

# Movimentos Legislativos do Direito Cooperativo no Âmbito Nacional e Internacional e seus Reflexos nas Cooperativas de Trabalho

– Uma breve análise da Recomendação 127 na 89ª Reunião da OIT –

*Sandro Lunard Nicoladeli*

Advogado; Assessor Jurídico de Entidades Sindicais de Trabalhadores em Curitiba/PR,  
Diretor da Associação dos Advogados Trabalhistas do Paraná, Mestrando em  
Direito Cooperativo na Universidade Federal do Paraná.

## SUMÁRIO

- 1 Contextualização do tema;
- 2 A análise do contexto cooperativo na 89ª Reunião da OIT;
- 3 Diferenciação entre Convenções e Recomendações da OIT e sua eficácia jurídica nos estados-membros; 3.1 A Recomendação 127 da OIT;
- 4 Conclusões da 89ª Reunião da OIT sobre a Recomendação 127;
- Conclusão.

## 1 Contextualização do tema

No plano nacional os movimentos legislativos do Senado apontam para caminhos dissonantes acerca das cooperativas de trabalho. O projeto de lei do senador JONAS PINHEIRO reforça a posição das cooperativas de trabalho incluindo-as na Lei de Cooperativas em capítulo próprio.

Na corrente contrária, o Senado aprovou em abril/2001 na Comissão de Assuntos Sociais, relatório do senador GERALDO CÂNDIDO (PT/RJ), com parecer favorável ao projeto oriundo da Câmara dos Deputados de autoria do deputado ALOYSIO NUNES FERREIRA (PSDB/SP), suprimindo o parágrafo único do art. 442 da CLT, que trata da inexistência de vínculo de emprego entre o sócio-coopera-

do e cooperativa e/ou tomador de serviços. Atualmente a matéria encontra-se na Comissão de Assuntos Econômicos para ser relatada pelo senador PAULO SOUTO (PFL/BA).

A proposta supressiva tem apoio das entidades de trabalhadores que enxergam na manutenção desta norma uma forte cunha flexibilizante na legislação social, dado o uso contínuo de maneira desvirtuada desta organização corporativa, deixando os trabalhadores ao total desabrigo da legislação protetiva.

É inegável o importante papel e contundente atuação dos organismos estatais – Ministério do Trabalho e Ministério Público do Trabalho – no sentido de reprimir a criação e proliferação das “coopergados”, ou seja cooperativas estruturadas para tão-somente fraudar a aplicação das normas trabalhistas. Ao contrário do ideário verdadeiramente cooperativista, estas organizações possuem padrão; os sócios desconhecem as decisões assembleares, pois sequer são convocados para praticarem os atos cooperativos.

Em suma, esses trabalhadores são mão-de-obra subordinada sob a pecha de sócios-cooperados, em claro acinte aos arts. 2º e 3º da CLT.

No plano internacional, a 89ª Reunião da OIT caminha no intuito de erigir a *status* de Convenção a Recomendação 127 da OIT, imputando-lhe caráter obrigacional e vinculativo no que tange a promoção das cooperativas.

Objetivando contribuir com o debate da importante questão relativa às modi-

ficações legislativas, contrapondo nossa realidade com o avanço da questão no plano internacional, as considerações que se seguem podem ser úteis como referencial.

## **2 A análise do contexto cooperativo na 89ª Reunião da OIT**

A globalização econômica e as profundas transformações redundaram na introdução de novas tecnologias e formas organizacionais que impactaram fortemente na organização e na divisão internacional do trabalho. Diante desse quadro, a OIT passou a refletir sobre outras formas de organização da produção e do trabalho, redundando na recolocação do tema das cooperativas na pauta da Conferência da OIT para sua revisão ou até a alteração do *status* de Recomendação para Convenção.

Apesar de internamente existir forte movimento no sentido de reprimir a existência de uma espécie de cooperativa, no caso as de trabalho, todavia no concerto internacional, os estados-membros mobilizam-se em sentido contrário, como se comprova com a recente realização da 89ª Conferência Internacional do Trabalho, na cidade de Genebra, onde a OIT – Organização Internacional do Trabalho, propôs determinadas reformulações na Recomendação nº 127 da OIT, datada de 1966, sobre o *papel das cooperativas no desenvolvimento econômico e social dos países em desenvolvimento*. O marco histórico da entrada da Recomendação 127 no arcabouço jurídico internacional, em 1966, influenciou enormemente na edição de nossa lei de cooperativas que é datada de 1971.

