

## Agenda-Setting e o Novo Marco Regulatório do Cooperativismo Agenda-Setting and the New Regulatory Framework of Cooperativism

Submetido(submitted): 19/07/2017

Parecer(revised): 10/09/2017

Aceito(accepted): 18/09/2017

Giselle Borges Alves\*

### Resumo

**Propósito** – O artigo possui a finalidade de identificar e analisar as dificuldades enfrentadas na inclusão do novo marco regulatório para o cooperativismo na agenda governamental. O cooperativismo, enquanto modelo de realização de atividades econômicas com enfoque no desenvolvimento social e sustentável, atualmente precisa do estabelecimento de uma regulação adequada as demandas de mercado e que permita realizar efetivamente o fomento estatuído pela Constituição Federal de 1988.

**Metodologia/abordagem/design** – Nesta perspectiva, a partir da utilização do método de raciocínio dedutivo e das técnicas de pesquisas bibliográfica e documental, este estudo procura identificar as dificuldades de inclusão da pauta cooperativa na agenda de prioridades governamentais, a partir da análise da atuação da Frente Parlamentar do Cooperativismo para o enfrentamento e aquisição das bases políticas nos poderes Executivo e Legislativo.

**Resultados** – A montagem da agenda de prioridades governamentais não é um processo automático, requer atuação ativa e constante dos atores interessados, estruturada em um discurso simples e direto, pois quanto maior a complexidade do problema, maior a tendência a ramificação dos debates. O cooperativismo, em si, apresenta-se complexo em razão da variedade de ramos que possui. Aprovar uma pauta normativa de interesse geral do cooperativismo que agregue todas as reivindicações e garanta a segurança jurídica esperada, requer que o clamor venha das ruas, das pautas dos movimentos sociais mais amplos, pois apenas o *lobby* institucional não é suficiente. Assim, a divulgação, conscientização e educação para o cooperativismo, poderá possibilitar a implementação da pauta cooperativa de forma efetiva no Parlamento brasileiro.

Palavras-chave: cooperativismo, legislação, *agenda-setting*, *advocacy*, política pública.

### Abstract

**Purpose** – The article aims to identify and analyze the difficulties faced in the inclusion of the new regulatory framework for cooperativism in the governmental agenda. Cooperativism, as a model of economic activities with a focus on social and sustainable development, nowadays needs adequate regulation to the market demands and that effectively allows for the promotion established by the Federal Constitution of 1988.

---

\*Graduada em Direito pelo Instituto de Ensino Superior Cenecista. Pós-graduação Lato Sensu em Direito Processual Civil pela Universidade Anhanguera Uniderp (Campo Grande/MS) em parceria com o Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP). Advogada inscrita na OAB/MG. Professora no curso de Direito da Faculdade CNEC Unai (Unai-MG). Gestora Ambiental na Superintendência Regional de Meio Ambiente Noroeste de Minas Gerais (SUPRAM/SISEMA). E-mail: [2021.giselleborges@cneec.br](mailto:2021.giselleborges@cneec.br).

**Methodology/approach/design** – *In this perspective, based on the use of the deductive reasoning method and the bibliographical and documentary research techniques, this study seeks to identify the difficulties of including the cooperative agenda in the agenda of governmental priorities, based on the analysis of the work of the Parliamentary Front of Cooperativism to the confrontation and acquisition of the political bases in the national Executive and Legislative powers*

**Findings** – *The assembly of the agenda of governmental priorities is not an automatic process, it requires active and constant action of the interested actors, structured in a simple and direct discourse, because the greater the complexity of the problem, the greater the tendency to ramify the debates. Cooperativism is complex because of the variety of branches it possesses. To approve a normative agenda of general interest of the cooperative that adds all the demands and guarantees the expected juridical security, demands that the clamor comes from the streets, of the social movements of the broader ones, because only the institutional lobby is not enough. Thus, the dissemination, awareness and education for cooperativism, may enable the implementation of the cooperative agenda effectively in the Brazilian Parliament.*

*Keywords: cooperativism, legislation, agenda-setting, advocacy, public policy.*

## **Introdução**

A lei geral do cooperativismo (Lei nº 5.764), datada de 1971, apesar de conter os princípios básicos do movimento, atualmente, dado ao avanço nas formas de desenvolvimento das atividades econômicas e na própria estruturação dos mercados, precisa de adequações capazes de colocar as sociedades cooperativas em condição de competitividade e priorizando o desenvolvimento do setor neste novo século.

Entretanto, as dificuldades em torno do melhor regramento são evidentes, diante da necessidade de trazer um novo marco regulatório que permita o pleno desenvolvimento e a realização dos objetivos constitucionais de fomento às cooperativas e, ao mesmo tempo, não realizar um rompimento total com a ordem estabelecida e garantir a abrangência necessária, diante das próprias dificuldades que o segmento cooperativista enfrenta para sua sobrevivência.

Enfim, os desafios são evidentes, pois regular as atividades cooperativistas de forma priorizar os princípios deste movimento e com atenção às suas peculiaridades, mas com vistas a possibilitar crescimento e competitividade do segmento dentro do mercado, não é tarefa simples, dentro de um arcabouço de várias peculiaridades inerentes às diversas formas de cooperativas existentes, com atividades, inclusive, muito diferenciadas. Assim, a realização do enfrentamento e aquisição das bases políticas dentro dos Poderes Executivo e Legislativo, foi um

dos focos do Sistema OCB<sup>1</sup>, para viabilizar o aprofundamento do debate sobre regulação eficiente ao setor cooperativista dentro do Parlamento brasileiro.

Em 1986 foi instalada pela primeira vez a Frente Parlamentar do Cooperativismo (Frecoop) no âmbito do Congresso Nacional com a missão de possibilitar o diálogo e a inclusão dos problemas do setor dentro das pautas do Legislativo nacional, impedindo inclusive a aprovação de projetos contrários aos interesses do movimento (SISTEMA OCB, 2013). Atualmente, entre os mais de quarenta projetos de lei que tramitam no Congresso e que são de interesse direto ou indireto do setor cooperativo, a principal pauta das reuniões da OCB com os parlamentares está direcionada em torno das discussões sobre o novo marco regulatório para o cooperativismo nacional, bem como também à ausência de norma que possibilite o adequado tratamento tributário do setor, conforme determina a Constituição Federal.

Este estudo se limita ao primeiro tema em discussão, o novo marco regulatório do cooperativismo, discussão que não é recente dentro do Congresso Nacional. Para tanto foi adotado o método de raciocínio dedutivo, com utilização da técnica de pesquisa bibliográfica e documental através da análise de livros e artigos jurídicos e econômicos, da legislação e documentos institucionais provenientes das entidades representativas do setor e governamentais. Também foi utilizada como fonte de pesquisa a análise de notícias veiculadas pelo Sistema OCB tanto no site principal como em blog mantido pela entidade para divulgar os trabalhos dos parlamentares, bem como a análise do percurso de proposições legislativas que ao longo dos últimos vinte anos tramitaram perante o Congresso Nacional, nas duas Casas.

A questão de pesquisa que norteia esse ensaio é, justamente, a tentativa de encontrar quais foram – ou ainda são – as dificuldades para inclusão do novo marco regulatório do cooperativismo dentro da agenda de prioridades do governo, uma vez que uma legislação mais favorável e que atenda aos anseios do movimento é fundamental para o desenvolvimento do setor.

## 1. Cooperativismo, Desenvolvimento e Representatividade

O cooperativismo, como marca de um modelo de desenvolvimento humano com características sustentáveis, é apresentado como um exemplo alternativo e possível de realização de atividades econômicas dentro do ambiente capitalista, mas sem a exploração eminentemente lucrativa das forças de trabalho.

---

<sup>1</sup>O Sistema OCB é composto pela Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) que realiza a representação política institucional, a Confederação Nacional das Cooperativas (CENCOOP) que exerce representação sindical e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP) que tem como função a promoção da cultura cooperativista e do aperfeiçoamento da gestão (SISTEMA OCB, 2016).

O primado sob o qual está erigido – onde o trabalho se sobrepõe ao capital – faz com que o modelo cooperativista, seja um pilar para o desenvolvimento social e econômico equilibrado, pois edificado em bases democráticas de gestão e com amplo cuidado com as comunidades onde desenvolvem suas atividades.

