

Panorama das cooperativas de crédito no Brasil

Overview of Credit Cooperatives in Brazil

Leonardo Rafael de Souza¹

Doutorando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR)

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/dec-17-2021pp97-130>

Recibido: 28.10.2020
Aceptado: 17.12.2020

Sumário: 1. Introdução; 2. Origem histórica e bases legais: surgimento e consolidação do cooperativismo de crédito no Brasil; 2.1. As cooperativas de crédito na Ordem Econômica Constitucional de 1988; 3. A Lei Complementar nº 130: alteração dos rumos e da realidade das cooperativas de crédito; 3.1. Do avanço dos números do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo (SNCC); 4. Para refletir: provas da perspectiva de companização das cooperativas de crédito e seus riscos; 4.1. O caso das Resoluções CMN nº 4.122/2012 e n.º 4.538/2016: normativas que ignoram o regime jurídico e os preceitos identitários das sociedades cooperativas; 4.2. Evidências da «companização» das cooperativas de crédito na PLP 27/2020. 5. Conclusão. Referências bibliográficas.

Resumo: O presente estudo apresenta um panorama sobre a realidade do cooperativismo de crédito brasileiro desde a sua origem rural e solidária até a atual tendência de bancarização da sua atividade em detrimento dos aspectos humano e social que orientam com igual importância todo e qualquer empreendimento cooperativo. Ao discorrer ainda sobre a consolidação das bases legais das sociedades cooperativas de crédito no Brasil, este ensaio busca identificar o processo de transformação do pensamento cooperativo de crédito brasileiro, atualmente tendente a um processo de «companização» da sua legislação e funcionamento. Ao final reflete-se —a partir de exemplos e destaques normativos— sobre os riscos deste fenômeno para as perspectivas das cooperativas de crédito à luz da identidade cooperativa.

Palavras-chave: Cooperativas de Crédito. História. Bases Legais. Perspectivas.

Abstract: This study presents an overview of the reality of Brazilian credit cooperatives from its rural and solidary origins to its current process of banking its activity to the detriment of the human and social aspects that guide every cooperative enterprise. While discussing the consolidation of the legal bases of

¹ E-mail: leonardo.rafael@pucpr.edu.br

credit cooperative societies in Brazil, this essay seeks to identify the transformation of Brazilian credit cooperative thinking, currently tending to a process of «companization» of its legislation and functioning. At the end, based on examples and normative highlights, the risks of this phenomenon are reflected on the perspectives of credit unions in the light of the cooperative identity.

Keywords: Credit cooperatives. History. Legal bases. Perspectives.

O resultado económico é para toda empresa (inclusive cooperativa) o que o pulmão representa para qualquer ser humano: essencial e vital.

Contudo, será que vivemos tão somente para respirar?

1. Introdução

As sociedades cooperativas de crédito hoje são uma realidade no Brasil. Amplamente conhecidas, economicamente fortes e com estratégias de mercado ousadas, as marcas relacionadas ao cooperativismo de crédito brasileiro hoje são reconhecidas pela população e respeitadas pelo Poder Público que, por meio do Banco Central do Brasil (Bacen), elevam este modelo a um importante ator na busca pela desconcentração bancária vivida no país. A consequência disso é o exponencial crescimento das cooperativas de crédito em números de novos associados, observado, porém, às custas da constante diminuição no número de cooperativas desde 2015, fenômeno este causado por um regular processo de incorporações e a quase total impossibilidade de abertura de novos empreendimentos cooperativos de crédito.

Este atual cenário é fruto de uma perceptível mudança de rumo no pensamento cooperativo brasileiro, corroborado pela sua evolução legal e constitucional. Anteriormente organizadas em pequenas comunidades rurais, geralmente vinculadas à Igreja e/ou movimentos sociais e migratórios, as cooperativas de crédito de hoje são também urbanas, difundidas nas médias e grandes cidades, integrando produtos e serviços de natureza bancária que vão além da simples concessão de créditos. Para tanto, drásticas mudanças em sua gestão e governança foram e vêm sendo impostas nos últimos anos, levando a uma constante profissionalização dos órgãos de gestão e controle, do seu corpo funcional e de sua relação com a comunidade.

Se este profissionalismo trouxe maior racionalidade econômica e expansão comercial, atendendo assim o comando constitucional de que as cooperativas são fundamentais para democratização da iniciativa privada, a constante profissionalização do movimento cooperativo e a adoção de práticas comerciais tipicamente concorrenciais hoje o pressionam para uma verdadeira «companização»² do negócio coope-

² O termo «companização», abordado ao longo do presente texto, decorre do reconhecimento da premissa de que as sociedades cooperativas ao redor do mundo enfrentam há anos um fenômeno de harmonização legislativa com as sociedades de capital. Este fenômeno, chamado por Hagen Henry de *companization*, decorre da constante tendência de introdução das características típicas das sociedades de capital para a le-

rativo. Na prática, estas pressões se traduzem em regulamentos e propostas de alterações legislativas que desnaturam as características identitárias do fenômeno cooperativo enquanto movimento social de raízes conceitual, axiológica e principiológica próprias.

