Na Constituição Federal de 1988 dispõe que é dever do Estado estimular e incentivar o cooperativismo e outras formas de associativismo (art. 174, § 2º, CF/88), além de primar por uma sociedade solidária para redução das desigualdades sociais (art. 3º, I, CF/88). Estas diretrizes também devem ser consideradas diante da ordem econômica (art. 170, CF/88), com especial destaque para a realização dos valores da dignidade da pessoa humana e promoção da justiça social.

Tais valores e regras de nível constitucional, de acordo com a professora Milagros Parga (1999), são atributos que os cidadãos reputaram desejáveis por ocasião da construção do Estado e devem ser perseguidos a partir da sua promulgação. Acrescenta que com a inclusão dos valores no ordenamento jurídico, os cidadãos reconhecem a legitimidade das normas que os atendem e as cumprirão não apenas pela coerção, mas, por sentirem-se copartícipes. Com a sequência da positivação, por meio das leis e ao serem aprovadas, elas deverão considerar os valores dispostos. De modo que cabe ao Direito protegê-los. O Direito é o "meio através do qual o homem pode realizar valores" (PARGA, 1999, p. 21, tradução nossa)[10].

Diante da importância dada ao cooperativismo e a outras formas de associativismos, defende-se que o Estado deve promover políticas públicas para viabilizar todas as iniciativas do domínio da economia solidária. Devem ter o nível de política de Estado e não somente de

[10] "medio a través del cual el hombre puede realizar los valores".

governo. Para tanto é elogiável a iniciativa Proposta de Emenda Constitucional n. 69/2019, que acrescenta o inciso X ao art. 170 da Constituição Federal para posicionar a economia solidária com um dos princípios da ordem econômica, pois sua implementação independe de viés político e econômico de governos.

Embora ainda não conste expressamente que a economia solidária deve ser política do Estado brasileiro, vários Municípios e Estados-federados já aprovaram leis para fomentar tais iniciativas[11], além do governo federal, no âmbito do Executivo, no ano de 2003, que criou a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego sob comando de Paul Singer. Entre as iniciativas importantes, neste período, destaque-se o Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária (SIES) para realizar um mapeamento dos empreendimentos solidários existentes no país e a criação do Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES) com o fim de indicar, acompanhar e monitorar políticas públicas. Infelizmente, no atual governo, as atribuições do antigo SENAES foram transferidas ao Ministério da Cidadania e as políticas públicas passaram a se resumir à assistência social e de renda. O CNES teve suas atividades descontinuadas. No Legislativo, em 2012, houve a proposição do Projeto de Lei nº 4.685, transformado no Projeto de Lei nº 6.606/19 e aguarda conclusão (GARNICA, 2022).

> No Brasil, mesmo com os espaços públicos e incentivos governamentais proporcionados nos anos de 2003 a 2015, persistiram grandes desafios, dentre os quais a limitação de recursos financeiros e de estrutura institucional que não permitiram atender às demandas acumuladas dos empreendimentos econômicos solidários em âmbito nacional, especialmente quando se trata de atenção às necessidades de acesso a recursos e infraestrutura para a produção e comercialização de seus produtos e serviços. Além das limitações de recursos e de estrutura administrativa, o aparato legal e institucional da economia solidária no Brasil é muito frágil. (SILVA; SILVA, 2022, p. 63)

A intervenção do Estado, nos termos do Art. 174 da CF/88, por meio de normas promocionais é fundamental. A Lei nº 5.764/71 ao tratar da Política Nacional de Cooperativismo, em seu art. 2º, parágrafo único, dispõe sobre "As atribuições do Governo Federal na coordenação e no estímulo às atividades de cooperativismo no território nacional" atribuindo à União o dever de "prestação de assistência técnica e de incentivos financeiros e

[11] Dentro outras, a Lei 17.587 de 26 de julho de 2021, do Município de São Paulo, que recebeu o nome de "Lei Paul Singer", para criar o Marco Regulatório Municipal da Economia Solidária; Lei nº 10.523, de 28 de agosto de 2008, do Município de Londrina, que cria o programa municipal de economia solidária, e dá outras providências; Lei Ordinária nº 19.784, de 20 de dezembro de 2018, do Estado do Paraná, que dispõe sobre a Política Estadual de Economia Solidária; Lei nº 8.256, de 17 de janeiro de 2006, do Estado do Espírito Santo, que Institui a Política Estadual de Fomento à Economia Solidária no Estado do Espírito Santo PEFES e dá outras

creditórios especiais, necessários à criação, desenvolvimento e integração das entidades cooperativas". Em face desta competência, ao avaliar a atuação do governo federal, assinala Vergílio Perius (2007a, p. 22-23) que:

> O cooperativismo, notadamente o agropecuário, foi incentivado pelo Estado mediante estímulos creditícios. Interessou ao Governo organizar a produção agropecuária, fazendo chegar principalmente ao pequeno e médio produtor rural o crédito rural, o acesso à assistência técnica, à modernização da agricultura mediante a aquisição de modernos insumos e de instrumentos da mecanização das lavouras, a participação do produtor na comercialização da produção. Ao longo das últimas três décadas, o governo tem usado o sistema cooperativo como medida ou instrumento político-estrutural para corrigir deformações estruturais e como instrumento político-social para a melhor distribuição de renda via cooperativas agropecuárias com melhores preços dos produtos obtidos para a redução de custos e conquista de melhores mercados e via cooperativas de consumo, habitação, crédito pela elevação indireta das rendas das unidades domésticas.

