



CONSTRUÇÃO PARTICIPATIVA DE
PROPOSTAS DE ATUALIZAÇÃO DO
**MARCO REGULATÓRIO
COOPERATIVISTA**



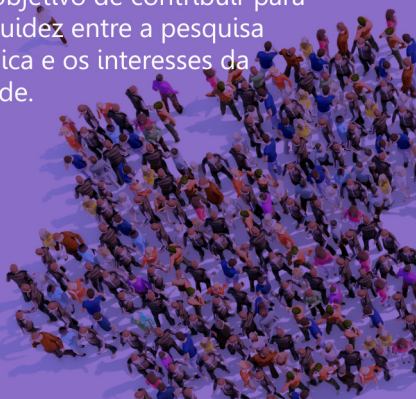
Nathália Thaís Cosmo da Silva
Luiz Ismael Pereira
Murilo Sena Baiero



Nathalia

Thaís Cosmo da Silva

Professora no Departamento de Economia Rural e Docente Permanente no Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, na Universidade Federal de Viçosa/MG. Doutora pelo Programa de Ingeniería para el Desarrollo Rural na Universidade de Santiago de Compostela (2017) com apoio da Capes na concessão de bolsas da categoria Doutorado Pleno no Exterior. Mestre em Extensão Rural (2012) e graduada em Gestão de Cooperativas (2009) pela Universidade Federal de Viçosa. Líder do Grupo de Pesquisa ResiliAgri (dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupos/3668781644687893). Tem interesse nas temáticas envolvendo pesquisa participativa, governança e comunicação de risco, sustentabilidade, desenvolvimento rural, comunidades tradicionais e construção de resiliência social. No que se refere aos métodos, tem experiência na condução de grupos focais e entrevistas ativas com o objetivo de contribuir para maior fluidez entre a pesquisa acadêmica e os interesses da sociedade.





CONSTRUÇÃO PARTICIPATIVA DE
PROPOSTAS DE ATUALIZAÇÃO DO

MARCO REGULATÓRIO COOPERATIVISTA

© dos Organizadores

Nathália Thaís Cosmo da Silva
Luiz Ismael Pereira
Murilo Sena Baiero

Revisão ortográfica e gramatical
Livia Martins

Projeto Gráfico e Diagramação
Editora Asa Pequena



Este livro foi financiado com recursos oriundos da Chamada CNPq/Sescoop 007/2018 - Desenvolvimento Científico, Tecnológico e Inovação no Cooperativismo.



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Silva, Nathália Thaís Cosmo da

Construção participativa de propostas de atualização do marco regulatório cooperativista [livro eletrônico] / Nathália Thaís Cosmo da Silva, Luiz Ismael Pereira, Murilo Sena Baiero. -- 1. ed. -- Viçosa, MG : Editora Asa Pequena, 2021.
PDF

Bibliografia

ISBN 978-65-992975-9-5

1. Cooperativismo 2. Regulamentação - Brasil I. Pereira, Luiz Ismael. II. Baiero, Murilo Sena. III. Título.

21-74072

CDD-334

Índices para catálogo sistemático:

1. Cooperativismo : Economia 334

Aline Grazielle Benitez

Bibliotecária - CRB-1/3129

Viçosa, MG

Agosto de 2021

Proibida a reprodução parcial ou total sem a autorização das autoras.

Todos os direitos desta obra são a elas reservados.

Vedada a venda.



PREFÁCIO

A pandemia da COVID-19 impôs enormes desafios a estudantes e professores, especialmente aos universitários envolvidos na elaboração de projetos de pesquisa participativos, como é o caso dos professores e pesquisadores envolvidos com este livro, que se organizaram para desenvolver o projeto de “Construção participativa de propostas de atualização do marco regulatório cooperativista”. Mas não subestimem a capacidade destes atores de manejar os recursos básicos de plataformas digitais e utilizá-las na sua potencialidade. O maior desafio enfrentado por eles estava além do ambiente acadêmico e não sofria influência considerável da pandemia.

Munidos das ferramentas que dispunham na fase preambular das pesquisas, os autores, em entrevistas realizadas com o público *expert* e acadêmico, e mais tarde com dirigentes e profissionais de cooperativas, identificaram a necessidade de aprofundamento em temas como tributação, governança, fundos, filiação e registro, constituição, tecnologia, restrições, centralização e classificação de cooperativas. Embora o eixo tributação tenha sido o assunto mais comentado durante as entrevistas, apenas 28% dos trabalhos acadêmicos classificados pela CAPES tratam do tema, predominando a governança com 51% dos trabalhos e pesquisas encontrados, tanto no campo das Ciências Humanas quanto nas Ciências Sociais Aplicadas.

Nathália Cosmo, ao abordar o eixo da governança, divide a pesquisa em dois subeixos. O primeiro trata da estrutura de governança das cooperativas e o segundo sobre como as ferramentas digitais podem contribuir para a dinamização do modelo societário cooperativista. Os resultados das pesquisas demonstraram a necessidade de se repensar os papéis dos agentes da administração de

cooperativas, com a efetiva separação entre a propriedade e a gestão e a profissionalização da diretoria. Adicionalmente, as pesquisas identificaram a necessidade de se repensar as formas de convocação e participação de cooperados, a partir das ferramentas tecnológicas disponíveis atualmente, especialmente em cooperativas menores. Destaque para o Projeto de Lei n.º 380, de 2021 (do Sr. Paulo Teixeira), que tramita atualmente na Câmara dos Deputados e tem por objetivo permitir – permanentemente – não só a realização de reuniões e assembleias gerais à distância, como também flexibilizar as formas de convocação desses conclaves, diferenciando-se, nesse aspecto, do regime jurídico emergencial instituído pela Lei n.º 14.010, de 2020.

Luiz Pereira, ao abordar a tributação, identificou a necessidade de se pensar, fundamentalmente, na construção de uma Política Pública que identifique os diferentes arranjos institucionais cooperativistas e a regulação jurídica mediada pelas instituições que abordam a temática, sob os mais diferentes aspectos, para então identificar o que efetivamente é necessário para atingir o objetivo pretendido pela Constituinte, que é o de estabelecer um adequado tratamento tributário ao ato cooperativo. Um dos entraves identificados na pesquisa, como chamou o autor, é a falta de um consenso sobre a “cultura cooperativista”, que realmente passa por um momento de redefinição de identidade, em que cada cooperativa reivindica para si uma terminologia própria e particular – cooperativa de saúde, cooperativa de trabalho, cooperativa financeira, cooperativismo financeiro e sistema financeiro cooperativo, entre outras. Os fundamentos elementares da sociedade cooperativa, comum a qualquer uma, perderam espaço para projetos funcionais fragmentados e polissêmicos baseados nos ramos de atuação, dificultando, assim, a compreensão do *ethos* cooperativo, como descreve Guilherme Krueger¹, e, claro, a regulação do ato cooperativo que possa abranger todo tipo de cooperativa, inclusive novos negócios estruturados sob a forma cooperativa de sociedade.

A pesquisa revelou as polêmicas em torno do instituto da representação do sistema cooperativista previsto na legislação atual, destacando críticas à unicidade, à obrigatoriedade do registro e ao valor das taxas cobradas, inclusive dos

¹ KRUEGER, G. Cooperativas e Madalenas. Cadernos da EMARF, Fenomenologia e Direito, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 1-182, abr./set. 2017.

cartórios e das juntas comerciais, muitas vezes inviáveis. No campo da representação, a pesquisa se baseou muito no posicionamento dos entrevistados da Plenária Geral, porém o tema demanda profunda reflexão, sobretudo acadêmica, a começar pela avaliação da necessidade de uma institucionalidade representativa, considerando o aspecto constitucional de tratamento privilegiado e o risco do oportunismo, como indicado por um dos participantes da Plenária Geral. O que se observa é que há certo consenso sobre a importância da diversidade no cooperativismo, no entanto, na esfera da pesquisa em geral, pouco se avança além desse consenso genérico, devido a uma tendência ao predomínio de questões ideológicas nesse debate, o que talvez represente a falta de protagonismo das atuais políticas públicas em prol do cooperativismo. Quando, porém, se fala em política pública, há que se esclarecer a maneira específica como essa é compreendida pelo público interessado. São duas as questões relevantes a nosso ver. A primeira diz respeito a “quem” as formula e implementa, ou seja, aos autores das políticas públicas. A segunda, por sua vez, relaciona-se ao público-alvo ou à clientela. Essa separação apenas didática tem como único objetivo explicitar melhor a necessidade da união entre os diferentes grupos que reclamam uma liberdade que tende a se fragmentar ou se diluir em polissemias que não contribuem para a construção de uma Política Pública que possa refletir um cooperativismo íntegro tanto no campo do *ser* como no do *dever ser*. Enquanto não se tomar consciência disso, o cooperativismo permanecerá refém, em particular, de qualquer enredo narrativo entre liberdade e bem comum. Mas o artigo não acaba aí. Murilo Baiero e Nathália Cosmo também discorrem sobre a necessidade de uma maior flexibilização no que tange à abertura e ao funcionamento de Cooperativas, discussão essa bastante oportuna, aliás, em razão da recém-publicada Medida Provisória n.º 1.040, de 2021, que tem por objetivo simplificar a abertura e o funcionamento de negócios no Brasil e atualmente se encontra em discussão no Congresso Nacional.

Ao abordarem sobre o cooperativismo de plataforma e os fundos, os pesquisadores trazem à discussão as possibilidades de as Cooperativas se inserirem em mercados disruptivos e inovadores dos aplicativos e das plataformas digitais – a exemplo da Uber, Airbnb ou Spotify – mas, principalmente, terem sustentabilidade financeira para fazerem frente às necessidades em um mercado altamente competitivo. Nesse ponto, vale destacar uma recente notícia que repercutiu na

mídia especializada cooperativista sobre o lançamento da “Drivers Cooperative”, em Nova York, cujo objetivo é oferecer uma alternativa mais justa às plataformas como Uber e Lyft². Segundo a notícia, a “Drivers Cooperative” estaria, inclusive, promovendo uma campanha pública de arrecadação de fundos. No Brasil, tal promoção poderia ser vista como uma oferta pública de contrato de investimento coletivo, sujeita à regulação da Comissão de Valores Mobiliários (CVM)³. Por fim, a inclusão das Cooperativas na Lei Complementar n.º 182, de 2021, que oficialmente insere o modelo na agenda do mercado disruptivo e do empreendedorismo inovador, em que pese algumas dificuldades ainda persistam, especialmente com relação aos mecanismos de financiamento previstos no Marco Legal das *Startups*. A rigor, o tema do financiamento das Cooperativas ainda reclama maior aprofundamento acadêmico-científico, com alterações legislativas que considerem a natureza e as características desse tipo societário e políticas públicas mais harmoniosas com a realidade das Cooperativas, suas características, valores e princípios elementares.

Ao fim e ao cabo, Nathália Cosmo indaga se a metodologia participativa utilizada na pesquisa como instrumento de atualização do marco regulatório do cooperativismo foi válida ao objetivo pretendido. Inspirada principalmente nos trabalhos de Axel Honneth, a autora afirma que a proposta da Terceira Geração da Escola de Frankfurt insere, na centralidade do debate, a questão do conflito. A autora ainda alerta que o desrespeito à diversidade pode gerar a mobilização interna da sociedade, a experiência da consciência de si, posteriormente do autorrespeito e do engajamento – e culminar em um possível conflito polarizado entre os diferentes grupos cooperativistas existentes atualmente, que em nada contribuiria para a identidade do cooperativismo e o seu fortalecimento no País. A experiência do conflito oportunizada pela Plenária Geral, que discutiu os temas deste livro com alguns convidados antes da sua publicação, demonstra uma possibilidade real de desenvolver o reconhecimento mútuo dos interesses comuns

² Drivers Cooperative quer oferecer uma alternativa mais justa para plataformas como Uber e Lyft <https://www.mundocoop.com.br/especial/motoristas-de-taxi-de-nova-york-lancam-campanha-de-arrecadacao-de-fundos-para-plataforma-cooperativa.html> ultimo acesso em 27/06/2021, às 17h18m.

³ BRASIL. Lei Federal n.º 6.385, de 7 de dezembro de 1976. [...] “Art. 2º São valores mobiliários sujeitos ao regime desta Lei: [...] “IX - quando ofertados publicamente, quaisquer outros títulos ou contratos de investimento coletivo, que gerem direito de participação, de parceria ou de remuneração, inclusive resultante de prestação de serviços, cujos rendimentos advêm do esforço do empreendedor ou de terceiros”.

dos diferentes sujeitos que se compreendem inseridos no cooperativismo e alcançar um consenso em favor da identidade cooperativista. O natural desequilíbrio de poder entre participantes da pesquisa em relação aos atores políticos institucionalizados em cargos de alto escalão, ou até mesmo dos *lobbyings* de determinados grupos (os quais também incluem aqueles não institucionalizados), pode, por outro lado, desservir ao bem comum.

Justamente porque sabiam que a condição humana é assim e que o cooperativismo é modelo de negócio centrado nas pessoas, revela-se merecido louvar esta obra e a metodologia empreendida pelo público *expert* e acadêmico, assim como os dirigentes e profissionais de Cooperativas que dela participaram ou tiveram a oportunidade de contribuir, pois sinaliza alguns caminhos importantes a serem trilhados e confirma o acerto do modo como os debates sobre o marco legal do cooperativismo têm sido conduzidos, até então, nos espaços institucionalizados. Este livro ilumina o horizonte do cooperativismo brasileiro, servindo como fonte de informação e uma das diretrizes no processo de modernização e construção de políticas públicas para o setor cooperativista, pois, como diz Riobaldo, personagem de Guimarães Rosa, “O mais difícil não é um ser bom e proceder honesto, dificultoso mesmo é um saber definido o que quer, e ter o poder de ir até o rabo da palavra”.

Amparo, junho de 2021

ADRIANO CAMPOS ALVES

Advogado

Assessor Jurídico de Cooperativas

*Esp. em Direito Societário pelo INSPER e
em Direito Regulatório pelo IDP.*



AGRADECIMENTOS

Uma pesquisa participativa não poderia deixar de lado o momento dos agradecimentos a todas e todos que não só contribuíram, mas sem as(os) quais este livro não seria nada mais que uma imagem desfocada. Hoje ele ganha foco, toma corpo e é distribuído para que possamos colocar o Cooperativismo e a participação social em debate.

Não podemos deixar de agradecer, primeiramente, ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP) que financiaram essa pesquisa por meio da Chamada Pública nº 007/2018 – Desenvolvimento Científico, Tecnológico e Inovação em Cooperativismo. Em um momento de crise financeira e de confiança no conhecimento científico, representado pela redução sistemática de destinação de recursos e apoio às Universidades, tivemos a grande felicidade de ter aprovação na Faixa A, projetos até R\$25.000,00 (vinte e cinco mil reais). Trata-se de um projeto pequeno em tamanho, mas grande nos resultados, os quais só foram possíveis por este financiamento.

A todas e todos que participaram nesta pesquisa nas fases de entrevistas e Grupo Focal, nosso muito obrigado por confiarem no profissionalismo para a proteção dos dados pessoais. Esta pesquisa foi aprovada pelo Sistema de Ética em Pesquisa com Seres Humanos e temos certeza de que os benefícios que toda a comunidade acadêmica e de cooperativas sairá engrandecida. Isso somente será possível pela disposição do tempo que se dedicaram.

Toda a equipe que nos auxiliou na organização e realização do grupo focal, sem os quais seria impossível sua concretização: Angelina Moreira Melo, Diego Camelo Moreira, Micheli Fontes Fialho e Thaís Helena Teixeira, bem como Roseni

Aparecida de Moura e Poliana de Oliveira Cardoso. Às duas últimas mencionadas, o nosso obrigado duplicado por gentilmente aceitarem o nosso convite de desenvolver a quarta capa da presente obra. Por falar em gentileza, gostaríamos de agradecer, especialmente, ao advogado especialista em Direito Cooperativo, Adriano Campos Alves, por desenvolver o prefácio deste livro e por nutrir uma relação tão amigável entre a prática jurídica e a Academia.

Esse momento de agradecimento é também um momento de recordação e homenagens. Neste momento, até maio de 2021, mais de 450.000 histórias foram abreviadas devido às trágicas escolhas no enfrentamento à pandemia provocada pelo SARS-Cov2 (COVID-19). A todas as pessoas que sofrem econômica e emocionalmente com a perda de um ente próximo, bem como às que esperam o retorno de alguém para o lar: muito obrigado por lerem esse trabalho realizado em um momento tão difícil para nosso país.

A autora e os autores.

Maio de 2021.



SUMÁRIOS

CAPÍTULO 1

Introdução: O desenho e os desafios da pesquisa participativa.....	17
1. Delineamento da pesquisa	17
1.1. Discussão jurídica	18
2. Organização do livro	21
3. Desenho da pesquisa	22
3.1. A pesquisa interacionista.....	25
3.2. É preciso falar das circunstâncias.....	28
3.3. Sobre os instrumentos.....	30
3.3.1. Entrevistas	31
3.3.2. Grupo focal	35
3.4. Análise dos dados.....	37
3.5. Considerações éticas.....	39
Referências bibliográficas	44

CAPÍTULO 2

Estado da Arte dos estudos sobre Cooperativismo no Brasil e o panorama dos temas que carecem de atualização no marco regulatório segundo as entrevistas	47
1. Introdução	47
2. Material e Método	49
3. Resultados das entrevistas	51
3.1. Mapeamento bibliográfico: perfil dos artigos.....	54
3.2. Perfil dos Autores.....	60
3.3. Frequência de Teses e Dissertações	64
4. Discussão	65
5. Considerações Finais.....	68
Referências.....	69

CAPÍTULO 3

Dilema da tributação e ato cooperativo	63
1. Questões abordadas nas entrevistas	74
2. O Grupo Focal e as discussões levantadas	77
3. Resultados do tema Tributação e Ato Cooperativo.....	81
Referências.....	87

CAPÍTULO 4

Estrutura de governança e digitalização	89
1. Introdução	89
2. O debate sobre estrutura de “Governança” e “Digitalização”	91
3. Discussão	97
3.1 Estrutura de Governança.....	97
3.2 Digitalização	101
4. Considerações Finais.....	103
Referências	104

CAPÍTULO 5

Lançando luz ao debate de representação, cooperativas de plataforma e fundos..	107
1. Introdução	107
2. Execução do Grupo Focal: reflexões trazidas pelos GTs.....	109
2.1. GT2 Representação	110
2.2. GT3 Cooperativas de Plataforma	115
2.3. GT4. Fundos	119
3. Caminhos e Contribuições	125
4. Considerações Finais	127
5. Referências.....	128

CAPÍTULO 6

Notas sobre a validação do método.....	129
Referências	137

FIGURAS

CAPÍTULO 1

Figura 1. Métodos e instrumentos participativos combinados no projeto.	30
---	----

CAPÍTULO 2

Figura 1. Distribuição percentual de gênero dos entrevistados.	51
Figura 2. Eixos temáticos de acordo com a contagem frequência das entrevistas.	53
Figura 3. Distribuição dos trabalhos científicos de acordo a área de conhecimento (%)	55
Figura 4. Distribuição das produções por eixo temático de acordo com as grandes áreas de conhecimento da CAPES.	56
Figura 5. Nuvem de palavras, considerando todas as palavras-chave das produções acadêmicas selecionadas	57
Figura 6. Organizações presentes nos resumos coletados.....	59
Figura 7. Principais temas dos resultados dos resumos.	60
Figura 8. Titulação dos autores dos trabalhos científicos.....	63
Figura 9. Distribuição percentual das produções de acordo com o gênero dos autores.	63
Figura 10. Eixos temáticos de acordo com a frequência dos resultados.	64

CAPÍTULO 3

Figura 1. Gráfico de similitude de palavras.	82
Figura 2. Nuvem de palavras.	82

CAPÍTULO 5

Figura 1. Etapas do grupo focal.....	110
Figura 2. Questões geradores sobre o tema Representação.	110
Figura 3. Questões geradoras sobre o tema Cooperativismo de Plataforma... ..	116
Figura 4. Questões geradoras sobre Fundos.	121
Figura 5. Esquema sobre representação.....	126
Figura 6. Principais riscos e questões.	126
Figura 7. Fundos e reservas.....	127

CAPÍTULO 6

Figura 1. Aprendizagens derivadas da participação no grupo focal organizadas por categorias afins.	135
---	-----

QUADROS E TABELAS

CAPÍTULO 1

Quadro 1. Instrumentos da pesquisa, participantes e período de execução ..	31
Quadro 2. Temas e perguntas geradoras de debate no Grupo Focal.....	40

CAPÍTULO 2

Tabela 1. Número de trabalhos encontrados no Portal de Periódicos da CAPES nas áreas temáticas Governança, Tributação, Fundos e Direito Cooperativo, considerando modalidade e o ano de publicação.....	52
Tabela 2. Frequência dos verbos dos objetivos dos artigos	58

CAPÍTULO 3

Quadro 1. Tema gerador e perguntas do GT5 – Tributação e Ato Cooperativo ...	77
Quadro 2. Temas de repercussão geral no Supremo Tribunal Federal	86

CAPÍTULO 4

Quadro 1. Tema gerador e perguntas socializadas e debatidas no GT Estrutura de Governança e Digitalização.....	95
Quadro 2. Proposta de atualização de artigos referente aos papéis do Conselho de Administração e Diretoria profissionalizada, bem como a atualização em assembleia geral.....	97

LISTA DE SIGLAS

CAPES: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CNPq: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COFINS: Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CONEP: Comissão Nacional de Ética em Pesquisa
 CPF: Cadastro de Pessoa Física
 DER: Departamento de Economia Rural
 EBPC: Encontro Brasileiro de Pesquisadores em Cooperativismo
 FATES: Fundo de Assistência Técnica e Educacional e Social
 FGC: Fundo Garantidor de Créditos
 FGCoop: Fundo Garantidor do Cooperativismo de Crédito
 GF: Grupo Focal
 GPDES: Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social
 GT: Grupo de trabalho
 IBCG: Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
 IBCOOP: Instituto Brasileiro de Estudos em Cooperativismo
 IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
 IES: Instituições de Ensino Superior
 IPPUR: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional
 ITG: Interpretação Técnica Geral
 LC: Lei Complementar
 MG: Minas Gerais
 OCB- Organização das Cooperativas Brasileiras
 OCEMG: Organização das Cooperativas do Estado de Minas Gerais
 OMS: Organização Mundial da Saúde
 PIS: Programa de Integração Social
 RATES: Reserva de Assistência Técnica, Educacional e Social
 SEMESP: Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação
 SESCOOP: Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo
 SP- São Paulo
 STJ – Superior Tribunal de Justiça
 TCLE – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
 UFT – Universidade Federal do Tocantins
 UFV – Universidade Federal de Viçosa
 UNICAFES: União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária
 UNICOPAS: União Nacional das Organizações Cooperativistas Solidárias



CAPÍTULO 1

Introdução: O desenho e os desafios da pesquisa participativa

Nathália Thaís Cosmo da Silva
Luiz Ismael Pereira
Murilo Sena Baiero

1. DELINEAMENTO DA PESQUISA

O presente livro é o principal produto do projeto “Construção participativa de propostas de atualização do marco regulatório cooperativista”, submetido e aprovado pela chamada 07/2018 do CNPq/SES-COOP, Faixa A. O referido projeto propõe a validação da pesquisa participativa como instrumento de atualização no marco regulatório da Política Nacional do Cooperativismo, regrada pela Lei Federal nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971. Nos alinhamos à perspectiva de que todo ordenamento jurídico se constitui como um sistema aberto de princípios e regras que, mesmo explicados exaustivamente, são incapazes de fornecer respostas definitivas (ROCHA, 2013) aos atores sociais que cotidianamente lidam com a norma. Esta é a razão pela qual estabelecemos como pressuposto da pesquisa que o marco regulatório do Cooperativismo carece atualização e/ou ressignificação diante dos problemas enfrentados pelos atores sociais que afetam e são afetados pela norma. A Lei 5.764/1971 vem sendo complementada pelas novas disposições da Constituição Federal de 1988, do Código Civil de 2002, bem como teve outros dispositivos alterados ao longo dos anos¹.

¹ Alterações à Lei 5.764/1971: i) A Lei nº 6.981, de 30 de março de 1982, alterou a redação do seu artigo 42; ii) a Medida Provisória nº 2.168-40, de 24 de agosto de 2001, alterou a redação do seu artigo 88; iii) a Lei Complementar 130, de 17 de abril de 2009, revogou o parágrafo 3º do artigo 10, o parágrafo 10º do artigo 17 e o parágrafo único do artigo 48; iv) a Lei de nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015, acrescentou um parágrafo sobre



A Constituição Federal de 1988, acompanhada do processo de fortalecimento da democracia no Brasil, ampliou os mecanismos de participação pública para além da representatividade. Embora os novos paradigmas democráticos pós-1988 interfiram na aplicação do modelo cooperativista de 1971, subsiste um hiato entre o fortalecimento da democracia e o modelo societário vigente (Lei 5.764/1971) por inexistir mecanismos, estratégias e métodos que permitam a efetiva participação dos atores sociais na elaboração, consecução e constante avaliação das políticas de cooperativismo. Portanto, debruçamo-nos sobre a seguinte pergunta de pesquisa: de que maneira a pesquisa participativa pode ser utilizada como instrumento de atualização do marco regulatório do cooperativismo? Acredita-se que a pesquisa participativa operará como fonte de informação para a readequação da Lei, representando um avanço no saber fazer para a devida ampliação dos mecanismos de intervenção da sociedade civil em todas as etapas do ciclo das políticas públicas, especialmente em sua formulação. Espera-se o avanço na fronteira do conhecimento, uma vez que serão atualizados e recontextualizados os temas atinentes ao marco regulatório e seus desdobramentos na realidade do Brasil atual; a popularização dos resultados por meio da publicação de um livro; e, por fim, a validação do método que propiciará um fortalecimento do processo democrático entre os atores sociais que, ao participar de processos de discussão sobre a formulação de marcos regulatórios e políticas públicas, passam por um processo de empoderamento e esclarecimento sobre a possibilidade de coparticipação e cogestão junto aos governos no desenvolvimento de suas ações e estratégias.

1.1. Discussão jurídica

A Lei Federal nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, define a Política Nacional de Cooperativismo, estabelecendo as características das “sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil” (BRASIL, 1971, Art. 4º). Embora possa ser compreendida como um incentivo à autogestão de tra-

capital social ao artigo 24; v) a Lei nº 13.806, de 10 de janeiro de 2019, alterou a Lei nº 5.764, de modo a atribuir às cooperativas a possibilidade de agirem como substitutas processuais de seus associados; vi) a Lei nº 14.030, de 2020, incluiu o artigo 43-A e um parágrafo único estabelecendo a possibilidade de realização de assembleias digitais e do voto à distância.



balhadores e trabalhadoras para a consecução de objetivos comuns, a política traz a participação ativa tão somente do poder público na “coordenação e no estímulo às atividades de cooperativismo”, em especial pela “prestação de assistência técnica e de incentivos financeiros e creditórios especiais, necessários à criação, desenvolvimento e integração das entidades cooperativas” (BRASIL, 1971, Art. 2º, parágrafo único).

Assim, reconhece-se que há características de políticas públicas presentes no marco regulatório e, como tal, existe uma racionalidade previsível nas escolhas tomadas no âmbito macro, micro e mesoinstitucional (BUCCI, 2013, pp. 39-42). Como política pública, trata-se, portanto, de um “programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados”, os quais possuem como objetivo “coordenar meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”, em especial a partir de seu caráter institucional (BUCCI, 2006, p. 39; BUCCI, 2013, pp. 38-39).

A partir do conceito de Bucci, infere-se: i) a centralidade do Estado, em especial o Poder Executivo como o grande formulador das políticas públicas; ii) um complexo processual que acompanha o processo de tomada de decisões, formulação da agenda, gestão orçamentária, implementação e fiscalização das ações, tendo participação dos três poderes e da sociedade civil; iii) estabelecimento dos objetivos a serem realizados a partir da compreensão dos *déficits* democráticos existentes na realidade social, abrindo-se o leque de participação e deliberação social nos atos governamentais, o que também pode levar à finalização das políticas públicas quando, por meio da devida avaliação, percebe-se o cumprimento de seu objetivo.

A política foi construída em tempos de exceção no cenário político-jurídico brasileiro, durante a ditadura civil-militar que se instaurou no país de 1964-1985. Portanto, era de se imaginar que o processo de participação política nas decisões, em especial na formulação das políticas públicas como parte do ciclo (*policies cycle*), não seria amplamente aplicado. Isso fica claro quando se percebe que a democracia representativa ainda é a lógica do marco regulatório cooperativista, conforme se verifica em seu Artigo 95.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, novos paradigmas de participação popular foram estabelecidos, em especial com a ampliação do conceito



de cidadania promovida pelo Poder Constituinte Originário. Essa transformação que ocorreu a partir do século XX (com marco inicial nas Constituições mexicana e de Weimer, de 1971 e 1919, respectivamente), representa uma ruptura profunda com o paradigma do Estado Liberal. Essa garantia de direitos sociais, mediada pela ação do Estado, pressupõe a intervenção estatal na vida econômica e social e em que pese essa necessária intervenção para destinar e garantir os direitos sociais, estes não podem ser limitados pela realidade econômica, pois são o núcleo do Estado Democrático de Direito.

Em sentido semelhante, Bercovici (2009, p. 11) entende que há um plano de transformação social na Constituição de 1988 a partir do “reforço dos direitos sociais, a proteção ao mercado interno” (BRASIL, 1988, Art. 219), o desenvolvimento e a erradicação da miséria e das desigualdades sociais e regionais (BRASIL, 1988, Art. 3º e 170) como objetivos da República, demonstrando a clara inclusão de um programa nacional-desenvolvimentista no texto constitucional. Vale lembrar que a Constituição de 1988 é também dirigente:

A Constituição de 1988 é uma constituição dirigente. O seu Artigo 3º incorpora um programa de transformações econômicas e sociais a partir de uma série de princípios de política social e econômica que devem ser realizados pelo Estado brasileiro (BERCOVICI, 2011, p. 208)².

Esse papel da Constituição Dirigente de criar os meios necessários para que os objetivos de seu Art. 3º sejam atingidos tem passado, desde a década de 1990, por um processo de bloqueio, sendo que “a grande questão, hoje, é a da possibilidade de concretização do projeto constitucional e da conclusão da construção da nação” (BERCOVICI, 2013, pp. 316 e 319), objetivos e projeto constitucional que, conforme Meinen (2002, p. 26), coincidem com “o rol de valores e princípios do cooperativismo, assim secularmente consagrados”, como a cidadania, a dignidade da pessoa humana, o valor social do trabalho abstrato, a livre iniciativa e pluralismo político, a liberdade, a justiça, a solidariedade, o desenvolvimento, a redução de desigualdades, a promoção do interesse coletivo e a não discriminação, dentre outros.

² Sobre esse conceito de Constituição Dirigente, BERCOVICI, 2013, p. 293.



Repensar o marco regulatório a partir de seu novo paradigma, portanto, significa repensar, inclusive, o significado do abandono do processo de autorização prevista na legislação infraconstitucional diante dos Artigos 5º, XVIII; 174 §§ 2º a 4º; 192, VIII, todos da Constituição de 1988. Isso significa encarar o cooperativismo como “instrumento estratégico especificamente para a promoção do desenvolvimento que se preocupa com o progresso social, científico, cultural do País, para além do progresso financeiro” (CENCI; FRANTZ, 2010, p. 139).

Na ampliação dos direitos de cidadania, que deixam de ser encarados como status político concedido pelo Estado-nação, como definira Marshall, tornaram-se uma condição ligada diretamente à plena existência do sujeito de direito em todos os seus mais diversos aspectos: direitos civis, políticos e sociais. A participação no processo de criação das políticas públicas por parte dos atores envolvidos, isto é, a correta absorção das demandas populares pelas instituições, deve marcar decisivamente o processo de atualização do marco regulatório dos anos 1970.

2. ORGANIZAÇÃO DO LIVRO

Para além do presente capítulo 1, esta obra se organiza da seguinte maneira: o capítulo 2 apresenta o Estado da Arte dos estudos sobre Cooperativismo no Brasil, especialmente colocando em perspectiva os eixos temáticos abordados pelos pesquisadores do Cooperativismo, que têm aderência com as categorias de problemas vivenciados pelos atores sociais da presente pesquisa em relação ao marco regulatório do Cooperativismo. O capítulo 3, intitulado Dilema da tributação e ato cooperativo, analisa o principal problema identificado e discutido do GF pelos atores sociais da pesquisa sob a perspectiva analítica do déficit sociológico e aponta os caminhos da participação democrática propiciada pela abertura das instituições para a sociedade civil. O capítulo 4, por sua vez, debate o tema da Governança e os desafios da digitalização sob a ótica dos participantes da pesquisa acompanhado de uma visita à literatura, especialmente realçando os limites e as possibilidades da atuação articulada Conselho de Administração e Diretoria profissionalizada. Já o capítulo 5, lança luz, na medida que coube à pesquisa, sobre debate de representação, cooperativas de plataforma e fundos.



Finalmente, no capítulo 6 são apontadas breves notas sobre o objetivo central da pesquisa, que consiste na validação da pesquisa participativa como instrumento de atualização no marco regulatório da Política Nacional do Cooperativismo.

3. DESENHO DA PESQUISA

A presente proposta buscou oferecer um modelo de pesquisa participativa cujo objetivo consiste em explorar possibilidades para que as políticas públicas - especificamente as concernentes ao cooperativismo - sejam construídas levando em consideração as diferentes vozes tidas como participantes da pesquisa. Não raro, o marco regulatório cooperativista, objetivamente a Lei 5.764/1971, tende a afetar o cotidiano dos atores sociais que estão imersos em cooperativas ou mantêm relações econômicas, bem como acordos ou parcerias com as cooperativas. Mas, não por isso, devemos enquadrar tais atores sociais como agentes passivos que são meramente condicionados pela lei. Nos inspira a contribuição analítica de Häberle no sentido de que:

Todo aquele que vive no contexto regulado por uma norma e que vive com este contexto é, indireta ou, até mesmo diretamente, um intérprete dessa norma. O destinatário da norma é participante ativo, muito mais ativo do que se pode supor tradicionalmente, do processo hermenêutico. Como não são apenas os intérpretes jurídicos da Constituição que vivem a norma, não detêm eles o monopólio da interpretação da Constituição (HÄBERLE, 1997, p.15).

Tais atores sociais, pelo contrário, são atores chaves que interpretam o marco regulatório, disputam nos tribunais e nas esferas locais e regionais de decisão por novos entendimentos de aspectos previstos na lei. São, portanto, sujeitos da ação política à medida que são atores chave que respondem e convidam a reinterpretar as interpretações do marco regulatório. Vistos como sujeitos, a presente pesquisa busca dar um passo a mais e descobrir o que estes atores pensam sobre a lei, sobre o que propõem para a sua atualização.



Desse modo, compõem este estudo as vozes dos pesquisadores que a dirigem, as vozes dos participantes da pesquisa: sócios, dirigentes das cooperativas e profissionais da linha de frente das cooperativas; professores e outros acadêmicos relacionados ao cooperativismo; profissionais dos sistemas de representação e formação do cooperativismo brasileiro; advogados especializados na área; outros atores sociais identificados pelo método bola de neve. Apesar de não haver sido desenhada na proposta original do projeto, a metodologia “bola de neve” acabou sendo empregada. Vinuto (2014) enfatiza que esse método é um tipo de amostragem não probabilística, ou seja, que usa cadeias de referência. Isto é, a partir dessa metodologia específica não se determina a probabilidade de seleção de cada participante, entretanto é válido para estudar grupos difíceis de serem acessados via indicação de um participante a outro.

Primeiramente, tentamos o contato com atores sociais da pesquisa via e-mail ou telefone. No entanto, sobretudo o contato com sócios e diretores de cooperativas se mostrou infrutífero, uma vez que obtivemos poucas respostas. A propensão dos potenciais participantes em colaborar com a pesquisa foi maior pela indicação do que por e-mail sem conhecimento prévio dos atores.

O propósito fundamental da pesquisa consistiu em oferecer um enquadramento metodológico sistemático e, ao mesmo tempo, simples, capaz de guiar projetos de pesquisa baseados nos pressupostos participativos, apoiando toda a fase do seu desenvolvimento, desde o estabelecimento dos seus objetivos até a análise e documentação dos resultados. Não se tratou de criar novos instrumentos metodológicos, mas de combiná-los, explorando possibilidades *online* e presenciais a fim de apresentar um percurso metodológico validado para outras pesquisas sociais. Para além do método, esta pesquisa também é um convite para os que frequentam os corredores onde são tomadas decisões e construídas as chamadas políticas públicas a contemplar instrumentos participativos e, portanto, mais democráticos de tomada de decisão e construção de políticas.