Sendo assim, o presente artigo tem como objetivo geral apresentar ao leitor um panorama da realidade do cooperativismo de crédito brasileiro. Sem a pretensão de esgotar todo o tema, o estudo parte de uma breve descrição histórica do surgimento e desenvolvimento das cooperativas de crédito no Brasil, passando também pela sua evolução legal até a promulgação da Constituição Federal de 1988, marco fundamental para a compreensão do movimento cooperativo brasileiro na Ordem Econômica Constitucional. Com a análise da Lei Complementar n.º 130/2009, o artigo passa a expor a mudança de rumo do movimento cooperativo de crédito brasileiro até a consolidação atualmente vigente. Por fim, a partir de destaques exemplificativos de resoluções hoje aplicadas às cooperativas de crédito e da proposta de profissionalização dos conselhos de administração pelo Projeto de Lei Complementar n.º 27/2020, reflete-se sobre as suas perspectivas futuras, as quais ratificam a «companização» alertada por Hagen Henry e merecem crítica à luz dos efeitos deste processo de perda da identidade já defendida por José Eduardo de Miranda.

2. Origem histórica e bases legais: surgimento e consolidação do cooperativismo de crédito no Brasil

A origem do cooperativismo de crédito brasileiro está essencialmente ligada aos fluxos migratórios ocorridos no Brasil, especialmente ao longo da segunda metade do século XIX no sul do país, além da atuação direta da Igreja sobre estes grupos³. Baseadas em ideais inicialmente meramente associativistas, a solidariedade e a mutualidade são apresentadas à comunidade da Linha Imperial, em Nova Petrópolis/RS, pelo padre jesuíta Theodor Amstad, o qual traz da sua infância suíça a experiência das Associações do Pão e das Caixas de Crédito in-

gislação cooperativa, além da indiscriminada aplicação sobre as cooperativas de normas essencialmente desenhadas para um modelo societário destinado ao lucro. (HENRY, Hagen. *Guidelines for cooperative legislation*. 3. ed. Geneva: ILO, 2012. p. 10)

³ SOUZA, Leonardo Rafael. *Cooperativas de Crédito: resoluções do CMN e os valores cooperativos*. Curitiba: Juruá, 2017. p. 79.

troduzidas na Prússia por Friedrich Wilhelm Raiffeisen em meados do século XIX⁴. E é justamente baseado na Doutrina de Raiffeisen que o padre Amstad funda naquela localidade, em 28 de dezembro de 1902, a Caixa de Economia e Empréstimos Amstad —hoje Sicredi Pioneira—, posteriormente reconhecida como a primeira cooperativa de crédito brasileira⁵.

Com ela logo surge no Brasil a tentativa de regulamentar estas caixas de crédito⁶. Por meio do Decreto do poder Legislativo n.º 979, de janeiro de 1903, depois regulamentado pelo Decreto n.º 6.352/1907, caberia aos sindicatos a criação de caixas rurais de crédito eminentemente agrícolas e cooperativas de produção e consumo⁷. Foi sob essas normas ainda embrionárias quanto à compreensão da atividade cooperativa que novas cooperativas de crédito fundamentadas na doutrina Raiffeisen surgiram, em sua maioria também instigadas pela atuação missionária do Padre Amstad⁸.

Diva Pinho esclarece, todavia, que não obstante o inicial surgimento das caixas de crédito sob o modelo Raiffeisen, outras cooperativas surgem no país constituídas também sob a doutrina italiana de Luigi Luzzatti. Com forte influência da Igreja Católica, os chamados *crediti popolare* são criados por meios de cooperativas —como a Cooperativa de Crédito de Lajeado, fundada em 1906—, desenvolvendo-se fortemente nas décadas seguintes por sua forte vinculação aos peque-

⁴ SANTOS, Alba Cristina Couto dos. **As marcas de Amstad no cooperativismo e no associativismo gaúcho: as lembranças da Associação Theodor Amstad e da Sicredi Pioneira**. Porto Alegre: SESCOOP/RS, 2014.

⁵ PINHEIRO, Marcos Antônio Henriques. **Cooperativas de crédito: História da evolução normativa no Brasil**. 6. ed. Brasília: BCB, 2008.

⁶ A primeira lei brasileira a utilizar o termo cooperativa, porém, não possui qualquer relação com o empreendimento social criado no Rio Grande do Sul. Sem bem compreender os aspectos próprios da sociedade cooperativa, foi o Decreto 796, de 2 de outubro de 1890, que, ao criar a «Cooperativa Militar do Brasil», trouxe a primeira tentativa de regular a atividade cooperativa, classificando-a como uma sociedade anônima cooperativa de consumo destinada a prover aos sócios «melhores artigos do uso militar ou civil» e destinar créditos a juros módicos aos associados para a compra desses artigos. (BRASIL. chefe do Governo Provisorio da Republica dos Estados Unidos do Brazil. **Decreto n.º 796, de 2 de outubro de 1890**. Concede autorização ao capitão-tenente Carlos Vidal de Oliveira Freitas e outros para organizarem uma sociedade anonyma sob a denominação de Sociedade Cooperativa Militar do Brazil. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-796-2-outubro-1890-504016-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso: em 10 out. 2020.)

⁷ PINHEIRO, *op. cit.*, p. 28.