Na Conferência foram debatidas quais as ações governamentais a serem tomadas no sentido de oferecer melhores incentivos à criação e sustentabilidade das cooperativas, tendo em vista os problemas no gerenciamento e na implantação plena dos princípios cooperativistas de democracia e transparência.

A análise do diretor do escritório da OIT no Brasil, ARMAND PEREIRA, ainda na expectativa do encontro da OIT, ao comentar sobre a alavancagem do movimento cooperativo e em especial das cooperativas de trabalho, destaca:

“Existe um crescimento muito grande das cooperativas de produção, de trabalho. Há também uma falta de normas internacionais que tratem mais claramente do assunto – cooperativas de trabalho, de produção, de trabalhadores. Isso acontece no mundo, em geral, porque a Recomendação 127 (da OIT) é de 1966, tem 35 anos e foi feita numa época que era especificamente voltada para o papel das cooperativas no desenvolvimento dos países em crescimento – e a grande maioria tinha acabado de se tornar independente. A cooperativa era vista como um instrumento do Estado para ajudar no desenvolvimento econômico e social; uma alternativa de organizar a produção de uma forma típica capitalista.

(...)

Por outro lado há países que têm incentivos especiais para promover as cooperativas entre os jovens, entre pessoas de idade que acabaram de ser de-

sempregadas por conta das privatizações, processos que levaram a uma aposentadoria antecipada, onde a pessoa não teve renda suficiente, enfim, incentivos para que as pessoas que estejam fora de uma situação de emprego normal possam montar uma cooperativa de forma mais fácil. Isto tem sido feito em uma série de países: Alemanha, França, Estados Unidos.

(...)

O *Cooperativismo de Trabalho* está mais desenvolvido na grande parte dos países na agricultura. Países como a Índia, a China, têm milhões de pessoas envolvidas como associadas e como assalariadas também. Nos Estados Unidos, o maior contingente de cooperativas está na agricultura.”<sup>1</sup>

A discussão sobre a Recomendação 127, na 89ª Reunião da OIT, foi precedida por diversos debates. O primeiro deles ocorreu em Genebra, de 22 a 26 de maio de 1995, onde os peritos da OIT analisaram a correlação das cooperativas e o papel da OIT; discutiram-se as estratégias da OIT para o fortalecimento do movimento cooperativo e o destaque do amplo potencial das cooperativas na melhoria econômica dos grupos de baixa renda.

No Brasil, o primeiro estudo realizado acerca das cooperativas de trabalho aconteceu em Brasília nos dias 16 e 17 de outubro de 1997, no “Seminário Tripartite sobre Cooperativas de Trabalho”,<sup>2</sup> com a participação da OIT, MPT, Judiciário e Ministério do Trabalho. Visando o aprofun-

1 Boletim Eletrônico nº 35 da ANEC – Agência de Notícias do Cooperativismo.

2 PEREIRA, Armand F. (Editor). *Cooperativas: mudanças, oportunidades e desafios*. 1. ed., Brasília: OIT, 2001, p. 151-152.

damento dos debates, seguiu-se o “Seminário Nacional de Cooperativismo de Trabalho”<sup>3</sup> (Fortaleza, 03 e 04 de dezembro/1998), onde se perquiriu de maneira mais profícua os problemas que envolvem as cooperativas de trabalho, contando com o seguinte temário:

- Análise da legislação cooperativa frente aos novos cenários.
- Discussão dos desafios e tendências do cooperativismo de trabalho.
- Análise do modelo de cooperativismo de trabalho e suas repercussões na terceirização da mão-de-obra.
- Discussão do processo de organização e gestão das cooperativas de trabalho e o seu contexto no cenário da economia nacional e internacional.
- Conhecimento da proposta de modelo das incubadoras de cooperativas populares.

O Seminário pontuou como aspectos mais relevantes a necessidade de reformulação da legislação a fim de albergar as peculiaridades das cooperativas de trabalho, tais como: os aspectos gestionários, o acultramento cooperativo e a necessidade de aliança entre os sindicatos e o movimento cooperativo para instigar o nascimento de cooperativas autênticas, evitando a proliferação das “cooperfraudes”.

### 3 Diferenciação entre Convenções e Recomendações da OIT e sua eficácia jurídica nos estados-membros

Para melhor compreensão da importância da Recomendação 127 da OIT, é importante situá-la no contexto legislativo internacional das normas emanadas pela OIT, inclusive diferenciando-a das Convenções.