Ao se preocupar tanto com as práticas sociais quanto com os significados que as pessoas atribuem às suas experiências, a pesquisa qualitativa busca gerar conhecimento por meio da interação (SILVERMAN, 2016). No âmbito das políticas públicas, tem-se entendimento de que os problemas complexos – para usar o termo cunhado por Rittel e Weber (1973), com múltiplas causas e inúmeras consequências não podem ser solucionados apenas com o conhecimento técnico.



Pelo contrário, estudos em coprodução³ de conhecimentos vêm evidenciando que os problemas envolvendo políticas públicas requerem a integração entre o conhecimento científico e o conhecimento local (ADELLE *et al.*, 2020). Isso porque são os atores sociais que detêm o conhecimento sobre as circunstâncias sociais, ecológicas e históricas vivenciadas (COEN; ROBERT, 2012; GOLLAGNER; HANZ-KARP, 2013).

Apesar de haver um atual entendimento da necessidade da coprodução, o papel dos acadêmicos no processo de construção de políticas públicas vem sendo escassamente verificado empiricamente (LE MOS *et al.*, 2018). O fato de que os papéis dos pesquisadores na construção de políticas públicas serem abordados na literatura de uma maneira díspar e plural - desde a perspectiva científica pura até a produção participativa de conhecimento - tem sido um fator que favorece que os acadêmicos optem por objetivos e lineares produção de conhecimento (POHL *et al.*, 2010; SAARELA, 2019).

Por isso, a conclusão do estudo de Adelle *et al.* (2020) aponta para a necessidade de estudos empíricos com mais nuances críticas para compreensão da coprodução. Como forma de contribuir com a minimização deste hiato, esperamos que este estudo aponte para os caminhos e descaminhos verificados na prática da construção participativa da presente pesquisa. No entanto, esse caminho não é linear, tampouco está imune de críticas e desvantagens.

As possibilidades de que a pesquisa qualitativa ofereça elementos contundentes que pavimentem processos de mudança e/ou melhorias nas políticas públicas foram apontadas por Silverman (2016) como uma quimera, uma vez que os pesquisadores sociais pouco ou nada visitam os corredores ou as salas onde são tomadas as decisões. Hammersley (1995) assevera que a possibilidade de que a pesquisa social permita uma intervenção política mais satisfatória foi superestimada e, por vezes, mal-entendida, mas o próprio autor alerta que isso não significa que melhorias sociais são impossíveis ou que o conhecimento perca a sua autoridade. Silverman (2016), por outro lado, aponta que a pesquisa etnográfica envolvendo a realidade cotidiana de trabalho dos profissionais é uma oportunidade para que outros pesquisadores façam avaliações ou julgamentos de suas

³ Nos filiamos ao conceito de Armitage (2011) sobre coprodução de conhecimentos como um processo colaborativo entre pesquisadores, cientistas e atores sociais leigos de reunir a pluralidade de conhecimentos e fontes a fim de tratar um problema definido e construir um entendimento integrado sobre o problema.



próprias práticas, experimentando a adoção de novas práticas que lhes pareçam apropriadas.

Ainda que a mudança no marco regulatório ou acesso aos mecanismos de formulação de políticas públicas sejam limitados à realidade dos pesquisadores, tal fato não deve ser desalentador ao ponto de impedir o avanço da fronteira do conhecimento empenhada em aumentar o leque de opções democráticas de identificação de problemas, bem como as alternativas e estratégias para mitigá-los.

3.1. A pesquisa interacionista

O desenho desta pesquisa é de natureza interacionista, no sentido de entender, tal como assevera Silverman (2016), que a subjetividade dos participantes da pesquisa, incluindo a dos pesquisadores que conduziram este projeto, deve não somente ser visível, como também estar disponível para a análise dos leitores. Desse modo, assumir a inteireza dos pesquisadores pressupõe assumi-los, como sugere o referido autor, na qualidade de conhecedores, descobridores e, sobretudo, como pessoas reais com uma história e com desejos e interesses na pesquisa.

Holstein e Gubrium (2016) esclarecem que processo interacionista de ativação da pesquisa é marcado pela busca analítica por melhor aproveitar as contribuições dos participantes e dos pesquisadores dos dados. Por isso, tanto o processo da pesquisa envolvendo o percurso metodológico como a comunicação dos resultados da mesma recebem aqui um tratamento igualitário. Se, por um lado, esta pesquisa, alinhada com os compromissos éticos, não expõe os participantes da pesquisa, por outro, para avançarmos nos pressupostos metodológicos da pesquisa interacionista, reservamos um espaço para explicitar o lugar de fala que nós, os pesquisadores, ocupamos.

Nathália Thaís Cosmo da Silva

Aos 17 anos de idade ingressei no curso de bacharelado em Gestão de Cooperativas na Universidade Federal de Viçosa. A pergunta que mais respondi nos quatro anos e meio de graduação (2005-2009) foi: como é que você saiu de Rondônia e veio parar aqui? Atualmente sou docente efetiva no Departamento de Economia Rural (DER), que vem formando profissionais bacharéis em Cooperativismo



há 45 anos. Acompanhei a trajetória diversa e bem-sucedida de vários colegas que se inseriram no mercado de trabalho proporcionado pelo cooperativismo, desde os sistemas representativos até a inserção em cooperativas com objetivos fins muito diferentes. Também vi outros colegas que se decidiram pelo mundo acadêmico e se destacaram nas pesquisas relacionadas ao cooperativismo. Curiosamente, este não era o meu caso. Apesar da minha escolha pela vida acadêmica, esta pesquisa representou para mim uma retomada aos temas do Cooperativismo, por mim intocados desde 2009. Em minhas pesquisas, incluindo dois mestrados e um doutorado no exterior, visitei comunidades indígenas da Amazônia brasileira, investiguei conflitos socioambientais no Brasil e na Espanha, encarei o desafio de falar de governança de risco de desastres. Mas em todas essas pesquisas, existia um traço adquirido em minha graduação que consiste na habilidade de construir processos de pesquisa com as pessoas, possibilitando a vivência de processos democráticos. Aprendi nas entrevistas e grupos focais que conduzi que o processo é tão válido quanto os resultados. Desfrutei do aprendizado proporcionado pela pesquisa social que me levou a conhecer paisagens lindas, outras profundamente marcadas pela ação antrópica, mas em todas elas com marcas e pontos de inflexão vivenciados e pelos atores sociais. Depois de me tornar uma boa escutadora dessas pessoas que encontrei pelo caminho, aprendi que não bastava escutar, era importante dialogar. E mais, quanto mais visitei a literatura sobre pesquisa qualitativa, fui entendendo a importância de inserir esses atores sociais em cálculos de cenários, nos processos de planejamento e de construção de políticas públicas. Ainda sonho, mesmo sabendo das limitações, em uma fronteira mais fluida entre comunidade acadêmica, atores sociais e agentes que participam do processo de tomada decisão nas esferas públicas e privadas. O processo de pesquisa mais robusto é, quanto mais diverso é. É este o meu suposto de partida.

Luiz Ismael Pereira

Sou da capital de São Paulo (SP), nascido e criado. Estudei na escola pública com as dificuldades que isso significa para um Estado daquela magnitude. Ingressei no curso de graduação em Direito e, logo depois, realizei meu mestrado e doutorado em Direito Político e Econômico. Atuei como consultor jurídico do Instituto Luiz Gama em articulação com o movimento negro e quilombola de SP. Fui professor substituto no curso de graduação em Gestão Pública para o De-



envolvimento Econômico e Social (GPDES), da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Nesse espaço plural de ensino, pesquisa e extensão dentro do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) aprofundei minhas discussões sobre a participação política dos movimentos sociais na construção de uma política mais justa e socialmente referenciada. Ingressei como professor efetivo no Departamento de Direito da Universidade Federal de Viçosa para trabalhar com a área de direito constitucional com interface com as políticas públicas. Lá tive contato com novas metodologias de pesquisa e ensino, principalmente pelo contato como pesquisadores(as) de áreas como agroecologia e extensão rural. Foi lá que conheci o campo do cooperativismo como uma forma social de reorganização das vontades coletivas. Com a professora Nathalia, aprovamos o projeto de pesquisa do CNPq/SESCOOP com o intuito de dar sentido a todas as discussões que têm passado por mim nestes anos sobre a atuação dos movimentos sociais na construção de políticas públicas, em especial quando se pensa um modelo cíclico que, para ser efetivo, deve contar com a participação do público-alvo na fase de formulação. Assim, é nesse lugar que codesenvolvi essa pesquisa, pensando nos resultados da participação social e, também, na necessidade de congruência com um sistema jurídico e de justiça que se diz cidadão. As entrevistas e grupo focal (GF) foram fundamentais para pensar o distanciamento existente entre a realidade das cooperativas e a estrutura normativa que, para alguns se apresenta como suficiente, mas, para outros, ainda sofre dos resultados do déficit sociológico do Brasil de se encarar no espelho.

Murilo Sena Baiero

Nasci na cidade de Jundiá (SP) e fui para o interior de Minas Gerais realizar graduação em Cooperativismo pela Universidade Federal de Viçosa. Nesse curso descobri o protagonismo do trabalho coletivo na sociedade. Aos nove anos tive aquela que seria minha primeira experiência associativa: nos dias de chuva, o manancial alagava e não conseguíamos ter aula. Constituímos, de maneira fictícia, uma Organização Não Governamental (ONG) em defesa dos mananciais e contra o desmatamento. No projeto simulávamos assembleias, fazíamos manifestações e propúnhamos ao poder público ações de sensibilização e solução do problema. Bem, eu não imaginaria retomar esse tema na universidade, lugar que sempre procurei espaços de aprendizagem além da sala de aula. No eixo da pesquisa, tive



a oportunidade de trabalhar com técnicas de aprendizagem vivencial, com a interação de estudantes universitários e agricultores familiares da região, de modo que houvesse troca de conhecimentos e pudéssemos avaliar essa metodologia na prática. No ano de 2017 atuei também na extensão universitária com associações de catadores de material reciclável e participei da construção do Fórum Municipal Lixo e Cidadania do município de Viçosa (MG). Essas experiências me mostraram a importância da participação de diversos atores para implementação e consolidação de políticas públicas. Todas essas vivências me direcionaram à composição da equipe dessa pesquisa, trabalho construído com base no princípio da horizontalidade, o qual me orgulho em fazer parte. Projeto em que todos os participantes são atores sociais ativos na proposição e no caminhar das ações concernentes as políticas públicas do cooperativismo. Ouvir os relatos e dialogar com diferentes profissionais e regiões estará presente em minha formação.

3.2. É preciso falar das circunstâncias

Tão importante quanto visibilizar o lugar de fala dos pesquisadores, é divulgar e levar em consideração na análise dos resultados as circunstâncias contingenciais do processo de pesquisa. No âmbito da pesquisa social, Holstein e Gubrium (2016) elucidam que no processo de construção de conhecimento, tanto os respondentes quanto os pesquisadores afetam e são afetados pelo ambiente narrativo. Tal afirmação é bastante conexa às circunstâncias do desenvolvimento da presente pesquisa. Em plena fase de execução das entrevistas e preparação para os grupos focais, se instaurou o cenário de distanciamento social no Brasil em função da pandemia de COVID-19, declarado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em 11 de março de 2020.

Tudo isso não só mudou a prática de trabalho cotidiana dos pesquisadores e dos respondentes, mas também permitiu o surgimento de novos temas a qual essa pesquisa talvez não acessasse se não fosse o novo evento. Um exemplo que ilustra o estamento é o dilema diagnosticado por meio de algumas entrevistas em relação à convocação das assembleias. Tal impasse é derivado da inclusão, por meio da Lei nº 14.030, de 2020, do Artigo 43-A e um parágrafo único à Lei 5.764/1971, estabelecendo a possibilidade de realização de assembleias digitais e



do voto à distância. No entanto, alguns participantes da pesquisa, tal como evidencia o Quadro 2, relatou uma dificuldade com a necessidade de publicação da convocação por jornais de publicação diária ou por envio de cartas via correios. Além disso, a crise sanitária postulou uma série de impossibilidades, como um GF presencial como previsto e na data esperada, mas também demandou a exploração de possibilidades de investigação *online*.

Antes mesmo da crise provada pela pandemia de COVID-19, a presente pesquisa já acumulava alguns descaminhos. Para a realização de entrevistas, se construiu um mapa de atores para identificar quais são as cooperativas em destaque no cenário nacional e convidá-las para colaborar com o presente projeto por meio da concessão de entrevistas e pela continuidade do diálogo.

A primeira estratégia de contato aos participantes da pesquisa consistiu em realizar uma busca pelas páginas institucionais das cooperativas, de modo que o convite para a participação na pesquisa seria via envio de e-mails para os profissionais e dirigentes de cooperativas. Para nossa infeliz surpresa, nenhuma resposta foi obtida. A pesquisa se iniciou, então, com participantes da pesquisa do universo acadêmico. Entrevistar o público *expert* e acadêmico já constava no desenho da pesquisa, porém não contávamos que o acesso aos dirigentes e profissionais das cooperativas se daria tão somente por intermédio dos professores, pesquisadores e profissionais do Cooperativismo. Por razões razoavelmente óbvias, o público acadêmico e profissional apresentou maior abertura. Nós pesquisadores do Cooperativismo e do Direito teríamos o nosso próprio, por assim dizer, *networking*, formado por colegas de trabalho e de formação, que foram a nossa fonte primária de construção de conhecimento, mas também ponte necessária para chegar até os profissionais e diretores que estão trabalhando na linha de frente nas instituições cooperativas, bem como seus sistemas representativos. Foi de maneira inesperada que adotamos o método bola de neve, bastante frutífero no meio do Cooperativismo.

Essa dificuldade em obter resposta pelo contato direto com as cooperativas, assim como a necessidade de indicações, sinalizou para nós uma hipótese de que o personalismo pode ser um traço característico do cooperativismo brasileiro. Tal personalismo pode ser interpretado quando observada permanência de dirigentes por décadas em determinadas cooperativas e pelas dificuldades de surgimento de novas lideranças. Pensamos que por se tratar de uma pesquisa que pudesse,



inclusive, trazer luz aos problemas cotidianos para quem está na linha de frente e que é financiada por uma agência representativa junto a uma agência de fomento – Chamada SESCOOP/CNPq – que estaríamos imunes do personalismo ou que, no mínimo, teríamos uma carta de apresentação adequada. Não foi assim no nosso contato inicial com os participantes da pesquisa. Apesar de não ser o nosso objeto de pesquisa, tal constatação aponta uma espécie de bússola de pesquisas futuras que alie a natureza comunicativa personalista em descompasso com a vivência dos pressupostos, valores e princípios democráticos preconizados pelo movimento cooperativista moderno.

3.3. Sobre os instrumentos

Foram combinadas metodologias participativas, instrumentos de coletas de dados e de construção de consensos que propiciem um direcionamento sobre pontos fundamentais que devem ser atualizados no marco regulatório do cooperativismo. Segundo Rowe e Frewer (2000), a combinação de uma variedade de métodos ou variantes padronizados de procedimentos é um mecanismo muito eficiente para angariar a participação pública, sendo necessária, então, uma flexibilidade na combinação destes métodos e instrumentos.

A Figura 1 ilustra a maneira como esses métodos e instrumentos foram combinados visando à execução do presente projeto. O Quadro 1 expõe a temporalidade de execução dos instrumentos que figuram como a construção participativa de propostas de atualização da lei.



Figura 1. Métodos e instrumentos participativos combinados no projeto.

Fonte: Elaboração própria.



Quadro 1. Instrumentos da pesquisa, participantes e período de execução		
Instrumento	Participantes	Período
Entrevistas presenciais e <i>online</i>	22 participantes	Abril de 2018 a Setembro de 2020
Grupo Focal	1) Sessão com 22 participantes e 6 moderadores. 2) 5 Grupos de Trabalho (GT): • GT 1: Estrutura de Governança e Digitalização. • GT 2: Representação. • GT 3: Cooperativas de Plataforma. • GT4: Fundos. • GT5: Tributação e Ato Cooperativo. 3) Sessão plenária de encerramento.	30 de Março de 2021
Fonte: Elaboração própria.		

3.3.1. Entrevistas

Sob o ponto de vista da pesquisa interacionista, a entrevista se qualifica como ativa por não se limitar à escavação por parte dos pesquisadores dos pontos de vista ou conhecimentos dos entrevistados (HOLSTEIN; GUBRIUM, 2016). Os autores apontam para o esgotamento da visão dos respondentes ou participantes como um vaso de respostas, que postulava a necessidade de os entrevistadores serem extremamente cuidadosos na forma de formular e verbalizar as suas perguntas de modo a evitar qualquer tipo de viés ou subjetividade, a fim de obter um “bom” repertório de dados.

Nessa perspectiva, as habilidades interpessoais dos entrevistadores se resumiriam ao encorajamento da fala aos respondentes, mas nunca ousariam a apoiar o processo de construção de conhecimento ou de visibilidade de atitudes, sentimentos e comportamentos (HOLSTEIN; GUBRIUM, 2016).

A superação da suposta neutralidade científica nos leva a um novo espaço em que a entrevista se constrói como espaço de negociação. Segundo Silverman (2016), é de extrema relevância para a pesquisa social conferir a devida atenção em como o posicionamento social afeta o intercâmbio que emerge da entrevista. Desse modo, na perspectiva de Holstein e Gubrium, (2016), o entrevistador assume os papéis de facilitares e de coprodutores do conhecimento. As entrevistas proporcionam tanto evidências sobre a natureza do fenômeno que se pesquisa



como percepções sobre os enquadramentos culturais que as pessoas acessam para significar as suas experiências (SILVERMAN, 2016).

Para a presente pesquisa, buscou-se saber não só os principais problemas que os atores sociais enfrentam em relação ao marco regulatório, mas também saber o contexto e em quais condições esses problemas emergem. Por isso, foi feito o recorte com base nos diferentes ramos do Cooperativismo, pois, para elucidar com um exemplo genérico, problemas enfrentados pelo ramo da saúde podem diferir drasticamente dos problemas que o ramo de crédito lida em relação ao marco regulatório do Cooperativismo, 5.764/71, que regula, de modo geral, o Cooperativismo brasileiro.

Além disso, dada à diversidade de ramos e também de regiões brasileiras, buscou-se obter entrevistas de atores sociais das quatro regiões do Brasil para a análise dos resultados, já que existe perfis socioeconômicos regionais distintos que não podem ser dissociados dos aspectos culturais e questões regionais. Assim, diferenças e similaridades são observadas, considerando tanto o recorte pelos ramos do Cooperativismo como regionais.

As entrevistas não tiveram o compromisso com uma representatividade estatística que estabelecesse um número mínimo de entrevistados, mas de conhecer em profundidade as diversas realidades e demandas no que tange à atualização do marco regulatório de cooperativas em seus diferentes ramos. Para as entrevistas foram construídos dois roteiros (ver apêndice) que guiou a condução da conversa com acadêmicos, dirigentes e profissionais que trabalham em cooperativas ou em sistemas representativos do Cooperativismo e, finalmente, com pessoas que possuem empresas que prestam serviços para as cooperativas.

As entrevistas com pesquisadores, profissionais e dirigentes de cooperativas localizadas em Viçosa foram conduzidas de forma presencial até a instauração do cenário de pandemia. Por conta da limitação de recursos, propusemos no plano de trabalho inicial que as entrevistas fora de Viçosa fossem feitas via videoconferência, diminuindo os custos de deslocamento e mantendo um diálogo sincrônico.

Além disso, a chamada de vídeo propiciou que entrevistador-entrevistados mantivessem o contato visual, o que permite acessar, em alguma medida, a comunicação não verbal, como sinais gesticulatórios para manifestar concordância ou discordância com o tema em questão ou, até mesmo, algum desconforto ou



acanhamento. Segundo James e Busher (2016), a percepção de que o tema em questão na entrevista tenha sido interpretado como delicado pelos participantes pode estar em risco e, por isso, cabe ao pesquisador atuar como um moderador que estabeleça uma atmosfera amigável.

É importante que os participantes da pesquisa se sintam à vontade, tanto para responder como para se recusarem a responder alguma pergunta. Todos esses cuidados foram tomados para garantir a plena liberdade dos participantes. Depois da declaração da pandemia de COVID-19, em março de 2020, todas as entrevistas foram feitas via videoconferência.

Nesta pesquisa, as vantagens consistiram em diminuir os custos na realização de entrevistas, ter acesso aos participantes de diferentes regiões, o que permitiu uma flexibilidade e a execução da pesquisa com menos tempo quando comparado a uma entrevista que necessita de deslocamento. Por outro lado, como já entrevia o estudo de James e Busher (2016), as desvantagens se relacionam com os atrasos na reprodução da fala, distração de participantes e dificuldade de acesso ou familiaridade com as plataformas de videoconferência.

Vivenciamos, especialmente, os atrasos na fala comunicativas por conta da conexão com a internet e percebemos que alguns participantes foram reticentes ou gostariam de gastar pouco tempo com as entrevistas, de modo que a conexão *online* possa ser desalentadora no que se refere à motivação a participar da pesquisa. Neste sentido, o estudo de James e Busher (2016) esclarece que pessoas mais velhas possam não ter acesso ou habilidades necessárias para participarem das entrevistas *online*, ao passo que pessoas mais jovens podem estar familiarizadas com conversas síncronas via internet.

Como esta pesquisa foi verticalmente afetada pela crise derivada da pandemia COVID-19, o discurso de James e Busher (2016) ficou ainda mais evidente no sentido de que a ação das pessoas acontece tanto no mundo *online* como face a face. Desse modo, o que era uma estratégia de pesquisa prevista no projeto se tornou a nossa única possibilidade de seguir com a pesquisa e, em geral, a única possibilidade de interação social para a maioria dos atores sociais no mundo. Tal crise postulou para a ciência a necessidade de explorar os limites e possibilidade de novos instrumentos metodológicos e uma resignificação de temas de pesquisa.

Dentre o público entrevistado, destacamos que foram sete mulheres e quinze homens e uma breve discussão sobre desigualdade de gênero no cooperati-



vismo pode ser encontrada no Capítulo 2. Os entrevistados são de onze cidades diferentes, contemplando nove estados brasileiros e de todas as cinco regiões do Brasil. No entanto, é válido destacar que há uma predominância da região sudeste e do estado de Minas Gerais, com onze entrevistados.

Além disso, foram entrevistadas sete pessoas associadas a cooperativas que pertencem aos quatro ramos do cooperativismo, são eles: o agropecuário, crédito, trabalho e habitacional. Os outros quatorze entrevistados são de outros tipos de organização, como as universidades públicas e diferentes organizações representativas. Também, foram realizadas entrevistas com representantes de grupos que lidam com as normas e regulamentações do cooperativismo, como associações de moradores e centros vinculados ao movimento da agroecologia e institutos voltados à pesquisa em Cooperativismos, bem como dois profissionais liberais do ramo do direito cooperativo.

Outra variável nos permite visualizar quais são os cargos ocupados pelos entrevistados, são três presidentes, sendo dois de cooperativas e um do Instituto Brasileiro de Pesquisa em Cooperativismo; funcionários de cooperativas, que são a Assessora de Diretoria e Gerente Administrativo. Nos órgãos representativos entrevistamos o Assessor Institucional e o Gerente de Desenvolvimento Social. Contamos, finalmente, com a participação de docentes do curso de Cooperativismo e um doutorando do Programa de Pós-graduação em Extensão Rural e duas cooperadas, sendo uma Gestora de Sócios.

Depois de transcritas, procedemos à análise de frequência e de conteúdo das entrevistas. Para a análise de conteúdo, contamos com o método da codificação que, segundo Saldaña (2009), permite organizar e agrupar dados em categorias ou famílias por compartilharem alguma característica comum ou padrão. Segundo o estudioso, um código costuma ser uma palavra ou uma frase curta que simbolicamente se atribui a um somatório, salientando a essência capturada e/ou atribuindo-os uma posição na linguagem utilizada ou nos dados visuais (SALDAÑA, 2009). O agrupamento e a codificação do conteúdo possibilitaram a organização dos eixos temáticos que mereciam ser aprofundados nos grupos de trabalho do grupo focal. A análise da entrevista permitiu desenvolver temas geradores e perguntas que ainda careciam que fossem lançadas luzes pelos participantes.



3.3.2. Grupo focal

Com o resultado das entrevistas sistematizadas e com o diagnóstico dos principais problemas enfrentados em mãos, se realizou o grupo focal, pensado para promover uma discussão focada em determinado tema particular ou conjunto de temas. O GF envolve um número pequeno de participantes em uma discussão (WILKINSON, 2016). Se trata, então, de um processo dialógico e de negociação que permite a reflexão de como o conhecimento e as ideias podem operar em determinado contexto cultural (BARBOUR; KITZINGER, 1999). A medida que as discussões avançam, as opiniões individuais são refinadas e são movidas em um nível discursivo mais profundo (RITCHIE *et al.*, 2013).

O traço distintivo dos GFs é o uso da interação para a geração de novas informações como resultado da produção dialética de falas entre os participantes e o mediador, bem como entre eles mesmos: fazendo perguntas, comentando suas experiências e de outros, pontos de vista, interesses e preocupações. É importante pontuar que, neste caso, nós, os pesquisadores que desenvolvemos a pesquisa, assumimos apenas o papel analítico em relação aos dados obtidos nas entrevistas, organizando as perguntas para aprofundar nas questões fundamentais. No entanto, a fim de ganhar um certo distanciamento de nossas próprias interpretações e para garantir que o debate fluísse em um ambiente de abertura à fala, permitindo a interpretação de todos os participantes, foram convidados pesquisadores externos com expertise em aplicação de técnicas participativas.

Seis pesquisadores externos atuaram no grupo focal como mediadores, de modo que cada GF tinha um mediador e a plenária contou com duas mediadoras. Foram organizados cinco grupos de trabalho, conforme é possível observar nos Quadros 1 e 2. A participação dos mediadores e participantes foi voluntária e sem nenhuma retribuição financeira. A moderação é um processo fundamental para garantir que os participantes contribuam com as suas experiências e para garantir que nenhum participante não tome o espaço de fala do outro (WILKINSON, 2016). Por isso, antes de iniciar a sessão propriamente dita, aos participantes foi explicada a natureza interativa da metodologia e os seus objetivos concretos.

Quanto ao perfil dos participantes do GF, vale realçar que todos entrevistados foram convidados e outros participantes identificados pelo método bola de neve também foram incorporados. O grupo focal contou com um total de vinte e



dois participantes com perfis variados. No que tange à organização de origem dos participantes, contamos com a presença de seis docentes oriundos de instituições de Ensino Superior; oito pessoas de quatro ramos do cooperativismo - infraestrutura, crédito, agropecuário e trabalho, produção de bens e serviços. Além disso, contamos com a participação de quatro pessoas dos sistemas de representação, dois representantes do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo de unidades estaduais e, por fim, dois profissionais liberais do ramo do direito cooperativo.

A ferramenta do GF permite que os pesquisadores examinem como os diferentes pontos de vista que formam uma rede social interagem na construção de uma síntese, neste caso, nas redes relacionadas ao cooperativismo. A ferramenta também permite envolver diferentes composições grupais (incluindo leigos, profissionais, acadêmicos, entre outros) e diversas tarefas de grupo (incluindo reunião de reflexão, exercícios de classificação ou tentar chegar a consensos) (KITZINGER; BARBOUR, 1999). Uma das razões da contemporânea popularidade dos grupos focais na pesquisa social é a flexibilidade do método, que pode ser combinado com técnicas quantitativas como parte de um projeto multimétodo (WILKINSON, 2004).

Salientamos que a qualidade dessa técnica depende também do grau de amadurecimento dos pesquisadores quanto aos maiores problemas que os atores sociais enfrentam na sua prática de trabalho em relação ao marco regulatório. Deste modo, recomendamos que uma revisão bibliográfica robusta, acompanhada de entrevistas prévias, pode garantir um ganho em profundidade no debate do grupo focal.

Quanto ao número ideal de participantes, Barbour e Kitzinger (1999) sinalizam a perspectiva ortodoxa e heterodoxa. Em uma perspectiva ortodoxa da literatura de pesquisa de mercado, o número ideal de participantes do grupo focal está na faixa de oito a doze, mas este número é considerado alto por estudiosos da sociologia que, por sua vez, preferem trabalhar com grupos de cinco ou seis participantes. Os autores realçam que na representatividade estatística por meio uma amostra aleatória não é o objetivo de um grupo focal, mas sim o emprego de uma amostra qualitativa com o objetivo de alcançar diversidade e compor uma estrutura guiada por determinados temas de pesquisa que está sendo abordado (KITZINGER; BARBOUR, 1999).



Na presente pesquisa, o grupo focal foi composto por cinco grupos de trabalho com, no máximo, seis participantes, além do mediador. Somente o momento introdutório e da socialização da discussão dos GTs que o grupo se configurava com a presença dos vinte e dois participantes na plenária.

A plenária foi um momento decisivo na construção e validação de propostas de atualização da Lei, com vivência de momentos de consenso e de apreciação pacífica de diferentes pontos de vista por meio do diálogo. Aqueles que lidam com a norma, assevera Hårbele (1997), acabam por interpretá-la ou cointerpretá-la. Entendemos que a vivência envolvendo a construção de consensos e conflitos no GF derivam da sua cointerpretação da Lei 5.964/1971 e são salutares para a aprendizagem social e ressignificação por parte dos participantes em relação ao ordenamento jurídico.

Vale ressaltar que nosso objetivo não consistiu em trazer os resultados das entrevistas e grupos focais realizados em uma realidade específica para que sejam tomados como verdades absolutas para atualizar o marco regulatório. A questão fundamental é validar a pesquisa participativa como instrumento que poderá ser replicado com diferentes grupos e em diferentes esferas na formulação das políticas.

A prática da pesquisa qualificativa pode trazer um fortalecimento do processo democrático entre os atores sociais que, ao participar de um processo de discussão sobre o tema, se sensibilizam socialmente sobre a necessidade e possibilidade de participar do processo de todo o ciclo das políticas públicas. Por outro lado, dar visibilidade a esta pesquisa é uma forma de conseguir dar visibilidade à pesquisa participativa como uma demanda na agenda do direito cooperativo, captando a atenção de estudiosos e tomadores de decisão.

3.4. Análise dos dados

Para a análise dos dados acessamos duas abordagens fundamentais: análise de conteúdo e análise documental. Procedemos a análise de conteúdo para ter uma visão sistemática e compreensiva dos dados derivados tanto das entrevistas quanto do grupo focal. A análise de conteúdo pode ser feita pela sua versão quantitativa, de modo a buscar a frequência com que aparecem deter-



minados temas e também por uma perspectiva qualitativa, a fim de investigar mais profundamente o aparecimento de determinadas instâncias, sejam elas palavras, frases ou algum tipo de entendimento (WILKINSON, 2016). A essas instâncias se podem atribuir um rótulo, ou seja, podemos organizá-los como itens, temas ou discursos. Depois disso, tal como esclarece a autora, essas instâncias podem ser agrupadas em unidades maiores, na forma de categorias, temas organizadores ou repertórios interpretativos. Estas unidades maiores podem ser contadas ou não.

A abordagem qualitativa de análise baseia-se no arcabouço proposto por Ritchie *et al.* (2013), que segue um processo sequencial: (1) familiarizar-se com os dados, observando temas ou conceitos iniciais; (2) gerar enquadramentos, organizando temas e subtemas; (3) aplicar o enquadramento temático, rotular dados com número ou termo; (4) desenvolver categorias descritivas, refinando categorias; e (5) desenvolver contas explicativas.

Procedemos a decodificação manual dos dados para que os conteúdos em análise fossem qualitativamente classificados e categorizados de acordo com temas de maior importância. A medida que as entrevistas avançavam, as categorias foram sendo redefinidas ou recategorizadas. Por meio de seguidas leituras no conteúdo das entrevistas, foram dados códigos aos temas salientes. Um código transmite ou captura simbolicamente um atributo evocativo para uma linguagem utilizada (SALDAÑA, 2009). A seguinte fase consistiu em buscar na revisão de literatura e na análise documental um repertório que combinado às entrevistas fizesse um sentido para o avanço da fronteira do conhecimento dentro dos objetivos propostos.

No contexto da pesquisa social, Prior (2003) contestou a ideia de que documentos são frios instrumentos de análise passivos ou desconectados da ação social. De acordo com Jacobsson (2016), o estudo dos documentos não se limita a uma análise estrita do texto, mas pode se expandir para o plano da investigação sobre o que as pessoas fazem com os documentos ou também para postular questões para as pessoas sobre esses documentos. Para a autora, essas abordagens podem assegurar questões sociologicamente significantes que não seriam tratadas pela mera análise do conteúdo do texto.

É importante observar que todo o aparato metodológico empregado – entrevistas, grupos focais – orbitam em torno desse marco regulatório que, ainda



que seja historicamente datado, ou seja, marco criado em 1971, orienta a prática de trabalho de muitos atores sociais e a própria noção de Cooperativismo no Brasil. Neste sentido, é conexo o entendimento de Jacobsson (2016) no sentido de que a vida cotidiana é categorizada rotineiramente e por meio de histórias, notícias, formas, números e regras pré-fabricadas e culturalmente arraigadas. Dessa forma, o documento em questão – a Lei/as leis – interage com as pessoas à medida que lhes oferece um repertório de como proceder e também postula obstáculos, permite diferentes interpretações e pode, inclusive, causar conflitos em função dessas interpretações.

3.5. Considerações éticas

O projeto de pesquisa “Construção participativa de propostas de atualização do marco regulatório” foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Universidade Federal de Viçosa (CAAE nº 13579819.9.0000.5153), sendo aprovado pelo parecer de número 3.402.597. Com o advento da pandemia de COVID-19, muitas pesquisas foram readequadas, de modo que a Comissão Nacional de Ética em Pesquisa veiculou a Carta Circular nº 1/2021-CONEP/SEC-NS/MS⁴ com orientações para procedimentos em pesquisas com qualquer etapa em ambiente virtual.

A carta, publicada em 03 de março de 2021, chegou em tempo para ajustes nos procedimentos éticos em relação ao GF. Tal como orienta o documento, o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) foi lido pela mediadora durante o GF e por meio da ferramenta do chat foi dada a permissão pelos participantes do início da sessão gravada. Vale esclarecer que o TCLE havia sido previamente enviado por e-mail aos participantes.

⁴ Disponível em http://conselho.saude.gov.br/images/comissoes/conep/documentos/CARTAS/Conta_Circular_01.2021.pdf. Acesso em 08/06/2021.



Quadro 2. Temas e perguntas geradoras de debate no Grupo Focal

Tema Gerador GT 1 – Estrutura de Governança e Digitalização	Perguntas
1) Os discursos apresentados em algumas entrevistas apontam que a atualização da Lei Geral do Cooperativismo - que rege a maioria dos ramos - deve se inspirar na atualização trazida para o ramo crédito por meio da Lei Complementar (LC) 130 de 2019, no sentido de permitir a coexistência entre do Conselho de Administração e Diretoria profissionalizada (composta por sócio ou não sócios). Na prática, essa mudança significaria uma atuação estratégica diminuta do Conselho de Administração, dando lugar à atuação profissional e autônoma da Diretoria. Os informantes entendem que ao Conselho de Administração caberia uma decisão colegiada. Isso porque a existência da Diretoria na estrutura de governança implica necessariamente na ampliação de poder dos diretores na tomada de decisões estratégicas e no gerenciamento de recursos e de operações gerais de uma cooperativa. À luz do ponto de vista dos entrevistados, as vantagens consistiriam na obtenção de melhores desempenhos e garantia de melhor eficiência das sociedades. Carece, sobre essa questão, um debate levando em consideração o 7º Princípio do Cooperativismo que, ao versar sobre a gestão democrática dos membros, postula que as cooperativas serão democraticamente controladas pelos seus cooperados e, portanto, partícipes ativos na formulação das suas políticas e na tomada de decisões. De modo mais específico, caberia entender a distribuição de responsabilidades entre Conselho de Administração e Diretoria. 2) Mediante a Lei nº 14.030, de 2020, foi incluído o parágrafo único na Lei 5764: “A assembleia geral poderá ser realizada de forma digital, respeitados os direitos legalmente previstos de participação e de manifestação dos associados e os demais requisitos regulamentares”. A Lei 5764/1971 também aponta que “as assembleias gerais serão convocadas com antecedência mínima de 10 (dez) dias, em primeira convocação, mediante editais afixados em locais apropriados das dependências comumente mais frequentadas pelos associados, publicação em jornal e comunicação aos associados por intermédio de circulares”. No entanto, uma de nossas entrevistadas apontou que existe um descompasso entre a possibilidade de assembleia digital e a necessidade de que os convites de convocação sejam enviados via correspondência, o que gera um gasto exorbitante de envio às residências dos associados em plena era digital.	Em relação a este tema gerador 1, apontamos três questões fundamentais para o debate: A) Tal como a atualização no ramo crédito mediante a LC 130, conferir a todos os ramos a possibilidade de instituir diretorias profissionais atuantes de forma estratégica e funcional no mercado seria uma inovação legal interessante? B) Essa inovação legal traria riscos para a observância do princípio de gestão democrática dos membros? C) No caso de que fosse possível, como se daria a distribuição de responsabilidades entre Conselho de Administração e Diretorias? Em relação ao tema gerador 2, se questiona: A) Uma atualização da lei poderia resolver esse descompasso? Caso sim, de que maneira e sob quais critérios? Caso não, por quê?