⁸ PINHEIRO, *op. cit.*, p. 28.

nos agricultores e por não exigir capital para admissão do cooperado, como faziam as cooperativas de origem alemã⁹.

Em ambos os modelos, porém, a administração dessas cooperativas era realizada por leigos, sendo eles católicos ou protestantes (no caso dos alemães), os quais buscavam não apenas a solução aos problemas financeiros enfrentados, mas também suprimir as dificuldades no cultivo e escoamento de suas produções. Outrossim, essas cooperativas se tornaram ainda um importante meio de atendimento às demandas culturais e religiosas desses colonos reunidos por fortes laços de identidade, crescendo fortemente em localidades do sul e sudeste do Brasil¹⁰.

Geralmente formadas, então, sob as doutrinas Raiffeisen (alemã) e Luzzatti (italiana), essa propulsão de novas cooperativas fundamentou, em 2 de junho de 1926, a primeira legislação destinada às cooperativas de crédito, notadamente para reger a fiscalização e o funcionamento deste novo tipo de caixas rurais e bancos populares. Por meio do Decreto n.º 17.339, as cooperativas de crédito precisavam remeter com periodicidade seus documentos de instalação (estatutos, atas, listas de sócios, etc.) e funcionamento (balancetes, alterações estatutárias e balanços gerais) ao Ministério da Agricultura, entre outras determinações legais¹¹.

Para Souza, porém, mesmo destinada especificamente às cooperativas de crédito, esta legislação continuou a não bem compreender as origens solidária e cooperativa desses empreendimentos, fato que «contribuiu para a ocorrência de diversas fraudes e transformações de cooperativas em bancos mercantis»¹². Isso, porém, muda de maneira radical em 1932, quando a legislação cooperativa nacional finalmente encontra a sua relação com o cooperativismo rochadaleano em expansão, como explica o autor:

Tal percepção muda quando em 1932 o então presidente Getúlio Vargas —ex-governador do Rio Grande do Sul que conviveu com um cooperativismo já bem desenvolvido e com uma identidade cooperativa sólida— baixa o Decreto n.º 22.239, estabelecendo no Brasil o cooperativismo Rochdaleano. (...) A doutrina cooperativa corrobora que o decreto revela um dos grandes marcos históricos e de re-

⁹ PINHO, Diva Benevides. *O cooperativismo de crédito no Brasil*. São Paulo: Confebrás, 2004.

¹⁰ SOUZA, *op. cit.*, p. 79.

¹¹ PINHEIRO, *op. cit.*, p. 28.

¹² SOUZA, *op. cit.*, p. 80.

gulação do cooperativismo brasileiro, chamado por Bulgarelli como «período de implementação».¹³

Miranda e Souza ainda destacam que a importância do Decreto n.º 22.239 se revela inclusive pelo seu tempo de vigência e definitiva manutenção dos preceitos rochdaleanos nas leis cooperativas posteriormente promulgadas no Brasil. E é com a sua promulgação, destaca Pinheiro, que as cooperativas de crédito passam a experimentar novas iniciativas e modelos de cooperativas a partir de demandas da sociedade, como o surgimento das cooperativas de crédito mútuo, de crédito urbano, de profissionais, classes ou de empresas, cooperativas mistas (cooperativas agrícolas) com seção de crédito, o surgimento das cooperativas centrais e a criação do Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC) pela Lei n.º 1.412 de 1957. Ao fim de 1961, diz, existiam no Brasil 511 cooperativas de crédito com 547.854 associados¹⁴.

Mesmo quando o país enfrentou os efeitos internacionais da Guerra Fria e o Regime Militar com o seu absoluto controle das atividades cooperativas por meio da Política Nacional do Cooperativismo imposta com a promulgação do Decreto-lei n.º 59, de 1966, o cooperativismo experimentou progressos¹⁵. No caso das cooperativas de crédito, sua manutenção —não obstante o rígido controle militar— em muito se deu pela promulgação da Lei da Reforma Bancária de 1964, a qual reconhece as cooperativas de crédito como instituições financeiras e as integra ao sistema financeiro juntamente com os bancos e caixas econômicas.

Isso ocorre porque quando da promulgação da Lei n.º 4.595 e a criação do Sistema Financeiro Nacional, no já citado ano de 1964, o Estado não apenas ratifica este reconhecimento como também expressamente distingue a natureza jurídica das cooperativas de crédito em relação às demais instituições financeiras (artigo 25). Em outros termos, a lei bancária reconheceu que a prestação de serviços financeiros aos seus associados por meio da mutualidade e da economia incluía a captação, aplicação e intermediação de recursos financeiros de seus asso-

¹³ SOUZA, *op. cit.*, p. 80.

¹⁴ PINHEIRO, *op. cit.*, p. 34.

¹⁵ MIRANDA, José Eduardo; SOUZA, Leonardo Rafael. O papel secundário dos princípios cooperativos no direito brasileiro e seus efeitos sobre a autonomia do Direito Cooperativo. In: MIRANDA, José Eduardo; SOUZA, Leonardo Rafael; GADEA, Enrique (org.). **Direito Cooperativo e Identidade Cooperativa**. Curitiba: Brazil Publishing, 2019. p. 117-135.

ciados (artigo 17)¹⁶. Estava, então, regulada a atividade financeira prestada pelas cooperativas de crédito aos seus associados.