A importância das sociedades cooperativas é sentida em grande frente pelo Estado, pois além de propiciar desenvolvimento social comunitário, as cooperativas contribuem significativamente para o produto interno bruto nacional, bem como para a geração de emprego e renda de forma direta e indireta em diversos setores, inclusive, não vinculados ao cooperativismo<sup>2</sup>. Segundo dados da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), em 2015, o país possuía 6.582 cooperativas atuando em 13 ramos diversos<sup>3</sup>, com 12.706.173 associados, gerando também 306.995 empregos diretos e formais. Ainda de acordo com a OCB, se ao número de associados forem somadas as famílias dos cooperados, a estimativa é que o movimento agregue mais de 51 milhões de pessoas, o que, segundo a entidade, corrobora a importância do cooperativismo como mecanismo de inclusão social no Brasil (SISTEMA OCB, 2016).

Enquanto modelo de economia solidária, as cooperativas também são responsáveis pela diminuição da pobreza e favorecimento da produção de renda para quem normalmente estaria apartado do mercado de trabalho, rompendo com a ordem vigente e eminentemente lucrativa do capitalismo liberal, o que na visão de Paul Singer se sobressai como “luta emancipatória” e possibilita geração de renda para classes menos favorecidas (SINGER, 2002, p. 21-22).

Entretanto, mesmo como possibilidade de aliar desenvolvimento humano, social e econômico, o cooperativismo – que vai muito além de ser apenas uma espécie societária, mas se perfaz em um movimento vivo –, tem encontrado dificuldade na consecução de pautas específicas, principalmente aquelas relacionadas aos principais problemas enfrentados pelo cooperativismo na atualidade<sup>4</sup>, mesmo diante das representações políticas, setoriais e sociais que possui.

---

<sup>2</sup>O Cooperativismo se revela com importância de Estado – o que vai além de uma simples opção de governo –, uma vez que o constituinte originário inseriu em diversos dispositivos da Constituição Federal de 1988, uma especial atenção para o desenvolvimento de atividades econômicas em regime cooperativo, com vistas ao incentivo a criação e pleno desenvolvimento.

<sup>3</sup>O cooperativismo atua em treze ramos: saúde, trabalho, transporte, agropecuário, turismo e lazer, especial, consumo, produção, mineral, educacional, infraestrutura, habitacional e crédito.

<sup>4</sup>Leite (2013, p.87) destaca que entre os problemas enfrentados pelo setor que acabam por “macular o cooperativismo no Brasil” estão e podem ser delineados junto com eles, suas possíveis soluções, tendo, portanto, entre outros, “a necessidade de uma legislação atual e compatível com a nova realidade do setor; o fortalecimento e atribuições concretas para o órgão representativo do setor; a solução de continuidade de programas iniciados em

O cooperativismo é um movimento que possui estrutura representativa tanto em âmbito nacional como internacional. Presente atualmente em mais de 96 países, gera 250 milhões de empregos e possui cerca de 1 bilhão de pessoas alcançadas, sendo que uma em cada sete pessoas no mundo é associada a uma cooperativa (SISTEMA OCB, 2016). Para viabilizar os interesses do movimento em âmbito internacional, mantendo as bases seculares insculpidas no século XIX, foi criada a Aliança Cooperativa Internacional (ACI) com sede em Genebra (Suíça) e a partir dela têm-se também organizações em caráter continental, à exemplo da ACI das Américas, bem como as representações internas, que no Brasil fica a cargo do Sistema OCB.

O papel da OCB, como entidade de representação política, está em “promover marcos regulatórios que tragam benefícios para o cooperativismo e impedir que sejam aprovadas leis prejudiciais ao setor” (SISTEMA OCB, 2016, p.26). A título exemplificativo, nos últimos 10 anos, por meio de seus representantes, a OCB participou diretamente da aprovação do Novo Código Florestal, da regulamentação das cooperativas de trabalho, bem como da consolidação do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo (SNCC), com apoio dos parlamentares que compõem a Frencoop<sup>5</sup>.

A Frencoop, com atuação há trinta anos dentro do Congresso Nacional, que, de acordo com seu estatuto, é uma bancada suprapartidária de natureza política e de interesse público, tem entre suas finalidades contribuir para o aperfeiçoamento do marco regulatório do cooperativismo, induzir a implementação de políticas favoráveis ao desenvolvimento do setor, promover a integração entre o congresso nacional e as lideranças cooperativas, levantar a bandeira do cooperativismo em “momentos-chave do processo legislativo”, atuar de forma proativa na inclusão do cooperativismo na agenda de decisões do Congresso Nacional, entre outras competências (BRASIL, Câmara dos Deputados, 2015).

---

determinados ministérios e que não são concluídos; a vinculação a um único ministério com neutralidade para atender todos os ramos do cooperativismo; a educação e capacitação para o cooperativismo; e a fiscalização efetiva para o sistema para evitar o surgimento de cooperativas fraudulentas”.

<sup>5</sup>De acordo com os dados divulgados pela Sistema OCB à época da aprovação destas proposições, é possível verificar a participação direta de membros da OCB nos debates dentro do Congresso Nacional. A diretoria da OCB participou de 40 audiências com parlamentares em 2012 e teve representantes em 110 audiências públicas nas duas Casas do Congresso, sendo que em doze delas houveram participações diretas de expositores do Sistema OCB. Em uma das audiências houve debate acerca do PLS nº 03/2007, que traz o novo marco regulatório do cooperativismo em caráter geral, e é tido pela OCB como necessário para a modernização do cooperativismo, pois segundo a entidade “a legislação atual possui aspectos ultrapassados que precisam ser revistos para garantir a sustentabilidade e o crescimento contínuo do movimento” (SISTEMA OCB, 2013, p. 31).

Segundo dados divulgados pelo Sistema OCB em 2016, a Frencoop contava com 279 membros, sendo 243 deputados federais e 36 senadores de diversas bandeiras partidárias no ano de 2015. Percebe-se que houve um acréscimo de adesões de parlamentares na bancada, se compararmos com os números divulgados em relação ao ano de 2012, quando a Frencoop contava com um total de 233 parlamentares, sendo 203 deputados federais e 30 senadores (SISTEMA OCB, 2013, 2016).

A atuação da Frencoop é sempre matéria de destaque nos informes institucionais do Sistema OCB, que ressalta a atuação dos parlamentares tanto em pronunciamentos individuais, como nas atuações conjuntas com outros parlamentares e partidos<sup>6</sup>. De acordo com os dados da Agenda do Cooperativismo de 2013, o Programa Brasil Cooperativo foi responsável pela criação em 2012 de um total de 12 Frencoops nas Assembleias Legislativas dos Estados, bem como de 78 Frencoops à nível de Poder Legislativo municipal. Além disso, segundo a OCB, foram realizados 77 pronunciamentos com citação da OCB e mais de 400 discursos nos plenários do Congresso Nacional sobre temas referentes ao cooperativismo, apenas no ano de 2012 (SISTEMA OCB, 2013).

Segundo o Relatório de Gestão da OCB do ano de 2015, a atuação da Frencoop foi similar, sendo proferidos mais de 300 discursos sobre temas referentes ao cooperativismo, com destaque para a aprovação de 41 proposições de interesse do setor, sendo que 22 destas proposições estão relacionadas ao setor agropecuário diretamente – ou seja, mais da metade –, as demais estão distribuídas em outros setores, como Transporte, Turismo e Lazer, Trabalho, Produção, Especial, Crédito, Infraestrutura, Saúde e Mineral, e três das proposições são de interesse de todos os ramos do cooperativismo (SISTEMA OCB, 2015).

Portanto, é perceptível nas publicações anuais do Sistema OCB, a valoração das atividades desempenhadas por meio da *Advocacy*, dentro do Parlamento brasileiro e no sentido de ampliação das bancadas em outros entes federativos. A escolha da OCB é pela adoção do método da defesa de interesses através de uma legitimidade representativa privilegiada e por meio de estratégias de *lobby* para o atingimento dos interesses do cooperativismo.

---

<sup>6</sup>Desde 2011, a OCB mantém um blog denominado “OCB no Congresso” (link de acesso: [ocbnocongresso.brasilcooperativo.coop.br](http://ocbnocongresso.brasilcooperativo.coop.br)) em que destaca a participação dos membros da entidade em pautas de interesse do Cooperativismo, bem como da atuação particularizada dos parlamentares que compõem a Frencoop, em pelo menos uma publicação semanal. Além disso, a OCB mantém uma compilação mensal de todos os discursos proferidos por parlamentares em que são veiculados temas relativos ao Cooperativismo e sobre a atuação da Frencoop e da própria OCB dentro do Congresso. O documento é denominado “Relatório de Discursos”.