Quadro 2. Temas e perguntas geradoras de debate no Grupo Focal	
Tema gerador do GT 2 – Representação	Perguntas
O Art. 105. da Lei 5764/71 aponta que “a representação do sistema cooperativista nacional cabe à Organização das Cooperativas Brasileiras - OCB, sociedade civil, com sede na Capital Federal, órgão técnico-consultivo do Governo”. No entanto, algumas entrevistas apontaram que essa unicidade representativa é um ponto que deve ser atualizado no marco regulatório do Cooperativismo, uma vez que existem cooperativas cujas identidades são pautadas na economia solidária ou agricultura familiar e, por isso, devem ter sistemas representativos em consonância com a sua identidade.	Em relação a este tema, apontamos três questões fundamentais para o debate: A) Vocês estão de acordo com esse argumento? B) Caso não, por quê? C) Caso sim, como um novo marco regulatório poderia pontuar essa questão? D) Quais são as dificuldades de formalização de empreendimentos econômicos solidários sob a forma de cooperativa e organização em sistemas de representação?
Tema gerador do GT 3 - Cooperativas de plataforma	Perguntas
As cooperativas de plataforma podem representar a possibilidade de que serviços digitais – a exemplo do de Uber, Airbnb ou Spotify - se baseiem em um modelo mais democrático, fundamentado na copropriedade, gestão compartilhada e na doutrina cooperativista. Em nossas entrevistas identificamos a necessidade de que a Lei seja atualizada de forma a contemplar esses processos inovativos, mas também aparecem críticas no sentido de promover a “uberização” das relações de trabalho, termo empregado para indicar a exploração da mão de obra, por parte de poucas e grandes empresas que concentram o mercado mundial dos aplicativos e plataformas digitais, que tem como principal característica, a ausência de qualquer tipo de responsabilidade ou obrigação em relação aos parceiros cadastrados.	Em relação a este tema, apontamos as seguintes questões: A) Vocês consideram irreversível o processo de criação de cooperativas de plataforma? B) Quais os riscos envolvidos? C) Como uma atualização da Lei poderia minimizar esses riscos?



Quadro 2. Temas e perguntas geradoras de debate no Grupo Focal

Tema gerador do GT 4 GT4 – Fundos	Perguntas
1) A Lei Complementar nº 130/2009 e a Resolução nº 4.150/2012, estabeleceram a possibilidade de criação, bem como os requisitos e as características mínimas do Fundo Garantidor do Cooperativismo de Crédito. O objetivo do FGCoop é prestar garantia de créditos contra as instituições associadas nas situações de decretação da intervenção ou da liquidação extrajudicial e, também, no futuro, poderá contratar operações de assistência e de suporte financeiro, incluindo operações de liquidez com as instituições associadas, diretamente ou por intermédio de central ou confederação. Uma informante de nossa pesquisa apontou que em caso de solvência das instituições, o FGCoop ressarcir em até R\$250.000,00 por CPF, de modo que o FGCoop serve também para recuperar o risco de imagem do sistema de crédito. Essa informante indica que uma atualização para o marco regulatório geral do Cooperativismo seria ampliar a possibilidade de um fundo garantidor para outros ramos dos Cooperativismo. 2) A Lei 5.764/971 postula que as cooperativas são obrigadas a constituir: I - Fundo de Reserva destinado a reparar perdas e atender ao desenvolvimento de suas atividades, constituído com 10% (dez por cento), pelo menos, das sobras líquidas do exercício; e II - Fundo de Assistência Técnica, Educacional e Social, destinado à prestação de assistência aos associados, seus familiares e, quando previsto nos estatutos, aos empregados da cooperativa, constituído de 5% (cinco por cento), pelo menos, das sobras líquidas apuradas no exercício. Estes fundos são indivisíveis. O patrimônio de uma cooperativa é composto pela conta capital dos associados, Fundo de Reserva e FATES. A conta capital é um recurso do cooperado(a). No momento em que ele ou ela saírem da Cooperativa, este leva o seu recurso. Os entrevistados apontam que muitas cooperativas têm tomado a estratégia de fortalecer o Fundo de Reserva, que é indissolúvel. Ao sair da cooperativa, o cooperado tem direito à sua conta capital e não ao fundo de reserva. Uma entrevistada vislumbra um cenário em que um grande montante de associados sai da cooperativa e todo mundo quer acessar o dinheiro ao mesmo tempo, incorrendo-se o risco de que cooperativa seria descapitalizada. Além disso, quando um associado começa a ter muita quota de capital – altamente capitalizado, ele começa a querer um tratamento diferenciado, o que fere o princípio de um voto por indivíduo, independentemente da quantidade de capital. Outro problema é que, ao ter uma política que foque no crescimento do capital, pode ser gerada a motivação nos cooperados de sair da cooperativa no momento em que atinjam determinado patamar de capital. Por isso, as estratégias de algumas cooperativas é que o resultado do crescimento vá para o Fundo de Reserva, diminuindo o volume de capital dos associados. Inclusive é meta sistêmica do Sicoob Brasil de que até dez 2022 as cooperativas cheguem à proporção do Patrimônio Líquido em 70% em fundo de reserva e no máximo 30% em conta capital.	Relativo ao tema gerador 1), propomos as seguintes questões para debate: A) Na opinião do seu grupo, o entendimento de fundo garantidor é extrapolável a outros ramos? B) Caso sim, de que maneira a atualização da Lei do Cooperativismo poderia abordar essa questão? C) Caso não, por quê? Diante do tema gerador 2, propomos para o debate: 1) Vocês estão de acordo com essa estratégia do ramo crédito? 2) É possível que essa estratégia seja incluída no marco regulatório geral do Cooperativismo? 3) Quais seriam as vantagens e desvantagens?



Quadro 2. Temas e perguntas geradoras de debate no Grupo Focal	
Tema gerador do GT 5 - GT 5 – Tributação e Ato Cooperativo	Perguntas
De acordo com alguns temas levantados nas entrevistas, há muitas questões de tributação interpretadas de maneira equivocada, por incompreensão do regime tributário das cooperativas, a começar pelo ato cooperativo, que a Constituição Federal de 1988 define que cabe a lei complementar o adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas. Além disso, foi comentado que falta clareza e melhor definição do ato cooperativo na Lei 5.764/71, isso acarreta muitas vezes em tributação de produtos na entrada e na saída, tendo bitributação. Vemos também o Código de Defesa do Consumidor sendo aplicado nas cooperativas habitacionais, a CLT em muitos casos nas cooperativas de trabalho, entre outros casos.	Em relação a este tema do Ato Cooperativo, apontamos três questões fundamentais para o debate: A) De que forma uma nova legislação poderia trazer o conceito de ato cooperativo que reduziria os conflitos jurídicos que vivenciamos no cenário atual? B) De que maneira podemos suprir a lacuna de conhecimento dos setores da sociedade (Judiciário, órgãos de fiscalização, escritórios de contabilidade e advocacia...) que influenciam na segurança jurídica e estabilidade de uma cooperativa? C) De acordo com projetos de lei apresentados pelo legislativo, há uma tentativa de equiparar o ato cooperativo aos negócios auxiliares ou meios, indispensáveis à consecução dos objetivos sociais. Vocês concordam com essa questão? E quais seriam suas implicações? D) A partir das dificuldades enfrentadas no modelo no marco regulatório atual, de que forma as cooperativas poderiam contribuir na construção de um modelo tributário mais eficiente?"
Fonte: Dados da pesquisa.	



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADELLE, Camilla *et al.* Making sense together: The role of scientists in the co-production of knowledge for policy making. **Science and Public Policy**, v. 47, n. 1, p. 56-66, 2020.
- ARMITAGE, Derek *et al.* Co-management and the co-production of knowledge: Learning to adapt in Canada's Arctic. **Global environmental change**, v. 21, n. 3, p. 995-1004, 2011.
- BARBOUR, Rosaline; KITZINGER, Jenny (Ed.). **Developing focus group research: politics, theory, and practice**. London: Sage, 1998.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, p. 1-47, 2006.
- BERCOVICI, Gilberto. **Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011.
- BERCOVICI, Gilberto. Estado intervencionista e Constituição Social no Brasil: o silêncio ensurdecedor de um diálogo entre ausentes. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (Orgs). **Vinte anos da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2009.
- BERCOVICI, Gilberto. O poder constituinte do povo no Brasil: um roteiro de pesquisa sobre a crise constituinte. **Lua Nova**. São Paulo, v. 88, 2013.
- CENCI, Ana Righi; FRANTZ, Walter. Desenvolvimento, cooperativismo e a Constituição Federal de 1988. **Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**. Curitiba, n. 3, Ago-Dez. p. 124-141, 2010.
- COEN, David; ROBERTS, Alasdair. A new age of uncertainty. Governance: **An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 25, n. 1, p. 5-9, 2012.
- DUARTE, Clarice. O ciclo das políticas públicas. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patricia Tuma Martins (orgs.). **O direito e as políticas públicas**. Atlas: São Paulo, p. 16-43, 2013.



- GOLLAGHER, Margaret; HARTZ-KARP, Janette. The role of deliberative collaborative governance in achieving sustainable cities. **Sustainability**, v. 5, n. 6, p. 2343-2366, 2013.
- HAMMERSLEY, Martyn. **The politics of social research**. London: Sage, 1995.
- HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional**; A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e 'procedimental' da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1997.
- HOLSTEIN, James A.; GUBRIUM, Jaber F. Narrative practice and the active interview. In: **Qualitative research**, Los Angeles: Editora Sage Los Angeles: London: NewDehli: Singapore: WashingtonDC: Melbourne, p. 54- 65, 2016.
- JACOBSSON, Katarina. Analysing documents through fieldwork. IN: SILVERMAN, David (Ed.). **Qualitative research**. Sage, p. 155-170, 2016.
- JAMES, Nalita; BUSER, Hugh. Online interviewing. In: SILVERMAN, David (ed.). **Qualitative research**, Los Angeles: Editora Sage Los Angeles: London: NewDehli: Singapore: WashingtonDC: Melbourne, p. 245-260, 2016.
- LEMONS, Maria Carmen *et al.* To co-produce or not to co-produce. **Nature Sustainability**, v. 1, n. 12, p. 722-724, 2018.
- MEINEN, Ênio. As sociedades cooperativas na Constituição Federal. In: DOMINGUES, Jane Aparecida Stefanos (org.). **Aspectos jurídicos do cooperativismo**. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, p.11-47, 2002.
- POHL, Christian *et al.* Researchers' roles in knowledge co-production: experience from sustainability research in Kenya, Switzerland, Bolivia and Nepal. **Science and public policy**, v. 37, n. 4, p. 267-281, 2010.
- PRIOR, Lindsay. **Using documents in social research**. Sage London: California; NewDehli, 2003.
- RITCHIE, Jane *et al.* (Ed.). **Qualitative research practice**: A guide for social science students and researchers. Sage, London: California; NewDehli, 2013.
- RITTEL, Horst W. J.; WEBBER, Melvin M. Dilemmas in a general theory of planning. **Policy sciences**, v. 4, n. 2, p. 155-169, 1973.
- ROCHA, Heloisa Helena Nascimento. Transparência e accountability no Estado Democrático de Direito: reflexões à luz da Lei de Acesso à Informação. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, p. 84-94, 2013.
- ROWE, Gene; FREWER, Lynn J. Public participation methods: A framework for evaluation. **Science, technology, & human values**, v. 25, n. 1, p. 3-29, 2000.



- ROWE, Gene; FREWER, Lynn J. Evaluating public-participation exercises: a research agenda. **Science, technology, & human values**, v. 29, n. 4, p. 512-556, 2004.
- SAARELA, Sanna-Riikka. From pure science to participatory knowledge production? Researchers' perceptions on science-policy interface in bioenergy policy. **Science and Public Policy**, v. 46, n. 1, p. 81-90, 2019.
- SALDAÑA, Johnny. **The coding manual for qualitative researchers**. Sage, London: California; NewDehli, 2009.
- SILVERMAN, David. Introducing qualitative research. In: SILVERMAN, David (ed.). **Qualitative research**, Los Angeles: Editora Sage Los Angeles: London: NeSilwDehli: Singapore: WashingtonDC: Melbourne, 2016, p. 3-14.
- VINUTO, Juliana. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. **Temáticas**, v. 22, n. 44, 2014.
- WILKINSON, Sue; SILVERMAN, D. Focus Group Research. **Qualitative research: Theory, method and practice**. Sage, London: California; NewDehli, p. 177-199, 2004.
- WILKINSON, Sue. Analysing Focus Group Data. In: SILVERMAN, David (ed.). **Qualitative research**, Los Angeles: Editora Sage Los Angeles: London: NewDehli: Singapore: WashingtonDC: Melbourne, p. 83-100, 2016.



CAPÍTULO 2

Estado da Arte dos estudos sobre Cooperativismo no Brasil e o panorama dos temas que carecem de atualização no marco regulatório segundo as entrevistas

Murilo Sena Baiero
Nathália Thaís Cosmo da Silva
Luiz Ismael Pereira

1. INTRODUÇÃO

A temática envolvendo cooperativas e cooperativismo vem tomando espaço e se consolidando na agenda de pesquisa e debate acadêmico no Brasil. Tal fato se evidencia pela quantidade expressiva de trabalhos nos principais meios de divulgação científica, a exemplo dos 588 registrados no repositório da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) no período de 2010 a 2020. Somado a isso, o Encontro Brasileiro de Pesquisadores em Cooperativismo (EBPC), que ocorre de forma bienal, também apresentou um aumento de 30%¹ nas submissões de trabalhos científicos do ano de 2019 em relação ao evento anterior.

Os debates que emergem no meio acadêmico em relação ao Cooperativismo versam sobre desafios cotidianos vivenciados nas organizações cooperativas, entidades representativas e sistemas de formação. Com o intuito de discutir sobre as temáticas emergentes e estabelecidas na agenda do cooperativismo brasileiro, este capítulo parte dos resultados da pesquisa “Construção participativa de propostas de atualização do marco regulatório cooperativista”, que propõe a validação da pesquisa participativa como instrumento de atualização no marco regulatório da Política Nacional do Cooperativismo. O

¹ Informação disponível no site do EBPC: www.somoscooperativismo.coop.br/EBPC.



objetivo geral do capítulo consiste em observar as principais categorias levantadas a partir das entrevistas semiestruturadas realizadas no âmbito do referido projeto de pesquisa, diante das principais linhas temáticas destacadas pela comunidade científica.

Um pressuposto basilar da pesquisa da qual deriva o presente capítulo é reconhecer a presença das características de políticas públicas expressas pela Lei Federal nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, que define a Política Nacional de Cooperativismo, estabelecendo as características das “sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil” (Art. 4º). Embora possa ser compreendida como um incentivo à autogestão de trabalhadores e trabalhadoras para a consecução de objetivos comuns, a política traz a participação ativa tão somente do poder público na “coordenação e no estímulo às atividades de cooperativismo” (Art. 2º), em especial pela “prestação de assistência técnica e de incentivos financeiros e creditórios especiais, necessários à criação, desenvolvimento e integração das entidades cooperativas” (Art. 2º e parágrafo único).

A pesquisa é de caráter exploratório e abordagem qualitativa, envolveu a realização de entrevistas semiestruturadas por amostra não probabilística junto a docentes, especialistas, sócios e diretores de cooperativas e entidades de representação, pelas quais foram encontrados os eixos temáticos que carecem de atualização/recontextualização no marco regulatório do Cooperativismo. Os temas mais frequentes obtidos por meio da pesquisa desempenharam, para o desenvolvimento do presente capítulo, o papel de guiar a construção de um estado da arte da produção atual acadêmica brasileira em relação ao Cooperativismo. Por envolver a participação de seres humanos, houve a prévia submissão e aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Universidade Federal de Viçosa (CAAE nº 13579819.9.0000.5153).

Acredita-se que por meio deste percurso metodológico-analítico será possível encontrar proximidades e distanciamentos entre o cotidiano de atores que lidam com o Cooperativismo e a agenda da produção acadêmica no Cooperativismo. Finalmente, poderão ser indicados os temas que estão ou merecem entrar, para utilizar o termo cunhado por Muller, na janela política.



2. MATERIAL E MÉTODO

Para desenvolver o presente capítulo, o percurso metodológico foi organizado em duas fases. A primeira consistiu na identificação de quatro categorias analíticas mais frequentes nos resultados das entrevistas semiestruturadas no âmbito do projeto “Construção participativa de propostas de atualização do marco regulatório cooperativista”.

Foram realizadas 22 entrevistas com os seguintes atores: docentes, especialistas, cooperativas e entidades de representação. Apesar de se tratar de uma amostra não probabilística, a escolha dos participantes da pesquisa se deu por dois critérios: 1) ter como participantes da pesquisa pessoas das diferentes regiões do Brasil; 2) que o total de entrevistados cobrisse a maioria dos ramos do cooperativismo, sendo eles crédito, trabalho, produção e prestação de serviço, agropecuário e infraestrutura. Deve-se salientar que, apesar de não haver sido desenhada na proposta original do projeto, a metodologia “bola de neve” acabou sendo empregada², tal como discutido no capítulo 1. Por meio da análise de conteúdo dessas entrevistas, identificamos os eixos temáticos que mais foram destacados pelos participantes da pesquisa por método da contagem manual de frequência dos temas mais sublinhados pelos entrevistados. O cálculo de frequência encontra o seu sentido profundo quando associado aos conceitos em contexto, o que Prior (2016) define como intratextualidade. Ou seja, finalizada a tarefa de interpretação de palavras e frases dentro de um discurso ou do relato pessoal dos interlocutores, pode-se proceder uma nova análise em um contexto mais amplo, de modo a examinar o enquadramento destas narrativas dentro dos arranjos sociais, políticos e culturais (PRIOR, 2016).

A segunda fase do percurso metodológico consistiu na análise do *corpus* de produções científicas publicadas no período 2018-2020 e que se encontraram depositadas no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). De modo acessório, também se investigou os resul-

² O bolsista de Apoio Técnico em Extensão no País (ATP-B) que então realizava o contato com os participantes da pesquisa via e-mail se chama Cleyton Carvalho Gomes. Aos seis meses do início da pesquisa, houve uma substituição de bolsista ATP-B, de modo que Murilo Sena Baiero foi bolsista neste projeto por seis meses. Após finalizado o período como bolsista, Murilo, primeiro autor do presente capítulo, permanece, de maneira voluntária, como equipe executora do projeto, com uma participação muito efetiva na comunicação de resultados do projeto Construção participativa de propostas de atualização do marco regulatório cooperativista.



tados de trabalhos no Banco de Teses da CAPES (2018-2020), que inclui pesquisas de mestrado e doutorado. A busca mais aprofundada no Portal de Periódicos se justifica pelo acesso público e *on-line* à informação científica, além da diversidade de textos disponíveis no banco de dados que reúne mais de 45 mil trabalhos acadêmicos e científicos nacionais e internacionais³. Além disso, esses artigos, ao passarem pela avaliação cega de pares pelos comitês avaliadores dos periódicos, são validados como relevantes pelo meio científico. Finalmente, cabe ressaltar a contribuição analítica de Ferreira (2002), que comenta que os catálogos criam condições para que os pesquisadores estabeleçam um intercâmbio entre a produção construída e aquela a construir. A escolha da delimitação temporal se deu para mapear uma conjuntura mais recente do que se está produzindo a respeito das principais linhas temáticas destacadas na comunidade científica.

Considerando os eixos temáticos encontrados na primeira fase do percurso metodológico, foram inseridos os seguintes filtros para percorrer a base de dados no Portal de Periódicos e no Banco de Teses: 1) Governança; Cooperativismo; 2) Tributação; Cooperativas; 3) Fundos; Cooperativismo; 4) Direito Cooperativo; Cooperativismo. Ferreira (2002) ressalta que as pesquisas intituladas “estado da arte”, que consideram apenas os resumos e os dados bibliográficos dos trabalhos científicos, apresentam limitações, muitas vezes não sendo suficientes para a divulgação dos resultados e das possíveis contribuições daquela produção.

Levando em consideração essas limitações, optou, neste artigo, por considerar os resumos e palavras-chave que constam nas produções acadêmicas do Portal de Periódicos. Nesse sentido, as palavras-chave apresentam algumas vantagens, pois resumem os tópicos principais de um texto, identifica ideias e temas essenciais para servir de referência à pesquisa. Segundo Ferreira (2002, p. 257) “a grande contribuição deste tipo de investigação é mostrar quais dimensões vêm sendo destacadas, os aspectos mais explorados pelos estudos”.

Depois de aplicados os filtros, foram identificados os seguintes atributos dos periódicos: palavras-chave, área de conhecimento, modalidade da produção acadêmica, gênero do(a) primeiro(a) autor(a), filiação institucional dos(as) primeiros(as) autores(as), titulação do primeiro(a) autora(a) e a revista. É importante

³ Informação disponível em https://www-periodicos-capes-gov-br.ez1.periodicos.capes.gov.br/index.php?option=com_pcontent&view=pcontent&alias=missao-objetivos&Itemid=109. Acesso em: 15 abr. 2021.



salientar que para identificar a área de conhecimentos considerou a área de conhecimento do periódico no qual foi publicada produção acadêmica. Finalmente, a produção de uma nuvem de palavras considerando todas as palavras-chave das produções acadêmicas selecionadas se deu por meio da utilização o software livre e gratuito da Microsoft Power BI Desktop a partir das informações do Portal de Periódicos da CAPES do período 2018-2020.

3. RESULTADOS DAS ENTREVISTAS

A coleta de dados e a criação de categorias se orientou pela elaboração de um Codebook⁴ que possibilitou a padronização do olhar sobre o conteúdo das entrevistas, o perfil dos participantes da pesquisa mostra que foram entrevistadas 22 pessoas, dentre as quais a maioria são do sexo masculino, como mostra a Figura 1.

Os entrevistados são de 11 cidades diferentes que contemplam 9 estados brasileiros de todas as cinco regiões do país, havendo uma predominância da região sudeste e do estado de Minas Gerais (N=11). Foram entrevistadas 7 pessoas associadas a cooperativas que pertencem a quatro ramos do cooperativismo: agropecuário, crédito, trabalho e habitacional.

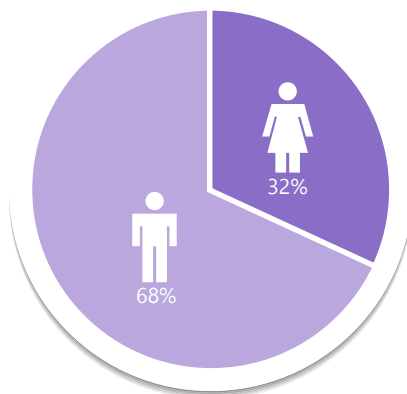


Figura 1. Distribuição percentual de gênero dos entrevistados.

Fonte: Dados da pesquisa (2019/2020).

⁴ O Codebook encontra-se em anexo.



Os outros entrevistados são de outros tipos de organização, universidades públicas e órgãos representativos, como a Organização das Cooperativas do Brasil (OCB) e a União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES). Além disso, houve a realização de entrevistas com representantes de grupos que se relacionam com as normas e regulamentações do cooperativismo.

Levando em consideração esse perfil, a análise dos dados mostra que no âmbito legal das cooperativas todos os entrevistados têm conhecimento a respeito do marco regulatório do cooperativismo. Quando questionados sobre a eficiência da Lei nº 5.764/71, 41% (N=9) responderam que não consideram eficiente, ao passo que 36% (N=8) consideram eficiente, não havendo posicionamento dos demais no que se refere a dificuldade enfrentada devido a impedimentos jurídicos; 59% (N=13) responderam que já tiveram algum tipo de impedimento classificados como: constituição, governança liquidação, licitação e tributação⁵.

Investigou-se também os pontos positivos do marco regulatório e, nesse sentido, os participantes destacaram a governança e os princípios que constam na Lei. Outros temas foram citados, como classificação, fundos e tributação. Destaca-se que 54% (N=12) não apontaram nenhum ponto positivo na Lei. Quando questionados sobre os pontos negativos dela, os aspectos mais citados foram tributação, fundos, filiação, restrições, governança, constituição, centralização e tecnologias.

Outro ponto questionado se refere ao conhecimento dos entrevistados em relação à Lei das Cooperativas de Trabalho: (N=4) responderam que não conhecem, (N=13) responderam que conhecem. Destacamos que o restante não respondeu a essa questão, uma vez que era específica para um grupo de participantes. Ainda referente à Lei das Cooperativas de Trabalho, foi indagado se essa Lei trouxe melhorias ou dificuldades para as cooperativas, (N=3) responderam que trouxe dificuldades, (N=8) responderam melhorias, uma pessoa respondeu que trouxe as duas situações.

Indagou-se também quais os desafios práticos para conciliar a Lei Trabalhista e a Lei das Cooperativas de Trabalho e, nesse sentido, (N=4) responderam ser a terceirização e (N=3) realçaram a precarização. O último aspecto questiona-

⁵ As categorias estão explicadas e exemplificadas no quadro 1.



do aos participantes se refere à visão deles sobre alguma dificuldade causada pelo marco cooperativista ao realizar as atividades da cooperativa de crédito e 77% (N=17) responderam nenhuma dificuldade.

A partir do *corpus* composto pelas entrevistas foram criados eixos temáticos para padronizar a análise das entrevistas, como apresentado na Figura 2. Como se pode observar, o termo que apareceu com maior frequência foi “Tributação”, com 19 citações pelos entrevistados. Logo em seguida o termo “Governança” teve 18 citações durante as entrevistas. Outros termos que foram bastante utilizados são “Fundos” e “Filiação/Registro” com 10 e 8 citações, respectivamente. Já “Constituição” e “Tecnologia” foram citadas 7 vezes cada durante as entrevistas realizadas, seguidas pelo termo “Restrições” com frequência 6. Por fim, os termos com menos citações foram “Centralização”, com 2, e “Classificação”, com apenas uma citação.

Tendo em vista as categorias evidenciadas pelos resultados dos roteiros semiestruturados, o mapeamento bibliográfico foi realizado a fim de encontrar proximidades e distanciamentos entre o cotidiano de atores que lidam com o Cooperativismo e a agenda da produção acadêmica no Cooperativismo.

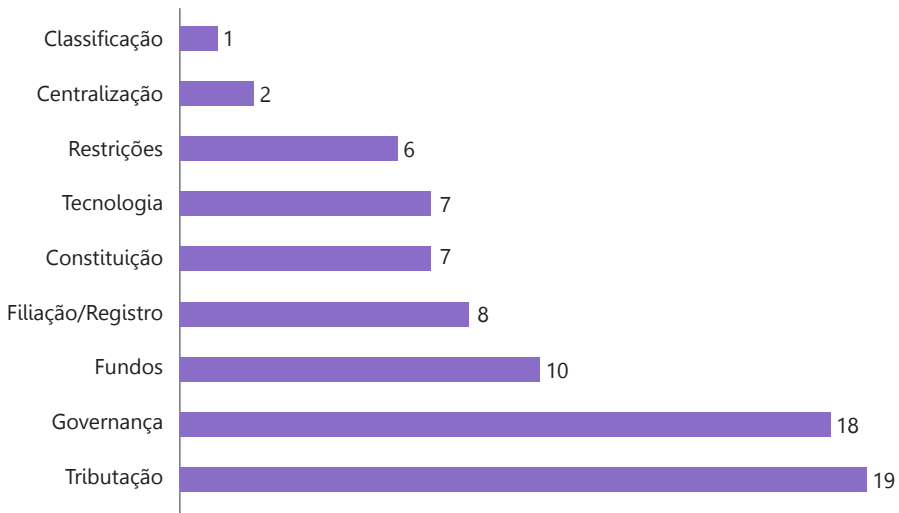


Figura 2. Eixos temáticos de acordo com a contagem de frequência das entrevistas.

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados da pesquisa.



3.1. Mapeamento bibliográfico: perfil dos artigos

Do total de 45 trabalhos científicos encontrados a partir das palavras chaves, 41 são artigos, 3 livros e 1 resenha, que estão distribuídos de forma equilibrada durante os dois primeiros anos do período analisado, sendo 21 em 2018 e 19 em 2019, tal como a Tabela 1 permite vislumbrar.

A discrepância na quantidade de publicações no ano de 2020, em que foram identificadas um total de 5 produções, pode ter sido impactada pelo advento da pandemia da COVID-19, já que grande parte das instituições de ensino suspenderam ou paralisaram suas atividades até se readaptarem ao novo contexto. Dessa forma, muitas pesquisas em andamento foram paralisadas ou sofreram alterações na sua metodologia. Esse foi, particularmente, o caso da pesquisa da qual o presente artigo é derivado.

Ao analisar a relação de trabalhos, notou-se que 51 % (N=23) estão concentradas no eixo sobre Governança, 28% Tributação (N=13) e as demais em Fundos (N=6) e Direito Cooperativo (N=3).

No que se refere às áreas de conhecimento, 60% (N=27) total das produções acadêmicas se enquadram na área de Ciências Humanas, 36% (N=16) em Ciências Sociais Aplicadas, 2% (N=1) em Ciências Biológicas e apenas 2% (N=1) em

Tabela 1. Número de trabalhos encontrados no Portal de Periódicos da CAPES nas áreas temáticas Governança, Tributação, Fundos e Direito Cooperativo, considerando modalidade e o ano de publicação					
Área temática	Governança	Tributação	Fundos	Direito Cooperativo	Total
Produções acadêmicas em 2018	12	7	2	0	21
Produções acadêmicas em 2019	9	4	4	2	19
Produções acadêmicas em 2020	2	2	0	1	5
Total de produções acadêmicas	23	13	6	3	45
Modalidade de produções acadêmicas	22 artigos 1 livros 0 resenha	11 artigos 2 livros 0 resenha	5 artigos 0 livros 1 resenha	3 artigos 0 livros 0 resenha	41 artigos 3 livros 1 resenha
Fonte: Elaborado pelos autores a partir de informações do Portal de Periódicos da Capes do período de 2018-2020.					



Ciências Exatas. Podemos notar que os trabalhos se encontram em quatro áreas do conhecimento e é válido ressaltar que o Cooperativismo no Brasil atualmente está organizado em sete diferentes ramos da sociedade, assim, as cooperativas atuam em diversos setores da economia. Desse modo, tal fato pode impulsionar a diversidade dos campos de estudos e a interdisciplinaridade desse tema. A Figura 3 permite entrever essa realidade na distribuição.

Outro fator que averiguamos se refere à relação do eixo temático (Governança, Tributação, Fundos e Direito Cooperativo) com as grandes áreas do conhecimento, segundo a categorização proposta pela CAPES, que podemos notar a distribuição na Figura 3. Na área das Ciências Humanas, 12 trabalhos versaram sobre o eixo “Governança” e 10 trabalhos envolvem a temática “Tributação”. Já os temas que se relacionam com as temáticas “Fundo” e “Direito Cooperativista” foram tratados em trabalhos das Ciências Humanas três e duas vezes, respectivamente.

No que diz respeito à área de conhecimento Ciências Sociais Aplicadas, o eixo “Governança” foi discutido em 10 trabalhos, “Tributação” aparece em 2, “Fundos” em 3 e “Direito Cooperativo” em apenas 1 trabalho. Em contrapartida, poucos trabalhos foram publicados nas demais áreas, apenas um em Ciências Biológicas e um em Ciências Exatas abordando os eixos “Tributação” e “Governança”.

Diante disso, foi possível observar que eixo temático sobre “Governança” é predominante tanto nas áreas das Ciências Humanas quanto nas Ciências Sociais Aplicadas. É válido destacar que são campos de conhecimento interdisciplinares, pensados para os fatores sociais dos diversos contextos da sociedade.

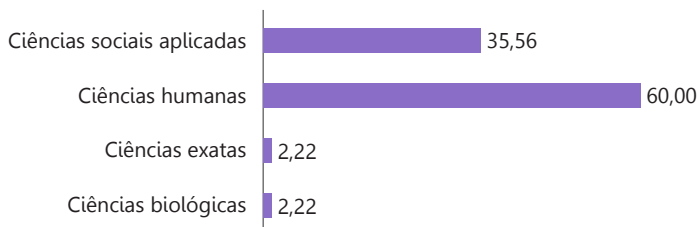


Figura 3. Distribuição dos trabalhos científicos de acordo a área de conhecimento (%).

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados da pesquisa.



O termo “Tributação” aparece nas Ciências Biológicas no trabalho⁶ sobre o sistema de saúde no Brasil e na França, enfatizando também a saúde suplementar. Essa pesquisa foi publicada na *Revista Ciência & Saúde Coletiva*. O termo “Governança” apareceu no trabalho⁷ sobre gestão e qualidade de uma rede de suprimentos. É válido destacar que o periódico *Exacta*, em que foi publicado, aborda os diversos campos da Engenharia de Produção.

Em relação ao veículo de publicação dos trabalhos, verificamos que estão distribuídos em 35 diferentes revistas e não há grande concentração em um só periódico. Há apenas repetição nas revistas HOLOS e Política & Sociedade, com quatro publicações cada, além de Metropolitana de Sustentabilidade, Opinião Pública, Quaestio Iuris e RAEP com duas publicações cada. Nas demais, consta apenas um trabalho publicado.

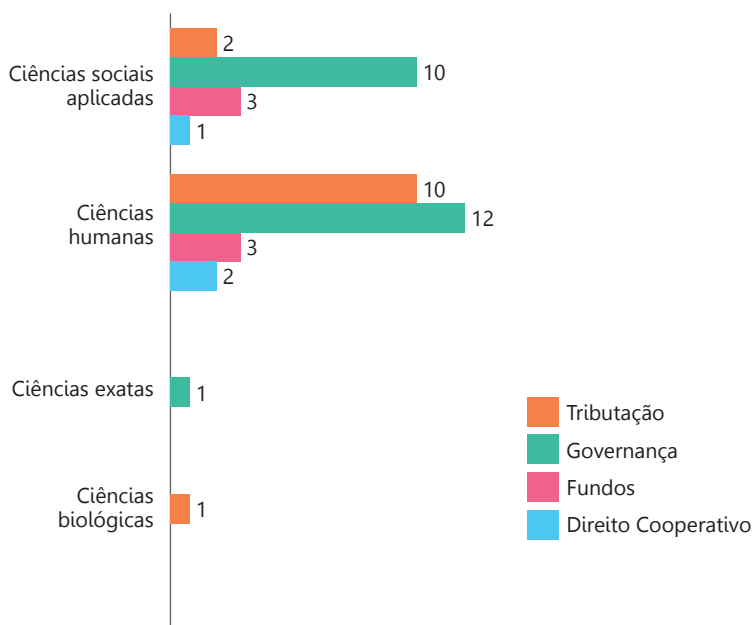


Figura 4. Distribuição das produções por eixo temático de acordo com as grandes áreas de conhecimento da CAPES.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de informações do Portal de Periódicos da CAPES do período de 2018-2020.

⁶ Título do trabalho: *Transformações dos sistemas de saúde na era da financeirização. Lições da França e do Brasil*.

⁷ Título do trabalho: *Governança e gestão da qualidade em uma rede de suprimentos no estado de Mato Grosso*.

A seguir elaboramos uma sistematização das palavras-chave encontradas a partir da escolha dos próprios pesquisadores. A análise está representada por meio da técnica de nuvem de palavras⁸ que permite uma representação visual de acordo sua frequência nas produções acadêmicas coletadas, conforme mostra a Figura 5. Ressalta-se que as palavras com o maior tamanho foram as que tiveram maior presença nos trabalhos científicos.



Fonte: Elaborado pelos autores a partir do informações do Portal de Periódicos da CAPES do período de 2018-2020, utilizando o software da Microsoft Power BI.

⁸ Foi utilizado o programa Power BI Desktop da Microsoft.