O Projeto de Lei nº 6.606/2019 faz referência a políticas, planos, programas e ações com vistas ao fomento da economia solidária (art. 5º) e traz diversos objetivos para a Política Nacional (art. 6º). Estes dependerão, essencialmente, do empenho dos governos para sua implementação. No art. 7º enumera deveres jurídicos aos governos e estabelece diretrizes que devem, necessariamente, ser seguidas para desenvolver este setor da economia, em destaque: acesso a serviços de finanças e de crédito; fomento à comercialização, ao Comércio Justo e Solidário e ao consumo responsável; fomento aos empreendimentos econômicos solidários e redes de cooperação; fomento à recuperação de empresas por trabalhadores organizados em autogestão; e apoio à pesquisa e ao desenvolvimento e apropriação adequada de tecnologias. São critérios de equidade para nortear as políticas econômicas governamentais. Eles expõem senso de justiça diante de um domínio da economia que não tem condições de concorrer, no mesmo domínio, com empresas ou grupos empresariais já consolidados.

O tratamento jurídico por meio de normas promocionais, conforme está expresso no PL 6.606/2019, possibilita incentivar condutas que atendam aos valores e princípios constitucionais. Atendem a sustentabilidade nos aspectos econômicos, sociais, culturais e ambientais, onde se enquadra a economia solidária. É um caminho necessário para gerar alternativas diante de um sistema econômico hegemônico que, embora produza muitas externalidades negativas, poderá abrir espaço para capitalismo humanista a envolver parceiros e consumidores. É a esperança de novos negócios jurídicos cujas partes envolvidas comunguem de objetivos para um bem viver.

---

providências; Lei nº 13.531, de 20 de outubro de 2010, do Estado do Rio Grande do Sul, que Institui a Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária no Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Lançou-se o desafio de estabelecer a relação entre o cooperativismo e a economia solidária e o regime jurídico de ambos. O propósito é de apontar a importância das normas promocionais para aqueles que têm efetivo potencial de realizar os valores constitucionais da solidariedade e da igualdade social, para a inclusão socioeconômica e desenvolvimento sustentável. Estes são critérios de equidade fundamentais para a democratização de acesso aos escassos recursos públicos.

Ao tecer considerações sobre o surgimento do cooperativismo e da economia solidária, evidenciou-se que são movimentos semelhantes, surgidos em resposta às externalidades negativas do capitalismo. O caminho sugerido foi a criação de novas organizações econômicas pautadas nos princípios de autogestão, cooperação, solidariedade e equidade. Contudo, muitas sociedades cooperativas, instrumentos do cooperativismo, na atualidade, assumiram feições empresariais e novos papéis, sob justificativa da necessidade de adaptação ao mercado, embora os valores originários continuem semelhantes.

A partir dos princípios cooperativos indicados pela Aliança Cooperativa Internacional na Declaração sobre a Identidade Cooperativa em 1995 e os da economia solidária dispostos no Projeto de Lei 6.606/2019, defende-se que há intersecção entre eles, mas, há diferenças que permitem separar seus regimes: i) princípio cooperativista faz referência à participação econômica dos membros enquanto o da economia solidária à participação efetiva dos associados no fortalecimento de seus empreendimentos; ii) a primazia do fator trabalho para a emancipação social na economia solidária e na matriz cooperativa a alternativa de um perfil de empresa de mercado com possibilidade de exploração de mão-de-obra; iii) a economia solidária é orientada ao fortalecimento de direitos sociais e responsabilidades na comunidade onde o empreendimento estiver instalado, enquanto o cooperativismo, construído na compreensão de modelo com vantagem econômica para fortalecimento da própria sociedade cooperativa e de seus associados; iv) para a economia solidária serão admitidas diferentes formas de organização jurídica, inclusive, a opção de cooperativas e ter seu regime estendido para os agentes informais, enquanto, no cooperativismo, somente a forma jurídica de cooperativa.

Pode-se afirmar que a partir da Lei 5.764/71 e do PL 6.606/19 que a sociedade cooperativa e o empreendimento econômico solidário não se confundem. Mas, se atendidos determinados indicadores políticos, sociais e econômicos enumerados no PL, a sociedade

cooperativa pode ser considerada entre os empreendimentos econômicos solidários.

Tais regimes jurídicos também preveem normas promocionais. Estas são uma das formas de intervenção do Estado sobre o domínio econômico, nos termos do art. 174 da CF/88, e têm a finalidade de direcionar comportamentos desejáveis pela ordem jurídica. Nos termos do PL 6.606/2019, há importantes diretrizes que podem limitar a discricionariedade de governos para incentivar ou premiar tais empreendimentos, entre elas, em destaque: acesso a serviços de finanças e de crédito; fomento à comercialização, ao Comércio Justo e Solidário e ao consumo responsável; fomento aos empreendimentos econômicos solidários e redes de cooperação; fomento à recuperação de empresas por trabalhadores organizados em autogestão; e apoio à pesquisa e ao desenvolvimento e apropriação adequada de tecnologias.