### 1.1. O espaço da Frente Parlamentar: entre o *Lobby* e a *Advocacy*

Os arranjos políticos nacionais, atualmente se sobrepõem as organizações partidárias em razão da fragilidade destas instituições, que ocorre em razão de fragmentação e de perda de identidade com os próprios representados. Neste sentido, seguem os estudos de Araújo e Silva (2016) que destacam que o multipartidarismo no Brasil, revelou-se como insuficiente para que ideias e propostas sejam devidamente tratadas no Congresso Nacional se levados em conta apenas as próprias estruturas partidárias e os líderes destes, apesar de serem, ainda, atores-chave na organização e coordenação da agenda legislativa<sup>7</sup>.

Neste espaço argumentativo e representativo em que as estruturas partidárias não encontram formas de pautar os interesses sociais e econômicos de diversos setores, surgem as frentes parlamentares, que congregam diversas legendas partidárias, expressando, ao menos em um primeiro momento, os interesses individuais dos parlamentares e revelando-se como uma forma de aproximação da população ou de grupos de interesses em específico. Neste sentido, destaca Araújo e Silva (2016, p. 34):

“A perda de importância da identidade ideológica que, num passado recente fomentava a migração partidária irrestrita, hoje estimula a criação de ainda mais agremiações. Houve uma diluição dos partidos como organizações responsáveis por representar identidades de grupos, classes ou clivagens específicas. Enfim, temos sérios problemas na qualidade de representação”.

Assim, os parlamentares, visando romper com limitações impostas pelos programas partidários e abrir canais de interlocução com a sociedade, alternativamente constroem coalizões através de um modelo de representação corporativa, que, conforme destaca Araújo e Silva (2016, p. 4), revela-se “pluralista, mais fragmentado, competitivo e representativo de múltiplos interesses”, com abertura de espaço para as atividades de *lobby*.

O *lobby* via de regra é desenvolvido por meio de uma abordagem individual (agente/grupo de interesse e parlamentar/partido político). Conforme a literatura norte-americana, o *lobbying* revela-se como uma forma de levar a efeito a *advocacy* e pressupõe o contato direto com atores políticos em posições específicas. Costumam atuar em projetos de lei ou textos normativos que podem interferir diretamente nos interesses de um grupo (ARAÚJO E SILVA, 2016).

Entretanto, por ser o parlamento um cenário complexo, o *lobby* muitas vezes pode se estruturar em uma organização mais ampla, abrindo espaço também para as frentes e bancadas parlamentares temáticas. Estas, em razão de sua

---

<sup>7</sup>O argumento de Araújo e Silva (2016, p. 9) é no sentido de que as frentes parlamentares decorrem, justamente da “ineficiência do sistema partidário em garantir a representatividade e as respostas pelos diversos grupos demandantes”.

composição suprapartidária e da característica da tematicidade, possuem, de acordo com Araújo e Silva (2016, p.5), o diferencial de estabelecer uma compreensão ampla acerca do “[...] dinamismo das propostas e dos interesses que disputam espaço na agenda política, na medida em que agrupam interesses de várias naturezas e adotam estratégias que não somente incorporam, mas também extrapolam os mecanismos do *lobby*”. Isso acontece, de acordo com os autores, notadamente, em razão da dinâmica de funcionamento das frentes.

Neste prisma, Araújo e Silva (2016) pressupõem que as frentes parlamentares, em sua maioria, sejam mecanismos de atuação e representação em que prevalece a *advocacy*, agindo diretamente sobre proposições e projetos em discussão, que teria entre suas estratégias o *lobby*, mas não só ele, pois no conceito de *advocacy* têm-se, ainda, a incorporação de interesses econômicos e corporativos que são representados por movimentos sociais objetivos, difusos e, ao mesmo tempo, muito atuantes no Congresso.

Também com origem norte-americana, a atividade de *advocacy* surge, tradicionalmente sendo realizada por cidadãos que se associam a organizações da sociedade civil para atuarem em assuntos políticos, econômicos e culturais do país, exercendo uma pressão organizada sobre os poderes públicos nas causas de seus interesses. A finalidade da *advocacy*, portanto, é a criação de apoio na sociedade e entre os tomadores de decisões através da promoção de princípios por meio de uma simpatia ideológica ou de convencimento, identificando e promovendo uma causa para moldar a percepção política. Têm-se a adoção de estratégias que propiciariam difundir ideias para influenciar decisões e mobilizar a sociedade (ARAÚJO E SILVA, 2016).

A diferença de abordagem e representatividade entre o *lobby* e a *advocacy* é crucial para a estratégia de influência política de um grupo. A estratégia de *advocacy*, em frentes parlamentares temáticas, por exemplo, utiliza a prática da *grassroots lobbying* que consiste em influenciar a avaliação do público em geral quanto a uma legislação e envolver a sociedade civil - ou ao menos uma parte dela -, na própria atividade de *lobby* com contatos diretos ou indiretos com os tomadores de decisão (ARAÚJO E SILVA, 2016).

No entanto, o *lobby* se revela mais restrito, pois já nasce a partir dos interesses de um grupo, atuando em favor de setores específicos, com causas pontualmente identificáveis, podendo a atuação ocorrer por evento. A diferença é que o *lobby* não pretende angariar adesões sociais amplas e decisões coletivamente eficientes, identificando-se, notadamente, com determinado segmento econômico. O desejo é a obtenção de “transferência de renda, vantagem econômica ou proteção advinda de uma política pública” (ARAÚJO E SILVA, 2016, p. 14-16).

Neste sentido, a diferença entre essas duas estratégias – *advocacy* e *lobby* – é significativa para compreender a atuação da Frente Parlamentar do



Cooperativismo (Frencoop), pois possibilita o entendimento da forma de abordagem do grupo e da qualidade de representação que existe hoje dentro do Congresso Nacional.

Dentro do contexto deste estudo, verifica-se que mesmo com ampla frente representativa, tendo em vista que, conforme números apresentados anteriormente, quase 300 parlamentares compõem a Frencoop atualmente, o setor cooperativo, ainda, conta com uma regulação pouco ou nada eficaz diante dos avanços das atividades econômicas nos últimos anos, sobretudo para as pequenas organizações cooperativas e associações que desenvolvem atividades em caráter cooperativo, mas não se registram enquanto tal, justamente em razão da falta de estímulos fiscais, regulatórios e creditícios.

As cooperativas em todos os segmentos econômicos sofrem com a falta de regulamentação que leve ao estímulo e desenvolvimento real de suas atividades, conforme preconiza a própria Carta Política de 1988, sobretudo as cooperativas de economia solidária, que apesar do olhar diferenciado dos últimos 15 anos de governo, continuam amargurando a carência de um real fomento do setor.

A Frencoop, apesar de possuir elos tão próximos à OCB, o que, teoricamente, pode facilitar o caminho para os interesses do movimento cooperativo, ainda encontra dificuldades para levar a efeito temas caros ao cooperativismo, tal qual uma nova lei geral e o adequado tratamento tributário do ato cooperativo. De acordo com a análise empreendida por Araújo e Silva (2016, p. 27), a Frencoop possui uma atuação forte e organizada, sobretudo, depois da sua reestruturação e fortalecimento que acontece a partir de 1995. A estratégia de atuação identificada pelos autores é que se trata de “uma frente de *lobby*, ampla e endógena”, de acordo com a tipologia proposta para as frentes no estudo<sup>8</sup>.

Araújo e Silva (2016) destacam que na diretoria da Frencoop há vários parlamentares muito atuantes também na bancada ruralista, o que gera uma agenda comum com a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA). Isso também deve ser levado em consideração quanto a atuação da própria OCB no Congresso Nacional, com foco, principalmente, na aprovação massiva de projetos específicos do ramo agropecuário e com temáticas que convergem para os interesses dos grandes produtores que atuam em cooperativas. Os autores atribuem essa proximidade com a bancada ruralista também por razões históricas

---

<sup>8</sup>Em estudos sobre as frentes parlamentares, Araújo e Silva (2016, p. 12-18) elaboram uma proposta tipológica para as frentes temáticas em razão da diversidade de frentes e agendas, o que indicaria um contexto extremamente complexo de atuação. Avaliam as frentes, portanto, em três níveis: (I) conforme a natureza de atuação: *advocacy* e *lobby*; (II) conforme a abrangência: *ampla* e *focalizada*; e (III) conforme a origem: *exógena* ou *endógena*. Nos estudos realizados neste artigo, a análise se restringe apenas ao primeiro nível, ou seja, a natureza de atuação e, notadamente, com a abordagem específica sobre a Frente Parlamentar do Cooperativismo.

brasileiras, onde o cooperativismo cresceu sob um enfoque conservador e tradicionalmente neste ramo.<sup>9</sup>

É importante ressaltar que a Frencoop, em sua organização, reflete também as próprias complexidades do sistema cooperativista, pois além dos cargos comuns a outras frentes, ela também apresenta uma estrutura interna com representações dos treze ramos do cooperativismo nacional (ARAÚJO E SILVA, 2016).