A partir dessa análise, verificou-se que os trabalhos apontam a palavra “desenvolvimento” com maior relevância, seguida dos termos “social”, “governança” e “cooperativas”. Verificamos que há uma grande variedade de termos citados, diretamente ligados aos eixos temáticos como “gestão”, “desempenho”, “risco” e “sustentabilidade”. Tal fato pode mostrar as proximidades da agenda da comunidade acadêmica em pesquisar e analisar as situações vividas entre os atores que lidam com o Cooperativismo. Para complementar o mapeamento das discussões propostas pela academia, a seguir iremos analisar os resumos das publicações do banco da CAPES.

Como indicado anteriormente, apresentaremos um balanço das informações contidas nos resumos dos trabalhos que compuseram o *corpus* da pesquisa. Ao todo, 41 resumos de artigos foram estudados, uma vez que 4 trata-se de livros e resenhas e não possuíam resumos. Dessa forma, primeiramente verificamos os principais objetivos dos artigos. Encontra-se, na Tabela 2, os verbos utilizados com maior frequência para descrever os objetivos gerais dos artigos.

Nota-se que nos resumos o verbo “analisar” foi citado 12 vezes, representando 46% do total. Isso mostra um direcionamento dos artigos no que tange a análise de um ou mais objetos para o conhecimento, sendo muitas vezes estudos de caso. Já a palavra “identificar” foi utilizada quatro vezes e pode apresentar uma intenção de investigar as realidades das organizações estudadas e expressar a necessidade de desenvolver mais pesquisas a respeito daquele tema. Por últi-

Tabela 2. Frequência dos verbos dos objetivos dos artigos	
Verbos ⁹	Frequência
Analisar	12
Identificar	4
Avaliar	2
Compreender	2
Entender	2
Sistematizar	2
Debater	2
TOTAL	26
Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Portal de Periódicos da CAPES do período de 2018-2020.	

⁹ Outros verbos também apareceram com apenas uma frequência.



mo, os verbos “avaliar”, “compreender”, “entender”, “sistematizar” e “debater” apareceram duas vezes cada.

No que se refere às organizações citadas nos resumos coletados, observou-se a predominância de cooperativas e instituições públicas, como mostra a Figura 6.

Podemos observar que organizações cooperativas aparecem em 17 resumos, dentre as quais pudemos identificar uma predominância de cooperativas do ramo agropecuário com 58% (N=10) do total de cooperativas. Esse cenário reforça a busca de estudos atrelados ao agronegócio, historicamente ligado ao cooperativismo brasileiro. Além disso, as Instituições Públicas aparecem também em 10 resumos, seguida por pesquisas realizadas em Comunidades, com 3. Por fim, redes de suprimentos, sindicatos e terceiro setor foram citados apenas uma vez cada como objeto de estudo.

O próximo aspecto que atentamos na análise dos resumos foram os resultados dos artigos. A partir disso classificamos os resultados em áreas temáticas¹⁰, como apresentado na tabela que mostra o tema e sua frequência (Figura 7) como resultado dos resumos.

Verifica-se nos principais resultados que há uma discussão concentrada no que diz respeito a “estratégias de gestão”, já que em 14 resumos apareceu esse tema. Logo após aparece 12 vezes como resultado reflexões acerca de “políticas públicas e legislações”. “Parcerias estratégicas” e “indicadores financeiros” sur-

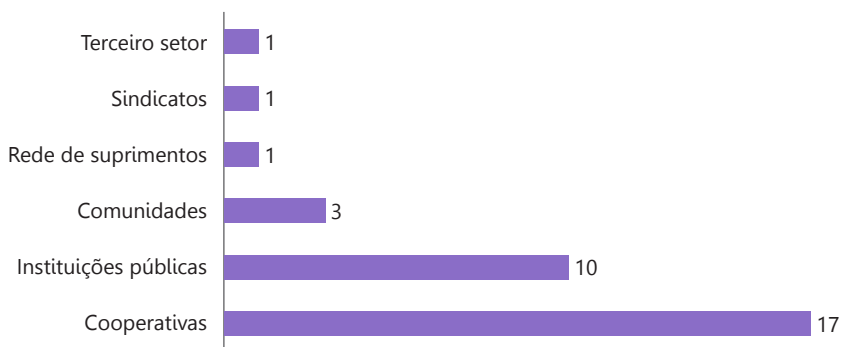


Figura 6. Organizações presentes nos resumos coletados.

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Portal de Periódicos da CAPES do período de 2018-2020.

¹⁰ Foram agrupados em áreas temáticas os resultados para padronização.

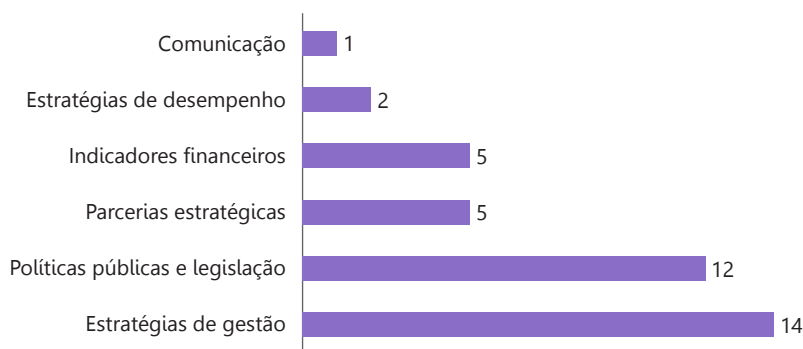


Figura 7. Principais temas dos resultados dos resumos.

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Portal de Periódicos da CAPES do período de 2018-2020.

giram também como resultados, com cinco vezes cada. “Estratégias de desempenho” com duas e, por último, o tema “comunicação” com um resultado.

Desse modo, é válido evidenciar que os artigos majoritariamente foram desenvolvidos para análises e identificações como principal objeto do estudo cooperativas, predominantemente do ramo agropecuário. Se tratando de resultados, eles apresentam maior incidência de discussões acerca de estratégias de gestão. Essa análise se relaciona com as palavras-chave, em que são apresentados termos dessa área e, ainda, trazem reflexões sobre os impactos das políticas públicas e legislações nessas organizações. Dessa maneira, isso mostra a necessidade de nos debruçar sobre temas pouco tratados como, especificamente, a tributação em cooperativas, que aparecem como importantes nas entrevistas e no cotidiano dessas organizações.

3.2. Perfil dos Autores

O mesmo padrão das revistas pode ser observado nas instituições de origem do primeiro autor. Identifica-se autores pertencentes a 35 universidades dispersas desigualmente no território nacional. Repetição de autores da mesma instituição de ensino são identificadas na Universidade do Estado do Rio de Janeiro e Universidade Federal do Rio Grande do Norte, com três autores cada; Universidade de São Paulo, Universidade Estadual de Campinas, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Universidade Federal do Paraná, Universidade Fe-



deral do Rio Grande do Sul, com dois autores cada. Nas demais encontramos apenas um trabalho desenvolvido por instituição de ensino. É pertinente elencar que no Brasil, segundo o site Guia de Carreiras, há oferta do curso de Gestão de Cooperativas em oito instituições públicas em diferentes regiões brasileiras, como a Universidade Federal do Rio Grande do Norte, citada anteriormente.

Nos estados brasileiros que foram produzidas as pesquisas, obtivemos uma distribuição da seguinte forma: oito trabalhos foram realizados no estado do Rio Grande do Sul, que conta também com instituições que ofertam o curso de gestão de cooperativas; no Paraná tiveram cinco trabalhos e outros estados como Bahia, Distrito Federal, São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Norte possuem quatro trabalhos cada um. Os demais estados possuem 11 trabalhos distribuídas entre eles.

É importante ressaltar que há uma predominância de trabalhos produzidos pela região Sul do Brasil e, por outro lado, uma visível escassez de produção acadêmica na região Norte do Brasil. Alguns fatores podem influenciar esses resultados. De acordo com o *Anuário do Cooperativismo Brasileiro 2020*¹¹, a região Norte conta com 636 cooperativas registradas na Organizações das Cooperativas Brasileiras (OCB), enquanto a região Sul tem 891 cooperativas. Em números de cooperados, segundo o mesmo anuário, no Sul existem 7.753.184 pessoas sócias de cooperativas, ao passo que no Norte tem 266.869.

A presença abundante de cooperativas dispersas no Sul do país pode estar influenciando na inserção de categorias analíticas relacionadas ao Cooperativismo na agenda de pesquisa das instituições de ensino e pesquisa dessa região. Assim, se verifica que os problemas enfrentados regionalmente também condicionam a agenda de pesquisa. Apesar de a população do Sul do Brasil ser quase duas vezes maior que a população do Norte do Brasil, de acordo com o último censo do IBGE (2010), há de se levar em consideração a dispersão geográfica das cooperativas. Se considerarmos a dimensão geográfica do Sul (576.774 km²) e a do Norte (3.870.000 km²), com base no número de cooperativas nessas duas regiões, teremos uma cooperativa a cada 6.084 km² no Norte e uma cooperativa a cada 647 km² no Sul.

¹¹ Disponível em: <https://www.ocb.org.br/numeros>. Acesso em: 22 abr. 2021.



Esses dados nos levam a refletir sobre o papel das redes interorganizacionais. Nesse sentido, cooperativas centrais, fóruns e entidades de representação de cooperativismo podem exercer um papel importante como meio de fomentar a criação dessas redes, uma vez que são alternativas para ganho de produtividade e economia de escala (FERREIRA NETO; REIS, 2019). Dessa forma, essa configuração em rede é uma das estratégias disponíveis para as sociedades cooperativas na busca por mercado e representação.

Outro aspecto importante para levar em consideração é o número Instituições de Ensino Superior (IES) da região, que são, em grande medida, um aspecto das desigualdades regionais. Segundo dados do *Mapa de Ensino Superior do Brasil 2020*¹², produzido pela Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação (Semesp), a região Norte possui a menor quantidade de matrículas do país, contando com 174¹³ instituições. Já na região Sul se reflete o total de 413 instituições de ensino superior. Tal fato nos traz evidência para supor uma das causas da fragilidade em termos de produções relacionadas ao cooperativismo nessa região.

Ainda sobre as características dos autores, observamos que referente à titulação acadêmica destes, destaca-se que 51% são doutores em sua formação, 29% são mestres, 18% são bacharéis e 2% com pós-doutorado no momento da execução desta pesquisa, conforme mostra a Figura 8.

Constatamos que há uma predominância de autores com a titularidade de doutor. Tal dado pode ser explicado por diretrizes das revistas que, geralmente, pedem primeiro autor com doutorado, bem como é exigido publicação de artigos para atender aos requisitos de conclusão de alguns programas de doutorado. Ao considerar o gênero¹⁴, encontra-se que, do total, 60% correspondente ao sexo masculino, 40% corresponde ao sexo feminino, como ilustra a Figura 9.

Notamos que não há uma igualdade nas publicações. Entretanto, é válido salientar que a disparidade de gênero das produções encontradas é menor do que dos entrevistados desta pesquisa, uma vez o percentual de homens e mulheres entrevistados se deu em 68% e 32% respectivamente. Realçamos que o método “bola de

¹² Disponível em: <https://www.semesp.org.br/mapa-do-ensino-superior/edicao-10/>. Acesso em: 22 abr. 2021.

¹³ O número total de IES não corresponde à soma dos números de IES em cada estado porque uma mesma instituição pode oferecer cursos em mais de um estado.

¹⁴ Como limitação da pesquisa, salientamos que não foi possível considerar a identidade de gênero, pois é um elemento que careceria de uma abordagem de foro pessoal dos autores e autoras das produções acadêmicas.

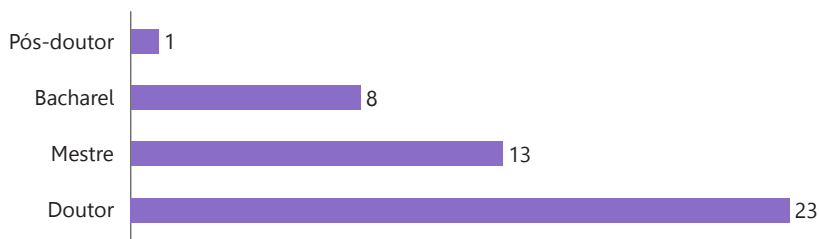


Figura 8. Titulação dos autores dos trabalhos científicos.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de informações do Portal de Periódicos da CAPES do período de 2018-2020.

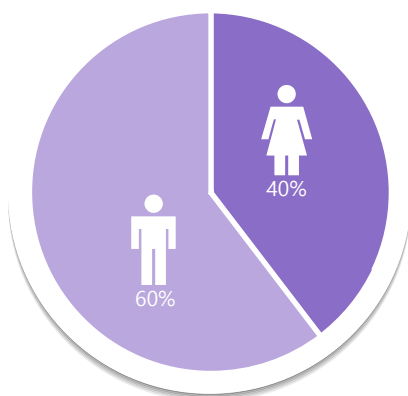


Figura 9. Distribuição percentual das produções de acordo com o gênero dos autores.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de informações do Portal de Periódicos da CAPES do período de 2018-2020.

neve” contribuiu para essa configuração. Vale ressaltar ainda que, apesar da existência da discrepância no número entrevistados e entrevistadas, o cenário reflete a realidade encontrada no quadro social das cooperativas brasileiras, como aponta os dados do *Anuário do Cooperativismo 2020*, que é composto por 68% são homens e 32% mulheres. O *Diagnóstico da situação atual das CHSSALLA brasileiras*¹⁵, do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, também demonstra a realidade no Ensino Superior, em especial na Pós-graduação, em que a participação feminina como professoras é bem menor em relação à masculina. Tal fato, por sua vez, dá indícios que os

¹⁵ Informação disponível em: https://www.cgee.org.br/documents/10195/734063/4104_Diagnostico+CHS-SALLA+final+vs+12.03.20_COMPLETO+2.0.pdf. Acesso em: 22 abr. 2021.



resultados discutidos a seguir encontram proximidades com o cotidiano dos atores que lidam com o Cooperativismo e a agenda da produção acadêmica. Por fim, percebemos que o perfil de primeiros autores é predominantemente das regiões Sul e Sudeste do Brasil, com evidência para o estado do Rio Grande do Sul. Os autores, em sua maioria, possuem Pós-graduação, principalmente doutorado.

3.3. Frequência de Teses e Dissertações

Como podemos observar na Figura 10, o termo que apareceu com maior frequência foi o “Direito Cooperativo”, com 9.620 resultados, seguido pelo termo “Governança”, que teve 1.933 trabalhos científicos. Já os termos “Tributação” e “Fundos” foram identificados em 935 e 283 resultados, respectivamente.

O eixo “Direito Cooperativo” concentrou a maior parte dos resultados e tal fato pode ter sido expressivo visto a abrangência do termo “direito”, que pode conceber diferentes áreas de estudo na sociedade, inclusive os termos subsequentes. Observamos, no entanto, que um dos critérios de busca foi “Direito Cooperativo; Cooperativismo”, o que repercutiu nos resultados. É válido destacar que “Tributação” não apresentou muitos trabalhos, mesmo “Direito Cooperativo” sendo muito evidenciado. Já “Governança”, como vimos nos trabalhos do Portal de Periódicos, mostra que é uma área que vem sendo estudada pela comunidade acadêmica, bem como conta com um número significativo de teses e dissertações. Por fim, o termo “Fundos” apresenta poucos resultados de produções científicas em comparação aos outros eixos.

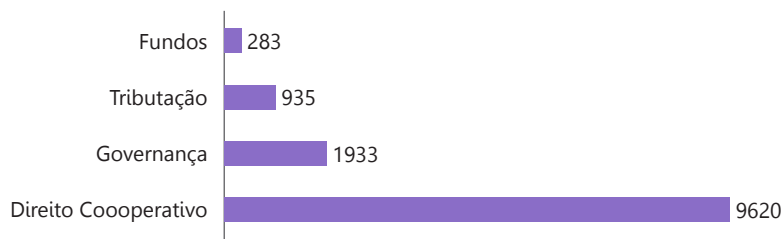


Figura 10. Eixos temáticos de acordo com a frequência dos resultados.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de informações Banco de Teses da CAPES do período de 2018-2020.



4. DISCUSSÃO

A “Governança” foi o segundo tema de destaque entre os discursos obtidos por meio da pesquisa e foi o assunto mais debatido entre as produções acadêmicas dos periódicos, com 51% (N=23) do total de produções identificadas no período analisado. Do mesmo modo, apresenta 15% (N=1.933) do total de buscas dos trabalhos encontrados no formato de teses e dissertações. Esse confronto de evidências nos permite asseverar que a “Governança” é um tema estabelecido tanto na agenda de pesquisa brasileira do Cooperativismo como no cotidiano dos atores sociais envolvidos em cooperativas dos diferentes ramos, sistemas de formação e de representação do Cooperativas.

No entanto, os resultados apresentados realçaram que o tema “Tributação”, prioritariamente presente nos discursos dos participantes da pesquisa, se encontra escassamente abordado na agenda de pesquisa no Brasil. Isso porque apenas 28% (N=13) do total de produções acadêmicas dos periódicos identificadas corresponde à categoria analítica de tributação em cooperativas. Além do mais, em relação às teses, esse número não é tão escasso em números de trabalhos, porém apresenta 7% (N=935) do total de produções encontradas, sendo quase metade dos trabalhos sobre “Governança”. Isso evidencia que dilemas vivenciados no cotidiano dos atores sociais envolvidos em Cooperativas, sistemas de formação e de representação do Cooperativas em relação ao tema da tributação ainda carecem de maior apoio analítico por parte dos pesquisadores.

Para melhor discutir esse resultado, foi articulado o quadro geral da análise de Muller (2013) que, por sua vez, aponta que a gênese da ação pública é organizada em três processos ideais, sob o aspecto analítico distintos: 1) problematização dos fenômenos sociais, 2) da inscrição formal na agenda e 3) da influência eventual das “janelas políticas”. Diante disso, é válido realizar uma análise a partir desses três processos, visto as características de política pública que versa sobre o marco regulatório do cooperativismo.

Em primeiro lugar, os fenômenos sociais surgem e são difíceis de se antecipar. Entretanto, para tornar-se um problema capaz de provocar a intervenção de um agente público, esses fenômenos passam por uma série de prismas que decorrem por diferentes processos de seleção. Sendo assim, colaboram para torná-los objetos legítimos da ação pública (Muller, 2013). No contexto deste projeto, o



problema está diretamente ligado às situações vivenciadas no cotidiano das organizações cooperativas, que carece de absorção das demandas dos cooperados nas mais diversas experiências, conhecimentos e necessidades.

Outro fator importante é o fato de a legislação cooperativista ser antiga, constituída na década de 1970 e sofrer impactos posteriores, como a promulgação da Constituição Federal de 1988 e do Código Civil de 2002, nos quais foram institucionalizados novos paradigmas de participação popular, em especial com a ampliação do conceito de cidadania.

Trata-se de uma dinâmica que acompanha a nova gramática da democracia que é construída no processo da abertura. A cidadania passa a ser encarada como direito a ter direitos, incluindo os civis, políticos e sociais. A participação cidadã, portanto, inclui o movimento da sociedade civil organizada de um lado e sua interferência por meio de concorrência eleitorais e demandas à sociedade política de outro. Como destaca Maria da Glória Gohn (2019), de 1960 à virada política iniciada em 2013, há diversos ciclos de participação cidadã no Brasil com as demandas de direitos: na década de 1960, com a organização contra as políticas de opressão da ditadura civil-militar que se instala em 1964; na década de 1970, quando o associativismo se torna articulador de grupos e pautas em torno de temas específicos por meio das bases, os chamados novos movimentos sociais; na década de 1980, quando a utopia dos direitos de cidadania incluem as Diretas Já e a formulação de uma nova Constituição; a década de 1990, com a abertura ao Terceiro Setor; a década de 2000, com papel preponderante dos Conselhos de regulação social na coisa pública; por fim, a partir da década de 2010, passamos por uma crise na representação da sociedade civil na sociedade política.

Muller (2013) salienta que a problematização dos fenômenos sociais é percebida a partir de lógicas simultâneas, em que a evolução no tempo pode contribuir para a gravidade da situação. Dada a importância da informação e dos instrumentos no conhecimento desses fenômenos sociais, como uma variável essencial na definição desse quadro de Muller (2013), pode-se dizer que número expressivo de estudos no eixo temático sobre “Governança” denota o desenvolvimento de uma cultura crescente do planejamento, transparência e da gestão profissional das cooperativas.

Quanto ao passo relacionado à inscrição formal na agenda, Muller (2013) alerta que o problema deve estar integrado, de fato, às formas e às lógicas de



funcionamento do aparelho político-administrativo. Nesse sentido, é válido destacar o papel das entidades de representação do cooperativismo brasileiro e sua influência nas relações institucionais frente aos atores públicos. Dessa forma, a inscrição na agenda política torna-se um jogo complexo de lógicas normativas que necessitam de trocas entre os agentes sociais, dada a importância do direito e da qualificação jurídica dos problemas (MULLER, 2013).

Ademais, é relevante elucidar o conceito de “janelas políticas”, proposto por Muller (2013), que trata dos casos pela abertura de um momento de maior receptividade da parte dos agentes políticos. Destaca-se, no entanto, a emergência de uma interação dos diversos atores do cooperativismo, de modo a constituir pautas comuns. Do ponto de vista das produções acadêmicas, foram elaboradas pesquisas sobre os eixos temáticos de relevância para as organizações cooperativas que devem ser levadas em consideração na construção dessas pautas.

Essa proposta vai ao encontro da compreensão de Bucci (2006; 2013; 2019), de políticas públicas como conjunto de ações governamentais que não prescindem de um complexo de normas jurídicas reguladoras, demonstrando o quadro da dinâmica político-eleitoral, legislativa, orçamentária, administrativa e judicial. Esse fator é relevante quando consideramos a constituição dessa janela política como uma janela de oportunidades para a mudança de um quadro-problema (BUCCI, 2019).

Nesse sentido, não basta a identificação de uma situação como um problema de relevância social, ou mesmo a construção de propostas de solução, “é necessária a existência de um contexto político favorável no qual o problema seja reconhecido, ao mesmo tempo em que existam soluções viáveis” (BUCCI, p. 1152, 2019) para que se paute ou obstrua a construção do conjunto de ações governamentais (programa, planejamento, público-alvo, quadro normativo etc.).

O modelo de análises da múltiplas correntes (problema-solução-política) destacado por Bucci (2009) permite compreender as relações da sociedade civil e da sociedade política para que o marco regulatório assim se mantenha ou abra oportunidades de atualização. No caso do cooperativismo, percebemos diversas situações que podem surgir como questão a ser enfrentada por políticas públicas adequadas e que tem como foco a compreensão de quem está na cadeia de fatos desde o início do cooperar: dificuldades no processo de construção de uma educação cooperativa, que deve incluir a superação de lacunas entre o desenho norma-



tivo e o efetivamente praticado; estabelecimento de canais com o Poder Judiciário e outros órgãos que compõem o sistema de justiça para o correto dimensionamento do sentido do ato cooperativo; superação de entraves para a elaboração da lei complementar prevista no modelo tributário de 1988 etc.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em termos de proximidades entre a agenda da comunidade científica e os eixos temáticos na pauta de propostas de atualização do marco regulatório cooperativista obtidas por meio da pesquisa, notamos que “Governança” se consolida como um tema estabelecido ao longo dos anos. Por outro lado, este capítulo evidenciou que a “Tributação” é um dos temas inseridos na pauta de atualização do marco regulatório do cooperativismo, mas que se encontra escassamente abordado nas produções acadêmicas brasileiras nos periódicos e dispõe um potencial de pesquisa nas teses e dissertações. Esse dado deve servir de um alerta e também um convite à sensibilização para que o tema ganhe abertura e maior receptividade por parte dos agentes políticos. Falaremos mais sobre este ponto no próximo capítulo.

No que se refere ao âmbito da pesquisa e das produções acadêmicas, os resultados apontam que é necessário canalizar esforços para o desenvolvimento de capacidades e formação de capital, sobretudo na temática envolvendo a tributação em cooperativas, assim como novas pesquisas abrangendo os demais ramos do cooperativismo, visto que existe uma concentração de estudos com foco no ramo agropecuário para que a academia consiga lançar luzes em dilemas cotidianos dos atores sociais envolvidos no Cooperativismo brasileiro.

Destacamos, também, a necessidade de se enxergar a gênese pública a partir dos três processos analíticos. É extremamente necessário identificar o hiato entre a pauta das transformações sociais que ocorreram no Cooperativismo ao longo do tempo e a sua absorção pelo marco regulatório¹⁶. Esses hiatos podem

¹⁶ Parte desse hiato está disposta no capítulo 3 deste livro e é representado pelo posicionamento gravitacional da ideia de “cooperativa” entre “mercado”, “empresa” e “social” ao discutirmos o papel da “profissionalização da cooperação” e seu impacto sobre as relações tributárias e consumeristas.



se transformar em fontes de aprendizagem para que seja constituída uma pauta comum e em consonância entre os diversos atores ligados a esse contexto para, assim, estarem aptos juridicamente a ingressar na agenda e aproveitar as janelas políticas para promover mudanças na realidade das cooperativas, consolidando um modelo de participação na formulação de políticas públicas.

Como comentado no início, os debates que emergem no meio acadêmico em relação ao Cooperativismo versam sobre desafios cotidianos vivenciados nas organizações cooperativas, entidades representativas e sistemas de formação. Neste aspecto, o papel de pesquisas que envolvam o processo de participação é fundamental, para além de um processo político disposto nas audiências públicas do processo legislativo. Obviamente, uma coisa não invalida a outra, mas a pesquisa participativa desvela problemas, recoloca-o no campo da possibilidade científica e apresenta resultados que são dispostos no campo político por meio de propostas legislativas ou pelo desenho de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas pública**. São PAULO: Saraiva, 2013.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para a análise jurídico-institucional. **REI – Revista de Estudos Institucionais**, v. 5, nº 3, p. 1142-117, set./dez. 2019. Doi: <https://doi.org/10.21783/rei.v5i3.443>.
- CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. **Diagnóstico da situação atual das CHSSALLA brasileiras**. Projeto: Diagnóstico da situação atual nas CHSSA brasileiras, 2019. Informação disponível em: https://www.cgee.org.br/documents/10195/734063/4104_Diagnostico+CHSSALLA+final+vs+12.03.20_COMPLETO+2.0.pdf. Acesso em: 22 abr. 2021.



- ENCONTRO BRASILEIRO DE PESQUISADORES EM COOPERATIVISMO., 5ª edição, 2019, Brasília-DF. Disponível em: <https://www.even3.com.br/ebpc/>. Acesso em: 30 de abr. 2021.
- FERREIRA, Norma Sandra de Almeida. As Pesquisas denominadas “Estado da Arte”. **Educação & Sociedade**, ano XXIII, n. 79, 2002.
- FERREIRA NETO, José Ambrósio; REIS, Brício dos Santos. **Gestão de Empreendimentos Coletivos e Mercados**. (Projeto Cooperativismo SAF/UFV, Curso de capacitação. Módulo 1). – Viçosa, MG: Ed. UFV, 2019. p.292 –2019.
- GOHN, Maria da Gloria. **Participação e democracia no Brasil**: da década de 1960 aos impactos pós-junho de 2013. Petrópolis: Vozes, 2019.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Brasileiro de 2010**, v. 23. Disponível em:< <http://www.censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em 30 de abr. 2021, v. 23, 2010.
- MULLER, Pierre. **A Análise das Políticas Públicas** / Pierre Muller, Yves Surel; [traduzido por] Agemir Bavaresco, Alceu R. Ferraro. - Pelotas: Educat, 2002.
- ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS. **Anuário do Cooperativismo Brasileiro**, 2020. Disponível em: <https://materiais.somoscooperativismo.coop.br/anuario-do-cooperativismo>. Acesso em: 20 abr. 2021.
- PRIOR, Lindsay. Using Documents in Social Research. In: SILVERMAN, David (ed.). **Qualitative research**, Los Angeles: Editora Sage Los Angeles: London: NewDehli: Singapore: WashingtonDC: Melbourne, 2016, p.171-185, 2016.
- SAIBA TUDO SOBRE O CURSO DE GESTÃO DE COOPERATIVAS. **Guia de Carreira**. Disponível em: <https://www.guiadacarreira.com.br/cursos/gestao-de-cooperativas-3/>. Acesso em: 20, maio e 2021.
- SEMESP. **Mapa do Ensino Superior de 2020**. Disponível em: <https://www.semesp.org.br/mapa-do-ensino-superior/edicao-10/>. Acesso em: 20 /04 abr. /2021.
- VINUTO, Juliana. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. **Temáticas**, v. 22, n. 44, 2014.



CAPÍTULO 3

Dilema da tributação e ato cooperativo

Luiz Ismael Pereira

A pesquisa contou com a participação de quatro pesquisadores(as) no eixo relativo à tributação na fase de pesquisas e quatro no GT específico para a temática na seção de Grupo Focal. Os ganhos na compreensão do tema foram grandes, em especial diante da problemática que envolve a lacuna de um marco regulatório tributário para as cooperativas.

Primeiramente, é importante destacar as características do Sistema Tributário Nacional, não enquanto análise exaustiva dos tributos regulados, mas no campo macro que envolve o movimento de sua reforma. Esse ponto é fundamental diante da disposição constitucional clara de previsão de uma lei complementar para tratar o tema:

Art. 146. Cabe à lei complementar:

[...]

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

[...]

c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas.

O sistema jurídico brasileiro é constituído de diversas espécies legais que dão um conjunto de hierarquia e estabelecem critérios formais e materiais de validade que devem ser respeitados no processo legislativo.



Primeiro, no topo do sistema, está o texto constitucional originário. Em 1988, a Assembleia Nacional Constituinte formada no processo de abertura democrática, pós-ditadura, finaliza um texto constitucional marcado pelo contexto de realização de promessas sociais e políticas que vão ao encontro dos anseios da democracia brasileira. A Constituição Federal estatui princípios e regras vinculantes para as relações público-privadas.

No âmbito formal, estabeleceu diversos campos de competência legislativa, ou seja, áreas temáticas que podem ser regulamentadas no cenário nacional (Congresso Nacional formado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado), estadual (Assembleias Legislativas), municipal (Câmaras de Vereadores) e distrital (Câmara Legislativa do Distrito Federal), conforme os Artigos 22 e 24 da Constituição Federal de 1988. Além disso, criou uma série de espécies normativas que podem ser discutidas no Poder Legislativo:

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

I - emendas à Constituição;

II - leis complementares;

III - leis ordinárias;

IV - leis delegadas;

V - medidas provisórias;

VI - decretos legislativos;

VII - resoluções.

A hierarquia formal seguirá sempre o respeito ao sistema estabelecido na Constituição Federal, inclusive as vedações para o que não pode ser regulamentado por Medida Provisória, o que não pode ser delegado ao Poder Executivo, o que deve ser regulamentado por Decretos Legislativos etc. Além disso, há determinados temas que são proibidos de discussão no Poder Legislativo porque são considerados tão importantes e fundamentais para a República que o Poder Constituinte de 1988 criou uma proteção que impede sua modificação. Essas são as chamadas cláusulas pétreas: nada poderá retirá-las do ordenamento jurídico, nem mesmo uma Emenda Constitucional que modifique o texto original da Constituição.



Especificamente na relação entre Leis Ordinárias e Leis Complementares, a diferença reside em dois pontos específicos: (i) a Constituição Federal estabelece quais conteúdos de regulamentação da lei complementar e, subsidiariamente, da lei ordinária; e (ii) que devem, obrigatoriamente, seguir um processo legislativo especial que inclui um quórum de aprovação de maioria simples ou absoluta.

Isso quer dizer que enquanto a lei ordinária *pode* ser aprovada por maioria simples, 50% mais 1 dos membros da casa legislativa presentes na seção (maioria simples), a lei complementar deve ser aprovada pela maioria de todos os membros, 50% mais 1 do total de membros (maioria absoluta). Em outras palavras, aberto o regime de votação do projeto de lei ordinária, o Plenário pode aprovar o texto ainda que tenha um número reduzido de parlamentares, o que importa é a maioria dos presentes no dia. Para a lei complementar não funciona dessa forma, pois é necessário que se contabilize a maioria de todos os deputados, senadores ou vereadores em exercício e que devem estar presentes, algo muito mais difícil de se conseguir. Essa dificuldade vem da importância do tema escolhido pelo Poder Constituinte como objeto dos projetos de lei complementar.

Obviamente, embora a Constituição diga que o quórum de maioria simples para leis ordinárias seja a regra, nada impede que a casa legislativa opte pelo quórum e rito de lei complementar. Quem pode o menos, pode o mais, já se dizia na lógica. Assim, caso um tema que não precise do rito processual especial do projeto de lei complementar siga esse trâmite, a lei resultante será considerada materialmente ordinária (porque seu conteúdo não é obrigado pela Constituição a ser votado pelo quórum qualificado de maioria absoluta), mas formalmente complementar.

Retornemos ao ponto inicial: a Constituição Federal de 1988 aponta que o sistema tributário relativo às cooperativas deve ser regulamentado por lei complementar no Congresso Nacional. Assim, um projeto de lei que discuta normas gerais em matéria tributária, isto é, prescrição, decadência, fator gerador etc., e específicas na aplicação às cooperativas, deve ser aprovado no Congresso Nacional, obrigatoriamente, por meio de maioria absoluta em ambas das casas, Câmara dos Deputados e Senado Federal. Dito de forma sucinta, passemos a discutir os dados coletados na pesquisa por meio das entrevistas e dos temas geradores do Grupo Focal sobre a tributação das cooperativas.



1. QUESTÕES ABORDADAS NAS ENTREVISTAS

A tributação e a regulamentação jurídica do cooperativismo brasileiro foram temas relevantes extraídos das entrevistas realizadas. 28,5% dos participantes da pesquisa apontaram, de alguma forma, que o modelo de tributação é um ponto negativo a ser considerado no marco regulatório, em especial diante da ausência de lei complementar específica. Dentre um grupo menor de pessoas que atuam nas cooperativas como assessores, gerentes, presidentes, coordenadores e, obviamente, cooperados, enfrentando diariamente os problemas na concretização do ato cooperativo, a tributação como um impedimento jurídico aparece na fala de 36,3%.

Um ponto interessante destacado na fala do participante V, consultor jurídico do Cooperativismo, é a questão da abertura do que ele chama de “autoridades” para a compreensão de modelos específicos de cooperação que também envolvem especificidades. Na fala dele:

O grande problema é a falta de compreensão com o modelo. As autoridades têm dificuldade de entender a cooperativa, mas não sei se cabe isso no marco regulatório, mas um dos grandes problemas do sistema de saúde é a tributação, as cooperativas de saúde são clientes dos municípios, e o imposto é o ISS, a conversa com eles é absurdo, você tem auto de infração milionários, os auditores dos municípios não entendem toda a complexidade do cooperativismo e trata de uma maneira muito “esdrúxula”. Por exemplo, de tudo que você fatura ele vai dizer o que deve incidir ou não, uma operadora de planos de saúde fatura 2 milhões, mas eles deduzem 1 milhão de repasse para o médico, 500 mil para hospitais, 400 mil de outros profissionais, aí então você leva para tributação 100 mil reais, olha que beleza! Isso já está consolidado entre as operadoras, mas vamos falar sobre as cooperativas, não tem um entendimento sobre o ato cooperativo, então o auditor do Município vai falar pra [cooperativa] pagar 5% sobre 2 milhões e te mostra uma jurisprudência do STJ, justificando. Essas discussões no Judiciário estão trazendo um custo gigantesco [...] (V, Consultor Jurídico do Cooperativismo, 2020).

Outro participante destaca que a própria compreensão do Poder Judiciário, em especial essa “jurisprudência do STJ”, seria equivocada por não dar o real tratamento praticado pelo ato cooperativo, seja no campo tributário, seja pela aplicação de diplomas legais que entende equivocados:



Mas tem muitos problemas triviais, tem muita questão de tributação equivocada de cooperativa, que impacta por incompreensão do regime tributário dela, por incompreensão do ato cooperativa, o Superior Tribunal de Justiça, em relação ao Código de Defesa do Consumidor, está absolutamente errado na jurisprudência preponderante em relação às cooperativas. Para as cooperativas habitacionais eles criaram uma Súmula, que o regime que se aplica não é o cooperativo e sim o código civil do consumidor [sic]. Então como que você vai exercer atividade econômica numa cooperativa se outros setores sociais não reconhecem a legislação cooperativista específica? As cooperativas de crédito na jurisprudência marxista do STF dizem que se aplica o Código de Defesa do Consumidor, no consumo e infraestrutura entra nesse mesmo buraco (N, IBECOOP, 2020).