Mas foi com a promulgação da Lei n.º 5.764, de 16 de dezembro de 1971, também até hoje vigente, que o movimento cooperativo brasileiro finalmente teve reconhecido de forma ampla e irrestrita também o seu regime jurídico próprio, aproximando-a de forma definitiva aos preceitos rochdaleanos então recentemente revisados pelo Congresso da Aliança Cooperativa Internacional de Viena, em 1966¹⁷, e posteriormente discutidos no âmbito da América Latina no Primeiro Congresso Continental de Direito Cooperativo no ano de 1969, em Mérida, Venezuela¹⁸.

A partir do conceito legal apresentado pelo artigo 4.º da Lei n.º 5.764/71, as cooperativas consolidaram os seus traços próprios quando da sua configuração jurídica, confirmando assim sua orientação *intuitu personae* e retirando definitivamente qualquer traço de mercantilidade e lucratividade sobre a atividade cooperativa, como por exemplo claramente destacado quando da conceituação legal do ato cooperativo (artigo 79)¹⁹. De igual forma, ao também reconhecer como caráter distintivo a gestão democrática da propriedade comum, a lei bem tutelou o caráter social e associativo da cooperativa a partir da necessária participação ativa dos seus sócios, garantindo assim —pelo menos na letra da norma e como forma de orientação ética— valores cooperativos fundamentais como a democracia e a solidariedade²⁰.

Notadamente em relação às cooperativas de crédito e às seções de crédito das cooperativas mistas, a Lei n.º 5.764 manteve a fiscalização,

¹⁶ BRASIL. Presidência da República. **Lei n.º 4.595, de 31 de dezembro de 1964**. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4595.htm>. Acesso: em 11 out. 2020.

¹⁷ BULGARELLI, Waldírio. A nova legislação cooperativista brasileira. In: UTUMI, Américo et al. **A problemática cooperativista no desenvolvimento econômico**. São Paulo: Artégrafica, 1973. p. 133-165.

¹⁸ CRACOGNA, Dante. Derecho Cooperativo e Identidad Cooperativa: una visión latinoamericana. In: MIRANDA, José Eduardo de; SOUZA, Leonardo Rafael de; GADEA, Enrique (Org.). **Direito Cooperativo e Identidade Cooperativa**. Curitiba: Brazil Publishing, 2019. p. 57.

¹⁹ Dante Cracogna ressalta em diversos de seus textos o pioneirismo da lei brasileira na conceituação legal do ato cooperativo trazida pela Lei n.º 5.764/71 – a primeira legislação no mundo a tratar sobre o tema. Segundo o autor, a absorção da teoria do ato cooperativo —iniciada pelo doutrinador mexicano Salinas Puente— pelo texto legal brasileiro decorreu dos esforços doutrinários de Waldírio Bulgarelli e da determinante colaboração de Walmor Franke quando da redação do projeto de lei que deu origem à Lei n.º 5.764/71 (CRACOGNA, *op. cit.*, p. 57).

²⁰ SOUZA, *op. cit.*, p. 79.

controle e autorização para funcionamento sob a tutela do Banco Central do Brasil (artigo 18, §10; artigo 57, §3.º; artigo 92), ratificando assim que as cooperativas de crédito estavam sujeitas à então novel Lei Geral das Sociedades Cooperativas, porém reconhecidas como uma espécie de cooperativa voltada à mutualidade, o que foi ratificado mesmo com a Constituição Federal de 1988.

Em suma, ainda que sob intervenção do Estado, foi a partir da década de 1970 que as cooperativas de crédito finalmente encontraram um moderno (e ainda atual) plexo normativo que alcançou tanto a sua natureza jurídica e seus aspectos identitários próprios (Lei n.º 5.764/71) quanto a atividade financeira desenvolvida por uma sociedade distinta daquelas tipicamente de capital (Lei n.º 4.595/64).

2.1. *As cooperativas de crédito na Ordem Econômica Constitucional de 1988*

Não obstante o fato do atual desenvolvimento legislativo do cooperativismo brasileiro ter ocorrido por iniciativa e absoluto controle do Estado-militar, o contexto social no Brasil após o Regime Militar foi tomado pela busca de garantias constitucionais que permitissem um Estado Social de Direito, ou seja, que assegurasse não apenas um modelo econômico liberal, capitalista, de mercado, mas e afirmação de direitos sociais por meio de certas garantias constitucionalmente impostas ao novo modelo de Estado proposto²¹.

Dessa forma, ao apresentar no texto constitucional de 1988 (entre os artigos 170 e 192) que o Brasil seguiria uma determinada «Ordem Econômica e Financeira», o que se buscou foi uma organizada atuação econômica equilibrada e orientada por objetivos econômicos e sociais quando da intervenção do Estado na Economia, ou seja, onde o que se considera é o modo pelo qual a atividade econômica é exercida, e não o ato econômico em si²². Souza também buscou bem contextualizar na doutrina constitucionalista estes objetivos:

Observando os seus preceitos, nota-se que a ordem econômica consubstanciada na Constituição Federal de 1988 admite uma forma

²¹ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2014. p. 835.