Portanto, a sua estruturação tenta privilegiar uma representatividade ampla do setor, o que por um lado é visto dentro do princípio de participação democrática, comum ao próprio movimento cooperativo, mas de outro, pode, muitas vezes, levar a um sistema representativo burocrático e complexo. O resultado pode ser o impedimento ou dificuldade na elaboração concisa dos problemas do segmento que merecem especial atenção na agenda governamental, em razão de uma grande e complexa pauta de reivindicações de todos os ramos específicos e incluindo, ainda, a reivindicação de cisão representativa do cooperativismo entre os empreendimentos de economia solidária e aqueles que não se enquadram nesta classificação. Assim, têm-se claramente a necessidade de contrabalancear a qualidade e a quantidade de vetores representativos.

## 1.2 A problematização como desafio

Conforme delineado, a Frencoop congrega interesses do cooperativismo em escala ampla, abrangendo todos os treze ramos de atuação do setor, que são diversos em estrutura, natureza jurídica e, conseqüentemente, em problemas. É possível que o maior desafio da Frencoop e da própria OCB, seja conciliar todos os interesses com uma pauta de defesa do cooperativismo em geral.<sup>10</sup>

De acordo com o que destaca Subirats (2006), a definição do problema possui relevância ímpar na inclusão de determinadas pautas na agenda de prioridades governamentais. Assim, seriam necessárias vias estruturantes para os problemas, uma vez que eles não existem objetivamente. Os problemas possuem natureza subjetiva, muitas vezes não são únicos dentro de uma comunidade ou setor, mas devem ser construídos sobre pilares pontuais. Neste sentido, Subirats

---

<sup>9</sup>A pesquisa destaca, ainda, algo que salta aos olhos nos estudos sobre o cooperativismo e sua proximidade com a bancada ruralista: a contradição de comunhão de agendas com uma bancada que leva os interesses de grandes latifundiários e agroindústrias, tendo em vista que as raízes filosóficas do movimento cooperativista apregoam a não lucratividade e a promoção do trabalho com foco nas pessoas e na geração de renda para os menos favorecidos (ARAÚJO E SILVA, 2016). Essa aparente contradição também é objeto de controvérsias de representatividade dentro do próprio movimento, tendo em vista que a Unicafe (União das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária) reivindica a representação nacional do cooperativismo dentro do segmento da economia solidária, apesar da legislação vigente atribuir apenas à OCB esse privilégio.

<sup>10</sup>Conclusão que se faz por inferência, em razão da própria estruturação da frente parlamentar e dos projetos de lei destacados pela OCB em suas agendas institucionais anualmente.

(2006, p. 200) destaca que a realidade é “poliédrica e interdependente” e, em razão disso, a estruturação de um problema é ato complexo, mas ao mesmo tempo o problema não foge à sua solução, em que se deve considerar a oportunidade: “*El mundo de los problemas estará, pues, en directa relación con el mundo de las soluciones, ya que muchas veces diferentes soluciones se refieren de hecho a distintos problemas*”.

A partir do momento que o problema é visto dentro do prisma de uma oportunidade de melhora e, deste contexto, os atores interessados partem em construir a objetivação, permite-se, assim, a correta definição destas oportunidades e coloca em marcha a ação pública. Portanto, conforme a visão de Subirats (2006), a correta definição do problema também é um problema de decisão e para cada nova definição deve corresponder a uma avaliação de quais os meios de alcance de soluções estão à disposição.

“Deberíamos, pues, partir siempre de la intercomunicabilidad de los factores y ser conscientes de los posibles efectos no queridos de ciertas actuaciones. Evaluando, si es necesario, el balance entre costos y beneficios de las acciones emprendidas.

Para salir de este impasse debería abandonarse definitivamente la concepción que liga problema a situación observable. El problema es básicamente una construcción analítica.” (SUBIRATS, 2006, p. 203).

Ao inferir sobre os motivos que determinam que alguns problemas façam parte da agenda pública e outros não, Subirats (2006) destaca que muitos fatores podem ter influência direta, como a limitação de recursos (econômicos e humanos), a falta de legislação que autorize a ação pública, a falta de vontade política, assim como uma adequada pressão por parte dos meios de comunicação ou dos setores interessados nestas novas oportunidades de melhora. Existem, no entanto, fatores que levam um problema ou não para a agenda de prioridades governamentais, tornando-o um problema público. De acordo com Subirats (2006, p. 205 e 206), são seis os fatores:

“En líneas generales, podría afirmarse que un nuevo tema resulta susceptible de convertirse en “problema público” y, por tanto, llegar a formar parte del programa de actuación:

a) Si el tema o cuestión ha alcanzado proporciones de “crisis” y, por tanto, no puede continuar siendo ignorado. Una lectura detallada de muchas exposiciones de motivo de las leyes podría reafirmarnos en lo expuesto. Otra posibilidad es que el tema plantee claras posibilidades de agravamiento en el futuro, con lo que se pretende anticiparse a la previsible situación de crisis (por ejemplo, residuos nucleares).

b) Cuando ha adquirido características peculiares o significativas que lo diferencian de una problemática más general.

- c) Cuando la cuestión provoca una seria situación emotiva que atrae la atención de los medios de comunicación (ejemplos como el de la talidomida en procesos de gestación, aceite de colza, etc.).
- d) Cuando un tema va adquiriendo importancia global cuando en sus inicios tenía unas dimensiones y efectos muy limitados (aumento generalizado de impuestos locales obliga a intervención central).
- e) Temas que desencadenan cuestiones relacionadas con “legitimidad” o “poder” y que, por tanto, afectan al núcleo sensible del poder público, arrastrando una gran carga simbólica (sueldos funcionarios, pago impuestos,...).
- f) Temas que alcanzan gran notoriedad pública por conectar con tendencias o valores más de moda (rehabilitación cascos antiguos, diseño urbano,...)”.

Portanto, verifica-se que a correta formulação do problema é um processo anterior e indispensável à formulação da agenda. A própria tentativa de elevar os motivos determinantes de um setor a um problema público, como é o caso de uma nova legislação adequada aos anseios do cooperativismo, deve ser organizado de forma analítica. Quando mais complexa a estruturação, mais difícil o alcance de uma correta definição do problema sob o prisma objetivo da oportunidade de melhora. As complexidades podem interferir decisivamente no alcance, ao fim, da inclusão do problema na agenda pública.

## 2. O Processo de *Agenda-Setting*

Para um problema chegar à agenda pública, conforme ressaltado, ele deve ser objetiva e analiticamente delineado. A fase de formulação do problema parte também de um processo de tomada de decisão que é fundamental para o alcance das oportunidades de melhoria, e as complexidades de um setor ou as questões incorretamente formuladas podem influir negativamente no alcance da agenda governamental.

Assim, para que um problema chegue a pauta pública, é preciso percorrer alguns caminhos essenciais. Na visão de John Kingdon, dentro do modelo de múltiplos fluxos, a questão relevante é justamente uma ideia que por um conjunto de fatores, passa a se materializar em programas concretos para uma ação governamental (CAPELLA, 2004). Têm-se, portanto, que a definição dos problemas passa pelo processo de revelação das ideias, dentro de um estágio pré-decisório importante.

De acordo com Howlett (2013, p. 110) a ação dos *policy-makers* é permeada, muitas vezes por “quadros de referência” e por “lutas entre os atores políticos em relação à ‘nominação’ (*naming*) dos problemas, à ‘inculpação’ (*blaming*) das condições e dos atores por sua existência e a ‘invocação’ (*claiming*) de certos pontos de vista ou perspectivas específicas para sua resolução”. Diante disso, é possível pressupor que o alcance de uma matéria à agenda preponderante

de um governo, perpassa também pelos mecanismos de uma correta estruturação dos problemas de forma simples e direta.