As iniciativas da economia solidárias são importantes para gerar oportunidades de acesso e permanência no domínio econômico. Por meio delas será possível promover reconfiguração das relações entre o Estado, as cooperativas e os empreendimentos econômicos solidários. A atuação do Estado em favor dos empreendimentos de economia solidária, sejam cooperativas ou não, a partir das normas promocionais do PL 6.606/19, possibilita novas relações direcionadas e coordenadas ao aprimoramento e valorização de um sistema alternativo de produção. Revela-se capaz de desenvolver mecanismos que permitem o desenvolvimento da economia solidária no ambiente hostil capitalista. Especialmente, este, quando fundamentado por competição alienada da necessária sustentabilidade das relações econômicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALIANÇA COOPERATIVA INTERNACIONAL (ACI). Alianza Cooperativa Internacional, 2018. **Identidad cooperativa: nuestros principios y valores.** Disponível em: <https://www.ica.coop/es/cooperativas/identidad-alianza-cooperativa-internacional#toc-principios-cooperativos>. Acesso em: 13 out 2022.

BECHO, Renato Lopes. **Elementos de Direito Cooperativo**. 2ª ed. São Paulo: Thomson Reuters - Revista dos Tribunais, 2019.

GARNICA, Vitor Gabriel. **Ordem jurídico-econômica constitucional brasileira (1988) e projeto de lei 6.606/2019**: políticas públicas, sistema nacional e pilares de um regime jurídico para a economia solidária. Orientadora: Marlene Kempfer. 2022. 223 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu de Mestrado em Direito Negocial, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2022.

INSTITUTO PAUL SINGER. Instituto Paul Singer, 2022. **Paul Singer.** Disponível em: < https://institutopaulsinger.org.br/paul-singer/>. Acesso em: 22 out 2022.

LECHAT, Noëlle Marie Paule. As Raízes Históricas da Economia Solidária e seu Aparecimento no Brasil. In: II SEMINÁRIO DE INCUBADORAS TECNOLÓGICAS DE COOPERATIVAS POPULARES, 2, 2002, Campinas: 2002.. Disponível em: <http://base. socioeco.org/docs/raizes_histor.pdf.> Acesso em: 21 out. 2022.

LOCATEL, Celso Donizete; LIMA, Leandro de Castro. Do cooperativismo à economia solidária: normatização e dinâmica econômica no campo brasileiro. In: XV COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA LAS CIENCIAS SOCIALES Y LA EDIFICACIÓN DE UNA SOCIEDAD POST-CAPITALISTA, 15, 2018, Barcelona. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/XV-Coloquio/LocatelLima.pdf>. Acesso em: 17 out. 2022.

MIRANDA, José Eduardo de. **Filosofía cooperativa**: análisis del proceso de conformación del cooperativismo. Curitiba: Juruá, 2017.

PARGA, Milagros Otero. **Valores constitucionales**: introducción a la Filosofia del Derecho: axiología jurídica. Servicio de Publicación e Intercambio Científico da Universidade de Santiago de Compostela: Santiago de Compostela, 1999.

PERIUS, Vergílio Frederico. Capítulo I – Da política nacional de cooperativismo. *In*: KRUEGER, Guilherme; MIRANDA, André Branco de (Coord.). **Comentários à legislação das sociedades cooperativas**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2007, p. 19-26.

PERIUS, Vergílio Frederico. Capítulo II – Das sociedades cooperativas. *In*: KRUEGER, Guilherme; MIRANDA, André Branco de (Coord.). **Comentários à legislação das sociedades cooperativas**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2007, p. 27-45.

PORT, Márcio; HECKLER, Léa Marlene. Portal do Cooperativismo Financeiro, 2016. **História do cooperativismo:** ACI – Aliança Cooperativa Internacional. Disponível em: <https://cooperativismodecredito.coop.br/cooperativismo-2/historia-do-cooperativismo/aci-alianca-cooperativa-internacional/ >. Acesso em: 22 out. 2022.

SILVA, Roberto Marinho Alves da; SILVA, Ronaldo Barreto. Políticas públicas de economia solidária na América Latina: dilemas e perspectivas. **Sociedade e Território**, Natal, vol. 34, n. 1, p. 52-70, Jan./Abr. de 2022. Disponível em: <file:///C:/Users/Microsoft/Downloads/ franciscoazevedo,+3.+Marinho+e+Barreto_52a70.pdf> Acesso em: 17 out. 2022

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

SOUZA, Leonardo Rafael de. **Cooperativas de Crédito**: regulação do CMN e os valores cooperativos. Curitiba: Juruá, 2017.

WANDERLEY, Fernanda. **Desafíos teóricos y políticos de na economia social e solidaria**: lectura desde América Latina. La Paz, Bolivia: Plural Editores, 2015.