²² MIRANDA, José Eduardo de; LIMA, Andrea Córrea. Sociedade Cooperativa: Paradigma de participação no mercado concorrencial. In: KRUEGER, Guilherme (Org.). **Cooperativas na Ordem Econômica Constitucional**: Cooperativas, concorrência e consumidor. Belo Horizonte: Mandamentos, 2008. p. 105-115, p. 107.

econômica capitalista na medida em que opta pela apropriação privada dos meios de produção, igualmente conhecido como economia de mercado, e cujo cerne é a livre iniciativa (SILVA, 2001; MORAES, 2014). No entanto, estes mesmos autores reconhecem que o sistema capitalista brasileiro está impregnado por diversas formas de intervenção do Estado que, por vezes, apresentam princípios e soluções contraditórias: «*ora reflete no rumo do capitalismo neoliberal, consagrando os valores fundamentais desse sistema, ora avança no sentido do intervencionismo sistemático e do dirigismo planificador, com elementos socializadores*». (HORTA *apud* MORAES, 2014)²³

Mesmo considerando hodiernas reflexões ou críticas sobre o modelo de Estado proposto pelo Poder Constituinte, o que se tem de concreto é que com a promulgação da Constituição Federal de 1988, as cooperativas finalmente romperam com o controle estatal para aplicarem de forma ampla e sem restrições as suas orientações autogestórias modernamente pensadas por Walmor Franke²⁴. Ademais, a consequência quase que imediata foi o amplo desenvolvimento do modelo cooperativo sob estas novas premissas constitucionais, afinal, o alinhamento do pensamento e da ideologia cooperativa com esta nova visão de Estado Social permitiu que às sociedades cooperativas fosse possível, com liberdade de iniciativa e estímulo expresso ao cooperativismo (CRFB/88, artigo 174, §2.º), entre outros comandos constitucionais, «resgatar a dignidade das pessoas a partir de uma prática econômica emancipatória»²⁵.

No âmbito das cooperativas de crédito, porém, muito embora a Constituição Federal a ratificasse como espécie de instituição financeira inserta no Sistema Financeiro Nacional (CRFB/88, artigo 192), o que se observou na prática foi absoluto controle estatal a partir da manutenção da vigência da Lei n.º 4.595/64, traduzindo-se —sob a justificativa de defesa da estabilidade do Sistema Financeiro— na manutenção do controle e fiscalização da atividade cooperativa, inclusive em relação às possibilidades de associação, áreas de abrangência, etc.

Em outros termos, mesmo diante dos pressupostos constitucionais de autonomia e liberdade de iniciativa, o que se viu ao longo da década de 1990 foi a edição —pelo Conselho Monetário Nacional— de Resoluções e ações de fiscalização pelo Banco Central do Brasil que, entre outros controles, limitaram a livre adesão às socieda-

²³ SOUZA, *op. cit.*, p. 69.

²⁴ PERIUS, Virgílio Frederico. **Cooperativismo e lei**. São Leopoldo: Unisinos, 2001.

²⁵ SOUZA, *op. cit.*, p. 71.

des cooperativas, como a determinada pela edição da Resolução CMN n.º 1.914/1992, que vedou a constituição de cooperativas de crédito do tipo Luzzatti justamente por garantir a ausência de qualquer restrição de associação²⁶.

É bem verdade que importantes avanços foram também garantidos neste período, como a definição de atribuições às cooperativas centrais (Resolução CMN n.º 2.608/1999) e a criação dos bancos múltiplos cooperativos (Resolução CMN n.º 2.788/2000), mas o fato é que apenas 15 anos depois da promulgação da Constituição Federal foi que as sociedades cooperativas —por força da Resolução CMN n.º 3.106/2003— voltaram a admitir «livremente»²⁷ associados ao seu quadro social. De todo modo, afirma Pinheiro, esta Resolução se mostrou o início da atual era de abertura e reconhecimento do Poder Público para as cooperativas de crédito, além de permitir as discussões para a edição de uma Lei Complementar que, finalmente, cumprisse o comando constitucional (cabeça do artigo 192) de definitivamente regular a atividade cooperativa dentro do Sistema Financeiro Nacional²⁸.

3. A Lei Complementar n.º 130: alteração dos rumos e da realidade das cooperativas de crédito

Para autores ligados à atividade cooperativa da atualidade, como Ênio Meinen, desde a promulgação da Constituição Federal, mais especificamente após a guinada de rumo provocada pelo estabelecimento da livre admissão de associados, como visto, o movimento cooperativo de crédito buscava por um texto legal complementar que desse efetividade aos comandos constitucionais de estímulo ao cooperativismo (CRFB/88, artigo 174, §2.º) e regulação da atividade cooperativa de crédito (CRFB/88, artigo 192, *caput*). Em outros termos, pondera, era fundamental estabelecer no âmbito do Sistema Financeiro Nacional um

²⁶ Pinheiro destaca ainda que esta Resolução n.º 1.914 estabeleceu dois tipos básicos de cooperativas que teriam autorização para funcionamento, quais sejam, as cooperativas de economia e crédito mútuo e as cooperativas de crédito rural. Em ambos os casos estes controles se traduziam na declarada limitação de associação e áreas de abrangência, confirmando assim a livre adesão de associados e a livre disposição de funcionamento a partir dos Estatutos Sociais. (PINHEIRO, *op. cit.*, p. 41-42).