O tema foi analisado com propriedade pelo Dr. JORGE FONTOURA e pelo magistrado paranaense Msc. LUIZ EDUARDO GUNTHER, na revista *Síntese Trabalhista*,<sup>4</sup> com destaque para os aspectos definidores e distintivos das Convenções e das Recomendações. Vale elencar algumas definições contidas no texto:

“As recomendações são estimadas como cabíveis sempre que a matéria discutida não comporte todavia um tratamento convencional, seja pela precariedade político-jurídica de sua adoção, seja pelo caráter incerto do tema suscitado.”<sup>5</sup>

E, citando, BALMACEDA, assim define as Convenções:

“(...) a convenção constitui uma forma de tratado internacional (...) podendo ser objeto de ratificação”<sup>6</sup> possui natureza obrigacional ao Estado que a ratifica.

3 *Ibidem*, p. 153-154.

4 FONTOURA, Jorge; GUNTHER, Luiz Eduardo. “A natureza jurídica e a efetividade das Recomendações da OIT”. *Revista Síntese Trabalhista*, v. 1, n. 147, set./2001, p. 141-149.

5 *Ob. cit.*, p. 143.

6 *Ob. cit.*, p. 143.

Por conseguinte, as diferenças principais são resumidas pelos autores citando NICOLAS VALTICOS.<sup>7</sup> Enquanto “a convenção é procedimento-tipo da regulamentação internacional do trabalho (...) passível de ser objeto de ratificação e criar uma rede de obrigações internacionais, seguidas de medidas de controle” por outro lado “a recomendação é acessório, sendo seu papel definido a partir do princípio geral (...) é a forma mais apropriada quando um tema ainda não está maduro para a adoção de uma convenção (...) um a segunda função é a de servir de complemento a uma convenção, podendo ser útil para inspirar governos”.

Em síntese, a principal diferença entre os institutos é quanto a sua eficácia, pois enquanto as Convenções criam uma gama de obrigações perante a OIT e a comunidade internacional, as Recomendações são apenas diretivas orientadoras de políticas dos Países Membros.

### 3.1 A Recomendação 127 da OIT

Antes de adentrar na análise do texto da Recomendação, deve-se apresentar um breve esboço histórico que contextualiza a importância do tema cooperativo no âmbito da OIT, até então direcionado aos países em desenvolvimento.

A OIT esboça sua preocupação com o tema cooperativista em março de 1920, quando na terceira Reunião do Conselho de Administração foi formado o Serviço Técnico Cooperativo da OIT.

Os trabalhos deste grupo evoluíram para indicação da formulação de uma Recomendação na Conferência anual do trabalho de 1966, que trata do “Papel das Cooperativas no Desenvolvimento Econômico e Social dos Países em Desenvolvimento”.

Após a edição da Recomendação ocorreram reuniões de peritos em 1968, 1993, 1995 e, finalmente, na 274ª Reunião do Conselho de Administração (março/1999) definiu-se por incluir na 89ª Conferência da OIT item para debate sobre a promoção das cooperativas, a fim de adotar norma revisada no ano de 2002.

Tal medida deve-se ao fato que a nova ordem econômica mundial desafia as cooperativas, exigindo uma nova conformação do texto da norma da Recomendação para adequar-se à nova realidade.

Para análise posterior dos debates da 89ª Reunião da OIT faz-se necessário uma breve contemplação do *texto da Recomendação 127 da OIT*:<sup>8</sup>

- No CAMPO DE APLICAÇÃO estão indicadas todas as modalidades de cooperativas abrangidas pelo texto da Recomendação, inclusive as de trabalho.

- No capítulo referente aos OBJETIVOS DE UMA POLÍTICA REFERENTE ÀS COOPERATIVAS, o seu intróito indica que as cooperativas cumprem fator de relevo no “desenvolvimento econômico social e cultural, bem como da promoção

7 Ob. cit., p. 144.

8 Ob. cit., p. 161-172.

humana”.<sup>9</sup> Na seqüência demonstra a importância das cooperativas detalhando os princípios que instrumentalizam o desenvolvimento econômico/social almejado pela norma internacional. O texto destaca a importância dos governos como indutores no estímulo da formação das cooperativas, seja por via de legislações, seja promovendo políticas de estímulo à formação dessas corporações.

- Nos MÉTODOS PARA PÔR EM PRÁTICA UMA POLÍTICA SOBRE COOPERATIVAS o texto da recomendação acaba por orientar as ações governamentais e das cooperativas para que o fenômeno cooperativo se desenvolva em harmonia dentro das sociedades, com a elaboração de LEGISLAÇÕES que facilitem a formação e desenvolvimento das cooperativas, a EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO para se difundir e criar uma cultura cooperativa, através de instituições de ensino criadas para esse fim. No item referente à AJUDA ÀS COOPERATIVAS FINANCEIRAS/ADMINISTRATIVAS, facilitação pelos governos do acesso ao crédito bem como o tratamento tributário diferencial às cooperativas, assessoramento técnico na administração das cooperativas através de centros de formação de gestores especializados em cooperativas.