Capella (2004), ao estudar o modelo de múltiplos fluxos de Kingdon, apresenta também a dificuldade de formulação dos problemas, o que possui certa similaridade com o destacado por Subirats (2006), quando afirma que a agenda geralmente é composta por questões que ganham relevo na mídia, na opinião pública ou dentro do próprio governo durante um período determinado. De acordo com Capella (2004, p. 15, 18) a agenda governamental “é definida como a lista de assuntos sobre os quais o governo, e pessoas ligadas a ele, concentram sua atenção num determinado momento”, o que para Kingdon é algo típico do modelo de *garbage can* (“lata do lixo”), proposto inicialmente por March, Olsen e Cohen na década de 1970, onde o processo decisório é essencialmente irracional. Nesta ótica, na visão de Kingdon, a agenda governamental é definida por meio de uma lista de assuntos que o governo, ou pessoas ligadas a ele, irão concentrar sua atenção em determinado momento. Assim, dentro do modelo de Kingdon:

“Uma questão passa a fazer parte da agenda governamental quando desperta a atenção e o interesse dos formuladores de políticas. [...] sobrevivem a um processo competitivo de seleção dentro da agenda, compõem a agenda decisional: um subconjunto da agenda governamental que contempla questões prontas para uma decisão ativa dos formuladores de políticas, ou seja, prestes a se tornarem políticas (policies)” (CAPELLA, 2004, p. 18).

Portanto, o pensamento de Kingdon converge para a sistemática de formulação do problema de Subirats, pois a agenda para eles é formada a partir de como o problema é formulado e percebido pelos atores públicos ou não, bem como pelas soluções que estão disponíveis e pela própria alteração na dinâmica política.<sup>11</sup>

“Do ponto de vista da estratégia política, a definição do problema é fundamental. A forma como um problema é definido, articulado, concentrando a atenção dos formuladores de política pode determinar o sucesso de uma questão no processo altamente competitivo de agenda-setting, no qual diversas outras questões estão colocadas, aguardando a atenção destes formuladores” (CAPELLA, 2004, p. 23).

Entretanto, o pensamento de Kingdon e Subirats, se diferem no contexto de soluções ideais, tendo em vista que no modelo de Kingdon, conforme destacado por Capella (2004, p. 17) “problemas não alimentam, necessariamente, soluções apresentadas podem não resolver os problemas originais”.

---

<sup>11</sup>Para Kingdon “a mudança na agenda é o resultado da convergência entre três fluxos: problemas (problems); soluções ou alternativas (policies); e políticas (politics)” (CAPELLA, 2004, p. 21).

Pelo modelo de *garbage can*, tanto indivíduos como burocratas destacam soluções para os problemas com base em suas experiências individuais, com ideias desenvolvidas dentro de um contexto de racionalidade limitada (*bounded rationality*)<sup>12</sup>, o que de acordo com Capella (2004), pode ocorrer muitas vezes por procedimentos de tentativa e erro, ao invés da adoção de um planejamento estratégico de um órgão central.

Para uma ideia alcançar o status de problema que mereça atenção dos poderes públicos, Kingdon, afirma a necessidade de difusão delas entre o público em geral (*soften up*), o que vai além de uma ambientação comunitária (*policy communities*), mas com efeito multiplicador (*bandwagon*), o que pode ocorrer por meio da persuasão. Essa sensibilização pública é primordial para as propostas serem consideradas efetivamente quando apresentadas aos atores institucionais (CAPELLA, 2004).

Portanto, Capella (2004, p. 09), define *agenda-setting* como: “o processo pelo qual as ideias competem para ganhar a atenção da mídia, do público, dos altos escalões governamentais”<sup>13</sup>. Neste sentido, conforme a definição proposta, é possível verificar que no modelo de Kingdon, as ideias são mais importantes do que a influência de grupos de pressão, atraindo a atenção para o processo decisório.

Para além da formulação das ideias e da correta objetivação dos problemas para o alcance da agenda governamental, também merece destaque dentro do processo de *agenda-setting*, as faces invisíveis de poder, determinantes também na escolha pública. Bachrach e Baratz (2011) são estudiosos que argumentam a necessidade de atentar o olhar também para essa face invisível do poder, que vai além dos indivíduos e grupos que tomam efetivamente decisões.

A capacidade de manipulação e controle dos valores sociais e políticos, impedindo ou possibilitando que determinados temas sejam objeto de discussão e deliberação, é a própria manifestação da força desse poder invisível de indivíduos ou grupos<sup>14</sup>. Bachrach e Baratz (2011) ressaltam a necessidade de não ignorar as

---

<sup>12</sup>O conceito de ideias com racionalidade limitada foi inicialmente desenvolvido por Hebert Simon e outros membros da escola de Carnegie (CAPELLA, 2004).

<sup>13</sup>No mesmo sentido destaca Howlett et. al. (2013, p. 120) sobre o pensamento de Kingdon, ao demonstrar que “os processos de montagem da agenda são contingentes, mas muitas vezes são ainda previsíveis, envolvendo as inter-relações complexas de ideias, atores e estruturas”.

<sup>14</sup>Em suas análises Bachrach e Baratz (2011, p. 155), realizam ponderações sobre os modelos “elitista” e “pluralista” comumente associados aos estudos de poder em uma dada comunidade. Para os estudiosos, ambos os modelos não estão imunes a críticas e desconsideram a existência de uma outra face de poder, baseada em ações de persuasão, que substanciam forças e outras instâncias de poder. E assim, exemplificam: “[...] o poder também é exercido quando A devota suas energias na criação ou no reforço de valores sociais e políticos e de práticas institucionais que limitam o escopo do processo político

forças externas das tomadas de decisão, as limitações externas impostas ao processo, bem como a influência de valores e outros elementos capazes de demonstrar novas face de poder:

“na medida em que um indivíduo ou um grupo – consciente ou inconscientemente – cria ou reforça barreiras para a aparição públicas de conflitos em políticas públicas, esse indivíduo ou grupo tem poder.” (BACHRACH & BARATZ, 2011, p. 151).

Portanto, na visão de Bachrach e Baratz (2011), não é possível ignorar a influência, mesmo que relativa, de algumas pessoas ou grupos com poder de limitar o espaço de propostas. Neste prisma, é preciso sempre pensar, ainda na formulação do problema, como descobrir e mitigar a influência negativa de outras faces de poder ou ao menos compreender como transpô-las dentro do processo de alcance da *agenda-setting* para que os efeitos desejados sejam alcançados. A necessidade é descobrir quem ganha com o viés existente, quem ganha com a não modificação do *status quo*, a inércia beneficia um grupo e identificar uma forma de suplantar essa influência, começa em reconhecer sua existência.

Talvez esse seja o grande desafio do setor cooperativista no Brasil, formular os problemas de forma simples e objetiva, e atentar-se para as faces invisíveis do poder. Compreender quais são as dificuldades existentes – interna ou externas ao setor – que exercem influência direta na dificuldade de implementação de um novo marco regulatório e também de políticas públicas que amparem adequadamente o cooperativismo em todas as vertentes – sendo ou não de economia solidária -, fortalecendo-o como base de transformação social empreendedora, mas sobre pilares realísticos e não puramente ideológicos ou morais.

## 2.1 Dificuldades regulamentares e perspectivas

Diante destas constatações, revela-se importante a análise e tentativa de identificação de quais seriam os eventuais problemas enfrentados para que a pauta de uma regulação mais favorável não tenha entrado na agenda governamental dos quinze anos do governo PT/PMDB, que continham uma proposta de governo

---

*submetido à consideração pública de apenas aqueles temas que são comparativamente inócuos para A. Na medida em que A obtém sucesso em fazer isso, impede-se que B, para todos os propósitos práticos, leve a público quaisquer temas que possam em sua decisão ser seriamente prejudiciais para o conjunto de preferências de A.”* Para Bachrach e Baratz (2011, p. 155), portanto, é necessário ir além da abordagem elitista dos sociólogos, que comumente busca respostas para “*Quem domina?*”, bem como como também é necessário superar a abordagem pluralista que busca encontrar se “*Alguém tem poder?*”. Para os autores é preciso investigar “*a mobilização de viés*”.

baseada no desenvolvimento econômico através da inclusão social e geração de renda.

A tentativa de oferecer ao cooperativismo uma legislação mais adequada aos propósitos constitucionalmente assegurados ao setor, com incentivo a criação e ao pleno desenvolvimento destas sociedades, ocorre desde a promulgação da Carta Política de 1988. Apenas na Câmara dos Deputados, no ano de 1989, foram quatro projetos de autoria de diferentes deputados e legendas, são eles: (I) o PL nº 1706, de autoria do deputado Ivo Vanderlinde (PMDB/SC); (II) o PL nº 3525, de autoria do deputado Carlos Cardinal (PDT/RS), que foi posteriormente anexado ao PL nº 1706; (III) o PL nº 3727, de autoria do deputado Jorge Hage (PSDB/BA), que também tramitou conjuntamente ao PL nº 1706. No Senado, também não foi diferente, tivemos a proposição do PLS nº 289/1989 de autoria do Senador José Fogaça (PMDB/RS). No entanto, nenhum dos projetos propostos no ano seguinte a promulgação da Constituição Federal teve continuidade de debates, restando todos arquivados nos termos dos regimentos de cada uma das Casas.

