

A ECONOMIA SOLIDÁRIA NA LEI DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Daniel Francisco Nagao Menezes*

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca trazer à discussão o incentivo legal à criação de cooperativas populares pela Lei nº12.305/2010 (Lei dos Resíduos Sólidos). Esta lei, em linhas gerais, obriga tanto o poder público como os grandes geradores privados a destinarem seus resíduos sólidos para cooperativas. Tal previsão legal levará, principalmente no âmbito municipal, à obrigação legal de constituição de políticas públicas de geração de trabalho e renda a partir dos resíduos sólidos.

2 TRATAMENTO CONSTITUCIONAL DAS COOPERATIVAS

Partindo para a análise direta do tema proposto, é conveniente ressaltar o nítido caráter desenvolvimentista, na concepção econômica do termo, que a Constituição Federal (CF) adotou, com a intenção de atingir seus objetivos sociais. Tal ressalva se faz necessária, pois influi preponderantemente sobre a ordem econômica e social da estrutura jurídica dada à economia brasileira, possuindo reflexos no cooperativismo do país.

A CF aborda em diversos momentos o cooperativismo,¹ estruturando-se basicamente sobre três pontos: o princípio da não intervenção, o adequado tratamento tributário ao ato cooperativo e as políticas públicas de fomento ao cooperativismo.

O primeiro contato entre o texto constitucional e o sistema cooperativista dá-se logo no Artigo 5º, inciso XVIII, o qual prevê o princípio da não intervenção estatal, vetando assim a proibição de cooperativas e associações, desde que legalmente constituídas, impedindo também, após a constituição, qualquer meio de intervenção e controle do Estado.

Tal garantia constitucional de não intervenção foi um golpe direto na política intervencionista da ditadura militar, que exercia o controle e intervinha no movimento coope-

* Advogado. Professor da Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM) – Faculdade de Direito – *campus* de Campinas. Mestre e doutorando em Direito Político e Econômico pela UPM.

1. “O cooperativismo é um ponto polêmico dentro das Teorias Socialistas. Alguns, como Marx, criticam veementemente o cooperativismo, afirmando que os mesmos (*sic*) são micro reproduções do sistema econômico capitalista, devendo, portanto, serem refutadas quaisquer iniciativas cooperativistas. Outros se posicionam no outro extremo, afirmando que o cooperativismo é o ápice do meio de produção socialista, meio no qual os próprios trabalhadores se organizam diretamente organizando a produção sem a finalidade de lucro. Existe ainda a posição intermediária na qual o cooperativismo seria uma fase intermediária demonstrando a contradição do próprio sistema produtivo capitalista que permitiria a organização dos trabalhadores dentro do próprio sistema capitalista. A estrutura jurídica brasileira nos leva por sua vez a nos filiaros à terceira opção, qual seja, o cooperativismo demonstra a falha do sistema produtivo capitalista. Isto porque, a cooperativa é uma forma de organização societária híbrida, que possui organização voltada para a produção de bens ou serviços de forma competitiva no mercado, isto é, em concorrência com demais empresas, porém, há o diferencial da gestão democrática do empreendimento” (MENEZES, 2011).

rativista através da vinculação das cooperativas à Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) e ao Conselho Nacional do Cooperativismo (CNC), órgão vinculado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento (Mapa).

O princípio da não intervenção, atualmente, encontra resistência no ramo das cooperativas de crédito, as quais ainda encontram-se suscetíveis a rígida intervenção e fiscalização do Banco Central do Brasil (BCB), o que se faz mediante resoluções administrativas.

O segundo pilar constitucional do cooperativismo é encontrado no Artigo 146, inciso III, alínea “c”, que reza a necessidade, sob a forma de lei complementar, de estabelecer regras gerais em matéria tributária sobre o adequado tratamento ao ato cooperativo, visando assim beneficiar as cooperativas.

A edição de tal lei complementar, regulamentando o que vem a ser ato cooperativo, e o seu adequado tratamento tributário permanecem *in albis*, dependendo da vontade do Congresso Nacional.