- O CONTROLE DE ÓRGÃOS DE APLICAÇÃO DA POLÍTICA é a parte do texto que orienta os Países-Membros na formação de organizações de segundo

grau aglutinadoras das cooperativas, cumprindo papel de indutora das políticas cooperativistas, acumulando o ofício de fiscalização do movimento cooperativo.

- A COLABORAÇÃO INTERNACIONAL sinaliza a importância da interação através do intercâmbio e da cooperação técnica do movimento cooperativista no contexto internacional.

- Na parte das DISPOSIÇÕES ESPECIAIS RELATIVAS AO PAPEL DAS COOPERATIVAS NA SOLUÇÃO DE PROBLEMAS PARTICULARES, sobre vem um anexo de sugestões para o bom êxito do movimento cooperativo. Cabe destacar a sugestão destinada às cooperativas de trabalho:

“11. Com a finalidade de melhorar as oportunidades de emprego, as condições de trabalho e as receitas dos trabalhadores agrícolas sem terras, deveriam estes ser ajudados, quando for conveniente, a se organizar voluntariamente em cooperativas de trabalho.”

Assim, temos um panorama do texto da Recomendação 127 da OIT para sua análise posterior dos debates na 89ª Reunião da OIT.

## **4 Conclusões da 89ª Reunião da OIT sobre a Recomendação 127**

Dentre as conclusões extraídas da 89ª Conferência da OIT,<sup>10</sup> destacam-se as seguintes:

---

9. Recomendação 127 da OIT.

10 Endereço eletrônico: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc89/rep-v-2.htm>, consultado em 17.08.2001.

– Necessidade de revisão na Recomendação 127 da OIT, com vistas a oferecer um novo marco jurídico-político no século XXI adequado às novas necessidades do movimento cooperativo, bem como à sua promoção com eficácia de amplitude universal e não só direcionada aos países em desenvolvimento.

– Estímulo aos governos de que criem ambiente propício ao desenvolvimento do cooperativismo, para tanto há necessidade de revisão da Recomendação 127 da OIT, orientando os governos a adotar políticas de fomento às cooperativas, como forma de promover o reequilíbrio interno das forças produtivas, onde as organizações cooperativas detenham o poder de produzir e circular a riqueza nacional calcada em princípios de ética e bem estar da nação. A afirmação desta mudança passa pelo referenciamento de um novo marco jurídico, como afirmado anteriormente, que seja o indutor da consolidação das cooperativas inseridas num mercado aberto e desregulamentado, mas que possua o grande diferencial ante as demais empresas, qual seja, sua responsabilidade social perante seus sócios e a sociedade.

– A promoção plena das cooperativas perpassa a reunião de condições favoráveis ao desenvolvimento das cooperativas, com a divulgação da cultura cooperativa e o contínuo e progressivo trabalho interativo das organizações cooperativas com os governos, entidades empresariais e obreiras.

– A organização do sistema cooperativo deve ser otimizada para incorporar a multiplicidade de organizações cooperativas, confluindo experiências e concedendo apoio e assessoramento técnico.

Por fim, a Organização Internacional do Trabalho, graças a sua estrutura tripartite, com grande interação a diversos organismos vinculados ao cooperativismo, promoverá atividades destinadas à cooperação técnica e ao desenvolvimento do setor cooperativo, fomentando o estudo, pesquisa e troca de experiências. Assim, a OIT cumpre seu papel de propagadora de políticas que gerem alternativas aos países para que gerem trabalho e renda aos povos de todo o mundo. Esse compromisso materializa-se no aconselhamento de governos para a adoção de políticas estimuladoras às cooperativas, articulação dos interlocutores sociais para que se sensibilizem ao temário das cooperativas, estudos comprobatórios da eficácia das cooperativas no combate ao desemprego e a educação associativista e autogestionária.

## **Conclusão**

Assim, tem-se que apesar dos movimentos legislativos dissonantes do ponto de vista interno, no plano internacional, os países reunidos na OIT pugnam pela eleição das cooperativas como organizações produtivas de acesso democratizado às populações, ensejando a viabilização de alternativas para geração da produção, trabalho e renda à humanidade.