²⁷ Coloca-se entre aspas posto que esta liberdade de admissão não era plena, mas limitada a localidades com menos de cem mil habitantes, além de outras restrições de funcionamento e operacionalização das iniciativas cooperativas então existente e em surgimento.

²⁸ PINHEIRO, *op. cit.*, p. 43.

aparato legal que equilibrasse os direitos de liberdade de atuação das cooperativas de crédito ao mesmo tempo que assegurasse uma gestão sólida e segura em suas operações²⁹.

Após uma forte atuação política do movimento cooperativo brasileiro, o cooperativismo de crédito conquistou a então comemorada Lei Complementar n.º 130, de 14 de abril de 2009. Chamada de Lei das Cooperativas de Crédito, a regulamentação constitucional é colocada em prática pelo Poder Público em sintonia com o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo (SNCC), estruturada a partir das cooperativas singulares, cooperativas centrais, confederações e bancos cooperativos já existentes³⁰.

Ao considerar o regime próprio das sociedades cooperativas, postos na Lei n.º 5.764/71, e reconhecer que o seu objeto social, de natureza bancária³¹, está em regra sujeito à organização e ao controle pelo Sistema Financeiro Nacional, nos exatos limites apresentados pela Lei n.º 4.595/64, limitou-se a Lei Complementar n.º 130/2009 a organizar aspectos operacionais e de governança típicos de um modelo coopera-

²⁹ MEINEN, Ênio. **Cooperativismo financeiro: virtudes e oportunidades**. Brasília: Confedbras, 2016. p. 233.

³⁰ BRASIL. Presidência da República. **Lei Complementar n.º 130, de 17 de abril de 2009**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo e revoga dispositivos das Leis nos 4.595, de 31 de dezembro de 1964, e 5.764, de 16 de dezembro de 1971. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp130.htm>. Acesso: em 11 out. 2020.

³¹ Conforme já defendi em escrito anterior, tenho a visão de que as cooperativas de crédito são instituições financeiras bancárias à luz da legislação do Sistema Financeiro Nacional na medida em que a estas, como aos bancos, é permitida a criação moeda escritural, ou seja, a captação de moeda por meio de depósitos à vista para, através das suas operações de empréstimo, criar um efeito multiplicador desta moeda. Críticos desta opinião argumentam que as cooperativas de crédito são instituições financeiras não-bancárias a partir da sua natureza jurídica distinta enquanto sociedade de pessoas, e não de capital (artigo 25 da Lei 4.595/64). Mesmo ciente dessa visão distinta, penso que esta classificação precisa estar fundamentada pela natureza da sua atividade – e não pela sua estruturação jurídica (SOUZA, *op. cit.*, 76). Neste ponto, aliás, outros controles e classificações hoje impostos às cooperativas de crédito, como o porte da instituição no SFN (Resolução CMN n.º 4.553/2017) para aplicação proporcional da regulação prudencial e tipos de cooperativas de crédito pela amplitude das operações autorizadas (Resolução CMN n.º 4.434/2015, artigo 15), entre outros, têm como premissa as atividades praticadas. Outrossim, neste caso específico inexistente falha do órgão regulador ou grandes repercussões à atividade cooperativa, afinal, o eixo central que inclusive justifica o controle do Estado sobre a atividade financeira está justamente no fato dos seus agentes criarem moeda escritural, ampliando a circulação de dinheiro na economia. Parece-me, então, que a justificativa para se afastar a ideia da natureza bancária da atividade cooperativa de crédito é muito mais estratégica em sua ação publicitária de distinção dos bancos do que fruto de uma reflexão jurídica.

tivo com atividade profundamente regulada³². Em outros termos, a partir das orientações do seu próprio artigo 1.º, a regulamentação constitucional proposta tratou de reconhecer que as cooperativas passariam a observar uma tríplice observância legal, assim descrita no referido artigo:

Art. 1º As instituições financeiras constituídas sob a forma de cooperativas de crédito submetem-se a esta Lei Complementar, bem como à legislação do Sistema Financeiro Nacional-SFN e das sociedades cooperativas.

§1º As competências legais do Conselho Monetário Nacional-CMN e do Banco Central do Brasil em relação às instituições financeiras aplicam-se às cooperativas de crédito.

§2º É vedada a constituição de cooperativa mista com seção de crédito³³.

Como visto, com a regulamentação constitucional definiu-se que as cooperativas seriam regidas essencialmente (i) pela própria Lei Complementar n.º 130/2009. De forma subsidiária, porém, o texto legal garantiu observância tanto à (ii) Lei n.º 4.595/64 e às demais normas do Sistema Financeiro Nacional para regular a sua atividade junto ao mercado financeiro, quanto à (iii) Lei n.º 5.764/71, destinada a ratificar e submeter as cooperativas de crédito ao regime jurídico geral das sociedades cooperativas naquilo que a Lei Complementar, mais específica, não abordasse. Assim, disposições sobre o prazo diferenciado para realização das assembleias gerais (artigo 17), mandatos diferenciados aos membros do conselho fiscal (artigo 6.º), previsão de modelo de governança bipartite entre conselho de administração e diretoria executiva, esta inclusive com a possibilidade de contratação de profissionais não cooperados (artigo 5.º) e a administração temporária em cogestão com a cooperativa central (artigo 16), entre outros, foram algumas alterações destinadas especificamente às cooperativas de crédito.