Nos anos seguintes, o cooperativismo não esteve na pauta pública do Congresso, o que pode ter ocorrido, inclusive, pelos próprios desafios políticos enfrentados no início da década de 1990, tal qual o primeiro *impeachment* de um presidente da República, pós-redemocratização, à sucessão da presidência e estagnação econômica sequencial. Novos projetos de lei que tinham como enfoque um novo marco regulatório para o cooperativismo apenas foram propostos no âmbito do Senado, a partir da legislatura de 1994, onde é possível perceber um grande empenho dos senadores Eduardo Suplicy (PT/SP) e José Fogaça (PMDB/RS).

O Senador Eduardo Suplicy foi autor de dois projetos de lei, na tentativa de oferecer ao cooperativismo um novo regramento, sendo eles os PLS's nº 43/1994 e nº 81/1995, o primeiro de autoria conjunta com outros senadores. No entanto, ambos os projetos restaram arquivados nos termos dos artigos 332 e 333 do Regimento Interno do Senado. É importante destacar que, conforme é possível observar das informações de tramitação legislativa no site do Senado Federal, os Senadores Eduardo Suplicy e José Fogaça, participaram ativamente da causa cooperativista direta e indiretamente, mesmo quando não eram os autores diretos dos projetos.

No ano de 1998 tivemos, ainda, outro projeto de lei no Senado, também de autoria do Senador José Fogaça, que posteriormente tramitou conjuntamente com o PLS nº 81/1995, de autoria de Eduardo Suplicy. Em 1999, foi proposto pelo Senador Osmar Dias (à época no PSDB/PR), o PLS nº 171 e também tivemos o PLS nº 428/1999, novamente com autoria de José Fogaça, que foi reunido em tramitação conjunta com os PLS's nºs. 171/1999, 428/1999 e 605/1999. O PLS nº 605/1999, também foi de autoria de Eduardo Suplicy. No entanto, nenhum dos



projetos de lei propostos pelos senadores, pertencentes a legendas partidárias diversas e até antagônicas, conseguiu êxito dentro da Casa.

Depois destes projetos, que restaram todos arquivados, a tentativa de implementação de uma nova lei geral do cooperativismo apenas retornou a agenda de discussão do Congresso Nacional, com o PLS nº 03/2007, de autoria do Senador Osmar Dias (agora já sob a legenda do PDT/PR) e o PLS nº 153/2007, de autoria do Senador Eduardo Suplicy, mais uma vez. Ambos os projetos tramitaram em conjunto, sendo agregado a eles também o PLS nº 82/2006, que tratava do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo, de autoria do Senador Rodolpho Tourinho Neto (pertencente ao antigo PFL, atual Partido Democratas). Assim, durante quase uma década a nova regulação ao cooperativismo esteve fora da pauta de discussões do Legislativo nacional, uma vez que apenas retornou a pauta em 2007.

No entanto, a reivindicação de uma nova lei geral do cooperativismo ganha fôlego com o PLS nº 03/2007 e os demais projetos que tramitaram com ele em conjunto, tendo o texto final, mesmo com muitas modificações, sido aprovado no plenário do Senado e enviado à Câmara dos Deputados em 2015, dando origem ao PL nº 519/2015. Desde que o projeto chegou à Câmara, mesmo tramitando em regime de prioridade, de acordo com o que dispõe o art. 151, II, do Regimento Interno da Casa Legislativa, o PL nº 519/2015 está com tramitação praticamente estagnada aguardando parecer do relator, o Deputado Lelo Coimbra (PMDB-ES), da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP), desde 05/03/2015.<sup>15</sup>

Assim, após uma breve análise das proposições é possível perceber que a causa cooperativista se desloca da noção partidária ou da simples colocação esquerda/direita. Agrega, na realidade, interesses de classe, principalmente a ruralista, uma vez que a maioria dos parlamentares que levaram à efeito o desejo de uma nova legislação para atender aos anseios atuais do movimento, possuem atuação preponderantemente, com o setor agropecuário. No entanto, há também forte presença de parlamentares com atuação nos setores sociais ligados à causa trabalhista.<sup>16</sup>

Essa constatação assume similaridade com os estudos de Araújo e Silva (2016), que destacam a forte ligação tradicional e histórica do cooperativismo no Brasil com a classe ruralista. Também pode se destacar a atenção dos defensores de uma política de geração de trabalho e renda a partir uma emancipação social,

---

<sup>15</sup>Até a edição deste artigo, o último andamento do projeto data de abril de 2015, quando foi deferida a tramitação conjunta com o PLC 6.692/2013, e ainda aguarda parecer do deputado Lelo Coimbra desde 05/03/2015.

<sup>16</sup>O perfil de análise de atuação dos parlamentares foi analisado a partir da verificação das principais pautas levadas à efeito por eles, bem como dos assuntos e eventos que participam e publicam diretamente em seus perfis em redes sociais, blogs pessoais e nas notícias a eles relacionadas nos sites do Câmara dos Deputados e do Senado.

o que ocorreu nos últimos anos no Brasil, através do fortalecimento do cooperativismo de trabalho, inclusive com edição da Lei nº 12.690/2012 (Lei das Cooperativas de Trabalho).

Uma aparente contradição é lançada por Barbosa (2007) que destaca em seus estudos que os pilares do cooperativismo de defesa do trabalho para além do capital, entram em choque muitas vezes com a própria classe ruralista brasileira, tendo em vista que as agroindústrias cooperativas, são em sua maioria constituídas pelo capital de grandes produtores e latifundiários. Portanto, são dois lados de uma mesma moeda: o capital dos grandes produtores, que se unem em cooperativas, e os trabalhadores que buscam a defesa de seus direitos contra a alienação do trabalho causada pelo desejo de lucro exacerbado dos donos do capital. Neste contexto, uma única entidade para buscar o consenso: a OCB, que deve, por lei, defender e representar o cooperativismo em todas as frentes e de todos os ramos.

Todas estas características dos grupos envolvidos e a identificação dos motivos de tantas tentativas frustradas de formulação de um novo marco regulatório, são problemas e desafios que devem ser levados em consideração pelo Sistema OCB. Assegurar um discurso simples e direto perante a própria frente parlamentar do setor, neste caso, revela-se também um ato complexo quanto a atender as peculiaridades de cada um dos treze ramos de atividades, pois dificulta uma atividade de *lobby* realmente bem organizada.

Aliado a isso, segue o fato destacado por Araújo e Silva (2016), de que nem sempre um grande número de adesões de parlamentares a uma frente, representa qualidade de representação. É comum na prática parlamentar as assinaturas e adesões às diversas frentes presentes no Congresso, apenas por uma atitude de camaradagem, mesmo que sem qualquer ligação – ou pretensão de aderência - com a área ou setor específico.

“Num esquema de jogos repetidos, a imposição regimental da composição com um terço dos parlamentares gera o entendimento de que o parlamentar deve, em princípio, integrar a frente em processo de coleta de assinaturas, pois pode precisar desse mesmo apoio quando decidir liderar a criação de frente de seu interesse” (ARAÚJO E SILVA, 2016, p. 07).

A prática, portanto, favorece que uma grande quantidade de parlamentares esteja em uma frente apenas para a natureza quantitativa, ou seja, para conseguir cumprir o 1/3 de adesões que o regimento do Congresso Nacional determina para o registro de uma frente parlamentar. Assim, a noção de compadrio ainda impera dentro do Congresso Nacional, mas muitas vezes ela se revela mais prejudicial do que benéfica aos interesses em curso de determinado segmento. Neste sentido, é preciso pensar a natureza qualitativa da representação de interesses através de uma

frente parlamentar, o que nem sempre é uma atividade fácil de ser realizada *in concreto*.<sup>17</sup>

Desta forma, observa-se que mesmo com várias tentativas de regulamentar o cooperativismo após a democratização, na tentativa de atender os anseios do movimento, inclusive com ampla participação dos setores organizados - notadamente a OCB e órgãos do Executivo -, por meio de audiências públicas que buscavam a instrução dos projetos lei em meio aos debates no Congresso, uma nova regulamentação, até o momento, não passa de uma ideia, com problemas concretos, mas que mesmo após quinze anos de um governo voltado para os aspectos sociais, não encontrou adesão qualitativa e efetiva na agenda do Parlamento. Atualmente, o novo marco regulatório do cooperativismo é apenas uma possibilidade dentro de uma gama de debates dentro do Congresso Nacional.