Dessa forma, para não permanecer o *mandamus* constitucional sem a devida eficácia, recorreu-se ao Instituto da Recepção Constitucional, onde a Nova Ordem Jurídica, a qual rompe com todo o ordenamento jurídico anterior, permite que algumas normas infraconstitucionais, desde que não sejam contraditórias à Nova Ordem, permaneçam em vigor, sendo recepcionadas e utilizadas pelo novo ordenamento jurídico.

O ato cooperativo e seu tratamento tributário, portanto, em face da falta de regulamentação do legislador federal, foram recepcionados pela CF de 1988, da Lei nº 5.764/1971, a qual aborda a matéria.

O terceiro ponto em que a CF aborda diretamente o cooperativismo é no tocante à Ordem Econômica. No Artigo 170 e seguintes, o legislador constituinte regula os princípios gerais da Ordem Econômica e, dentre eles, os do cooperativismo, e regulamenta os limites da participação econômica do Estado na economia. Nesse espírito, optou o legislador constitucional por permitir somente a exploração direta da atividade econômica pelo Estado em caso de relevante interesse coletivo ou segurança nacional. Uma vez não explorando diretamente a atividade econômica, foi ao Estado resguardado o direito de regulação da atividade econômica, a qual será feita através da fiscalização, incentivo e planejamento dos setores público e privado, com vistas a atender a finalidade constitucional narrada acima.

Dentro da função de regulador da atividade econômica, o Estado, conforme o parágrafo segundo do Artigo 174, através de lei, apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo. Porém, algumas considerações se fazem necessárias.

O texto constitucional que versa sobre o incentivo ao cooperativismo está revestido do Princípio da Reserva de Lei, ou seja, a política estatal de apoio ao cooperativismo e outras formas de associativismo somente serão realizadas mediante a aprovação de lei pelo Poder Legislativo que regulamenta o estímulo estatal. Por sua vez, tal lei de incentivo ainda não foi aprovada pelo Congresso Nacional, estando pendentes de votação dois projetos de lei do Senado, um de autoria do senador Eduardo Suplicy e outro de autoria do senador José Fogaça.

Isso implica que o Poder Executivo, responsável pela implementação de tal política pública, ainda não possui base legal para realizar políticas de fomento e incentivo ao cooperativismo, ficando dependente da manifestação do Poder Legislativo. Assim, os órgãos estatais, dentro do Poder Executivo, voltados para o desenvolvimento do cooperativismo, encontram-se totalmente desarticulados e sem qualquer função prática dentro da estrutura legal do Estado. Nesse sentido,

após a CF de 1988, os órgãos federais de apoio ao cooperativismo, em especial o CNC e o Departamento Nacional de Cooperativismo (DENACCOOP), vinculados ao Mapa, tiveram suas funções esvaziadas, constituindo verdadeiros “elefantes brancos” da administração pública.

Tratando-se o Artigo 174, parágrafo segundo, de norma de eficácia contida, vez que ainda dependente de norma ordinária para sua efetivação, fica o país sem qualquer política legal de incentivo ao cooperativismo, restando regulamentado, através do mecanismo da Recepção Constitucional, o *modus operandi* das Sociedades Cooperativas, o que continua a ser a Lei nº 5.764/1971 e suas posteriores alterações pelo Código Civil de 2002.

Esta estrutura jurídica constitucional cria incentivos ao cooperativismo no sentido de permitir o desenvolvimento deste tipo de sociedade jurídica, equilibrando as desvantagens competitivas que ela possui em relação aos demais tipos societários, democratizando as sociedades comerciais, porém, sem relacionar as cooperativas a nenhum setor econômico ou política pública, exceto as de mineração.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA A PARTIR DA LEI DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Quem vem a fazer a relação entre incentivos para as sociedades cooperativas e sua utilização em políticas públicas é a Lei de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010), a qual determina que o processamento dos resíduos sólidos será feito pelas cooperativas de catadores de material reciclável.