Ademais, o §1.º do referido artigo 1.º foi enfático em ratificar a sujeição das cooperativas de crédito às determinações do Conselho Monetário Nacional e à fiscalização e controle pelo Banco Central do Brasil, garantido, porém, com a disposição legal do artigo 4.º, que as cooperativas de crédito finalmente tivessem reconhecida a sua liber-

³² SOUZA, *op. cit.*, p. 85.

³³ BRASIL. Presidência da República. **Lei Complementar n.º 130, de 17 de abril de 2009**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo e revoga dispositivos das Leis nos 4.595, de 31 de dezembro de 1964, e 5.764, de 16 de dezembro de 1971. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp130.htm>. Acesso: em 11 out. 2020.

dade para compor o seu quadro social, inclusive com pessoas jurídicas, a partir dos critérios a serem definidos pela assembleia geral e devidamente postos nos seus respectivos estatutos sociais.

Isso significou dizer, na prática, que a liberdade para composição dos seus quadros sociais —com os consequentes crescimentos no número de associados e na expressividade dos seus números e resultados no mercado financeiro— estava condicionada ao estrito respeito às normatizações do Sistema Financeiro Nacional e à profissionalização da gestão. O movimento cooperativo aceitou estas condições, como pondera Ênio Meinen³⁴.

Como resposta, em 2010 o Conselho Monetário Nacional publicou a Resolução CMN n.º 3.859, a qual removeu os obstáculos à livre admissão ao mesmo tempo que fortaleceu seus já rigorosos requisitos técnicos para a constituição, autorização para funcionamento, o funcionamento, as alterações estatutárias e o cancelamento de autorização para funcionamento das cooperativas de crédito. E como exemplo dessa guinada à profissionalização da gestão, é nesta Resolução que os Princípios de Governança Corporativa são apresentadas ao movimento cooperativo, inclusive determinando o estabelecimento dessas estruturas de governança à determinados tipos de cooperativas, como as de livre admissão³⁵.

Entusiastas do que atualmente chamam de cooperativismo financeiro comemoraram este processo de profissionalização e as conquistas do movimento cooperativo de crédito, o que foi acompanhado por pesquisadores ligados à economia. Para Jacques e Gonçalves, por exemplo, ainda que o movimento cooperativo ocupasse uma pequena fatia do mercado financeiro, foi com este avanço regulatório que as cooperativas de crédito analisadas passaram a ocupar maiores espaços desse mercado, demonstrando empiricamente o aumento dos índices observados pelo Banco Central do Brasil, como participação no patrimônio líquido, nos ativos, nos depósitos e nas operações de crédito. Muitos desses índices, dizem, ocorreram após 2010, quando da publicação da referida Resolução³⁶.

³⁴ MEINEN, Ênio, *op. cit.*, p. 233.

³⁵ CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. **Resolução CMN n.º 3.859, de 27 de maio de 2010.** Altera e consolida as normas relativas à constituição e ao funcionamento de cooperativas de crédito. Disponível em: < https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2010/pdf/res_3859_v3_P.pdf > Acesso em: 11 out. 2020.

³⁶ JACQUES, Elidecir Rodrigues; GONÇALVES, Flávio de Oliveira. Cooperativas de crédito no Brasil: evolução e impacto sobre a renda dos municípios brasileiros. **Economia e Sociedade**, v. 25, n. 2, p. 489-509, 2016. p. 494.

Tal mudança de rumo foi confirmada por Resoluções posteriores do Conselho Monetário Nacional que incluíram as cooperativas de créditos nas disciplinas gerais das instituições financeiras, como a fixação de condições para o exercício de cargos em órgãos estatutários (Resolução CMN n.º 4.122/2012), sua aderência às recomendações do Acordo de Basileia III (pelas Resoluções CMN n.º 4.192/2013, 4.193/2013 e 4.194/2013) e o estabelecimento, pela Resolução CMN n.º 4.538/2016, de princípios e diretrizes para a execução do Plano de Sucessão de Administradores de instituições financeiras. Outras Resoluções, destinadas essencialmente às cooperativas de crédito, também buscaram maior eficiência financeira e controle sobre a gestão, como a criação do Fundo Garantidor do Cooperativismo de Crédito (FGCoop) pela Resolução CMN n.º 4.150/2012, e do Balancete Combinado Cooperativo pela Resolução CMN n.º 4.151/2012³⁷.

Mas foi com a publicação da Resolução CMN n.º 4.434/2015 —ainda vigente— que este processo de profissionalização das cooperativas de crédito a partir das suas atividades restou consolidado. Conforme destaca Souza³⁸, importantes mudanças foram impostas às sociedades cooperativas de crédito, como a necessária³⁹ filiação de pretensas novas cooperativas aos sistemas cooperativos existentes, regras ainda mais específicas e técnicas de constituição e funcionamento, novos limites e regras de capital, patrimônio e regras de governança, etc.