### **3. A Inclusão do Cooperativismo como Política Pública Governamental**

Diante da ausência de uma legislação mais favorável, a opção do governo PT/PMDB, foi levar à efeito o enfrentamento por meio de uma estruturação interministerial que atendesse ao menos uma parte das reivindicações do cooperativismo. O fomento ao setor cooperativo, notadamente os empreendimentos de economia solidária, ocorre através da institucionalização de órgãos nos altos escalões do Poder Executivo, na tentativa de realizar concretamente incentivos ao setor.

Políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do setor cooperativo vieram com aspecto programático e experimental, pela primeira vez no país durante o Governo Lula, ressaltando a necessidade de busca de uma via alternativa de trabalho que não estivesse sujeita ao assalariamento, mas fosse capaz de gerar renda através do empreendedorismo (BARBOSA, 2007).

Foi criada, então, a Senaes (Secretaria Nacional de Economia Solidária) no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego para tratar dos empreendimentos, inclusive cooperativos ligados a economia solidária, bem como foi mantida no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, secretaria específica para os demais empreendimentos cooperativos não enquadráveis como de economia solidária, além de outras políticas e práticas normativas de incentivo ao setor.

---

<sup>17</sup>Araújo e Silva (2016, p. 2-7) destacam os desafios de pesquisa sobre as frentes e bancadas parlamentares, tendo em vista a ausência de dados públicos e de amplo acesso. A saída para o pesquisador é usar os poucos meios que dispõe para a análise, como a utilização de rastreamento de informações, trabalhos de pesquisa de campo, entrevistas, estudos de caso, e também a tentativa de identificar o perfil da frente parlamentar, o que “deve ser comprovado pela sua atuação, que pode coincidir com agendas predominantes de alguns partidos políticos”.

Tivemos, na visão de Barbosa (2007), uma tentativa de ressignificação e reconceituação do trabalho. Um partido de base operária, como o era em sua fundação o Partido dos Trabalhadores, abandonou o projeto do pleno emprego e do assalariamento, para abrigar a pauta liberal do empreendedorismo como alicerce fundamental do desenvolvimento social e de geração de renda. O governo federal passou a incentivar as ações denominadas “empreendedoras”. O empreendedorismo, conforme destaca Barbosa (2007, p. 68) passou a ser visto como ação pública para combater o desemprego e favorecer a geração de renda, o que se revelou “uma função mediadora importante na adesão e legitimação da sociedade a esse contexto de trabalho fragmentário, volátil e inseguro do capitalismo contemporâneo”.

No entanto, conforme destaca Barbosa (2007, p. 68), o enfrentamento dos problemas socioeconômicos e do cooperativismo, como apenas um incentivo a ação empreendedora, revela-se como um “desdobramento da ideologia e institucionalidade neoliberal voltada para a liberalização da economia e a quebra das regulamentações sociais”. Faz, portanto, surgir novamente o mito fundador, com o problema da geração de renda sendo resolvido apenas sob a figura do “sujeito social empreendedor”<sup>18</sup>.

Ao incentivar o empreendedorismo de forma cultural, o governo revela que “empreender” é uma alternativa de ocupação, que na visão de Barbosa (2007, p. 74), muitas vezes pode ser “imposta pela agenda de uma burguesia dominante”, bem como também traz uma “escolha política de perspectiva de desenvolvimento e sociabilidade”. Portanto, há sempre dois lados em uma mesma moeda. A necessidade, no entanto, é averiguar a forma como a moeda é usada em termos de bem-estar social e assegação de direitos.

Outro ponto levantando por Barbosa (2007, p. 130) em seus estudos relacionados à economia solidária, está elencado na forma como os empreendimentos solidários, incluindo as cooperativas são pautados pelos próprios movimentos sociais, como sendo uma outra economia que se opõe ao capitalismo, mas que tenta se afirmar dentro dele e depende, inclusive, de mecanismos de base capitalista para sua própria sobrevivência. Haveria, portanto,

---

<sup>18</sup>A crítica de Barbosa ao mito do empreendedorismo como solução para os problemas sociais, é relevante no caso brasileiro. A autora destaca em seus estudos que há uma diferença crucial entre o empreender em países desenvolvidos e subdesenvolvidos: “[...] é possível perceber claramente que nos países de renda alta o empreendedorismo é motivado pela ‘oportunidade’ e nos países periféricos o principal incentivador é a própria ‘necessidade’, como no caso brasileiro, pelo alto percentual de desemprego, desigualdade social e frágil proteção social pública. As variáveis escolaridade e renda, abordadas na pesquisa, também corroboram essa realidade social mais perversa entre os países subordinados do capitalismo, pois os empreendedores brasileiros não somam mais que cinco anos de estudos, ao passo que o índice de diplomação universitária é alto na maioria dos empreendedores dos países centrais” (BARBOSA, 2007, p. 74).

a necessidade de articular “a lógica empresarial com a lógica solidária”, pois a oposição da economia solidária ao mercado capitalista ou a afirmação veemente de sua dualidade, não produz, muitas vezes, um entendimento claro sobre as reais necessidades do setor, o que, em última análise também influi na produção de políticas públicas que promovam efetivamente o desenvolvimento do cooperativismo.

Nesta ótica, a inclusão da pauta cooperativista no governo PT/PMDB ocorre não para atender a pauta de reivindicações específicas estruturadas pela própria OCB, mas principalmente para atender aos ideais de uma plataforma governamental voltada para a aplicação de instrumentos imediatos de resolução de problemas sociais como o desemprego, falta de geração de renda e, por consequência, uma crescente desigualdade social. Soluções pontuais e incrementais, que diante das alternâncias de poder que ocorreram nos últimos meses, com transições estruturais no governo realizadas por novo processo de *impeachment*, podem agora ser postas em segundo plano, com o aval, inclusive, do próprio setor cooperativista em escala mais ampla, para o atendimento de outras reivindicações setoriais e problemas específicos não diretamente relacionados à pauta da economia social e solidária.

### **Considerações Finais**

Dentro das limitações que são impostas pelas fontes de pesquisa, é necessário esclarecer que a visão empreendida neste ensaio utilizou de informações obtidas na rede mundial de computadores, através de sites institucionais e governamentais, com estudos em conteúdo disponibilizado pelo Sistema OCB, principalmente. No entanto, para um fiel encontro de respostas sobre as dificuldades encontradas dentro do Congresso Nacional para a aprovação de um novo marco regulatório do cooperativismo, seria necessária a obtenção de informações mediante entrevistas com os parlamentares envolvidos nas principais proposições, notadamente os ex-senadores Eduardo Suplicy e José Fogaça, o que inicialmente foi articulado com o primeiro, mas em razão de compromissos políticos, não foi possível realizar em tempo hábil.

Assim, o enfrentamento da questão do novo marco regulatório para o cooperativismo, possui as mesmas dificuldades já formuladas por outros pesquisadores, conforme ressaltado neste estudo, tal qual compreender como os instrumentos normativos entram na agenda governamental como prioridades, bem como a compreensão da atuação das frentes parlamentares no Legislativo nacional. As fontes de pesquisa são escassas em razão da dificuldade de acesso à documentos e às opiniões dos agentes políticos envolvidos.

No entanto, diante das publicações veiculadas pelo Sistema OCB é perceptível a proximidade desta entidade setorial com o parlamento. A Frencoop,

representa os interesses do cooperativismo há mais de 30 anos dentro do Congresso Nacional, com períodos de estagnação inicial, mas com grande participação em questões decisivas nos últimos anos. Vislumbra-se que a atividade de *advocacy*, instrumentalizada, principalmente, por meio do *lobby*, é realizada e encontra êxitos em ramos cooperativistas específicos, mas não consegue, ainda, realizar efetivamente pautas de interesse comum a todos os ramos, tal qual o novo marco regulatório e o adequado tratamento tributário ao setor. A complexidade de reivindicações e a possibilidade de existência de poderes externos, quase imperceptíveis, ligados a setores contrários à pauta de um real favorecimento à uma economia voltada ao social, não podem ser descartados e precisam ser identificados.