Isso nos faz perceber que surge uma percepção por parte dos participantes citados da existência de um distanciamento entre o sistema cooperativista por parte Poder Judiciário e a Administração Tributária, não sem tentativas de adequação. O participante V lembra que no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) houve uma tentativa de estabelecer uma política tributária para cada ramo do cooperativismo, o que não se adequava à realidade.

Mas podemos perceber que há, também, um déficit do outro lado, seja pela compreensão de “jurisprudência marxista” da proteção judicial da relação de hipossuficiência em relações de consumo, própria de um Estado Social e do regimento de direitos fundamentais, o que não tem nada de marxista (art. 5º, XXXII, da Constituição Federal de 1988); seja pela necessidade de se combater práticas lesivas de verdadeiras empresas que se utilizam da forma cooperativa¹.

¹ Embora não seja o tema direto deste capítulo, é importante destacar o exemplo trazido pelo participante. A Súmula citada é a 602, aprovada pela Segunda Seção do Superior Tribunal de Justiça, em 2018, que diz: “O Código de Defesa do Consumidor é aplicável aos empreendimentos habitacionais promovidos pelas sociedades cooperativas” (BRASIL, 2018). Está correto o participante ao dizer que o entendimento de que, em todos os casos, há uma relação de consumo entre cooperativa habitacional e cooperados. Na realidade, isso fere os próprios princípios do cooperativismo. Mas a Súmula 602 deve ser lida caso a caso, distinguindo os casos em que não é aplicada, o que é próprio da sistemática adotada pelo sistema judicial. Súmulas não são de aplicação imediata, pois caso se percebe que os fatos do caso concreto não se aplicam corretamente, o chamado *distinguishing*. Assim, caso a situação levada aos juízes seja de correta aplicação do ato cooperativo, entende-se não se aplicar o texto da Súmula. Os problemas reais vêm com a existência do que Ferraz-Teixeira e Ferraz-Teixeira (2019, p. 13) chamam de “falsas cooperativas, ainda que sejam casos minoritários” e da falta de compreensão dos direitos e deveres pelos cooperados, o que redundaria em graves problemas de gestão.



O marco regulatório data do ano de 1971, sendo que a Constituição Federal, de 1988, e o Código Civil, de 2002, trouxeram importantes impactos sobre o próprio sistema, absorvendo demandas democráticas e afirmando uma nova era de direitos e na sua interpretação. Isso gera a suspeita sobre a necessidade de atualização da lei que regulamenta as cooperativas. Sobre este ponto, embora não haja consenso sobre o termo “atualizar”, há uma ansiedade para que mudanças sejam realizadas, conforme os destaques a seguir:

Eu acho, nesses pontos que eu disse né, a questão dos fundos, governança e a recuperação judicial, focando nisso está bom (V, Consultor jurídico do Cooperativismo, 2020).

Sim, tem coisas, por exemplo, que são mais modernas na lei complementar 130, em relação a perdas, a questão da administração em si, quóruns, que já estão defasadas (M, UFV, 2019).

A lei eu não digo necessariamente atualizar, mas eu digo que ela pode ser aperfeiçoada, porque atualizar ela dá ideia da lei defasada, mas eu acho que ela pode ser ampliada. [...] Mesmo assim, a gente pode ampliar essas regras, como funciona essas modalidades, manifestações do ato cooperativo, ampliar as regras gerais e detalhar mais o seguimento de atividade e as regras aplicáveis e aperfeiçoando a legislação (N, IBECOOP, 2020).

Com certeza, é pela questão de defasagem mesmo, você tem uma lei que foi criada num contexto político, década de 1970 e aí você tem uma série de mudanças no sistema político econômico e social, a lei tem que acompanhar as mudanças, não faz sentido aumentar ou diminuir os tipos de cooperativas e não mudar isso na lei, então ela entra em conflito com o sistema e a doutrina que prega. Então, para mim, já era para ser modificada, até essa questão de registro das cooperativas, é obrigatório filiar a OCB ou na OCMEG, mas não é mais obrigatório, um grupo de cooperativas vai lá e cria outro sistema para poder se filiar e entra na justiça contra isso (H, UFV, 2019).

Das discussões propostas pelas entrevistas, entre elas o adequado tratamento tributário, a educação cooperativa sobre o processo de definição da natureza jurídica do ato cooperativo, bem como a abertura do sistema legal às propostas



construídas pela comunidade nacional que busca a realização de um fim comum ao empreender solidariamente, algumas questões foram propostas ao Grupo Focal realizado no ano de 2021, conforme veremos a seguir.

2. O GRUPO FOCAL E AS DISCUSSÕES LEVANTADAS

As entrevistas permitiram o levantamento de questões a serem abordadas pelo Grupo Focal como mecanismos de validação do processo qualitativo da pesquisa. Dentre os participantes desta fase, apenas um coincidiu com os da primeira. Assim, os temas propostos para discussão podem ser verificados no Quadro 1.

A formação do Grupo Focal, em sua maioria diversa da formação das entrevistas, contribui para assentar algumas conclusões e modificar algumas perspectivas. Não houve um claro consenso em alguns temas, em especial sobre o modelo do marco regulatório e sua possível defasagem, embora novas abordagens de comparação com modelos estrangeiros tenham surgido durante a discussão.

Quadro 1. Tema gerador e perguntas do GT5 – Tributação e Ato Cooperativo	
Tema Gerador	Perguntas
De acordo com alguns temas levantados nas entrevistas, há muitas questões de tributação interpretadas de maneira equivocada, por incompreensão do regime tributário das cooperativas, a começar pelo ato cooperativo, que a Constituição Federal de 1988 define que cabe a lei complementar o adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas. Além disso, foi comentado que falta clareza e melhor definição do ato cooperativo na Lei 5.764/71, isso acarreta muitas vezes em tributação de produtos na entrada e na saída, tendo bitributação. Vemos também o Código de Defesa do Consumidor sendo aplicado nas cooperativas habitacionais, a CLT em muitos casos nas cooperativas de trabalho, entre outros casos.	A) De que forma uma nova legislação poderia trazer o conceito de ato cooperativo que reduziria os conflitos jurídicos que vivenciamos no cenário atual?
	B) De que maneira podemos suprir a lacuna de conhecimento dos setores da sociedade (Judiciário, órgãos de fiscalização, escritórios de contabilidade e advocacia...) que influenciam na segurança jurídica e estabilidade de uma cooperativa?
	C) De acordo com projetos de lei apresentados pelo legislativo, há uma tentativa de equiparar o ato cooperativo aos negócios auxiliares ou meios, indispensáveis à consecução dos objetivos sociais. Vocês concordam com essa questão? E quais seriam suas implicações?
	D) A partir das dificuldades enfrentadas no modelo no marco regulatório atual, de que forma as cooperativas poderiam contribuir na construção de um modelo tributário mais eficiente?
Fonte: Dados da pesquisa	



Alguns pontos surgiram quanto no processo de discussão que merecem destaque. Entre eles, destacamos os seguintes:

1. Há modelos estrangeiros que podem ser analisados como forma de comparação porque avançaram mais do que a legislação nacional. Foram citados Uruguai, Chile e Itália nesse assunto.
2. A complexidade da discussão e aprovação de uma lei complementar ganha uma atenção maior quando se percebe que a própria reforma tributária não foi aprovada, até hoje, no Congresso Nacional. Assim, a questão da tributação do ato cooperativo é apenas uma ponta de todo o cenário nacional.
3. Quando surgir uma nova legislação, nos atuais termos da Constituição Federal por meio de lei complementar, deve-se pensar na distinção entre a operação e o ato cooperativo: não seria o ato em si o objeto da tributação, mas sim as operações. Essa nova legislação deveria focar, portanto, nessas operações e efeitos do ato cooperativo, na sua própria operacionalidade.
4. A carga tributária não pode ser maior do que uma operação que o cooperado faça sozinho, um aspecto crítico a ser pensado.
5. Uma sugestão apresentada: deve ser pensado um modelo diferente de legislação, talvez um parecido ao Super Simples Nacional e, em especial, focar nas pequenas cooperativas. Esse que é um aspecto bem importante em relação ao ato cooperativo.
6. A sociedade desconhece o que é cooperativa e cooperativismo. Nos casos específicos de situações que envolvem o Poder Judiciário, órgãos de fiscalização (como a Administração Tributária), escritórios de contabilidade e de advocacia, propõe-se que as Universidades possam suprir esse papel educativo. O cooperativismo surgiu como um tema mais emergente: além de cursos de gestão crescendo em números na área jurídica, com a Constituição de 1988 e o Código Civil, o conceito “cooperativa” entra nos cursos de Direito e ganha tratamento aprofundado na área.
7. O papel da Organização das Cooperativas do Brasil (OCB) foi destacado, em especial, por meio das liminares e decisões conquistadas no Poder Judiciário que servem de suporte de entendimento para as cooperativas.



Além dos sete pontos de destaque acima, houve uma discussão muito importante que direciona com mais profundidade a importância do papel da pesquisa participativa, em especial por demonstrar a polarização das ideias relativas à definição e operacionalização das cooperativas. Reproduzimos os argumentos a seguir:

Debatedor 1:

A discussão comum para as cooperativas ainda está longe. Propõe-se uma discussão mais geral, global sobre o ato cooperativo sem entrar muito em detalhes.

A História do ato cooperativo criado com a Lei 5.764 é uma imensa bobagem, com toda sinceridade, porque é uma diferenciação que não tem o mínimo sentido. Ou seja, o que a cooperativa faz é ato cooperativo. Como é que nós vamos distinguir ações da cooperativa, que são atos cooperativos, de ações da cooperativa que não são atos cooperativos? Isso é uma invenção, não sei de onde, que foi criada com a Lei 5.764. E isso é o que traz toda a confusão sobre atos acessórios e atos complementares para a incidência tributária. O que a cooperativa faz, como sociedade sem fins lucrativos, está na lei, o que ela faz é para beneficiar os associados. Tudo o que ela faz é ato cooperativo. Haveria a necessidade de rediscutir esse conceito para que as cooperativas que exatamente atuam no nível social, já que é uma iniciativa social, econômica também, ela merece um tratamento diferenciado. Ela merece um tratamento diferenciado não apenas por ser cooperativa, mas porque tem um papel social que beneficia pessoas e que, portanto, deve ser sim incentivada em seu papel social. Aí nós vamos discutir se a cooperativa está cumprindo seu papel social. Lembrou o exemplo italiano de cooperativas civis (empresas) e mutualistas (promoção social), estas últimas recebendo atenção do Estado. Não se trataria de uma distinção na origem. Aí me parece que o princípio do tratamento tributário teria que ser em cima do papel social e do que exatamente é a receita bruta. Lembrou o entendimento do STF sobre PIS e COFINS. São problemas de origem que precisam ser enfrentados. Lembrou a proposta da OCB como muito interessante, para a reforma tributária, nesse sentido, de resolver o problema da receita bruta. Ou seja, a incidência tributária vai ser em cima do resultado alcançado no âmbito do associado. A cooperativa é um instrumento do associado. Nesse sentido, aí cabe uma discussão mais abrangente do papel da cooperativa no processo social, do papel da cooperativa na transformação da realidade e na superação da desigualdade e da pobreza, na transformação de uma sociedade solidária. Isso está nos objetivos da



República. É aí que a cooperativa entra no seu papel social e o Estado tem que entender que a cooperativa tem esse papel fundamental no processo social e deve incentivar, sim, as cooperativas neste papel social. Então a questão tributária deveria ser vista nesta perspectiva, não numa perspectiva meramente empresarial.

Debatedor 2:

São duas coisas diferentes que a gente precisa ter em mente quando falamos das cooperativas. Primeira, considerando que nós temos uma realidade tributária diferente da europeia, porque a principal incidência, a principal carga tributária no Brasil é de tributos indiretos incidentes sobre o faturamento e não sobre variação patrimonial, como é na Europa. Quando é neste último caso, a ideia da finalidade mutualística e o aparecimento da propriedade mutualística, uma propriedade que não é divisível, ela resolve a questão da incidência tributária inclusive quanto ao princípio da subsidiariedade. Mas o Brasil é em cima do faturamento, 50% da carga tributária, então a gente precisa olhar para isso. Além da questão do privilégio, ou da vantagem que se dá aí algo que se aproximasse do Simples Nacional, é importante mencionar que a cooperativa, ela tem uma característica singular e, quando a gente fala de ato cooperativo, nós estamos falando de Direito Privado e dessa singularidade obrigacional das cooperativas, que é... ela é uma mediação entre o indivíduo em relação ao mercado, mas ela não é uma intermediária na cadeia produtiva. Essa ambiguidade de uma mediação que não é uma mediação na cadeia produtiva, não é um intermediário na cadeia produtiva, é que é toda a dificuldade que nós temos para lidar com o equacionamento da carga tributária entre uma empresa, que não é cooperativa, e as cooperativas quando elas são concorrentes num mesmo mercado. De certo modo, e talvez essa tenha sido a grande evolução que nós tivemos nos últimos anos, e daí a gente deva chegar na lei complementar, é que deixamos de ter uma visão ingênua do ato cooperativo como sendo o que deixa a cooperativa sem tributação, porque ela não tem capacidade contributiva. Essa é uma argumentação falha, falaciosa, porque, se isso fosse verdade, a cooperativa não teria crédito. Ora, basicamente, quando você diz que não tem capacidade contributiva é que aquilo que está estrando no teu caixa vai para conta transitória, ela não vai para conta de resultado. A discussão não se passa mais na discussão de que a tributação deve incidir direto no cooperado. Não, porque se a cooperativa tiver muita agregação de valor na atividade do cooperado, é melhor que a carga tributária esteja na cooperativa, não no cooperado, porque é na



cooperativa que se circulará o grosso do dinheiro. Isso seria racional. Mas o que não pode acontecer é que a conjugação entre o cooperado e a cooperativa, a carga tributária seja maior que de uma empresa que atue no mesmo nicho de mercado. Então quando a gente bota isso para a receita, isso é contábil, você planilha isso, ela se senta com você e equaciona. Ela não se interessa por distorções tributárias. Então quando você trata que vamos construir uma regulação que previna distorções tributárias, a receita vai fazer acordo. E nós estamos avançando para isso, como a gente cria normas gerais de tributação considerando essa singularidade da cooperativa em que ela media em termos de poder compensatório do indivíduo em relação ao mercado, não sendo, portanto, uma intermediária na cadeia produtiva.

Tendo sido o debate mais destacado sobre a questão tributária durante as plenárias do Grupo Focal, demos atenção às duas falas, representando a análise de similitude (Figura 1)².

Percebe-se que há uma clara oposição entre a aproximação da cooperativa e do ato cooperativo ao setor empresarial, de um lado, e ao setor social, de outro. O termo central “cooperativa” gravita entre “empresa”, “mercado” e “social”, mas com ligeira tendência de maior importância para este último.

Pelo gráfico de palavras que identifica a recorrência e importância das palavras-chave, também percebemos a centralidade da cooperativa na oposição de um modelo social e outro empresarial, ambos sendo atravessados pelo debate do tratamento tributário adequado. Falaremos disso mais adiante.

3. RESULTADOS DO TEMA TRIBUTAÇÃO E ATO COOPERATIVO

A pesquisa se centra, neste campo, em dois pontos fundamentais, a saber: primeiro, o processo de construção de um campo de participação das cooperativas, seja por iniciativas locais, seja pelo centralismo da OCB no desenho de políticas

² “A análise de similitude se baseia na teoria dos grafos, possibilita identificar as coocorrências entre as palavras e seu resultado traz indicações da conexidade entre as palavras, auxiliando na identificação da estrutura de um corpus textual, distinguindo também as partes comuns e as especificidades em função das variáveis ilustrativas (descritivas) identificadas na análise” (CAMARGO; JUSTO, 2013, p. 516).

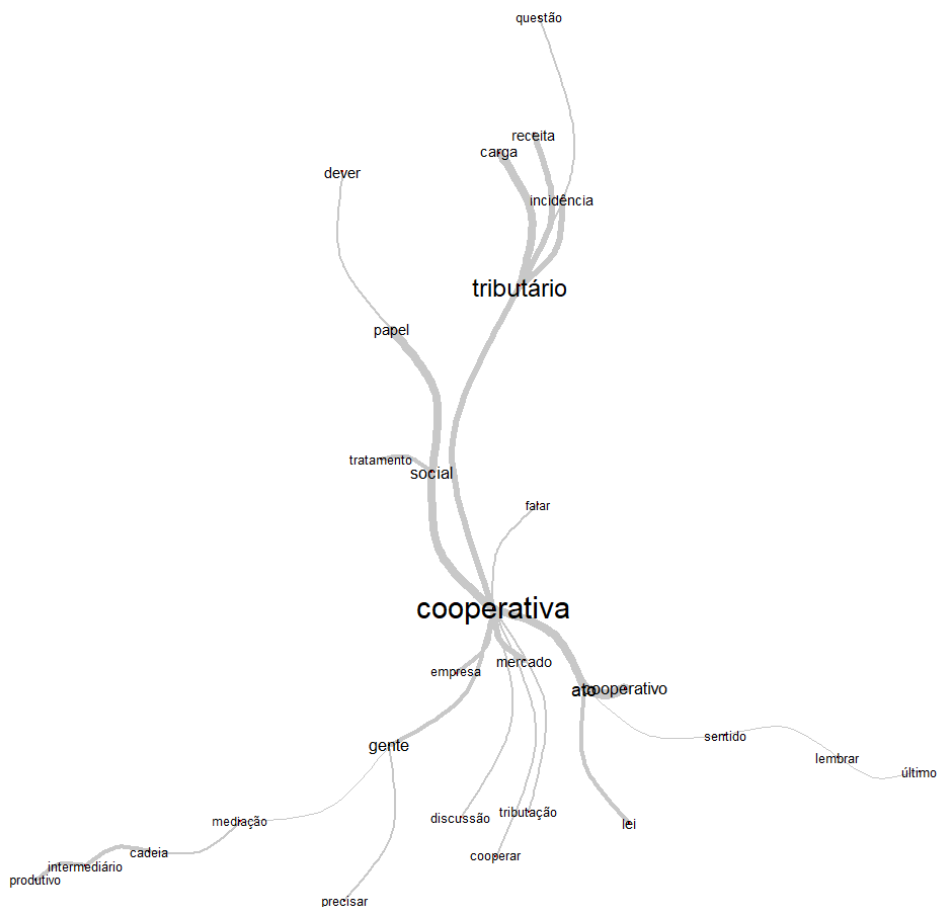


Figura 1. Gráfico de similitude de palavras.

Fonte: Produzido pelo autor por meio do software IRAMUTEQ (2021).

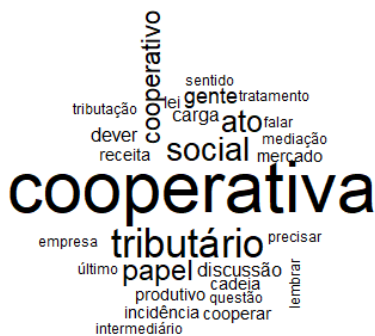


Figura 2. Nuvem de palavras.

Fonte: Produzido pelo autor por meio do software IRAMUTEQ (2021).



públicas, aqui incluída a tributária; segundo, qual o melhor modelo para o que um dos participantes chamou de “tratamento tributário adequado” (M, UFV, 2019).

Sobre o primeiro aspecto, queremos pontuar que colocamos os fundamentos jurídicos das políticas públicas no caminho de Kreiss e Christensen (2013) e Bucci (2006, 2013, 2019), ou seja, uma abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP) ou *Approach Law and Public Policies*. Por esse método, é importante compreender o papel dos arranjos institucionais e da regulação jurídica mediada por diversos processos para conhecer os elementos que compõem a efetivação dos objetivos a serem atingidos. Além disso, conforme já destacamos em trabalhos anteriores³, é importante levar em consideração o papel da abertura das instituições para a sociedade civil, não apenas no momento de avaliação de resultados e controle social das políticas públicas, mas também no processo de formulação.

Por políticas públicas, entendemos o conjunto de ações governamentais que possuem no Estado sua centralidade, devido à disponibilização orçamentária, que dependem de arranjos de articulação instrumentalizados por processo juridicamente regulados (BUCCI, 2006). Isto é, por meio de processo de planejamento de ações, que dão corpo ao programa de ações; processo administrativo, que materializa as escolas da definição da agenda; processo orçamentário, iniciado pelo Poder Executivo ao elaborar os projetos de leis que dão corpo à política financeira brasileira por determinação constitucional; o processo legislativo, que julga e realoca a proposta orçamentária de acordo com a coalisão de interesses, respeitadas as determinações indisponíveis, como educação e saúde; processo eleitoral, que coloca o que o conceito de “janelas políticas” de oportunidade no cenário do jogo por meio dos programas de partido e de campanha (MULLER, 2002); e, não menos importante, o processo judicial que interfere na política pública tanto no desenho normativo (validade), quanto no conteúdo que deve estar de acordo com os objetivos socialmente relevantes dispostos no ordenamento jurídico desde a Constituição Social que integra o texto da Constituição Federal de 1988 (BERCOVICI, 2009).

Porém, nem tudo reside no cenário jurídico, isto é, a confiança de que as instituições atuarão da melhor forma possível e que a “melhor forma possível” seja, ao mesmo tempo, a mais de acordo com a realidade da sociedade civil. Por

³ Destacamos os seguintes: PEREIRA, 2016; PEREIRA; PAIXÃO, 2020.



isso, insistimos, há grande importância para a abertura da participação da sociedade civil na definição da agenda para que o desenho desta pesquisa caminha. Lembramos a conclusão de Clarice Seixas Duarte (2013, p. 18) para quem “uma coisa é certa: para compreender o conceito de políticas públicas, não basta apenas estudar as instituições jurídicas”. Embora cite instituições políticas, também recorda sobre a importância da legitimidade de tais decisões que é aferida a partir a partir de anseios populares. Percebemos que isso deve ser visto no momento da formulação das políticas públicas, pois é nesse momento de seu ciclo que o povo será tomado como elemento importante para a verificação das metas e objetivos socialmente relevantes:

Para tanto, é necessário, em primeiro lugar, por meio da realização de estudos multidisciplinares, verificar os setores ou regiões que apresentam maiores carências, ou os grupos que apresentam maior grau de vulnerabilidade a justificar um tratamento diferenciado ou uma intervenção imediata (DUARTE, 2013, p. 27).

Conforme lembra a autora, esse mecanismo de aferimento dos anseios permitiria ao Estado, no momento do início da institucionalização, a racionalidade requerida para a utilização dos bens públicos disponíveis. Ou, como diz em outro momento, “será que a sociedade civil tem um papel decisivo na definição da agenda governamental? [...] Este é um elemento essencial das políticas públicas: a abertura à participação dos interessados” (DUARTE, 2015, p. 17). Sem compreender o processo de preenchimento hegemônico da relevância social, seria impossível pular diretamente para o processo de racionalização. Sem incluir a participação da sociedade civil não há governança no combate às desigualdades⁴.

Sempre é importante retornar aos princípios que dão base ao sentido do cooperar como meio utópico (pelo menos no sentido de uma utopia concreta) de pensar uma nova forma de reprodução das relações sociais, muito mais do que apenas a produção de bens, “ao lado da democracia participativa, no plano da

⁴ “Governança significa que governo e sociedade estão comprometidos num ambiente em que: as práticas democráticas são valorizadas sob as perspectivas política, econômica e social; governos e sociedade compartilham da responsabilidade de defesa e aquisição dos direitos e do combate à pobreza, às desigualdades socioeconômicas e à precariedade dos serviços públicos; e a noção de desenvolvimento econômico perpassa pelos quesitos de sustentabilidade e desenvolvimento humano” (RODRIGUES, 2018, p. 21).



política e no da economia” (SINGER, 2001, p. 12). Um dos entraves que foram notados nos dados coletados é a falta do que se chamou de “cultura cooperativista”⁵. Aqui entendemos uma ambientação que permita o conhecimento da prática e da essência dos princípios que movem o sentido de cooperar para fins comuns. O *educar*, portanto, deve envolver os processos de autorreflexão crítica do papel de cada cooperado, cada cooperativa e de todo o sistema na construção de políticas no campo local ou nacional de forma *integrada*. Compreender o papel da democracia para além do sistema eleitoral formal, a saber, a abertura de práticas democráticas com toda a criatividade que elas permitem é fundamental para uma proatividade em relação a uma lei complementar ainda sem horizontes de aprovação.

Embora o conceito jurídico de políticas públicas dê centralidade ao papel do Estado, a sociedade civil tem um papel fundamental para a definição dos objetivos socialmente relevantes, como já vimos, mas também para efetivação das políticas. A abertura para a relação de *compromisso com a comunidade* leva associações, coletivos, grupos organizados, associações e, por que não, as cooperativas, para o cumprimento do rol do Art. 3º da Constituição Federal de 1988⁶.

Não tão distante desta discussão, o segundo aspecto abordado nos remete à compreensão do que se entende por ato cooperativo, de como ele é encarado pelas instituições e de quais distinções poderiam ser realizadas em uma futura legislação com o fim de manutenção da proteção do sentido próprio do ato cooperativo. Dois modelos são propostos para pensar essa questão nas discussões durante o Grupo Focal: de um lado, reconhecer que as cooperativas que devem ter um tratamento mais vantajoso do Estado na proteção do ato cooperativo são aquelas que possuem um caráter de aproximação com as realidades de superação das desigualdades. De outro lado, existe a reafirmação do que chamamos de profissionalização da cooperação, não desvirtualiza os princípios que embasam o ato cooperativo, mas garante maior competitividade para os envolvidos. Daí a aproximação de similitude e da nuvem de palavras que gravitará em uma posição entre o social e o empresarial.

⁵ “Fazer parte de uma cooperativa, tornar-se ‘cooperante’, não é uma tarefa simples, requer uma mudança do individualismo para a construção de um ‘nós’, neste percurso a construção de uma cultura solidária, como um projeto e um processo, seria basilar” (LOURENÇO, 2008, p. 85).

⁶ “Las cooperativas suelen estar estrechamente relacionadas con las comunidades sobre las que se asientan, y por lo tanto tienen una responsabilidad especial por lo que se refiere al desarrollo económico, social y cultural de dichas comunidades” (MIRANDA, 2017, p. 131).



Podemos entender o porquê das propostas de reconhecimento de que há casos e casos no processo de negócios de cooperativas, as quais permitiriam um olhar diferenciado entre as que ganham um caráter profissionalizado e as que ainda se mantêm em passos iniciais de organização. O Poder Judiciário ainda insiste em criar confusões sobre isso. Não à toa os casos paradigmas no Supremo Tribunal Federal dão um tom nesse sentido, como as confusões que envolvem o PIS e a COFINS. O Quadro 2 apresenta os temas reconhecidos como repercussão geral pela Corte que simbolizam essa situação.

A lacuna da legislação federal com a não edição da lei complementar disposta no Art. 143, III, “c”, da Constituição Federal de 1988, portanto, não é o único entrave para a construção de uma saída para um “tratamento tributário adequado”. Deve-se permitir uma abertura institucional para que as realidades de cooperativas que possuem interesses e articulações muito diversas possam ser encaradas, também, de forma diversa.

Enquanto isso não ocorre, há caminhos a se construir como tarefa na construção de processos de compreensão do sentido mesmo do ato cooperativo. Isso ficou pela participação da pesquisa de especialistas na área jurídica. O impacto geracional criado com a abertura dos cursos jurídicos para o tema do cooperativismo é um importante passo, mas ainda dependemos de ações articuladas imediatas para ações de curto prazo.

Não é função desta pesquisa estabelecer modelos gerais como soluções efetivas, mas abrir o caminho para a compreensão de que o problema da tributação é um tema emergente. Afeta a viabilidade financeira de muitas cooperativas, in-

Quadro 2. Temas de repercussão geral no Supremo Tribunal Federal	
Tema	Tese
0166 – RE 595838	É inconstitucional a contribuição previdenciária prevista no Art. 22, IV, da Lei 8.212/1991, com redação dada pela Lei 9.876/1999, que incide sobre o valor bruto da nota fiscal ou fatura referente a serviços prestados por cooperados por intermédio de cooperativas de trabalho.
0177 – RE 598085	São legítimas as alterações introduzidas pela Medida Provisória 1.858/1999, no que revogou a isenção da COFINS e da contribuição para o PIS concedidas às sociedades cooperativas.
0323 – RE 599362	A receita auferida pelas cooperativas de trabalho decorrentes dos atos (negócios jurídicos) firmados com terceiros se insere na materialidade da contribuição ao PIS/PASEP.
Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponíveis em: www.stj.jus.br .	



dependente do ramo, ou mesmo do porte. O problema da engenharia (Qual o melhor modelo? Como resolver o problema do tratamento tributário regressivo que atinge todo o sistema brasileiro? O que fazer para pensar mecanismos de diferenciação funcional e sistemática das cooperativas?) não é o nosso intuito, mas demonstra um caminho iniciado.

REFERÊNCIAS

- BERCOVICI, Gilberto. Estado Intervencionista e Constituição Social no Brasil: O Silêncio Ensurdecedor de um Diálogo de Ausentes. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel; BINEMBOJM, Gustavo (Orgs.). **Vinte Anos da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 725-738, 2009.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 602**. O Código de Defesa do Consumidor é aplicável aos empreendimentos habitacionais promovidos pelas sociedades cooperativas. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 20 mai. 2021.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São PAULO: Saraiva, 2013.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. Modelo e Aplicações da Abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). **REI – Revista de Estudos Institucionais**, v. 5, nº 3, p. 791-832, set./dez. 2019.
- CAMARGO, Brígido Vizeu; JUSTO, Ana Maria. IRAMUTEQ: um software gratuito para análise de dados textuais. **Temas psicol.**, Ribeirão Preto, v. 21, n. 2, p. 513-518, dez. 2013. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-389X2013000200016&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 21 mai. 2021.
- DUARTE, Clarice Seixas. O Ciclo das Políticas Públicas. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patricia Tuma Martins (Orgs.). **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo, Atlas, p. 16-43, 2013.



- DUARTE, Clarice Seixas. Para além da judicialização: a necessidade de uma nova forma de abordagem das Políticas Públicas. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; BRASIL, Patricia Cristina. **O direito na fronteira das políticas públicas**. São Paulo: Páginas & Letras, p. 13-18, 2015.
- FERRAZ-TEIXEIRA, Marianna; FERRAZ-TEIXEIRA, Marília. El enunciado de Súmula 602 del Tribunal Superior de Justicia de Brasil y la afrenta al acto cooperativo. **Cooperativismo & Desarrollo**, vol. 27, nº 1, p. 1-18, 2019.
- KREIS, Anthony Michael; CHRISTENSEN, Robert K. Law and Public Policy. **The Policy Studies Journal**, Vol. 41, nº S1, p. S38-S52, 2013.
- LOURENÇO, Mariane Lemos. **Cooperativismo e Subjetividade**: um estudo das dimensões da autogestão, do tempo e da cultura solidária. Curitiba: Juruá, 2008.
- MIRANDA, José Eduardo de. **Filosofia Cooperativa**: Análisis del proceso de conformación del cooperativismo. Curitiba: Juruá, 2017.
- MULLER, Pierre. **A Análise das Políticas Públicas**. Pelotas: EDUCAT, 2002.
- PEREIRA, Luiz Ismael. O Impacto do debate do populismo na Teoria Jurídica das Políticas Públicas. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio *et al.* (orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**: trajetórias, conquistas e desafios. Rio de Janeiro. Ed. Lumen Juris, 2016.
- PEREIRA, Luiz Ismael; PAIXÃO, Joice Luiza da. Quilombismo, participação política e movimentos sociais no Brasil. **Revista MBote**, v. 1, nº 2, p. 51-73, jul./dez. 2020. Disponível em: <https://revistas.uneb.br/index.php/mbote/article/view/10157>. Acesso em: 21 mai. 2021.
- RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. Revisitando o conceito de governança: uma discussão sobre o contexto democrático das políticas. In: RODRIGUES, Marta Maria Assumpção (Org.). **Governança, qualidade da democracia e políticas públicas**: teoria e análise. Rio de Janeiro: UFRJ, p. 21-52, 2018.
- SINGER, Paul. Apresentação. In: HOLZMANN, Lorena. **Operários sem padrão**: gestão cooperativa e dilemas da democracia. São Carlos: UFSCAR, p. 9-12, 2001.



CAPÍTULO 4

Estrutura de governança e digitalização

Nathália Thaís Cosmo da Silva

1. INTRODUÇÃO

A opção pela pesquisa participativa como forma de contemplar os limites e as possibilidades de atualização do marco regulatório relacionado ao Cooperativismo apontava, essencialmente, para o exercício de articulação de elementos democráticos e de gestão de assuntos comuns. É pressuposto do presente artigo que os elementos da pesquisa participativa apresentem sinergias com a cerne do conceito de “Governança”, proposto pela Comissão da Governança em 1995, como a soma das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e instituições, públicas e privadas, gerem os seus assuntos comuns. Para a Comissão, “Governança” se trata de um processo contínuo pelo qual os interesses diversos e conflitivos podem ser acomodados e como uma ação cooperativa pode ser tomada (COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, 1995).

Apesar de encontrarmos na literatura uma série de adjetivações ao conceito de “Governança” como, por exemplo “participativa”, “ambiental”, “cooperativa”, é salutar acessar o exercício de memória realizado por De Marchi (2015) no sentido de que o termo “Governança” já foi usado restritamente em círculos profissionais ou disciplinares para denotar áreas de comum interesse, seja ele teórico ou prático (exemplo: governança corporativa) e que a sua potência conceitual foi gradualmente passando por um processo de ampliação de seu escopo.

No que se refere à governança corporativa, houve uma evolução do conceito ao longo do tempo. Sobre isso, Fontes Filho (2009) pontua que a emergência



do debate conceitual e da prática da governança corporativa esteve precisamente relacionada à fragilidade dos controles internos e processos externos de fiscalização nas empresas, utilizando instrumentos como a verificação de procedimentos contábeis, auditorias e remuneração dos gestores. Com o tempo, tanto o conceito como a prática da governança corporativa passaram a também versar sobre o planejamento estratégico das empresas, da articulação e distribuição de poder entre as partes com direito de propriedade e os responsáveis pela gestão, de modo específico as relações entre controladores, acionistas minoritários, gestores, mercado de capitais, financiadores e stakeholders (empregados, clientes, fornecedores e sociedade) (FONTES FILHO, 2009).

Um conceito hodiernamente difundido sobre governança corporativa é proposto pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBCG) como “o sistema pelo qual as empresas são dirigidas, monitoradas e incentivadas” (IBCG, s/d), envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais *stakeholders* ou partes interessadas (IBCG, s/d). Do ponto de vista organizacional, a “Governança” foi definida como estruturas, sistemas e processos capazes de assegurar a direção geral, controle e *accountability* de uma organização (CHAMBERS; CORNFORTH, 2010). Sobre o conceito *accountability*, nos aliamos ao entendimento socializado por Campos (1990) de que, do ponto de vista da burocracia oficial, se trata da melhoria dos mecanismos de controle democrático, incluindo os sistemas de recompensas e punições; as práticas de avaliação do desempenho; a estrita definição de autoridade e de responsabilidades alinhados aos valores burocráticos tradicionais, quais sejam eficiência, honestidade e observância das regras.

“Governança” se apresenta como um conceito que marca, por assim dizer, certa tendência nos meios acadêmicos no Brasil, tal como demonstrou o capítulo 2. No entanto, o fato de “Governança” ser um termo que está “na moda”, nem sempre ele tem traduzido em práticas inovadoras (DE MARCHI, 2015). A prática inovadora postulada pela pesquisa da qual este livro é derivado consiste, precisamente, da combinação de instrumentos metodológicos que permitem a participação na identificação dos problemas e na proposição de alterações para o ordenamento jurídico que institui a Política Nacional do Cooperativismo.

Tal política completa em 2021 os seus 50 anos e, como evidenciado no capítulo 1, carece de atualizações. Conexo ao pressuposto da pesquisa, é importante



realçar que as mudanças nas políticas públicas e nas teorias não surgem em função de mudanças nos repertórios conceituais relacionados às temáticas (GRAHAM; HEALEY, 1999). Tais mudanças surgem como ajustes aos desdobramentos das realidades ou como respostas à dinâmica socioeconômica em constante transformação (HEALEY, 1997). Os problemas para os quais as políticas públicas e/ou marcos regulatórios buscam regular ou minimizar surgem na realidade cotidiana. A realidade, por sua vez, é uma construção social, de modo que a percepção dos problemas vai direcionar o seu enquadramento, as respostas institucionais a ela dadas e, em última instância, as mudanças que as sociedades vão tomar. Segundo Taylor (1998), o planejamento das políticas públicas pode ser visto como um processo da ação racional tem cinco fases, sendo elas: 1) definição dos problemas e objetivos; 2) identificação de planos e políticas alternativas; 3) avaliação de planos e políticas; 4) implementação dos planos e políticas; 5) monitoramento dos efeitos dos planos e políticas. O exercício participativo de colocar a centralidade dos atores sociais da pesquisa desde diagnóstico dos problemas até a elaboração das propostas de atualização do marco pode ser vantajoso. É objetivo do presente artigo apresentar as diferentes vozes e experiências dos participantes das entrevistas e do grupo focal (GF), sistematizando as reflexões acerca da estrutura de governança e digitalização.