A Lei de Resíduos Sólidos, em seu Artigo 8º, cria a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), tendo como um dos princípios o incentivo à criação de cooperativas (inciso IV) e associações de catadores. No Artigo 18, a Lei de Resíduos Sólidos confere aos municípios competência para criar suas políticas locais de manejo dos resíduos sólidos, sendo-lhes permitida, ainda, a formação de consórcios com outros municípios para o manejo dos resíduos, obrigando-os a implementar a coleta seletiva com a participação obrigatória de cooperativas e associações de catadores. Ela estabelece no Artigo 19, inciso XI, que as cooperativas de reciclagem a que alude a lei são aquelas compostas por pessoas de baixa renda.

Também a Lei nº 12.305/2010 cria um novo instituto jurídico no Direito Ambiental, a denominada Responsabilidade Compartilhada, a qual, segundo a redação do artigo da lei:

É instituída a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, a ser implementada de forma individualizada e encadeada, abrangendo os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, os consumidores e os titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, consoante as atribuições e procedimentos previstos nesta Seção.

Com este artigo, a responsabilidade ambiental pelo resíduo sólido gerado não é mais exclusivamente do poder público, mas também, após a lei, do setor privado, em especial do fabricante, do distribuidor e do vendedor do bem que se transforma em resíduo sólido. Essa responsabilidade prevê a chamada “logística reversa”, na qual o produto colocado no mercado deve possuir um mecanismo de retorno ao fabricante, em especial a embalagem. Este retorno da embalagem, que agora é denominada resíduo sólido, pode ser feito pelo setor privado em parceria com cooperativas, nos termos do Artigo 33, parágrafo terceiro, inciso III da Lei de Resíduos Sólidos.

Justificando a afirmação acima, de que a Lei de Resíduos Sólidos vem a dar efetividade ao tratamento diferenciado às cooperativas, feita pela CF, tem-se que, a partir de tal lei or-

dinária, é possível falar na criação de uma política pública que envolva geração de trabalho e renda associada à proteção ambiental. Ela obriga a inclusão no planejamento das políticas de manejo, a criação de cooperativas de catadores, implicando, assim, os programas, em especial no nível local, de geração de trabalho e renda.

Esses programas de geração de trabalho e renda, por sua vez, devem ocorrer com base na criação de cooperativas compostas por população de baixa renda, como determina a lei. Com isso, tem-se a estruturação dos programas de geração de trabalho e renda feitos sobre estruturas societárias que atuam diretamente no mercado, não dependendo de políticas assistenciais do poder público, porém, afastados da finalidade de busca exclusiva pelo lucro² que permeia os demais modelos de sociedades comerciais.

Além do direcionamento da lei para a utilização de um modelo societário democrático, mas não assistencial, há um incentivo econômico para estes empreendimentos solidários com a destinação do material (resíduos sólidos), os quais, em tese, garantem uma fonte de matéria-prima originária, garantindo um mínimo de renda para as cooperativas. Esta destinação, reiterando, é feita tanto pelo setor público como pelo privado, valendo louvar o Decreto Federal nº 5.940/2006 que, antes mesmo da Lei de Resíduos Sólidos, já obrigava todo órgão federal a destinar o que chama de “material reciclável” para as cooperativas populares.

Ocorre que não basta o direcionamento de resíduos para cooperativas para que se alcancem as finalidades de proteção ao meio ambiente e geração de trabalho e renda. Para o sucesso da Lei de Resíduos Sólidos é necessária a concatenação de dois fatores: *i*) a existência de programas municipais (ou regionais) de destinação dos resíduos sólidos para as cooperativas; e *ii*) programas de incubação das cooperativas populares de reciclagem.

A primeira proposição busca a criação de um programa de coleta dos resíduos sólidos envolvendo tanto a coleta domiciliar, cuja obrigação após a Lei nº 12.305/2010 passa a ser tanto do poder público como do cidadão; dos órgãos públicos; dos grandes geradores de resíduos sólidos; e as empresas que introduzem produtos no mercado que venham a se transformar em resíduos sólidos.