Outro desafio do setor cooperativo também está circunscrito na necessidade romper a convicção liberal de que apenas assegurar independência e liberdade aos empreendimentos autogestionários é suficiente. Nas políticas públicas voltadas ao cooperativismo, o que inclui um novo marco regulatório mais realístico e justo, há necessidade de modificar as relações precarizantes, sejam elas realizadas em qualquer âmbito ou ramo de atuação das cooperativas, que não podem estar sujeitas às vicissitudes de grandes agentes econômicos na forma de oligopólios ou oligopsônios, bem como, também não podem ficar à mercê de contratações abusivas que dificultam a mobilidade econômica dos cooperados e colocam a própria cooperativa em situação de insegurança econômica. Um novo marco regulatório para o cooperativismo em geral, bem como as legislações específicas de cada ramo, deve assegurar que esses desideratos sejam cumpridos na prática.

No entanto, conciliar estes interesses de valorização do cooperativismo e do sujeito cooperado também passa pela dificuldade de romper abstrações e interesses egoísticos, bem como de atendimento do interesse geral em detrimento das particularizações de cada setor cooperativo. A complexidade existente dentro do próprio cooperativismo, e enfrentada pela OCB dentro das diversas pautas de ramos diferentes, pode de alguma forma prejudicar ou atrasar a consecução do objetivo do seu pleno desenvolvimento e favorecimento, proposto pela Constituição Federal de 1988, quando analisamos a pauta de um novo marco regulatório que preserve as bases jurídicas essenciais e, ao mesmo tempo, ofereça o avanço necessário ao cooperativismo nacional.

A própria Frencoop, com estruturação interna representativa realizada para atender a todos os ramos do cooperativismo, ao mesmo tempo que possibilita a participação e defesa de todos os interesses em moldes igualitários, também pode, ao final, resultar na dificuldade de uma formulação adequada dos problemas gerais que merecem maior atenção da sociedade. Afinal, quando se defende diversos interesses, que podem, inclusive, ser conflitantes, não se possibilita a defesa adequada e sobressai a influência predominante, o que no cooperativismo,

notadamente ocorre com o setor agropecuário, se analisados os números de proposições legislativas aprovadas anualmente de forma favorável a este ramo.

Observa-se que a montagem da agenda não é um processo automático, requer uma atuação ativa e constante dos atores governamentais e extragovernamentais – estes com atividades de *lobby* e *advocacy* bem estruturadas e de discurso simples e direto –, pois, conforme delineado, quanto maior a complexidade do problema, maior a tendência a ramificação dos debates diante da afetação de uma variação de temas, como é o caso do cooperativismo. E, centrando-se no tema normativo, ou seja, levar a efeito uma nova legislação para possibilitar a adequação de políticas específicas e mais avançadas ao setor, temos uma pauta de segurança jurídica e, por consequência, carregada de valores que, ao menos em tese, ficariam intactos por longos períodos. Nisto o debate, se faz também complexo, mas não impossível.

No entanto, claramente, optou-se no período do governo PT/PMDB, por soluções pontuais e incrementalistas sobre ramos determinados do cooperativismo, principalmente o cooperativismo de trabalho de economia solidária, como uma alternativa para levar a efeito programas sociais de geração de renda. A pauta legislativa, avançou com obstáculos, sendo aprovada uma nova legislação para o cooperativismo de trabalho, mas sem adentrar com profundidade ao debate tributário e, apenas nos últimos três anos, a proposta de um novo marco regulatório parece criar corpo com o PLS nº 03/2007 que chegou à Câmara dos Deputados em 2015 sob o número de PL nº 519, no entanto, sem real perspectiva de aprovação.

Assim, a janela de oportunidade para o cooperativismo assegurar um marco regulatório que corresponda aos atuais interesses da dinâmica de desenvolvimento econômico global, se esteve aberta nos últimos 15 anos de governo PT/PMDB, não foi aproveitada de forma efetiva pelo setor. Há falhas pontuais de atuação qualitativa que precisam ser identificadas e avaliadas pela própria OCB para possibilitar que os interesses do cooperativismo sejam compreendidos não só pelo Parlamento, mas pela sociedade como um todo, uma vez que a agenda governamental tem origem sempre de uma agenda pública de prioridades, e se o clamor não vem das ruas, dos grupos, dos movimentos sociais mais amplos, apenas o *lobby* institucional não será suficiente. A divulgação, conscientização e educação para o cooperativismo, nunca foi tão importante para a implementação da pauta cooperativa no Parlamento brasileiro, quanto agora.

## Referências Bibliográficas

- ARAÚJO, S. M. V. G. de; SILVA, R. S. Frentes e bancadas parlamentares: uma proposta teórico-metodológica e de agenda de pesquisa. 10º **Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**. ABCP. set. 2016. Disponível em:  
<[http://www.encontroabcp2016.cienciapolitica.org.br/resources/anais/5/1469058314\\_ARQUIVO\\_ABCP2016\\_frentes\\_Araujo\\_Silva.pdf](http://www.encontroabcp2016.cienciapolitica.org.br/resources/anais/5/1469058314_ARQUIVO_ABCP2016_frentes_Araujo_Silva.pdf)>. Acesso em: 27 jan. 2017.
- BARBOSA, R. N. de C. **A economia solidária como política pública**: uma tendência de geração de renda e ressignificação do trabalho no Brasil. São Paulo: Cortez, 2007.
- BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. Duas faces do poder. **SciELO**. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 19, n. 40, p. 149-157, out. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v19n40/11.pdf> >. Acesso em 09 jan. 2017.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Requerimento de Registro de Frente Parlamentar nº 1987/2015**. 2015. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1299578>>. Acesso em 17 jan. 2017.
- CAPELLA, A. C. N. O processo de agenda-setting na reforma da administração pública (1995-2002). São Carlos: **UFSCar**, 2004, 234 p., Tese (Doutorado). Universidade Federal de São Carlos, 2004. Disponível em: <<https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/1393?show=full>>. Acesso em: 10 dez. 2016.
- FRENTE PARLAMENTAR DO COOPERATIVISMO. Panorama Frencoop 55ª Legislatura (2015-2018). **Brasil Cooperativo**. 2015. Disponível em: <[www.brasilcooperativo.coop.br/site/ocb\\_congresso/.../panorama-frencoop-2015.pdf](http://www.brasilcooperativo.coop.br/site/ocb_congresso/.../panorama-frencoop-2015.pdf)>. Acesso em 04 nov. 2016.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública, seus ciclos e subsistemas**: uma abordagem integral. Francisco G. Heidemann (Trad.). 4. tir. São Paulo: Campus Elsevier, 2013.
- LEITE, G. S. O cooperativismo como instrumento constitucional de garantia do desenvolvimento nacional. **Unimar**. Dissertação (Mestrado em Direito). Marília: UNIMAR, 2013, 116 p. Disponível em: <[http://www.unimar.br/pos/trabalhos/v\\_resumo.php?art=317](http://www.unimar.br/pos/trabalhos/v_resumo.php?art=317)>. Acesso em: 14 jan. 2017.



- SINGER, P. **Introdução à economia solidária**. 1. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.
- SISTEMA OCB. *Agenda institucional do cooperativismo*. Ed. 2013. **Brasil Cooperativo**. 2013. Disponível em: <[http://www.brasilcooperativo.coop.br/GERENCIADOR/ba/arquivos/agenda\\_institucional\\_do\\_cooperativismo\\_2015.pdf](http://www.brasilcooperativo.coop.br/GERENCIADOR/ba/arquivos/agenda_institucional_do_cooperativismo_2015.pdf)>. Acesso em: 17 jan. 2017.
- \_\_\_\_\_. *Relatório de Gestão da OCB/2015*. **Brasil Cooperativo**. 2015. Disponível em: <[http://www.brasilcooperativo.coop.br/GERENCIADOR/ba/arquivos/relatorio\\_de\\_gesta\\_ocb\\_2015\\_impreso.pdf](http://www.brasilcooperativo.coop.br/GERENCIADOR/ba/arquivos/relatorio_de_gesta_ocb_2015_impreso.pdf)>. Acesso em 16 jan. 2017.
- \_\_\_\_\_. *Agenda institucional do cooperativismo*. Ed. 2016. **Brasil Cooperativo**. 2016. Disponível em: <[www.brasilcooperativo.coop.br/site/ocb\\_congresso/downloads/Agenda\\_2016.pdf](http://www.brasilcooperativo.coop.br/site/ocb_congresso/downloads/Agenda_2016.pdf)>. Acesso em: 12 jan. 2017.
- SUBIRATS, J. *Definición del problema: relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos*. In: Políticas públicas. Coletânea. v.1. Enrique Saravia e Elizabeth Ferrarezi (org.). Brasília: ENAP, 2006, p. 199-218. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1254>>. Acesso em: 14 jan. 2017.