2. O DEBATE SOBRE ESTRUTURA DE “GOVERNANÇA” E “DIGITALIZAÇÃO”

A “Governança” se apresentou como o segundo tema mais presente nos discursos dos participantes da pesquisa por meio das entrevistas. A seção IV da Lei 5.764/1971 versa sobre Conselho de Administração e Diretorias, de modo que em seu Artigo 47 está disposto que a sociedade cooperativa será administrada por uma Diretoria ou Conselho de Administração, composto exclusivamente de associados eleitos pela Assembleia Geral, com mandato nunca superior a 4 (quatro) anos, sendo obrigatória a renovação de, no mínimo, 1/3 (um terço) do Conselho de Administração.

Participantes da pesquisa apontaram que a estrutura de governança como vantagem da referida Lei, sobretudo quando questionados sobre a atualidade do marco regulatório da 5.764/71. Os trechos abaixo permitem entrever a assertiva:



Em termos de governança e gestão eu acredito que ser atual, uma vez que estabelece prazos de mandato, formas de composição, eu acho que traz uma certa isonomia e o não nepotismo na gestão, apesar que tem pessoas que imperializam nos cargos (F, SESCOOP, 2020).

Eu acredito que sim, ela é eficiente, mas ela está defasada em alguns aspectos, então ela é eficiente na constituição de uma cooperativa, na forma de gestão, toda forma organizacional ela é muito boa (M, UFV, 2020).

Eu gosto da forma que eles estruturam os conselhos e como que é explicado na Lei, eu não acho difícil de entender, a gente vai dar curso às vezes se tiver dúvida pessoa recorre à Lei (T, UFV, 2020).

A Lei veio esclarecendo muito como dever ser os órgãos sociais na cooperativa, vai falar também é do papel do associado, dos deveres do associado. Então, assim, trouxe muitas novidades para incentivar o Cooperativismo, tem muita coisa nela que ainda hoje é importante e que a gente não pode desconsiderar (L, UFT, 2019).

Por outro lado, no âmbito da estrutura de governança, alguns entrevistados apontam para a necessidade de reconfiguração do papel do Conselho de Administração e da instituição de diretorias profissionais na Lei 5.764/1971, tal como permitem visualizar os trechos abaixo destacados:

*Muitos problemas que a Lei 5.764 trazia para as cooperativas de crédito, de certa forma, foram abordados na Lei Complementar 130 de 2009. [...] As cooperativas de crédito podem ter diretorias, o que garante o nível de profissionalização para estas instituições, mas eu acho que isso também deveria ser estendido aos demais ramos, porque as organizações estão cada vez mais complexas e você colocar associados para tratar questões operacionais e, muitas vezes, os associados que estão envolvidos com as suas atividades primárias produtivas não tem a capacidade de gerir a cooperativa, no caso da de crédito não tem mesmo, e foi importante a Lei Complementar nesse quesito. Então é importante **instituir diretorias profissionais para poder atuar de forma funcional no mercado e obter melhores desempenhos e garantir melhor eficiência** (C, UFV, 2019, grifo meu).*



A questão da governança, eu acho que a gente poderia dar uma ajustada, coisas simples, é muito comum no ambiente cooperativo você ouvir falar de assembleia e Conselho de Administração, e você ouve pouco falar de diretorias, geralmente ela está encolhida dentro do Conselho de Administração. E ela é um órgão que, na maioria das empresas não cooperativas, é um órgão que é pensado e nas cooperativas é diferente, eu acho que vale a gente fazer um ajuste cirúrgico. [...] Porque quando a Lei fala, a cooperativa poderá ser administrada pelo Conselho de Administração ou uma diretoria, se você olhar do ponto de vista prático, a diretoria é mais indicada. As cooperativas têm que entender como se forma essa diretoria, se eles vão ter autonomia para as decisões ou vão se reunir e tomar as decisões de forma colegiada, aí já parte para a ideia de um conselho. [...] É necessário com o tempo o Conselho e pensar de uma forma colegiada, dentro do sentido democrático representando os cooperados, qual é a função dos conselhos de administração? Nas big firms, a função é representar as grandes vontades dos acionistas, minoritários e majoritários, coisas que não vamos ter nas cooperativas, mas temos acionistas do mundo inteiro com diversas culturas tudo mais. Então, é no Conselho de Administração que você deveria condensar esse grupo, representar todos, pensar estrategicamente esse grupo e a diretoria executa, o presidente, o financeiro faz o que eles têm que fazer, toma decisão sobre responsabilidade única e exclusiva. Então esse ponto do ponto de vista legal eu faria alguns ajustes na Lei (V, Consultor jurídico do Cooperativismo, 2020, grifos meus).

Os discursos apresentados são similares ao se ampararem na Lei Complementar (LC) 130 de 2019, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo, e revoga dispositivos das Leis n. 4.595/1964 e a 5.764/1971. O Artigo 5º da LC 130 assinala que as cooperativas de crédito com Conselho de Administração podem criar diretoria executiva a ele subordinada, na qualidade de órgão estatutário composto por pessoas físicas associadas ou não, indicadas por aquele conselho. Os informantes entendem que a atualização da Lei Geral do Cooperativismo deve se inspirar na atualização trazida para o ramo crédito, no sentido de permitir a coexistência entre do Conselho de Administração e Diretoria. Ao Conselho de Administração, tal como pontua o participante F, caberia um papel de decisão colegiada. Na prática, essa mudança significaria uma atuação estratégica diminuta do Conselho de Administração em detrimento da atuação profissional e autôno-



ma da Diretoria. Isso porque a existência da Diretoria na estrutura de governança implica, necessariamente, a ampliação de poder dos diretores na tomada de decisões estratégicas e no gerenciamento de recursos e de operações gerais de uma cooperativa. À luz do ponto de vista dos entrevistados, as vantagens consistiriam na obtenção de melhores desempenhos e garantia de melhor eficiência das sociedades.

Sobre essa questão, se identifica uma lacuna em termos de debate, que levamos ao Grupo Focal. Este debate deve levar em consideração o 7º Princípio do Cooperativismo que, ao versar sobre a gestão democrática dos membros, postula que as cooperativas serão democraticamente controladas pelos seus cooperados e, portanto, partícipes ativos na formulação das suas políticas e na tomada de decisões. De modo mais específico, caberia entender a distribuição de responsabilidades entre Conselho de Administração e Diretoria.

No Quadro 1 é possível observar a maneira como o tema gerador e as perguntas foram apresentadas aos participantes do grupo focal.

Internamente o GT1 iniciou refletindo a respeito do tema gerador 1 e, nesse sentido, os participantes discutiram sobre a possibilidade de contratação de profissionais para compor a Diretoria, que poderia promover um ganho sob o argumento de que o Conselho de Administração não incorreria, necessariamente, ao risco de perda de autonomia. Para tanto, seria necessário criar mecanismos para prestação de contas periódicas da diretoria profissional para o Conselho de Administração.

Consideraram nas discussões aspectos como: a crescente complexidade do mercado, o que demanda mais investimentos por parte das cooperativas em ampliação do conhecimento técnico; o fato de que no ramo de saúde já existe essa demanda, assim como no ramo crédito; a existência de desafios diferenciados de acordo com os ramos. Tendo em vista que existem desafios diferenciados de acordo com os ramos, o grupo aponta que no novo marco regulatório deve estar prevista a possibilidade facultativa da criação de Diretoria Executiva. De acordo com os participantes, as cooperativas que optarem pela profissionalização devem criar mecanismos claros de controle dessa Diretoria. Isso, asseveraram os participantes, não impactaria no modelo de atuação, societário ou na responsabilidade dos cooperados, pois apenas traria mais um nível de profissionalização.



Quadro 1. Tema gerador e perguntas socializadas e debatidas no GT Estrutura de Governança e Digitalização

Tema Gerador	Perguntas Grupo Focal
1. Os discursos apresentados em algumas entrevistas apontam que a atualização da Lei Geral do Cooperativismo - que rege a maioria dos ramos - deve se inspirar na atualização trazida para o ramo crédito por meio da Lei Complementar (LC) 130 de 2019, no sentido de permitir a coexistência entre do Conselho de Administração e Diretoria profissionalizada (composta por sócio ou não sócios). Na prática, essa mudança significaria uma atuação estratégica diminuta do Conselho de Administração, dando lugar em a atuação profissional e autônoma da Diretoria. Os informantes entendem que ao Conselho de Administração caberia uma decisão colegiada. Isso porque a existência da Diretoria na estrutura de governança implica, necessariamente, na ampliação de poder dos diretores na tomada de decisões estratégicas e no gerenciamento de recursos e de operações gerais de uma cooperativa. À luz do ponto de vista dos entrevistados, as vantagens consistiriam na obtenção de melhores desempenhos e garantia de melhor eficiência das sociedades. Carece, sobre essa questão, um debate levando em consideração o 7º Princípio do Cooperativismo que, ao versar sobre a gestão democrática dos membros, postula que as cooperativas serão democraticamente controladas pelos seus cooperados e, portanto, partícipes ativos na formulação das suas políticas e na tomada de decisões. De modo mais específico, caberia entender a distribuição de responsabilidades entre Conselho de Administração e Diretoria. 2. Mediante Lei nº 14.030, de 2020, foi incluído o parágrafo único na Lei 5.764: “A assembleia geral poderá ser realizada de forma digital, respeitados os direitos legalmente previstos de participação e de manifestação dos associados e os demais requisitos regulamentares”. A Lei 5.764 também aponta que “as assembleias gerais serão convocadas com antecedência mínima de 10 (dez) dias, em primeira convocação, mediante editais afixados em locais apropriados das dependências comumente mais frequentadas pelos associados, publicação em jornal e comunicação aos associados por intermédio de circulares”. No entanto, uma de nossas entrevistadas apontou que existe um descompasso entre a possibilidade de assembleia digital e a necessidade de que os convites de convocação sejam enviados via correspondência, o que gera um gasto exorbitante de envio às residências dos associados em plena era digital.	Em relação a este tema gerador 1, apontamos três questões fundamentais para o debate: A) Tal como a atualização no ramo crédito mediante a LC 130, conferir a todos os ramos a possibilidade de instituir diretorias profissionais atuantes de forma estratégica e funcional no mercado seria uma inovação legal interessante? B) Essa inovação legal traria riscos para a observância do princípio de gestão democrática dos membros? C) No caso de que fosse possível, como se daria a distribuição de responsabilidades entre Conselho de Administração e Diretorias? Em relação ao tema gerador 2, se questiona: A) Uma atualização da lei poderia resolver esse descompasso? Caso sim, de que maneira e sob quais critérios? Caso não, por quê?

Fonte: dados da pesquisa.



O grupo também realçou que é preciso deixar clara as exigências de formação e experiência para os possíveis diretores para não haver conflito de interesses e para afastar a possibilidade de os conselheiros se tornarem diretores por interesse puramente financeiro. É preciso estar claro no ordenamento jurídico do Cooperativismo que deve haver Conselho de Administração e Diretoria, entendendo que as cooperativas devem ser geridas pelos dois, mas a Diretoria deve ser profissionalizada. Também chegaram ao consenso de que o Presidente do Conselho de Administração não deve ser o presidente da Diretoria. Enfatizaram que seria necessário criar mecanismos para prestação de contas periódicas da Diretoria profissional para o Conselho de Administração.

No que se refere ao tema gerador 2, os participantes entenderam que é urgente incluir na Lei a possibilidade de convocação *online*, dadas as possibilidades tecnológicas disponíveis atualmente. Sobre a convocação para as assembleias, o grupo asseverou que são vivenciados impasses em relação à interpretação das juntas comerciais, que difere de um lugar para outro. Como forma de mitigar os problemas em relação à interpretação das juntas comerciais, recomendam a tripla convocação.

Em relação à publicação do edital de convocação, os participantes apontam para a existência de um Projeto de Lei nº 380/2021 que permite que as cooperativas, as companhias privadas e entidades de direito privado (como associações, sociedades, fundações e organizações religiosas) realizem assembleias gerais por meio eletrônico ou digital, com possibilidade de votação dos sócios à distância. No referido Projeto de Lei, a primeira convocação para as assembleias gerais deve se realizar com 10 dias de antecedência de sua realização, mediante não somente editais afixados em locais frequentados pelos associados, mas também mediante comunicação aos associados por intermédio de meios eletrônicos ou digitais.

Adicionalmente, o Projeto de Lei assevera que a convocação somente terá eficácia se houver confirmação registrada de recebimento e conhecimento do edital enviado por mais de sessenta por cento dos associados. Em caso contrário, deverá ser realizada nova convocação (PL 380/2021). O relator do Grupo Focal (GF) reforçou que é necessário garantir que a convocação chegue aos cooperados, não necessariamente por meio de publicação em jornal local impresso ou digital, sobretudo para cooperativas com um menor número de associado. Em suma, de acordo com o GT, em havendo um arsenal disponível de tecnologias de informação e



Quadro 2. Proposta de atualização de artigos referente aos papéis do Conselho de Administração e Diretoria profissionalizada, bem como a atualização em assembleia geral	
Art. ____ As cooperativas podem adotar uma administração composta por conselho de administração e uma diretoria executiva a ele subordinada, na qualidade de órgão estatutário composto por pessoas físicas associadas ou não, indicadas por aquele conselho. Parágrafo único. É vedada, nas Cooperativas que adotarem uma administração previsto no <i>caput</i>, a acumulação do cargo de presidente do conselho de administração e do cargo de diretor-presidente ou de principal executivo da cooperativa.	Considerações: o principal objetivo é instituir a faculdade da adoção de um segundo modelo de gestão, na LGCoop, que deixe clara a necessidade de a cooperativa distribuir as responsabilidades entre os órgãos, com certa liberdade, com destaque para algumas premissas difundidas como boas práticas de governança.
Art. ____ A cooperativa que tiver menos de 3.000 cooperados, poderá convocar assembleia geral por comunicação entregue aos associados, contrarrecibo, inclusive por meio digital, com a antecedência prevista no artigo 38, §1º, dispensando-se a necessidade de editais afixados em locais apropriados das dependências comumente mais frequentadas pelos associados assim como a publicação em jornal.	Considerações: o principal objetivo é criar mecanismos de desburocratização para viabilizar a escolha desse tipo societário, especialmente por cooperativas de plataforma.
Fonte: dados da pesquisa.	

comunicação, comunicação aos associados por intermédio de meios eletrônicos ou digitais, o atual marco regulatório do cooperativismo pode ser atualizado de modo que seja facultado às cooperativas em suas realidades diversas a possibilidade de não envio de cartas físicas ou publicação em jornal impresso ou digital.

De modo bastante propositivo, o Grupo fez duas propostas de ajustes de lei por meio de desenvolvimento dos artigos que podem ser visualizados na Quadro 2.

3. DISCUSSÃO

3.1 Estrutura de Governança

Um dos pontos centrais de governança levantados no marco da presente pesquisa se refere à distribuição de poder e de responsabilidades em relação à gestão dada para a importância de diretoria executiva, com a capacidade de realizar a gestão estratégica da cooperativa, posicionando o negócio cooperativo



de forma competitiva no mercado. No que se refere à proposta do GF, de que as cooperativas tenham a possibilidade de ter serem compostas por Conselho de Administração e uma Diretoria executiva a ele subordinada, são apresentadas duas situações em que isso pode ocorrer: a diretoria executiva ocupada por um sócio, sócia ou por um profissional externo ao empreendimento cooperativo; ou, por assim simplificar, um não sócio.

A complexidade do tema é tão somente abstraída quando consideramos que em cooperativas os sócios assumem a condição de donos e usuários do empreendimento. Por isso, os cooperados devem manejar um conjunto de preocupações de donos - que inclui a segurança e retornos de seus investimentos na cooperativa - e um conjunto de preocupações de usuários - que abarcam a temática de precificação e qualidade dos produtos e serviços (FENG; HENDRIKSE, 2012).

Existem dois tipos de participação na estrutura de governança nas cooperativas: 1) por meio da assembleia geral, observando o princípio da gestão democrática dos membros (um indivíduo, um voto); 2) por meio da ocupação de uma posição nos Conselhos da Cooperativa, uma vez que o processo de tomada de decisão é baseado na democracia representativa (CECHIN *et al.*, 2013). Historicamente, o presidente do Conselho de Administração também desempenhava o papel gestor da cooperativa, mas, nos últimos anos, alguns países, e particularmente em grandes cooperativas, a gestão foi delegada a profissionais nomeados pelo Conselho de Administração (CECHIN *et al.*, 2013). Estes autores pontuam que em cooperativas agropecuárias é comum que os fazendeiros cooperados com um nível maior de capital humano tem maior probabilidade de obter autoridade, benefícios econômicos ou políticos. De fato, o estudo de Liang e Hendrikse (2013) de nível de educacional dos presidentes dos Conselhos de Administração das cooperativas agropecuárias da China é bem maior do que o da maioria dos outros fazendeiros cooperados.

Sobre a realidade brasileira, Cechin *et al.* (2013) assevera que o presidente do Conselho de Administração desempenha a função de diretoria executiva, incluindo as responsabilidades civis dessa posição, de modo que o Conselho Fiscal desempenha o papel de realizar as auditorias internas. O estudo de Liang e Hendrikse (2013) pontuou que essa é uma realidade comum na maioria das cooperativas da China, Espanha e Brasil. Vale destacar que, mesmo antes da publicação destes estudos, as cooperativas do ramo crédito no Brasil tem respaldada pela LC



130/2009 e pelo Art. 18. e a Resolução do Banco Central de nº. 3.859/2010 a possibilidade de uma diretoria executiva por não sócios.

Ao estabelecer na estrutura de governança a figura de diretor executivo não sócio, Feng e Hendrikse (2012) expõem que são atribuídas a ele duas preocupações fundamentais: 1) a de valorizar a empresa a jusante; 2) atender aos interesses dos membros a montante. Liang e Hendrikse (2013) desenvolveram o modelo de agente diretor, formulado para atender o contexto das cooperativas agropecuárias que desejam angariar eficiência de cooperativas com um cooperado diretor executivo e cooperativas que empregaram o diretor não sócio da cooperativa.

Parte dos resultados da pesquisa dos estudiosos evidenciaram que uma cooperativa com um diretor executivo sócio é menos eficiente e pode se tornar excepcionalmente apta quando as tarefas a montante e a jusante são substitutas em certa medida, ou complementares. A conclusão dos estudiosos é que a eficiência da identidade da diretoria executiva depende da produtividade marginal e do tamanho do efeito de substituição de tarefas a montante e a jusante, ou seja, nos casos em que a diferença de produtividade marginal de tarefas jusante e a montante são suficientemente grandes e/ou nos casos em que o efeito de substituição de tarefas dos diretores a jusante e a montante é suficientemente pequena ou grande, cooperativas com diretor executivo membro são eficientes. Em todos os outros cenários, contemplando as variáveis de produtividade marginal de tarefas a jusante e a montante, e de efeito de substituição de tarefas dos diretores a jusante e a montante, cooperativas com diretor executivo não sócio são eficientes.

Outra conclusão destacável deste estudo é que diretores-executivos com identidades diferentes podem apresentar produtividades marginais diferentes relacionadas às atividades de agregação de valor a montante. Diretores-executivos não sócios tendem a ser mais profissionais nas tarefas de gestão e marketing, ao passo que diretores-executivos sócios tendem a ser mais orientados à produtividade (LIANG; HENDRIKSE, 2013).

Sobre o ordenamento jurídico do Cooperativismo na Alemanha, o estudo de Brummer (2018) evidencia que as cooperativas devem ter em sua estrutura de governança um Conselho de Administração, que deve tomar decisões relativas à gestão, e um Conselho de Supervisão, cuja tarefa consiste em controlar o Conselho de Administração e garantir que a vontade dos membros seja realizada de forma adequada.



Aos membros do Conselho de Administração é facultada a possibilidade de assumir funções da diretoria executiva ou de contratar um CEO, que não é obrigado a ser membro do Conselho (ou mesmo da cooperativa). Os membros do Conselho de Administração são nomeados pelo Conselho Fiscal, cujos membros são, por sua vez, eleitos pelos membros da Cooperativa na sua Assembleia Geral. Ambos os órgãos são eleitos por um determinado período de tempo que deve ser especificado no regimento interno, geralmente de quatro a cinco anos (BRUMMER, 2018).

O estudo de Taylor (2015) abordando a realidade das cooperativas estadunidenses do estado de Oklahoma demonstrou que, ao transferir poder para uma diretoria profissional lidar com as responsabilidades e tomar decisões operacionais, cabe ao Conselho de Administração leigo monitorar as ações dos especialistas.

Como se pode observar, esses estudos são recentes e ocorrem em diversas partes do mundo, evidenciando uma tendência de modernização na estrutura de governança, seus desafios e possibilidades. Pesquisadores afirmam que até mesmo empresas sem fins econômicos se tornam mais sofisticadas ao contarem com um diretor financeiro externo que realize a supervisão dos fluxos de caixa, implemente estratégias fiscais, utilize instrumentos financeiros derivados para cobertura de vários riscos e para encontrar novos caminhos financiar transações e confiar menos em créditos bancários tradicionais (ZORN, 2004; MIZRUCHI; STEARNS, 2006; DAVIS, 2009).

Por isso, serão esclarecedores estudos futuros contemplando a realidade brasileira, especificamente no ramo crédito que já conta com essa possibilidade de inovação em sua estrutura de governança, a exemplo da contribuição de Feltrim, Balliana e Ventura (2009) que tratam da gestão executiva, assim como suas atribuições e responsabilidades. Os referidos autores elencam aspectos como: os administradores com funções executivas devem empregar tempo integral às atividades da cooperativa; são responsáveis pela execução das diretrizes que são fixadas pelo órgão de administração estratégica; devem prestar contas de sua atuação ao executivo principal, Conselho Fiscal e instâncias de auditoria; dispor de competência técnica e gerencial compatíveis com a complexidade das funções exercidas; além de ser responsável pela certificação e adequação de demonstrações financeiras e relatórios direcionados aos órgãos de administração estratégica, Conselho Fiscal, associados e órgãos externos de controle.



Em vista disso, entende-se que são pertinentes pesquisas de natureza comparativa que poderão evidenciar os aspectos específicos que condicionam a identidade da diretoria executiva com não sócios e a atuação do Conselho de Administração sem o diretor executivo externo. Tais perspectivas podem corroborar com a proposta de atualização da legislação geral do Cooperativismo apresentada pelo GT que se debruçou sobre o tema de “Governança”.

3.2 Digitalização

No que se refere ao hiato entre a possibilidade de realização de assembleias digitais e a necessidade de envio de cartas circulares e/ou publicações em jornais levantadas pelos participantes, é oportuno destacar que foi sancionada a Lei que permite a realização de assembleias digitais de forma permanente. Assim, a Lei 14.030/20 altera a Lei 5.764/71 e permite a participação de cooperados, bem como a votação dos assuntos de maneira virtual. É importante realçar que essa alteração se deve, em grande medida, ao protocolo de distanciamento social decorrentes da pandemia de COVID-19.

Após sancionada a Lei 14.030 de 2020, a recente publicação de Krueger e Moreira (2021) trazem ao debate do Cooperativismo um debate atualizado relacionando os temas da tecnologia da informação e da gestão democrática das cooperativas. Os autores evidenciam o fato de que, recentemente, o mundo inteiro se encontrou em situação de isolamento e a quebra de paradigmas diante da realidade fez com que muitas organizações, instituições e empresas tivessem que adequar seus modelos de negócio para um formato mais dependente do ambiente virtual, ou seja, evidenciando diversas situações que impulsionaram o desenvolvimento e a modernização de processos arcaicos e pouco efetivos.

Os autores colocam em foco, especialmente, a Lei Geral de Proteção de Dados nº 13.709/18 e a Lei de Alterações na Lei Geral das Cooperativas para a previsão das assembleias digitais ou semipresenciais nº 14.030/20. Dessa forma, Krueger e Moreira (2021) destacam que, ainda que não houvesse uma proibição expressa, a utilização do recurso tecnológico para realização de assembleias por vídeo, chats, áudios e votação não se tratava de uma alternativa usual. Outro aspecto importante levantado pelos autores é que a Lei Geral das Cooperativas é



datada de 1971, contexto em que era difícil prever as possibilidades tecnológicas encontradas na atualidade.

Sob a perspectiva dos autores, as descrições das exigências de publicidade do edital no Art. 38, §1.º são a primeira dificuldade prática aos custos de transação para assembleias gerais em ambiente digital, uma vez que se situa na publicação em jornal. Os autores apresentam a informação de que a orientação dada pelo Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração (DREI) se refere a esta exigência como título com circulação regular e com folha identificada do jornal, além de determinação precisa da data de sua publicação.

Notadamente, a referência continua sendo o veículo impresso em papel. Krueger e Moreira (2021) realçam que a desconsideração do jornal *online* pela regulação cartorial é uma defasagem para a migração das assembleias para o ambiente digital. Observam que as edições *online* já se tornaram incontornáveis para os veículos jornalísticos e que já possuem diferentes funcionalidades de interação, que se tornaram autônomas ao material impresso. Destacam que as funcionalidades mais comuns dessa interação são: comentários, compartilhamentos, curtidas, publicações, assinatura de newsletters e aferição de posicionamentos em sites de busca.

Os autores consideram ser indiscutível o fato de que a veiculação *online* tem grande potencial para a saturação democrática da gestão das cooperativas, ampliando o engajamento dos cooperados ao revelar mais dados e informações sobre a forma como eles se envolvem com a cooperativa, contribuindo para que os gestores possam definir os conteúdos de pauta para além das exigências legais predefinidas e a coleta e tratamento das opiniões dos associados com maior compreensão e devolução entre o quadro social e o formato das deliberações.

Krueger e Moreira (2021) salientam que existem, atualmente, estratégias de publicidade digital de eficácia comprovadas, o que evidencia o aproveitamento da internet e suas plataformas, tecnologias, canais e recursos na efetiva exposição de dados formatados em texto com as características de edital. No que se refere ao tema da proteção de dados, os autores esclarecem que a insegurança ou segurança não está limitada aos aspectos jurídicos, uma vez que a tecnologia compõe um cenário volátil, de incerteza, complexidade e ambiguidade que marca a conjuntura atual.

A evolução tecnológica cria, por um lado, facilidades e acessos, mas também um ambiente de hostilidade no qual dados e informações são comercializa-



dos como ativo de grande valia, sendo necessária a reafirmação de fundamentos, como a confidencialidade, integridade, disponibilidade e autenticidade na garantia da proteção dos dados. Para os autores, neste cenário a utilização de recurso tecnológico na assembleia geral deixa de ser uma opção e passa a ser uma prática que auxilia na garantia do exercício do direito ao voto e cumprimento das obrigações. Para os autores, trata-se de um impulso não planejado que abriu espaço para a uma pertinente reflexão quanto às exigências atuais e para a necessidade de adequação às transformações sociais contemporâneas.

A contribuição dos autores vai de encontro às colocações dos participantes do GT e, juntos, abrem a prerrogativa de estímulo para que novas investigações possam trazer outros subsídios para as adequações, incertezas e certezas desse processo de mudança no qual as cooperativas fazem parte e precisam acompanhar no que se refere às transições socioeconômicas e tecnológicas do contexto atual.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O GT que se dedicou à temática de estrutura de governança apresentou debate com consensos que se traduziram em suas propostas de atualização do ordenamento jurídico do Cooperativismo. Não casualmente, a temática de “Governança”, como visto no capítulo 2 da presente obra, se mostrou como segundo tema de destaque entre os discursos obtidos por meio desta pesquisa e foi o tema mais debatido entre as produções acadêmicas dos periódicos do Portal da CAPES no período de 2018-2020, tendo o tema “estratégias de gestão” em debate nas 14 das 23 produções acadêmicas de artigos encontrados na categoria de governança.

Além disso, foram identificados 1.933 trabalhos científicos que se debruçam sobre a realidade da governança em cooperativas entre as dissertações e teses Banco de Teses da CAPES do período de 2018-2020. Acredita-se que a ampliação de capacidades relacionadas à temática de “Governança”, notadamente vista pelo número de publicações brasileiras, pode estar intrinsicamente relacionada à qualidade da participação no GT, no logro de consenso e na proposta de atualização da Lei.

O presente artigo permitiu também vislumbrar que o estabelecimento de uma diretoria profissionalizada é uma temática que encontra forte ressonância



na literatura internacional, com experiências e resultados muito consolidados. A proposta de atualização da Lei apresenta como a força do debate internacional leva a meditar que são necessárias e urgentes no contexto brasileiro pesquisas de natureza comparativa que lancem luzes sobre os aspectos específicos que condicionam a identidade da diretoria executiva com não sócios e a atuação do Conselho de Administração sem o diretor executivo externo.

No que se refere ao tema da digitalização, foi percebido que a atualização da Lei que permite a realização das assembleias esteve desacompanhada de uma atualização em relação aos mecanismos de convocação de assembleias mediadas pelas Tecnologias da Informação e Comunicação. O debate em relação às temáticas de estrutura de governança e digitalização aqui socializadas podem pavimentar oportunidades reais de pesquisas futuras. Além disso, recomendamos que as propostas feitas pelos participantes da pesquisa tenham lugar nas mesas de tomada de decisão sobre um novo ordenamento jurídico do Cooperativismo.

REFERÊNCIAS

- CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Brazilian Journal of Public Administration**, v. 24, n. 2, p. 30 a 50-30 a 50, 1990.
- CHAMBERS, Naomi; CORNFORTH, Chris. The role of corporate governance and boards in organisational performance. In: WALSH, Kieran; HARVEY, Gill; JAS, Pauline (eds.). **Connecting Knowledge and Performance in Public Services: From Knowing to Doing**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 99-127, 2010.
- CECHIN, Andrei *et al.* Drivers of pro-active member participation in agricultural cooperatives: Evidence from Brazil. **Annals of public and cooperative economics**, v. 84, n. 4, p. 443-468, 2013.
- COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. **Our global neighbourhood**. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- DAVIS, Gerald. *et al.* **Managed by the markets: How finance re-shaped America**. New York: Oxford University Press, 2009.



- DE MARCHI, Bruna. Risk governance and the integration of different types of knowledge. In: FRA. PALEO, Urbano. **Risk Governance: The Articulation of Hazard, Politics and Ecology**. New York-London: Springer, 149-165, 2015.
- DRIVERS OF PRO-ACTIVE MEMBER PARTICIPATION IN AGRICULTURAL COOPERATIVES: Evidence from Brazil. **Annals of public and cooperative economics**, v. 84, n. 4, p. 443-468, 2013.
- FELTRIM, Luiz Edson; BALLIANA, Gilson Marcos; VENTURA, Elvira Cruvinel Ferreira. Diretrizes para boas práticas de governança em cooperativas de crédito. In: VENTURA, Elvira Cruvinel Ferreira; FONTES FILHO, Joaquim Rubens; SOARES, Marden Marques. **Governança cooperativa: diretrizes e mecanismos para fortalecimento da governança em cooperativas de crédito**. Brasília: Bcb, p. 171-188, 2009.
- FENG, Li; HENDRIKSE, George WJ. Chain interdependencies, measurement problems and efficient governance structure: cooperatives versus publicly listed firms. **European Review of Agricultural Economics**, v. 39, n. 2, p. 241-255, 2012.
- FONTES FILHO, Joaquim Rubens. O conceito e a prática de governança corporativa. In: VENTURA, Elvira Cruvinel Ferreira; FONTES FILHO, Joaquim Rubens; SOARES, Marden Marques. **Governança cooperativa: diretrizes e mecanismos para fortalecimento da governança em cooperativas de crédito**. Brasília: Bcb, p. 31-39, 2009.
- GRAHAM, Stephen; HEALEY, Patsy. Relational concepts of space and place: Issues for planning theory and practice. **European planning studies**, v. 7, n. 5, p. 623-646, 1999.
- HEALEY, Patsy. **Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies**. UBC Press, 1997.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBCG). **Governança Corporativa**. Disponível em: <https://www.ibgc.org.br/conhecimento/governanca-corporativa>. Acesso em: 28 maio 2021.
- KRUEGER, Guilherme; MOREIRA, Tatiana Gonçalves. Tierischer als jeder Tier1: as assembleias gerais digitais ou semipresenciais em cooperativas como controladoras de dados dos seus cooperados. **Deusto Estudios Cooperativos**, n. 17, p. 201-224, 2021.
- LIANG, Qiao; HENDRIKSE, George. Cooperative CEO identity and efficient governance: member or outside CEO? **Agribusiness**, v. 29, n. 1, p. 23-38, 2013.



- MIZRUCHI, Mark S.; STEARNS, Linda Brewster. The conditional nature of embeddedness: a study of borrowing by large US firms, 1973–1994. **American Sociological Review**, v. 71, n. 2, p. 310-333, 2006.
- TAYLOR, David. Social identity and social policy: engagements with postmodern theory. **Journal of social policy**, v. 27, n. 3, p. 329-350, 1998.
- TAYLOR, Keith. Learning from the co-operative institutional model: How to enhance organizational robustness of third sector organizations with more pluralistic forms of governance. **Administrative Sciences**, v. 5, n. 3, p. 148-164, 2015.
- ZORN, Dirk M. Here a chief, there a chief: The rise of the CFO in the American firm. **American sociological review**, v. 69, n. 3, p. 345-364, 2004.



CAPÍTULO 5

Lançando luz ao debate de representação, cooperativas de plataforma e fundos

Murilo Sena Baiero
Nathália Thaís Cosmo da Silva

1. INTRODUÇÃO

Dada as diferentes vozes e experiências dos participantes do Grupo Focal, este capítulo buscou sistematizar as reflexões acerca de três temas evidenciados: representação, cooperativas de plataforma e fundos. Tais temáticas carecem de atualização na lei segundo a análise de frequência do conteúdo das entrevistas, conforme foram delineados no capítulo 1 deste livro. Dessa forma, este capítulo partiu da combinação do conteúdo obtido por meio das entrevistas e do grupo focal, de modo a aprofundar e lançar luzes a respeito desses temas na construção de propostas de atualização de políticas públicas.

Em primeiro lugar, o tema representação foi questionado de forma recorrente durante as entrevistas como uma matéria que precisa ser atualizada no novo marco do cooperativismo. Na Lei nº 5.674/1971 há a previsão da representação oficial do cooperativismo pela Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) no Art. 105 e a obrigatoriedade de filiação das cooperativas à entidade no Art. 107. Gediél e De Melo (2016) reforçam, ainda, que esse quadro de controle da representação cooperativista soma-se com os Art. 17 e 18 da lei, relacionados ao arquivamento de documentação na Junta Comercial e à obtenção da figura jurídica por parte das cooperativas.

Outro questionamento presente na literatura refere-se à inscrição na Junta Comercial. Segundo Tasse e Pereira (p. 15, 2013) essa circunstância “impõe



dificuldades adicionais às já presentes na legislação para a formalização dos empreendimentos econômicos solidários como sociedades cooperativas”. Dentre elas, estão o deslocamento até as Juntas Comerciais, não tendo órgãos muitas vezes no interior dos estados e em pequenos municípios, fato que gera gasto de deslocamento. Somando a isso, o próprio custo e a burocracia do registro do ato constitutivo são altos nas Juntas em comparação aos cartórios de Registro Civil, fato relevante quando se trata de grupos de baixa renda (TASSE; PEREIRA, 2013).

Em segundo lugar, o cooperativismo de plataforma vem sendo discutido no cenário do cooperativismo nacional. Além disso, foi objeto abordado para reforma da lei. À vista disso, essas plataformas permitem aos usuários a elaboração e o compartilhamento dos seus próprios produtos e serviços a partir de uma infraestrutura básica de intermediação entre diferentes grupos (GROHMANN *et al.*, 2018). Dessa forma, é válido destacar que o cooperativismo de plataforma se apresenta como uma alternativa para a organização coletiva digital. Ademais, é importante salientar que é preciso ter cautela a respeito desse tema. Durante as entrevistas e no grupo focal, os participantes ressaltaram a possibilidade de reprodução do movimento da “uberização do trabalho”¹ por parte dessas cooperativas. Grohmann *et al.*, (2018) atenta que essas organizações podem estar mais alinhadas ao modelo de plataforma e startup do que propriamente a cooperativa, que é norteada por princípios. Entre eles destaca-se o princípio da gestão democrática de seus membros.