Esse programa, que é municipal ou regional, deve determinar a justa e equitativa distribuição dos resíduos coletados para as cooperativas populares, bem como a correta distribuição geográfica das mesmas. A existência de tais políticas públicas municipais é essencial para o sucesso da Lei de Resíduos Sólidos pois evita o beneficiamento de uma(s) cooperativa(s) em específico, fato agravado com a liberdade do setor privado em destinar seus resíduos sólidos para a cooperativa que mais lhe aprouver.

Eventual desequilíbrio econômico entre as cooperativas envolvidas impede a atuação delas em rede. A união das cooperativas, num segundo momento, seja na forma de associação ou cooperativas de segundo grau, é essencial para o incremento econômico do produto vendido. Tal união pode levar à eliminação dos intermediários, chamados aparistas, da cadeia produtiva, permitindo a venda do produto (por um valor superior ao vendido para o aparista) diretamente à indústria.

Não obstante a eliminação do intermediário, a união das cooperativas permite o aumento de valor dos produtos reciclados através da aquisição de equipamentos mais so-

2. “O lucro nas sociedades cooperativas, ou, como a lei disciplina, a sobra, poderá vir de duas formas para o cooperado: através de um lucro que a cooperativa tenha ao operar com terceiros (não cooperados) ou através da sobra da taxa de administração que o cooperado tenha adiantado, quando de sua operação com a cooperativa (também chamada de ato cooperativo)” (LOPES, 2001).

fisticados, que permitem a transformação do resíduo em um produto de maior qualidade e maior valor agregado.

A segunda proposição é no sentido da existência de programas de incubação das cooperativas de reciclagem. A Lei nº 12.305/2010 é clara no sentido de incentivar a criação de novas cooperativas compostas por população de baixa renda. Isso implica a organização inicial da população de baixa renda para o início da atividade produtiva, resultando na orientação inicial não só da atividade de reciclagem, mas também na introdução às ciências da administração e dos negócios.

A organização da produção e dos negócios e administração das cooperativas populares é conhecida, na linguagem da Economia Solidária, como programas de incubação, que abrangem todas as etapas da consolidação de uma cooperativa, que compreende desde a seleção das pessoas interessadas em formar as cooperativas até a plena autonomia autogestionária e econômica.

Estes programas de incubação podem ser feitos diretamente pelo poder público ou através de atuação de organizações não governamentais (ONGs) que detêm o *know-how* da incubação de cooperativas, como ocorre, por exemplo, com o Centro de Referência em Cooperativismo e Associativismo (CRCA),³ em Campinas-SP, que possui hoje um dos melhores programas de incubação do país, sendo responsável pela política de resíduos sólidos em todo o município de Campinas e cidades vizinhas.

4 CONCLUSÃO

Com base nessa discussão, há uma forma híbrida⁴ de atuação do Estado na economia através da imposição legal de criação de políticas públicas de geração de trabalho e renda (as quais também possuem um viés ambiental), como garantias de rendas através do trabalho (destinação dos resíduos sólidos), porém, levando estes beneficiados pela política pública a se organizarem com base em modelos societários privados (cooperativas) e a atuarem diretamente no mercado com a venda livre do material reciclado.

REFERÊNCIAS

LOPES, I. C. R. Aspectos sobre a legalização das sociedades cooperativas. In: GEDIEL, J. A. (Org.). **Os caminhos do cooperativismo**. Curitiba: UFPR, 2001.

MENEZES, D. F. N. Cooperativismo: na espera da regulação. **Revista Crítica do Direito**, v. 23, 2011. Disponível em: <www.criticadodireito.com.br>

VERAS NETO, F. Q. **Cooperativismo**: nova abordagem sócio-jurídica. Curitiba: Juruá, 2002.

3. Mais informações sobre a CRCA podem ser consultadas no endereço eletrônico: <www.crca.org.br>

4. "Esta é uma solução que estabelece o novo modelo de Estado, descrevendo a hipótese de que deve abandonar a sua função de garantia social, servindo no máximo como estimulador da livre iniciativa que de numa forma autogestionária, híbrida, na medida em que esta agrada tanto a setores de direito como os da nova esquerda ou, pelo menos, torna o ataque mais difícil pelo setor mais tradicional ou revolucionário desta última" (VERAS NETO, 2002).