Por fim, o tema “Fundos” também surgiu durante as entrevistas como ponto que deve ser tratado no novo marco. A Lei nº5.764/1971 aborda dois fundos obrigatórios para as cooperativas, Fundo de Reserva e o Fundo de Assistência Técnica e Educacional e Social (FATES). Nesse aspecto, buscou-se trazer o conceito de Fundos, reservas e provisões que podem gerar dúvidas para o leitor. Os Fundos têm o caráter de temporalidade, sendo disponibilidades ou aplicações financeiras que figuram no Ativo com finalidade específica. Os Fundos não possuem movimentação livre e são geralmente encontrados em instituições sem fins econômicos. Todavia, nada impede que uma empresa que vise ao lucro, por

¹ A “uberização do trabalho”, segundo Franco e Ferraz (2019, p.845), “*representa um modo particular de acumulação capitalista, ao produzir uma nova forma de mediação da subsunção do trabalhador, o qual assume a responsabilidade pelos principais meios de produção da atividade produtiva*”.



exemplo, aplique certos recursos que deverão ser utilizados para a modernização das suas instalações. Nesse caso, as doações financeiras por elas recebidas, vinculadas à compra de um determinado bem, aparecem habitualmente no ativo de suas demonstrações contábeis como Fundos para a consecução de objetivos específicos. Já as reservas financeiras representam partes do Patrimônio Líquido que excedem o capital realizado (CAMARGO, 2017).

No que se trata da diferença entre reservas e provisões, pode-se dizer que provisões são expectativas de obrigações ou de perdas de ativos que acarretam na diminuição do Patrimônio Líquido da empresa. Já as reservas, por outro lado, são como um reforço do Patrimônio Líquido da empresa, ou seja, não estão vinculadas às despesas ou antecipação dessas (CAMARGO, 2017). Portanto, a provisão, o fundo e a reserva são três termos que podem causar muita confusão entre profissionais da controladoria.

Dessa forma, estes temas são evidentes e discutidos na literatura, além de terem sido assuntos indagados pelos entrevistados no que diz respeito à atualização do marco do cooperativismo. Sendo assim, este capítulo tem como objetivo apresentar os resultados e discussões gerados a partir da realização do Grupo Focal, especificamente sobre os temas da representação, cooperativismo de plataforma e fundos. Além dessa introdução, o capítulo está organizado a partir de um tópico que organiza a execução do Grupo Focal e as discussões geradas em cada GT e alguns caminhos e contribuições a partir dos resultados comunicados.

2. EXECUÇÃO DO GRUPO FOCAL: REFLEXÕES TRAZIDAS PELOS GTS

Antes de iniciar a leitura da execução do Grupo Focal, recomendamos que seja feita a leitura do capítulo introdutório deste livro, no qual a metodologia adotada para execução do Grupo Focal foi minuciosamente detalhada, expondo as adaptações criadas para lidar com a impossibilidade de realização presencial devido ao contexto de pandemia que estamos atravessando. As discussões geradas ao longo do Grupo Focal seguiram a ordem exposta na Figura 1.



Figura 1. Etapas do grupo focal.

Fonte: Elaborado pelos autores.

2.1. GT2 Representação

Os resultados dos questionários evidenciaram algumas críticas ou desconfortos de alguns participantes em relação à filiação obrigatória nos órgãos de representação e sobre as taxas de registro em cartórios/junta comercial. Por isso, para o GT2 Representação foi colocada a seguinte questão geradora: o Art. 105 da Lei 5.764/71 aponta que “a representação do sistema cooperativista nacional cabe à Organização das Cooperativas Brasileiras - OCB, sociedade civil, com sede na Capital Federal, órgão técnico-consultivo do Governo”. No entanto, algumas entrevistas elucidaram que essa unicidade representativa é um ponto que deve ser atualizado no marco regulatório do Cooperativismo, uma vez que existem cooperativas cujas identidades são pautadas na economia solidária ou agricultura familiar e, por isso, devem ter sistemas representativos em consonância com a sua identidade. A partir disso, o grupo deveria discutir orientados pelas questões expostas na Figura 2.



QUESTÕES GERADORAS

- Vocês estão de acordo com esse argumento?
- Caso não, por quê?
- Caso sim, como um novo marco regulatório poderia pontuar essa questão?
- Quais são as dificuldades de formalização de empreendimentos econômicos solidários sob a forma de cooperativa e organização em sistemas de representação?

Figura 2. Questões geradores sobre o tema Representação.

Fonte: Elaborado pelos autores.



Durante todo o debate no GT2 Representação, notou-se que os participantes, embora tivessem ligações e ocupações diferenciadas no contexto do cooperativismo, concordavam que seria importante uma maior pluriatividade “oficial” de entidades representativas do cooperativismo. Panorama diferente do que atualmente estabelece a Lei nº5.764/71. Sendo assim, alguns participantes concordaram que um novo marco regulatório seria essencial para essa maior liberdade e flexibilidade representativa, principalmente tendo em vista os recursos que poderiam ser direcionados a estas diferentes entidades oficialmente estabelecidas como de representação.

As discussões foram marcadas por grande cordialidade entre os participantes, sem nenhum debate acalorado. De qualquer forma, as posições mais contundentes, tanto econômicas quanto políticas, foram colocadas pelo participante que representava, de fato, as entidades pautadas na agricultura familiar e na economia solidária, explicitando que esta seria uma pauta há muito tempo debatida e requerida no âmbito dessas organizações. Em meio aos vários desafios à viabilização dessa flexibilidade representativa, os pontos mais mencionados permeavam, basicamente, às questões política e econômica no que remete a uma dificuldade em descentralizar “poder” e os recursos da organização representativa única e oficial, atual. Para explicar todas essas questões para a Plenária Geral, o grupo optou por fazer uma relatoria organizando as principais questões em arquivo PowerPoint que foi exibido para todos na Plenária Geral.

O representante eleito pelo GT2 para expor para os demais participantes da Plenária Geral as questões colocadas e os principais debates, iniciou ressaltando que se trata de um tema polêmico e que caberia mais discussões, já que envolve a unicidade da representação do cooperativismo. A primeira questão geradora que foi colocada para o GT2 envolve uma proposição de atualização no marco regulatório do Cooperativismo, visto que existem cooperativas cujas identidades são pautadas na economia solidária ou agricultura familiar e, em vista disso, devem ter sistemas representativos em consonância com a sua identidade. *Vocês concordam com esse argumento? Caso não, por quê? Caso sim, como um novo marco regulatório poderia pontuar essa questão?* O representante do GT2 explicou que o grupo concorda com essa proposição, de que não deveria haver a representação única. É de entendimento do GT2 que a Constituição de 1988 instituiu a livre associação. Então, a demanda obrigatória por associação ou órgão de representação específico con-



figuraria um descompasso diante do princípio basilar do cooperativismo da livre associação. Foi colocado pelo grupo que fazer registro na junta comercial e outros elementos seriam necessários para formalizar o empreendimento cooperativo.

No que se refere à forma como o novo marco regulatório poderia contemplar esse elemento, o GT2 entende que seria dando autonomia de escolha para as cooperativas, pois cada uma delas escolheria o órgão de representante representação que atendesse melhor aos seus anseios e características ou, ainda, criar conselhos de representação. Destacam que se deve considerar que a entidade precisa ser robusto para que ele realmente exerça bem sua atividade de representação e, com a liberdade, poderia haver situações implicando o surgimento de outros, ou até mesmo, a cooperativa optar por não se associar a nenhum órgão de representação.

Sobre o cenário hipotético em que existam mais órgãos de representação distintos, o GT2 vislumbrou e expôs a dificuldade relacionada ao sistema de financiamento desses órgãos. Um ponto que surgiu durante as discussões do GT2 é que eles poderiam se financiar com recursos de suas organizações e prática recorrente. Porém, também foi apontada a possibilidade de que muitas dessas organizações, dependendo do perfil socioeconômico, teriam em alguma medida dificuldade para realizar justamente o financiamento das suas organizações de representação.

O GT2 destacou também que caberia uma discussão a respeito de pontos fracos e pontos fortes de uma boa representação, porque a diversidade obviamente não tem como caminhar em um sentido contrário ao da Constituição Federal de 1988. No entanto, os participantes realçaram dois questionamentos: diversidade em que sentido? Seria, de fato interessante, ampliar demais a diversidade e se ter órgão de representação que pode não ter peso de discussão em instâncias políticas?

A Plenária Geral apresentou alguns complementos à discussão feita pelo GT2. Um dos participantes se disse convicto de que a representação não fortalece o sistema e o cooperativismo como todo. Acredita, ainda, que para avançar no marco regulatório seria interessante retirar essa discussão de uma possível reforma. Um caminho apontado pelo participante seria da revogação do Art.105 da Lei nº5.764/71. Isso porque o participante acredita que as cooperativas são sociedades muito politizadas e essa politização chega até ao órgão maior e, quando é preciso discutir avanços na legislação, por exemplo, a um Conselho de Administração com conselheiros independentes. Na opinião desse participante, se enfrenta re-



sistência por conta dessa politização do modelo de sociedade do cooperativismo. Então, a sua opinião é que se esse modelo único de representação não pode ser viável sem que esteja disposto por meio do ordenamento jurídico. Acredita que caberia um modelo único com até um poder de polícia por parte da OCB.

Em um sentido oposto, outro participante argumentou ser preciso se basear no princípio absoluto da liberdade de organização e associação. Entende que é incompatível, com base na Constituição de 1988, a unicidade representativa. Segundo ele, é muito importante defender a liberdade de associação, inclusive para as cooperativas, não sendo viável uma imposição única, que é o que ocorreu em 1969, posteriormente consolidado pela Lei de 1971. Por isso, o princípio constitucional da liberdade é uma bandeira que deve ser defendida sempre. No entanto, o participante destaca que não há dúvidas que existe a necessidade de um processo ou debate político para enfrentar essa questão. Mas acredita que é preciso ter em mente que a Constituição estabeleceu dois princípios em relação a esse tema: a) a liberdade de associação e, portanto, as cooperativas vão constituir suas organizações e não o Estado impondo suas organizações às cooperativas; b) é a vedada a interferência estatal no funcionamento das cooperativas, o que está claro no Art. 5º. É a partir destes princípios que devemos construir as instâncias de representação, explica o participante ao se referir aos princípios gerais constitucionais.

O participante assinalou o que deve ser visto e como se viabiliza a questão concreta do fortalecimento do cooperativismo no Brasil. Ele acredita que, historicamente, a imposição da representação única fez recuar o cooperativismo e explica que nós temos um índice de cooperativismo nacional absolutamente pífio em relação a outros países que são um pouco mais ou igualmente desenvolvidos. Se a Argentina atinge 20% da população cooperativa, nós estamos com 2%² ou menos que isso, decorrente do controle rígido de 1964 estabelecido sobre as cooperativas com o INCRA e, depois, com a OCB. Essa imposição do controle foi negativa para o cooperativismo. Obviamente, acredita também que não se deve deixar a temática da representação sem critérios, existe uma regulação sobre a constituição de cooperativa e ela tem que ser observada, mas o princípio da liberdade precisa ser afirmado permanentemente, sobretudo, no contexto do Brasil atual.

² Os dados apontados pelo participante não foram confirmados em fontes de dados para o presente artigo. Consideramos a essencialidade de sua narrativa.



Uma terceira visão expôs que a criatividade humana é ilimitada e que as duas posições apresentadas são conhecidas, já que há décadas este tema é discutido. Em seu ponto de vista, é possível buscar uma maneira de resolver as preocupações trazidas nos dois pontos de vista apresentados anteriormente. A motivação das duas visões são preocupações distintas sobre a conformação sistêmica do cooperativismo, mas traz também uma provocação no sentido de que a primeira pergunta que precisa ser feita, segundo o participante, é: existe a necessidade de uma institucionalidade representativa? No caso da cooperativa, o participante acredita que sim, considerando o aspecto constitucional promover tratamento privilegiado, que está prevista especificamente para garimpeiros. Então, se a Constituição estabelece além do comando geral o apoio e estímulo ao cooperativismo, o privilégio como um instrumento, existe a necessidade de haver um órgão de controle, levando em conta o risco do oportunismo. Outro aspecto levantado pelo participante é que existia uma dificuldade de compor na OCB, cuja hegemonia era o agronegócio, cooperativas advindas do movimento Sem-Terra devido a questões ideológicas. Isso é algo que persistindo, na opinião do participante, torna pertinente se pensar na diversidade de organizações representativas.

No entanto, é ainda necessário um órgão de cúpula, isso quer dizer que na conformação entre os dois pontos de vistas apresentados anteriormente, ou temos o modelo atual da OCB, conseguindo ser democrática suficientemente para contemplar toda diversidade do cooperativismo, ou então teremos a necessidade de existência de mais de uma organização que, de alguma forma, precisa ser legislada compondo um Conselho ou uma Entidade de Cúpula que vai cumprir os papéis de autorregulação. O participante acredita que a autorregulação é mais interessante para o cooperativismo, dado suas características.

Para finalizar, uma participante propôs a reflexão de que se trata de uma discussão interessante, mas que é preciso considerar que durante a discussão algumas situações antigas foram colocadas e que hoje já temos algumas representações que possuem uma articulação com o Sistema OCB: União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES), Cooperativismo e Economia Solidária (UNICOPAS) e CRESOL. Essas instituições se sentam na mesma mesa para discutir e, portanto, existem muitas situações que já foram superadas nessa questão de representatividade e estão sendo discutidas juntas a discussão de revisão da Lei nº 5.764/71. Por isso, seria interessante arti-



cular uma oportunidade de reflexão e discussão com os representantes maiores dessas instituições para que eles possam mostrar como isso está sendo tratado e como enxergam essa situação. Existem muitos projetos sendo desenvolvidos em parceria entre SESCOOP, UNICAFES e CRESOL que está relacionado à utilização do recurso com direcionamento específico em acordo com a necessidade e estratégia dessas instituições, asseverou o participante. Sendo assim, seria válido incentivar uma discussão maior porque isso pode impactar nas proposições que estão em discussão no GT2.

2.2. GT3 Cooperativas de Plataforma

Os resultados dos questionários evidenciaram que a Lei nº 5.764/71 não previa o desenvolvimento a tecnológico e seus desdobramentos, como assembleias *online* e o cooperativismo de plataforma. Por isso, um dos temas escolhidos para serem aprofundados no Grupo Focal foi o cooperativismo de plataforma e, para tanto, foram elaboradas questões orientadoras para serem tratadas durante a realização do Grupo Focal. Para o GT3 Cooperativismo de Plataforma, foi colocada a seguinte questão geradora: *As cooperativas de plataforma podem representar a possibilidade de que serviços digitais – a exemplo do de Uber, Airbnb ou Spotify – se baseiem em um modelo mais democrático, baseado na copropriedade, gestão compartilhada e na doutrina cooperativista?*

Em nossas entrevistas identificamos a necessidade de que a Lei seja atualizada de forma a contemplar esses processos inovativos, mas também aparecem críticas no sentido de promover a “uberização” das relações de trabalho, termo empregado para indicar a exploração da mão de obra por parte de poucas e grandes empresas que concentram o mercado mundial dos aplicativos e plataformas digitais, que tem como principal característica a ausência de qualquer tipo de responsabilidade ou obrigação em relação aos parceiros cadastrados. A partir disso, o grupo deveria discutir orientados pelas questões expostas na Figura 3.

Internamente, o primeiro consenso do GT3 Cooperativismo de Plataforma foi de que este modelo de cooperativa é irreversível, visto que esse formato de negócio está dominando vários setores da economia e, se o cooperativismo não aderir a essa modalidade, será excluído do mercado. Durante as discussões sur-



QUESTÕES GERADORAS

EM RELAÇÃO AO TEMA GERADOR 1: APONTAMOS
TRÊS QUESTÕES FUNDAMENTAIS PARA O DEBATE:

- a) Tal como a atualização no ramo crédito mediante a LC 130, conferir a todos os ramos a possibilidade de instituir diretorias profissionais atuantes de forma estratégica e funcional no mercado seria uma inovação legal interessante?
- a) Essa inovação legal traria riscos para a observância do princípio de gestão democrática dos membros?
- a) No caso de que fosse possível, como se daria a distribuição de responsabilidades entre Conselho de Administração e Diretorias?

EM RELAÇÃO AO TEMA GERADOR 2: SE QUESTIONA:

- a) Uma atualização da lei poderia resolver esse descompasso? Caso sim, de que maneira e sob quais critérios? Caso não, por quê?

Figura 3. Questões geradoras sobre o tema Cooperativismo de Plataforma.

Fonte: Elaborado pelos autores.

giu o questionamento sobre como pensar um modelo de cooperativas de plataformas mais democrático e acessível para qualquer cooperativa. Outro consenso do grupo é o da necessidade de se ter uma legislação para esse tipo de organização que garanta a questão dos direitos trabalhistas e que evite os processos de exploração do trabalho. A questão da tecnologia surgiu no debate como um dos grandes riscos para esse tipo de modelo de cooperativa, visto que esse tipo cooperativo possui uma grande dependência em relação à infraestrutura. O consenso final diz respeito à necessidade de se estabelecer parâmetros para esse tipo de empreendimento que possam minimizar as problemáticas citadas, estabelecer limites contratuais e que evite a reprodução das assimetrias de poder e a própria uberização. Todos os integrantes do GT tiveram participação bastante ativa com argumentações harmônicas. A relatoria do grupo foi feita utilizando-se do recurso de criação de grupo no aplicativo WhatsApp.

Ao voltarem para a Plenária Geral, o representante escolhido para trazer as discussões do grupo inicia explicando que os participantes que fizeram parte deste GT3 não possuem conhecimento profundo sobre o assunto. No entanto, consideram um tema interessante para discussão. Ao tratarem do primeiro ques-



tionamento, como a atualização no ramo crédito mediante a LC 130, conferir a todos os ramos a possibilidade de instituir diretorias profissionais atuantes de forma estratégica e funcional no mercado seria uma inovação legal interessante? Essa inovação legal traria riscos para a observância do princípio de gestão democrática dos membros? No caso de que fosse possível, como se daria a distribuição de responsabilidades entre Conselho de Administração e Diretorias?, o GT3 considerou irreversível, pois a virtualização dos processos se intensificou com a pandemia, por isso o grupo aponta que existe toda uma questão de abertura para o surgimento de novos modelos. Então, à medida que o cooperativismo se apropria dessas plataformas e dessa democratização, é um processo que já está em curso e é, portanto, irreversível. Entretanto, o que cabe pensar é até quando e em que medida isso vai afetar a relação do mercado de trabalho.

No que se trata do segundo questionamento: *essa inovação legal traria riscos para a observância do princípio de gestão democrática dos membros?*, o grupo considera que as cooperativas de plataforma propõem uma reflexão sobre a questão da uberização da precarização do mercado de trabalho, sobretudo por meio dos aplicativos. Então o que o grupo evidencia é que, além do risco de qualquer modelo de negócio, a preocupação é que essas cooperativas não reproduzem essa uberização do trabalho. Utilizam o exemplo das chamadas “coopergatos” se referindo à existência de falsas cooperativas que foram reproduzidas antes da criação da Lei nº 12.690/12. O relator apontou risco de que o grupo que detém essa tecnologia possa fazer o mesmo que as outras empresas fazem, visto que existem muitas cooperativas de faixada. Consideram também que se deve observar como essas cooperativas de plataforma se relacionam com a Lei nº 12.690/12 embora o principal questionamento trazido para o GT3 esteja voltado para Lei nº 5.764/ 71.

Outras questões em relação aos riscos apontadas pelo grupo seria a contratação por serviços de terceiros e outro risco à infraestrutura tecnológica para pequenas cooperativas, dado que a gestão desses aplicativos não é economicamente acessível e quando se pensa em grandes aplicativos como a *Uber* com grande poder de escala. Entende-se que envolve toda uma questão da gestão da inovação e da tecnologia, de patentear esses produtos. Tudo isso, na visão do grupo, também gera risco envolvendo o tamanho das cooperativas e esse tipo de gestão. Outro risco apontado pelo grupo está relacionado à capacitação e conhecimento envolvendo a gestão das questões tecnológicas.



Visto isso, a grande questão levantada em plenária como risco relaciona-se à uberização do serviço, partindo do pressuposto de que a Lei tem que tornar isso mais claro. Foi realçado que a Lei nº 12.690/12, que regulamenta as cooperativas de trabalho e produção, hoje consegue dar um pouco mais de detalhes sobre qual o tipo de cooperativa, quais os limites, até onde é considerado trabalho ou produção. Tudo isso precisa estar claro no marco regulatório, tal como foi enfatizado. O grupo também estimulou uma provocação, no sentido de refletir, se o cooperativismo de plataforma vai conseguir enfrentar essa proposta para não replicar esse modelo tão criticado pelas empresas de vários setores.

Até que ponto essas relações trabalhistas podem aparecer e gerar problemas futuros pensando nos exemplos das “coopergatos” no passado e até que ponto isso será inclusivo na Lei? A partir desse modelo de cooperativismo de plataforma, vários outros modelos de negócios vão surgir e em curto período. Então, o grupo entendeu que diante do risco da uberização, deve estar claro e nítido os limites e parâmetros do trabalho, das retiradas, assim como existe atualmente a Lei nº 12.690/12 do trabalho, como também deve estar bem delineado até que ponto que isso vai tornar o trabalho diferenciado do modelo de plataforma reproduzido atualmente.

No que se refere ao terceiro questionamento: *uma atualização da Lei poderia resolver esse descompasso? Caso sim, de que maneira e sob quais critérios? Caso não, por quê?*, o grupo entende que a Lei precisa trazer uma definição do que é cooperativa de plataforma, não conseguem compreender se isso está bem claro, como ela se enquadra em que ramo. Uma série de questionamentos foram apresentados: não seria uma cooperativa de trabalho?

Novamente, trazem a Lei nº 12.690/12 e questionam: *ela é adequada para pensar nessas cooperativas?* Existem todas as questões que envolvem acidente de trabalho, inclusive algumas indagações que a Lei nº 12.690/12 veio com a tentativa de preencher lacunas deixadas pela Lei nº 5.764/71. Entendem também que existe a necessidade de uma definição do órgão regulador para essas cooperativas de plataforma e, neste caso, a atualização da Lei poderia contribuir e uma definição para a propriedade coletiva destes instrumentos tecnológicos. Sabe-se que existe todo um comércio em cima da criação dos aplicativos, mas e para a propriedade coletiva? Como seria a regulação? A Plenária Geral complementou essa discussão. Um dos participantes considera que uma das principais atualizações da Lei



nº5764/71 para incentivar esses modelos seria no mecanismo de financiamento das cooperativas, porque a tecnologia é cara. Ponderaram também que apesar de a comparação com a Lei nº 12.690/12 ser muito pertinente, não se pode ficar restrito a ela e que já existem cooperativas que funcionam totalmente *online* a adesão e o controle. Então, na hora de definir o que é uma cooperativa de plataforma, é preciso cautela. Além de também considerar a questão da propriedade intelectual, quem vai ser dono? A cooperativa é uma sociedade personalizada e já existem legislações que podem ajudar.

2.3. GT4. Fundos

Os resultados da sistematização dos questionários mostram que a Lei nº 5.674/71 postula que as cooperativas são obrigadas a constituir: I) Fundo de Reserva destinado a reparar perdas e atender ao desenvolvimento de suas atividades, constituído com 10% (dez por cento), pelo menos, das sobras líquidas do exercício; II) Fundo de Assistência Técnica, Educacional e Social, destinado à prestação de assistência aos associados, seus familiares e, quando previsto nos estatutos, aos empregados da cooperativa, constituído de 5% (cinco por cento), pelo menos, das sobras líquidas apuradas no exercício. Esses fundos são indivisíveis.

O patrimônio de uma cooperativa é composto pela conta capital dos associados, fundo de Reserva e o FATES. A conta capital é um recurso do cooperado(a). No momento em que ele ou ela saírem da cooperativa, esse tem o direito de reaver o seu recurso. Os entrevistados apontaram que muitas cooperativas tomam a estratégia de fortalecer o Fundo de Reserva, que é indissolúvel. Uma entrevistada vislumbra um cenário em que um grande montante de associados se desassocia da cooperativa e que eles reclamam o seu recurso financeiro que lhes é de direito. Ao mesmo tempo, incorre-se o risco de que cooperativa seria descapitalizada. Além disso, quando um associado começa a ter muita quota de capital – altamente capitalizado, ele começa a querer um tratamento diferenciado, o que fere o princípio de um voto por indivíduo, independentemente da quantidade de capital. Outro problema é que, ao ter uma política que foque no crescimento do capital, pode ser gerada a motivação nos cooperados de sair da cooperativa no momento em que atinjam determinado patamar de capital. Por isso, as estratégias



de algumas cooperativas é que o resultado do crescimento vá para o Fundo de Reserva, diminuindo o volume de capital dos associados. Inclusive, é meta sistêmica do Sicoob Brasil de que até dezembro de 2022 as cooperativas cheguem à proporção do Patrimônio Líquido em 70% em Fundo de Reserva e no máximo 30% em conta capital.

O Fundo Garantidor de Créditos (FGC), em caso de solvência das instituições financeiras cobertas pelo Fundo, ressarcem em até R\$250.000,00 por CPF. No âmbito das cooperativas de crédito, esse Fundo não resguarda a cobertura. Entretanto, foi instituído um fundo próprio, com garantias e limites muito semelhantes ao FGC. A Lei Complementar nº 130/2009 e a Resolução nº 4.150/2012 estabeleceram a possibilidade de criação, bem como os requisitos e as características mínimas do Fundo Garantidor do Cooperativismo de Crédito (FGCoop). O objetivo do FGCoop é prestar garantia de créditos contra as instituições associadas nas situações de decretação da intervenção ou da liquidação extrajudicial e, no futuro, poderá contratar operações de assistência e de suporte financeiro, incluindo operações de liquidez com as instituições associadas, diretamente ou por intermédio de central ou confederação. Um informante de nossa pesquisa apontou que em caso de solvência das instituições, o FGCoop ressarcem em até R\$250.000,00 por CPF, de modo que o FGCoop é para recuperar o risco de imagem. Esta informante indica que uma atualização para o marco regulatório geral do Cooperativismo seria ampliar a possibilidade de um fundo garantidor para outros ramos do Cooperativismo.

A partir disso, o grupo deveria discutir orientados pelas questões expostas na Figura 4.

O GT4 apreciou as questões levantadas para reflexão. Um dos integrantes manifestou familiaridade com os dois temas geradores, dado ao fato de já ter atuado no ramo crédito. Entendem serem temas atuais, que são bastante discutidos em alguns ramos do cooperativismo e que são questões que precisam ser amadurecidas e fundamentadas.

Internamente no GT4, o grupo dialogou sobre o fato de que os Fundos precisam ser encarados como uma ferramenta de gestão. Consideraram cooperativas em diferentes ramos e o fato de possuírem os seus próprios objetivos, finalidades e metodologias de trabalho cooperativo. No ramo crédito, como o dinheiro é a ferramenta (matéria-prima) para o desenvolvimento da cooperativa, os fundos nos



QUESTÕES GERADORAS

RELATIVO AO TEMA GERADOR 1:

- a) Na opinião do seu grupo, o entendimento de fundo garantidor é extrapolável a outros ramos?
- b) Caso sim, de que maneira a atualização da lei do Cooperativismo poderia abordar essa questão?
- c) Caso não, por quê?

DIANTE DO TEMA GERADOR 2:

- a) Vocês estão de acordo com essa estratégia do ramo crédito?
- b) É possível que essa estratégia seja incluída no marco regulatório geral do Cooperativismo?
- c) Quais seriam as vantagens e desvantagens?

Figura 4. Questões geradoras sobre Fundos.

Fonte: Elaborado pelos autores.

últimos cinco anos têm sido vistos como ferramentas de gestão. Especialmente o Fundo de Reserva, não só para eventuais perdas, mas também como uma possibilidade de circulação do dinheiro e do crédito nas comunidades. A relação dos 70% e 30% referente ao capital, as cooperativas têm olhado isso com bons olhos, porque o Fundo de Reserva por um lado vai dar mais segurança para a cooperativa e para a gestão delas. Por outro lado, os cooperados vão ter mais robustez/solidificação e mais confiança na cooperativa, gerando credibilidade. Com isso, a tendência é a cooperativa crescer tanto em número de cooperados quanto em números financeiros. O GT4 reforçou a ideia de que o Fundo de Reserva é uma fonte economicamente acessível de recurso, porque o capital tem que ser remunerado todo ano e isso tem um custo para a cooperativa: remunerar o capital. O que ocorre é que, contabilmente, todo ano o Fundo é alimentado com a própria movimentação dos cooperados e isso faz com que a cooperativa tenha menos capital para remunerar, onerando menos e fazendo com que ela tenha recursos e possibilidade de girar a economia local.

Em relação ao FGC, o entendimento da discussão gerada mostra que é extrapolável para os demais ramos. Porém, uma parte dos ramos, atualmente, não tem condições de ter um fundo e alimentá-lo de acordo com seus anseios. Assim, é necessário que as cooperativas busquem desenvolver uma gestão mais eficiente



e isso vai contaminando positivamente todas as cooperativas. Garantidamente, faz com que a gestão delas se profissionalize ainda mais. Portanto, as cooperativas que não são do ramo crédito precisam de ajuda e orientação para conseguirem encarar o Fundo de Reserva e o FATES como ferramentas de gestão para, assim, melhorar seus indicadores financeiros. Isso porque, para o grupo, o FATES não é só para ser utilizado apenas na “compra de cadernos e agendas”. É preciso fazer com que as cooperativas entendam que o FATES é uma ferramenta fundamental para o desenvolvimento social, educacional e cultural do cooperado.

Em um primeiro momento, relacionam o Tema Gerador 2 com o que é praticado na Espanha, em Mondragón, no complexo de cooperativas. Eles têm uma ideia bem interessante e, principalmente o ramo crédito, está muito próximo dessa relação da utilização do fundo para determinadas realidades que não seja somente a cobertura de eventuais perdas, mas a circulação do capital e da economia local. Para explicar todas essas questões para à Plenária Geral, o grupo optou por fazer uma relatoria organizando as principais questões em PowerPoint que foi exibido para todos os participantes.

Ao voltar para a Plenária Geral, os representantes do grupo abordaram o Tema Gerador 1: *na opinião do seu grupo, o entendimento de Fundo garantidor é extrapolável a outros ramos? Caso sim, de que maneira a atualização da lei do Cooperativismo poderia abordar essa questão?*

O grupo expôs a respeito de como este Fundo tem sido aplicado ao ramo crédito, que vai além de dar um suporte, uma segurança interessante para essas cooperativas. Então o grupo entende ser válida essa questão do Fundo Garantidor, porque além de trazer uma segurança, tem também credibilidade em relação aos cooperados e sua cooperativa. Ademais, conseguem ver o Fundo extrapolável a outros ramos.

Colocaram também os seguintes questionamentos: *e os fundos obrigatórios? Como trabalhar com esses fundos de forma inteligente e racional?* Porque muitas cooperativas acabam tendo o FATES e o Fundo de Reserva, por exemplo, como uma obrigatoriedade da legislação. Mas, por que não gerenciar esses recursos, de forma a apoiar a gestão da cooperativa?

O grupo entende que a questão legal é complexa e delicada porque envolve obrigatoriedade e, indo além da obrigatoriedade, é preciso trabalhar também a educação. O representante do grupo explica que no ramo de crédito é considera-



do uma vitória quando não é preciso usar o Fundo, apontando para o fato de que o mesmo deve ser entendido como uma ferramenta de suporte, usada somente em casos necessários. Portanto, é aplicável a legislação observando que é preciso ter cautela para não trabalhar apenas a obrigatoriedade e deixar de lado a formação educacional e didática da ferramenta.

No que se refere ao tema Gerador 2: *vocês concordam com essa estratégia do ramo crédito? É possível que essa estratégia seja incluída no marco regulatório geral do Cooperativismo? Quais seriam as vantagens e desvantagens?* O grupo refletiu se estavam em acordo e consideraram interessante porque, ao avaliar que o capital da cooperativa tem uma despesa, visto que é preciso atualizá-lo, o Fundo de Reserva é algo que não é oneroso para a cooperativa e é alimentado anualmente. Destacam que pode ser trabalhado de forma inteligente, não apenas aguardando a liquidação da cooperativa, mas fazendo a circulação da economia local. Mas é possível colocar isso como marco regulatório do Cooperativismo? O grupo retoma a questão de porquê obrigar se o caminho pode ser educacional ou incentivar as cooperativas a entender esse processo ao invés de apenas entender uma questão de legislação. Entendem que existem vantagens em ter isso como uma ferramenta, fazer as cooperativas entenderem como uma ferramenta de gestão, que é possível ter mais condições e suporte para pensar estrategicamente o desenvolvimento da cooperativa. Como desvantagens, o grupo chama atenção para o fato de que se for uma questão obrigatória, explicam que muitas cooperativas só possuem o Fundo de Reserva e o FATES porque o contator exigiu e porque a Lei fala que precisa ter. No entanto, na prática, as cooperativas desconhecem o que pode ser feito com o Fundo de Reserva e para que serve o FATES.

A Plenária Geral complementou e um dos participantes concordou com o grupo no entendimento de que isso deve vir de um processo vertical (de baixo para cima), não ao contrário. Outra questão que os participantes chamaram atenção é que no cooperativismo de crédito, o FGcoop entra como despesa para a cooperativa (e, nesse sentido, deixam claro de que é preciso confirmar este raciocínio) e não como um dinheiro que fica retido. Os Fundos que estão na Lei nº 5.764/71, Fundo de Reserva Legal e FATES são contábeis, não estando, necessariamente, na aplicação de uma conta específica. Acaba que a cooperativa utiliza esses Fundos como um capital de giro, ou qualquer outra coisa. É um capital próprio dela e é alocado onde a cooperativa gostaria de alocá-lo.



Outro participante colocou a reflexão de que não necessariamente o capital social tem que ser rentabilizado, é uma questão de deliberação da Assembleia, ou seja, pode remunerar até 12%. Algo que é visto de forma branda na Lei nº 5.764/71 em relação à aplicação do FATES é uma questão que quase ninguém entende, ou seja, como e de que forma pode se gastá-lo, se está correto ou não. Nos demais ramos, fica no Patrimônio Líquido. No cooperativismo de crédito é uma despesa, então também existe essa diferenciação. Nesse sentido, algo deveria ser detalhado para aprofundar a aplicabilidade do FATES, pode-se dizer que é uma falha da Lei nº 5.764/71.

Uma proposta colocada por um participante para complementar as discussões é a mudança de nomenclatura na Lei para que Fundo de Reserva e Fundo de Assistência Técnica, Educacional e Social (FATES) sejam tratados tal como nas normas contábeis referentes às cooperativas, ou seja, como Reserva de Assistência Técnica, Educacional e Social (Rates) e Reserva Legal. É conexa argumentação do estudioso:

Fundos têm o caráter de temporalidade, sendo disponibilidades ou aplicações financeiras que figuram no Ativo com finalidade específica. Os fundos não possuem movimentação livre e são geralmente encontrados em instituições sem fins econômicos. Todavia, nada impede que uma empresa que vise ao lucro, por exemplo, aplique certos recursos que deverão ser utilizados para a modernização das suas instalações. Nesse caso, as doações financeiras por elas recebidas, vinculadas a compra de um determinado bem, aparecem habitualmente no ativo de suas demonstrações contábeis como Fundos para a consecução de objetivos específicos. Já as reservas financeiras representam partes do Patrimônio Líquido que excedem o capital realizado (CAMARGO, 2017, s.p.).

Muitas discussões nos GTs têm como base o que se faz no ramo crédito, a classificação da Reserva de Assistência Técnica, Educacional e Social no passivo e não no Patrimônio Líquido, o que seria também uma boa contribuição, como ocorre no ramo crédito. O que se faz, muitas vezes, é capitalizar a cooperativa com argumento de que será jogado em uma reserva para prestar assistência técnica, educacional e social e ela fica perdida lá no Patrimônio Líquido como capital próprio desta instituição e, na verdade, não é utilizada. Se ela estiver no passivo, pelo menos



o peso dessa dívida está lá e pode prejudicar os indicadores da cooperativa, o que pode motivar a utilização desse recurso para a sua finalidade fundamental.

3. CAMINHOS E CONTRIBUIÇÕES

A partir dos resultados das reflexões e discussões geradas pela realização do Grupo Focal, podemos apontar que a construção dos caminhos são produtos das experiências compartilhadas pelos atores sociais do Grupo Focal. Para traçar esse caminho é necessário um equilíbrio entre olhar para a imagem fornecida pelos grupos de trabalho como um todo e reconhecer o funcionamento das “vozes” individuais dentro deles, que carregam suas convicções. A partir da análise do discurso dos participantes sobre o tema Representação, foi elaborado um esquema para ilustrar os resultados acerca dessa temática, conforme ilustra a Figura 5. É válido considerar que se comparou os argumentos e suas variações entre o Grupo de Trabalho e a Plenária Geral. Um dos caminhos indicados pelo grupo foi a constituição de um órgão de cúpula que teria o papel da autorregulação. Ele seria composto por um conselho das diferentes entidades de representação, como UNICAFES e OCB elencados pelos participantes. Dessa forma, com cooperativas oriundas de diferentes esferas da sociedade e formada pelos mais diversos atores sociais, a unicidade de representação vem se tornando inviável, visto as diferenças de posicionamentos e estratégias trazidos pelos participantes. Assim, evidencia-se que esse tema deve ser pautado no novo marco regulatório.

Em relação ao cooperativismo de plataforma, o grupo apresentou muitas indagações sobre sua estrutura e funcionamento. A cooperativa deve ter cautela para não reproduzir a precarização do trabalho e ser penalizada por isso. Outro fator evidenciado são as tecnologias e sua inviabilidade de aplicação para pequenos grupos, já que uma das características das *startups* é o seu poder de escala. Dessa maneira, além de uma legislação que forneça segurança jurídica a esses cooperados, é necessário esforços em relação a pesquisas e estudos mais aprofundados sobre cooperativismo de plataforma. Assim, podemos ainda questionar: *democratização dos serviços digitais ou reprodução da exploração do trabalho?* Os principais riscos e questões envolvidas apontados pela discussão estão organizados na Figura 6.

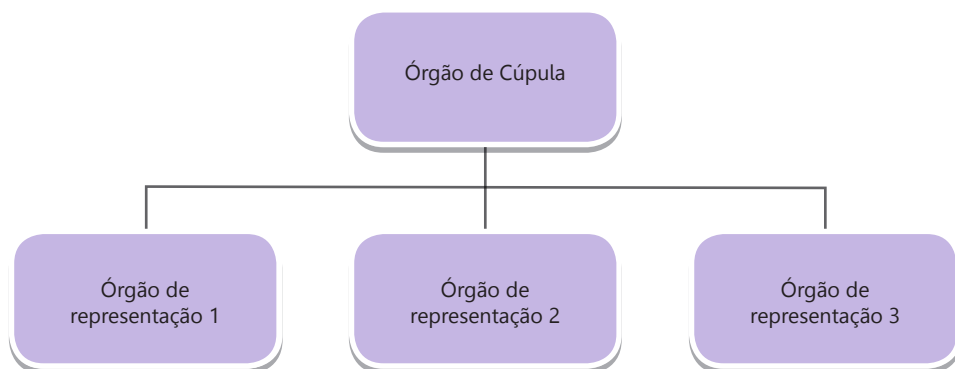


Figura 5. Esquema sobre representação.

Fonte: Elaborado pelos autores.

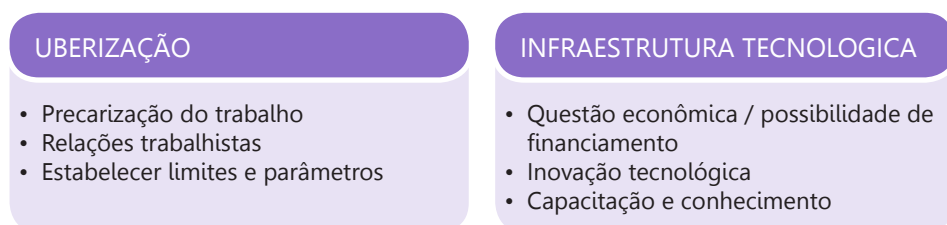


Figura 6. Principais riscos e questões.

Fonte: Elaborado pelos autores.

No que concerne o debate sobre os Fundos, o grupo alegou que é necessária uma perspectiva de as sociedades cooperativas enxergarem os mesmos como ferramentas de gestão, haja vista que são passivos da organização e devem ser pensados estrategicamente para o desenvolvimento da cooperativa. Essa questão já acontece em muitas cooperativas de crédito e deveriam ser externalizadas para os demais ramos. Outro ponto destacado é o acesso de todas as cooperativas ao FGcoop, é uma alternativa interessante de intercooperação. Tal fato traria algumas complexidades técnicas, mas, em contrapartida, exigiria dos conselhos de administração das cooperativas uma gestão mais eficiente de seus recursos. Outra discussão trazida pela Plenária Geral diz respeito à mudança na nomenclatura do termo “Fundos”, conforme mostra a Figura 7.

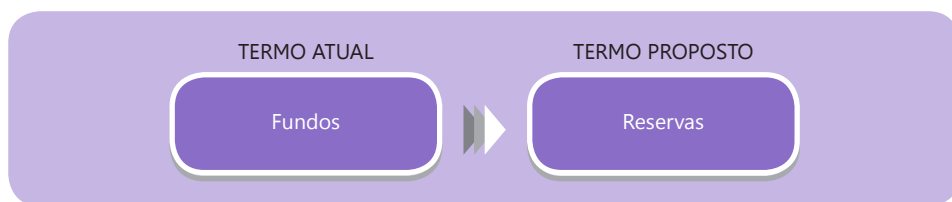


Figura 7. Fundos e reservas.
Fonte: Elaborado pelos autores.

Essa proposta alteraria o termo “Fundos” para “Reservas” e que segundo os participantes se encaixaria melhor sua definição e seu uso por parte da cooperativa. Tal fato supriria uma lacuna de informação sobre a utilização desse recurso, visto que no seu conceito “Fundos” não possuem movimentação livre. Assim, é pertinente um alinhamento entre a legislação cooperativista e as normas da Interpretação Técnica Geral (ITG) para melhor orientação das cooperativas que dispõem das suas particularidades contábeis.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Podemos validar essa experiência como uma oportunidade de aprendizagem e interação de diversos olhares a respeito dos temas tratados. O processo vivencial dos participantes do grupo também pode promover uma identidade coletiva e fornecer um ponto de contato para iniciar mudanças de base.

No que tange ao tema sobre Representação, como um participante destacou, é “tema polêmico e que caberia mais discussões”, é viável criar alternativas para solucionar essas adversidades, exposto no tópico anterior, “Caminhos e Contribuições”, assim como incentivar mais experiências que articulem atores sociais, instituições e pesquisa na busca de consensos. Ademais, os impedimentos jurídicos que as cooperativas enfrentam provenientes da Lei nº 5.764/71 podem ser comuns, porém cabe esforços coletivos e diálogos para buscar alternativas. Reforça-se, ainda, que a intercooperação entre os ramos pode apresentar respostas às questões técnicas como, por exemplo, sobre a temática “Fundos”, em que o



cooperativismo de crédito já realiza práticas de gestão desse recurso. Assim, uma alternativa é externalizar esse entendimento para os outros ramos do cooperativismo.

O tema sobre cooperativas de plataforma, embora se apresente como uma oportunidade para democratização de serviços e novos modelos de negócios, ainda é visto com muita cautela pelos atores sociais participantes do grupo. Esse fato se dá pela preocupação da reprodução de práticas das empresas desse setor, de modo a continuar a concentração de riqueza e poder de decisão. Por fim, é essencial esse tipo de organização ter prescrição legislativa, que garanta a questão dos direitos trabalhistas.

5. REFERÊNCIAS

- CAMARGO, Renata Freitas. **Previsão e entenda também a diferença entre fundo, reserva e provisionamento**. 2017. Disponível em: <https://www.treasy.com.br/blog/provisao-previsao-fundoreserva/#:~:text=Nesse%20caso%2C%20as%20do%C3%A7%C3%B5es%20financeiras,que%20excedem%20o%20capital%20realizado>. Acesso em 10 maio 2021.
- FRANCO, David Silva; FERRAZ, DEISE LUIZA DA SILVA. Uberização do trabalho e acumulação capitalista. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 17, n. SPE, p. 844-856, 2019.
- GEDIEL, José Antonio Peres; DE MELLO, Lawrence Estivalet. Paradoxos da autonomia precária: legislação cooperativista e trabalho. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, v. 61, n. 1, p. 193-218, 2016.
- GROHMANN, Rafael *et al.* Cooperativismo de plataforma e suas contradições: análise de iniciativas da área de comunicação no Platform. Coop. **LIINC em Revista**, v. 14, n. 1, 2018.
- TASSE, Luciana; PEREIRA, Maíra Fajardo Linhares. Cooperativas populares: uma análise crítica da legislação cooperativista com base no direito como integridade. In: TYBUSCH, Jerônimo Siqueira; FREITAS, Juarez; SANCHES, Samyra Haydêe Dal Farra Napolini (orgs). **Congresso Nacional do CONPEDI/UNINOVE** (22.; São Paulo, SP). 2013.



CAPÍTULO 6

Notas sobre a validação do método

Nathália Thaís Cosmo da Silva

Retomo a pergunta que orientou a pesquisa da qual se derivou este livro: de que maneira a pesquisa participativa pode ser utilizada como instrumento de atualização do marco regulatório do cooperativismo? A pesquisa participativa no âmbito deste projeto partiu da combinação de instrumentos de coprodução de conhecimento, como especificado no capítulo 1. Não raro, o marco regulatório cooperativista, objetivamente a Lei 5.764/1971, tende a afetar o cotidiano dos atores sociais que estão imersos no contexto das cooperativas ou do Cooperativismo ou, até mesmo, mantêm relações econômicas, acordos ou parcerias com as cooperativas. Mas não por isso devemos enquadrar tais atores sociais como agentes passivos que são meramente condicionados pela Lei. Tais atores sociais, pelo contrário, são chaves que interpretam e cointerpretam o ordenamento jurídico, disputam nos tribunais e nas esferas locais e regionais de decisão por novos entendimentos de aspectos previstos na Lei e são partícipes de consultas públicas com vistas a sua atualização.

A experiência proporcionada pela realização dos Grupos Focais (GFs) permitiu visualizar que as deliberações nos grupos de trabalho (GTs) caminharam em três diferentes direções. São elas: i) obtenção de consensos com propostas de atualização da Lei (discutido no capítulo 4 e 5, especialmente em relação aos temas de “Governança”, “Digitalização” e “Fundos”); ii) obtenção de consenso desacompanhada de propostas de atualização da Lei (discutido no capítulo 5, notadamente em relação à emergência das cooperativas de plataforma); iii) conflito de visões de mundo em relação à temática (debatido em relação ao



tema de “Representação e Tributação”, cuja contribuição analítica pode ser encontrada nos capítulos 3 e 5).

A Teoria Crítica se constitui como um relevante aporte analítico para apreciarmos as três categorias deliberativas vivenciadas por meio da pesquisa participativa proposta. A referida teoria, nomeadamente chancelada como Escola de Frankfurt, passou por transformações no decorrer de suas gerações. Sobre a primeira geração, cujos representantes são Adorno e Horkheimer, se evidencia a necessidade de emancipação diante da dominação vigente, na qual se defende que “o processo de esclarecimento, que é inseparável do projeto moderno de uma forma de vida emancipada, converteu-se na sua própria destruição” (HONNETH, p. 12, 2003).

Assim, a questão central defendida pelos estudiosos da primeira geração é a de que a escolha da razão instrumental como única forma de racionalidade no capitalismo tende a minimizar as possibilidades de emancipação. Como expoente da segunda geração, Habermas apresentou a necessidade de estabelecer freios na racionalidade instrumental. É a teoria ética discursiva de Habermas que permite, enfim, superar a polêmica da neutralidade científica radicalizada por Adorno, resgatando os espaços de liberdade do indivíduo, dos grupos e das instituições especializadas com vistas à emancipação da humanidade via razão comunicativa (FREITAG, 2002).

Sob a ótica da Freitag (2002), a ética discursiva foi apresentada por Habermas como capaz de produzir esse efeito conjunto que desembocaria na linguagem como denominador comum, permitindo integrar todas essas perspectivas. A linguagem é para Habermas o meio pelo qual se daria a interpenetração do mundo sistêmico (que corresponde à ação instrumental) e o mundo vivido (que se refere à ação comunicativa). Sem negar a validade e a necessidade da ação instrumental que assegura a reprodução material e institucional da vida, Habermas sustenta que a ação comunicativa é maior que a ação instrumental (FREITAG, 2002). Não raro, no entanto, Habermas recebeu críticas no sentido de que nem todos os problemas vivenciados no mundo sistêmico e da vida podem ser resolvidos pela lógica simplista do diálogo e consenso.

Estabelecendo a terceira geração da Teoria Crítica, Honneth (2003) apontou oportunidades de melhora em relação à distinção que Habermas empreendeu entre sistema e mundo da vida como resposta lógica do acordo, do entendimento,



da cooperação, de modo que “assim como Habermas apresentou sua teoria como solução para as aporias que detectou em Horkheimer e Adorno, Honneth tentou mostrar que a solução de Habermas para essas aporias se fez ao preço de novos problemas” (HONNETH, 2003, p. 10). Na visão de Honneth (2003), Habermas limitou-se a alargar o conceito de racionalidade e ação social, apresentando um déficit sociológico à Teoria Crítica ao conceber a sociedade a partir de dois polos, que são a concepção de sociedade posta entre estruturas econômicas dominantes e imperativas e a socialização do indivíduo, sem, no entanto, considerar a ação social como necessário mediador.

Sob a perspectiva de Honneth, o tom da análise que Habermas propôs à Teoria Crítica foi incapaz de ponderar como o próprio sistema e sua lógica instrumental é decorrência de constantes conflitos sociais. A proposta de Honneth (2003), por sua vez, diz respeito ao estabelecimento de uma nova gramática moral, a luta pelo reconhecimento, que rechaça a lógica do acordo preconizada por Habermas e insere na centralidade do debate a questão do conflito. Esses confrontos podem se originar de uma experiência de desrespeito social e de um ataque à identidade pessoal ou coletiva e se mostram, sobretudo, capazes de suscitar uma ação que busque restabelecer relações de reconhecimento mútuo ou precisamente desenvolvê-los em um nível educativo superior.

Os indivíduos e grupos só podem ser percebidos e desenvolver suas identidades quando elas forem reconhecidas pelas relações entre os sujeitos não coisificados intersubjetivamente nas relações sociais, nas práticas e instituições de uma sociedade (HONNETH, 2003). A questão fundamental que diferencia a perspectiva do estudioso em relação aos seus antecessores é que a experiência de desrespeito e do rebaixamento pode gerar de mobilização interna na sociedade, pois levaria a experiência da consciência de si, posteriormente do autorrespeito e finalmente do engajamento. Do engajamento se derivaria a ampliação da relação de reconhecimento jurídico e na práxis social resultante da união de esforços para o enriquecimento da sociedade.

Valer-se dos pressupostos da terceira geração da Teoria Crítica à realidade mediada pela pesquisa participativa é especialmente salutar no sentido de entender o papel dos consensos e conflitos derivados dos grupos de trabalho. Os consensos revelaram amadurecimento conceitual e prático sobre os temas propostos, pavimentando propostas concretas de atualização da Lei e de pesquisas futuras.



No entanto, os conflitos de visões de mundo que também surgiram nos grupos de trabalho e nos momentos de plenária não devem ser vistos como um desalento à pesquisa participativa. Pelo contrário, tais conflitos são, precisamente, um terreno fértil para a prática social nas redes sociais do Cooperativismo, pois revelam a necessidade de estabelecer ações promotoras de relações de reconhecimento de grupos ou coletivos que ainda se encontram escassamente amparados ou apoiados pelo ordenamento jurídico.

Em última instância, o conflito também pode ser apreciado como uma oportunidade de aprendizagem social, propiciando, sobretudo, que os atores sociais em interação por meio dos Grupos Focais conheçam as visões de mundo, as necessidades e as intenções por detrás das petições dos demais. Por isso, a vivência do conflito oportunizada pela plenária representa uma possibilidade real de desenvolver o reconhecimento mútuo e de desenvolvê-los, como Honneth (2003) preconiza, em um nível educativo superior.

Ao apresentar os resultados parciais do presente projeto no seminário de avaliação parcial¹ da Chamada 007 CNPq/SESCOOP, fui questionada sobre qual seria a vantagem da realização da pesquisa participativa, tendo em vista a existência do instrumento da consulta pública que, segundo o Ministério da Justiça (s/d), consiste em um processo pelo qual a Administração submete um projeto de lei, de decreto ou mesmo um pacote de medidas, à manifestação de qualquer cidadão. De antemão, destaco que a pesquisa participativa, com o objetivo de que as demandas dos atores sociais relacionados ao cooperativismo sejam fontes de informação para o processo de formulação de políticas para o setor, em momento algum almejou excluir ou minimizar a relevância de outros instrumentos participativos de atualização do ordenamento jurídico ou de políticas públicas.

Por outro lado, diante das escassas evidências de que as consultas públicas se traduzam em reais possibilidades de tomada de decisão baseadas na influência cidadã (KAEHNE; TAYLOR, 2016; VAN DAMME; BRANS, 2012), estudos como de Fernandes-Jesus, Seixas, Carvalho (2019) apontam caminhos de superação do caráter excessivamente *top-down* do procedimento da consulta pública (HENDRY *et al.*, 2004; MARTIN, 2007). Os gargalos da consulta pública, tal como empregada

¹ O Seminário de Avaliação da Chamada CNPq/ Sescoop se deu de forma remota entre os dias 17 a 21 de maio de 2021.



no contexto português, são o formato que exclui pessoas sem letramento, bem como a inexistência de debate ou deliberação e estratégia de informação (e respectiva cobertura mediática) conduzida pelo governo previamente às consultas (FERNANDES-JESUS; SEIXAS; CARVALHO; 2019). Para ir além da mera formalidade, essas autoras rechaçam o desenho do procedimento de escuta pública com “tamanho e formato único”, defendendo a consulta de opiniões mediada por questionários/entrevista, por telefone ou *online*, petições e referendos populares a fim de considerar as variáveis contextuais e dimensões específicas do projeto em consulta pública.

Com as evidências do estudo de Fernandes-Jesus, Seixas, Carvalho (2019) em mãos, pode-se defender ainda com maior contundência que a pesquisa participativa pode ser um poderoso instrumento que, utilizado de forma complementar, poderá qualificar os procedimentos formais ou informais de consulta pública. Sobre os processos informais, é conexo remarcar a crescente popularidade de iniciativas digitais voltadas a gerar algum tipo de aproximação entre cidadãos e representantes políticos, impulsionadas por uma pluralidade de agentes para além do Estado, como também pelas organizações civis, partidos, empresas e indivíduos (MENDONÇA; AMARAL, 2014).

As vantagens do desenho aqui proposto de construção participativa no âmbito do ordenamento jurídico do Cooperativismo, por outro lado, encontram o seu sentido profundo quando considerada a natureza interativa da pesquisa. A pesquisa participativa permite ir além da mera escuta das propostas. É pela e na interação que são coproduzidas as propostas de atualização da Lei. Além disso, por meio da interação, é possível acessar os conflitos que são tensões que operam nas redes sociais do Cooperativismo no Brasil. Sobre os temas conflituos, o estudo de Mendonça e Amaral (2014), analisando uma consulta pública *online* sobre uma reforma política promovida em 2011 pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais, demonstrou que os cidadãos partícipes da consulta tendem a prover mais justificativas em debates mais controversos. No entanto, tendem a dialogar menos nesses casos. Em outra direção, a vivência nos Grupos Focais desenvolvidos no escopo da presente pesquisa demonstrou ser um espaço pacífico de respeito à pluralidade de pontos de vista, com um intenso e respeitoso diálogo mesmo nos casos em que não foi obtido consenso.

Por esta razão, os atores sociais da pesquisa participativa são reconhecidos para utilizar a gramática da Teoria Crítica como sujeitos da ação política à



medida que são atores chave que respondem e convidam a reinterpretar o marco regulatório. Deve-se atentar, no entanto, que nem sempre os atores identificados pelo método “bola de neve” são as pessoas que tem influência ou poder para propor ou interferir de forma concreta no processo de atualização do marco regulatório. Há de se reconhecer o desequilíbrio de poder entre participantes da pesquisa diante de atores políticos institucionalizados em cargos de alto escalão ou até mesmo dos *lobbyings* de determinados grupos.

É conexo assinalar que a existência de relações igualitárias de poder, confiança, respeito, transparência e abertura são fatores capazes de assegurar processos de consulta pública realmente relevantes (FERNANDES-JESUS; SEIXAS; CARVALHO, 2019). Isso deve ser reconhecido como uma limitação da capacidade tanto da pesquisa participativa como das consultas públicas de pavimentar, com igualdade de poder, processos de mudança e/ou melhorias nas políticas públicas.

Por outro lado, tal limitação não deve ser considerada uma desmotivação ao percorrer essa trajetória metodológica da pesquisa participativa. Depois da realização do Grupo Focal, enviamos o formulário encaminhado pelo *Google Docs* com o objetivo de pesquisa sobre as aprendizagens derivadas do Grupo Focal, com o total de 18 respondentes. De 22 participantes dos GTs do Grupo Focal, 12 responderam à pesquisa sobre as aprendizagens derivadas do Grupo Focal, perfazendo 54,55% de resposta em relação ao público total. Todos os moderadores voluntários (6) responderam. Dos respondentes, 17 consideram que a experiência no grupo focal contribuiu com a sua atuação profissional, perfazendo um total de 94,44%. Esses participantes elencaram até três aprendizagens que se derivaram da sua vivência no Grupo Focal, conforme pode ser observado na Figura 1. Ao organizarmos essas aprendizagens por categorias afins, observamos que o Grupo Focal foi uma oportunidade de construir aprendizagens sobre: metodologia participativa e aprendizagem coletiva; atualização e ampliação de conhecimentos sobre os desafios hodiernos no âmbito do cooperativismo; representação; ato cooperativo; fundos; cooperativas de plataforma digital; governança; acesso e respeito à pluralidade de pontos de vista; moderação.

Além das vantagens relacionadas à aprendizagem social, a realização da pesquisa participativa permitiu, no formato remoto, uma redução substancial de custos de realização dos GFs. Estudos ao longo dos anos apontam como desvantagem de realização dos GFs o fato de que exigem trabalho intensivo, consomem

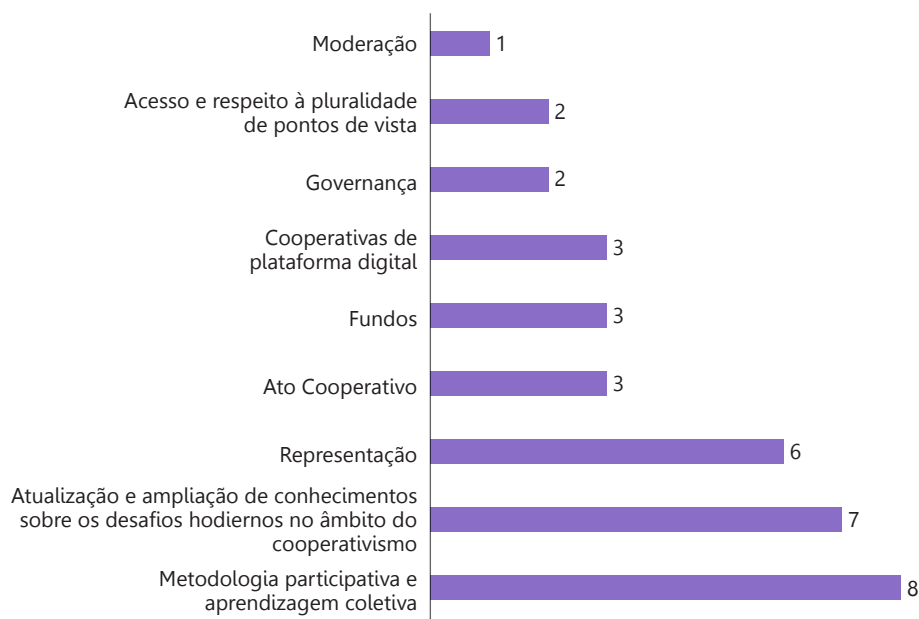


Figura 1. Aprendizagens derivadas da participação no grupo focal organizadas por categorias afins.

Fonte: Dados da pesquisa, 2021.

muito tempo e costumam ser caros quando comparados às entrevistas e questionários (MERTON, 1987; LAM *et al.*, 2008; HAGIU; WRIGHT, 2020). De fato foi previsto, no plano de trabalho original, gastos de diárias, deslocamento e custos de realização do Grupo Focal em sua proposta presencial. Com o formato *online* e organização em grupos de trabalho e plenária, o custo de sua operacionalização caiu drasticamente. Em nosso caso, a mediação foi voluntária e não remunerada. A sistematização e análise foi realizada pela equipe de pesquisadores do projeto.

Ao ser replicado o GF *online*, os custos devem se resumir aos recursos humanos, prescindindo dos custos de deslocamentos ou diárias. Desmitificando uma histórica desvantagem do método, os GFs, em seu formato remoto, se reconfiguram como uma proposição metodológicas de menor custo financeiro para incrementar processos de pesquisa e fortalecimento de práticas sociais no Cooperativismo voltadas ao fortalecimento da vivência democrática por meio da ampliação da cultura da participação, tão cara no cooperativismo.



No marco da pesquisa interacionista (HOLSTEIN; GUBRIUM, 2016) ou pesquisa responsável (OWEN; MACNAGHTEN; STILGOE, 2012), foi possível aproveitar melhor as contribuições dos participantes e dos pesquisadores em relação aos dados da pesquisa. Por isso, como fator de inovação no procedimento metodológico, é destaque a contribuição dos participantes não só no momento da coleta os dados, mas também para analisá-los e na coprodução de propostas de atualização do marco regulatório em um regime de corresponsabilidade, como ocorreu nos GFs.

O processo de aprendizagem social, mediado pela vivência nos GFs, apesar de colaborar com o exercício no respeito à pluralidade de pontos de vista, tampouco está imune a críticas ou, como é o caso, de uma autocrítica. É relevante destacar que dentre as respostas obtidas via formulário *online*, um participante sinalizou que aprendeu bastante no GF, mas não se sentia com conhecimento suficiente para ter uma participação mais efetiva em seu GT. Tal relato propicia a reflexão de que o capital cultural², bem como os recursos informacionais relacionados a área do Cooperativismo, não se encontram distribuídos de forma equânime entre as diferentes regiões do Brasil (tema discutido no capítulo 1) nem na totalidade dos ramos do Cooperativismo. Como oportunidade de minimização da desigualdade de recursos informacionais sobre as temáticas, podem ser bem-vindas sessões formativas e preparatórias para a realização do Grupo Focal propriamente dito. Essas sessões poderiam qualificar a participação destes atores sociais.

Os resultados, em última instância, marcam que o processo da pesquisa participativa pode ter um papel determinante para identificar lacunas e hiatos que possam ser atualizados ou ressignificados no âmbito do marco regulatório do cooperativismo. Os atores sociais, ao participarem de processos de discussão sobre a formulação de marcos regulatórios e políticas públicas, passam por um processo de empoderamento e esclarecimento sobre a possibilidade de coparticipação e cogestão junto aos governos no desenvolvimento de suas ações e estratégias.

² Ao utilizar o termo, me alinho à perspectiva conceitual de Bourdieu (1987) no sentido de que existem diferentes tipos poderes sociais fundamentais, a exemplo do capital econômico, cultural e social. Estes capitais estariam correlacionados. É trivial ressaltar que ao cunhar o conceito, Bourdieu não postulava, de maneira nenhuma, que existam culturas superior à outras. Seu objetivo, como assevera Cunha (2007, p.505), é de que “os valores tácitos atribuídos por certos grupos em posição dominante numa dada configuração social é que fazem dela a cultura legítima”.



A vivência envolvendo os procedimentos participativos, ao se configurarem como espaços de construção de consenso e vivência de conflitos, pode ter forte sinergia com o aprimoramento da gestão democrática dos membros, um princípio basilar do Cooperativismo. O percurso trilhado representa um avanço no saber fazer para a devida ampliação dos mecanismos de intervenção da sociedade civil em todas as etapas do ciclo das políticas públicas, especialmente em sua formulação.

Devido ao ganho de aprendizagem observado na validação do método, a replicação ou adaptação dele pode ser inserida na pauta da educação cooperativista, nos mais diversos contextos das cooperativas distribuídas nas regiões brasileiras, de modo a incentivar àqueles que influenciam e são influenciados pelo cooperativismo, nas mais diferentes escalas de decisão, a manejarem o aparato regulatório que lhes diz respeito.

REFERÊNCIAS

- BOURDIEU, Pierre Félix. What makes a social class? On the theoretical and practical existence of groups. **Berkeley Journal** 01, Sociology, n. 32, p. 1-49, 1987.
- CUNHA, Maria Amália de Almeida. O conceito “capital cultural” em Pierre Bourdieu e a herança etnográfica. **Perspectiva**, v. 25, n. 2, p. 503-524, 2007.
- FERNANDES-JESUS, Maria; SEIXAS, Eunice Castro; CARVALHO, Anabela. Beyond the hindrances: experiences of public consultations and the possibility of ethics and relevance in participation. **Comunicação e sociedade**, n. 36, p. 57-80, 2019.
- FREITAG, Bárbara. **Itinerário de Antígona: a questão da moralidade**. São Paulo: Papirus, 2002.
- HAGIU, Andrei; WRIGHT, Julian. When data creates competitive advantage. **Harvard Business Review**, v. 98, n. 1, p. 94-101, 2020.
- HENDRY, Judith *et al.* Decide, announce, defend: turning the NEPA process into an advocacy tool rather than a decision-making tool. **Communication and public participation in environmental decision-making**, p. 99-112, 2004.



- HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. São Paulo, Editora 34, 2003.
- HOLSTEIN, James A.; GUBRIUM, Jaber F. Narrative practice and the active interview. In: **Qualitative research**, Los Angeles: Editora Sage Los Angeles: London: NewDehli: Singapore: Washington DC: Melbourne, p. 54- 65, 2016.
- KAEHNE, Axel; TAYLOR, Helen. Do public consultations work? The case of the Social Services and Well-being (Wales) Bill. **Public Policy and Administration**, v. 31, n. 1, p. 80-99, 2016.
- LAM, T. P. *et al.* The use of focus group interviews in Asian medical education evaluative research. **Medical education**, v. 35, n. 5, p. 510-513, 2001.
- MARTIN, Terri. Muting the voice of the local in the age of the global: how communication practices compromised public participation in India's Allain Dunhangan environmental impact assessment. **Environmental Communication**, v. 1, n. 2, p. 171-193, 2007.
- MENDONÇA, Ricardo Fabrino; AMARAL, Ernesto Friedrich de Lima. Deliberação online em consultas públicas? O caso da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 22, n. 49, p. 177-203, 2014.
- MERTON, Robert King. The focussed interview and focus groups: Continuities and discontinuities. **The Public opinion quarterly**, v. 51, n. 4, p. 550-566, 1987.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Consultas e audiências públicas**. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/Acesso/participacao-social/participacao-social>. Acesso em: 02 jun. 2021.
- OWEN, Richard; MACNAGHTEN, Phil; STILGOE, Jack. Responsible research and innovation: From science in society to science for society, with society. **Science and public policy**, v. 39, n. 6, p. 751-760, 2012.
- VAN DAMME, Jan.; BRANS, Marleen. Managing public consultation: a conceptual framework and empirical findings from Belgian case studies. **Public Administration**, v. 90, n. 4, p. 1047-1066, 2012.



ÍNDICE REMISSIVO

COVID-19: 3, 10, 28, 29, 33, 39, 101.

Cultura cooperativista: 4, 85.

Democracia: 18-19, 66, 72, 84-85, 98.

Ética: 9, 35, 39, 48, 130.

Legislação: 4, 21, 43, 60, 66, 71, 75-78, 85-86, 101, 108, 112, 116, 122-127.

Código Civil de 2002: 17, 66, 75, 76, 78.

Código de Defesa do Consumidor: 43, 75, 77, 87.

Constituição Federal de 1988: 17-21, 43, 66, 72-78, 83-87, 111-113.

Lei complementar nº 130/2019: 17, 40, 42, 76, 92-93, 95, 99, 116, 120,

Lei complementar (ainda não editada): 43, 68, 71, 73-74, 77-78, 80, 85-86.

Lei federal nº 5.764/71: 17-18, 22, 28, 40-43, 48, 55, 77, 79, 91-95, 101, 108, 110, 111-119, 123-124, 127

Lei federal nº 14.034/2020: 18, 28, 40, 95, 101.

Metodologia participativa: 3, 134-135.

Entrevistas: 3, 9, 26-38, 40-43, 47, 51, 74, 77, 91, 95, 107-110, 115, 135.

Grupo Focal: 10, 30, 35-37, 40-43, 77-81, 85, 109-110, 115, 125, 134-136.

Pesquisa qualitativa: 23-24, 26, 38, 48.

OCB: 41, 52, 61, 76, 78-79, 81, 107, 113-114, 125.

Participação: 6, 9, 18-19, 21, 27-30, 34-36, 40, 48-49, 63, 66, 69, 70-71, 81, 84, 86, 88, 90, 95, 95, 101, 103, 116, 135-136.

Poder Judiciário: 43, 68, 74-75, 77-78, 86.

Supremo Tribunal Federal: 75, 79, 86.

Superior Tribunal de Justiça: 74-75.

Políticas públicas: 5-7, 18-28, 48, 59-60, 67, 69, 83-85, 91, 107, 132, 134, 136-137.

Janela política: 48, 65, 67, 69, 83.

Princípios do cooperativismo: 20, 75.

SESCOOP: 9, 17, 27, 30, 92, 115, 132.

Tecnologia: 3, 52-53, 96, 101-102, 104, 116-117, 119, 125

Teoria Crítica: 130-133.

Uberização: 41, 108, 115-118, 126,

UNICAFES: 52, 114-115, 125.



Luiz

Ismael Pereira

Professor no Departamento de Direito e Docente Permanente no Programa de Pós-Graduação em Administração, na Universidade Federal de Viçosa/MG. Estágio de Pós-Doutorado realizado no Programa de Pós-Graduação em Difusão do Conhecimento da UFBA/UNEB. Líder do Grupo de Pesquisa Direito e políticas na América Latina – DIPAL. Membro do GT CLACSO (2019-2022) Crítica Jurídica y Conflictos Sociopolíticos e do Núcleo Interdisciplinar de Estudos de Gênero – NIEG/UFV.



Murilo

Sena Baiero

Discente de Cooperativismo na Universidade Federal de Viçosa (2016). Foi bolsista no Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica 2017-2019 (PIBIC/CNPq). Atua como estagiário no Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo do estado do Rio de Janeiro (2020-2021). Participação como bolsista nesse projeto e depois de modo voluntário (2019-2020).

De que maneira a pesquisa participativa pode ser utilizada como instrumento de atualização do marco teórico do cooperativismo? Este livro apresenta elementos chaves que conduzem direcionamentos em direção a uma refutação para tal questionamento. A partir da ciência propositiva, organiza argumentações imprescindíveis para a atualização do marco regulatório do cooperativismo brasileiro, direcionando esforços e contribuições por intermédio da construção



participativa. A obra perpassa por esferas de extrema relevância que abrangem não somente as cooperativas, mas também um público amplo que se interessa pela área. É sabido que a Lei n.º 5.764/71 carece de um debate maduro e responsável exigido pelo atual cenário de inserção do cooperativismo. Essa construção representa uma oportunidade de agregar esforços aos avanços na trajetória de desenvolvimento do cooperativismo no país, já que versa sobre temas envoltos nos desafios relacionados à tributação,

estrutura de governança e o debate de representação. Para além dessas abordagens, inova ao possibilitar maior discernimento de aspectos que abrangem as cooperativas de plataforma e as discussões relativas aos fundos. Aqueles interessados em se debruçar sobre questões atinentes à discussão tributária irão se deparar com proposições que versam sobre o ato cooperativo, em especial o entendimento sobre distinções que poderiam ser consideradas em uma futura atualização da legislação vigente. Para além disso, os trabalhos dos autores possibilitam uma reflexão sobre a distribuição de poder e de responsabilidade, tencionando o gerenciamento estratégico da cooperativa, posicionando o negócio de forma competitiva no mercado, com respaldo em experiências bem sucedidas de governança.

Poliana Oliveira Cardoso

Doutora em Extensão Rural pela
Universidade Federal de Viçosa

Roseni Aparecida de Moura

Doutora em Extensão Rural e professora do
curso de Tecnólogo em Gestão de Cooperativas,
da Universidade Federal do Tocantins.