Também para Jacques e Gonçalves a edição da Resolução CMN n.º 4.434/2015 representou uma segunda mudança de paradigma na medida em que as cooperativas não mais foram classificadas de acordo com a organização do seu quadro social —como eram com as cooperativas de crédito mútuo, rural, livre admissão—, mas sim a partir do seu porte e da amplitude das operações que estas cooperativas de crédito praticam no mercado financeiro. Com isso, admitindo a total liberdade de admissão na criação do seu quadro social, as cooperativas de

³⁷ JACQUES, Elidecir Rodrigues; GONÇALVES, Flávio de Oliveira. Cooperativas de crédito no Brasil: evolução e impacto sobre a renda dos municípios brasileiros. *Economia e Sociedade*, v. 25, n. 2, p. 489-509, 2016. p. 499.

³⁸ SOUZA, Leonardo Rafael. O novo marco regulatório das cooperativas de crédito do Brasil: análise crítica a partir dos valores cooperativos. In: *Congreso Continental de Derecho Cooperativo*. Buenos Aires: InterCoop, 2018, v.1, p. 293-304.

³⁹ Embora a Resolução CMN n.º 4.434/2015 não estabeleça obrigatoriedade de filiação à determinado sistema cooperativo existente, Souza assevera que as regras postas pela referida norma na prática inviabilizam a criação de novas cooperativas de crédito, afinal, uma série de exigências técnicas, societárias e documentais são exigidas àquelas pretensas cooperativas que optam por não integrar qualquer sistema cooperativo existente, impedindo a sua criação. (SOUZA, *op. cit.*, p. 113)

crédito passaram a ser classificadas como «plenas (autorizadas a realizar operações complexas, quase todas as permitidas para um banco comercial), clássicas (autorizadas a realizar operações de baixa complexidade) e as de capital e empréstimo (não podem captar recursos ou depósitos)»⁴⁰.

Assim, o que se tem de concreto na realidade atual das cooperativas de crédito é uma consolidada normatização e controle das suas atividades pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Banco Central do Brasil, o que as levou a uma concentração de suas atividades a partir de seus sistemas de crédito organizados verticalmente por meio de bancos cooperativos, confederações e cooperativas centrais, além de empresas subsidiárias e de participações. Ao mesmo tempo, relatórios sistêmicos sobre o avanço do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo passaram a ser publicados pelo Banco Central do Brasil, permitindo um acompanhamento muito próximo do perceptível avanço das sociedades cooperativas.

3.1. *Do avanço dos números do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo (SNCC)*

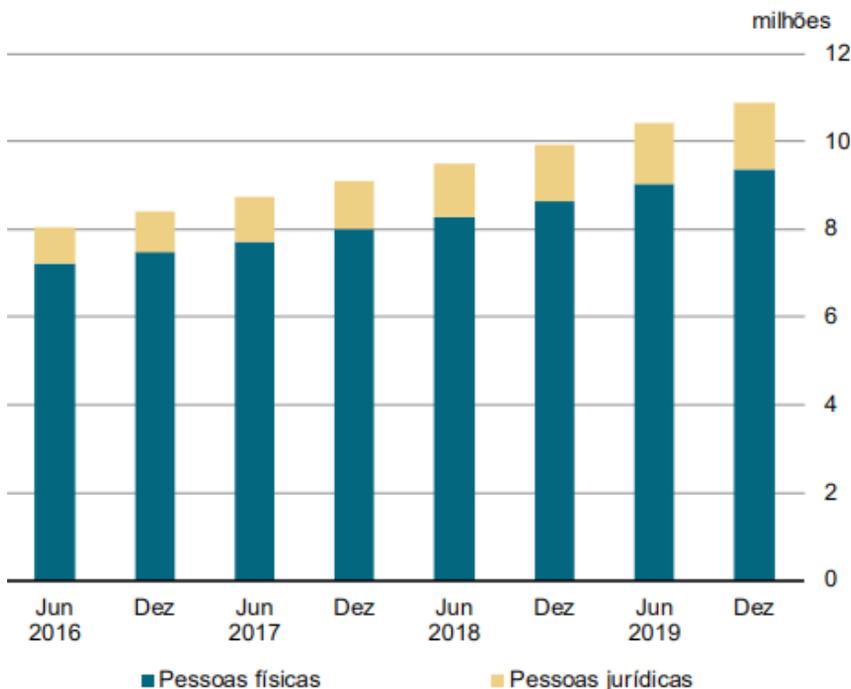
Os anuários intitulados pelo Banco Central do Brasil de *Panorama do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo* tratam de reportar os números do cooperativismo de crédito ano a ano. Compilado sob uma mesma metodologia desde 2016⁴¹, estes relatórios apresentam relevantes informações como o número de cooperativas em funcionamento, o número de cooperados, de postos de atendimento, sua divisão de acordo com os sistemas cooperativos e também a evolução da participação das cooperativas no Sistema Financeiro Nacional.

Do ponto de vista econômico e operacional, o Panorama do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo 2020, com análise do ano-base 2019, demonstra que a normatização imposta pode ter relação com o importante crescimento dos números econômico-financeiros das cooperativas de crédito. Como exemplo, ao se observar os ativos totais do SNCC, o relatório mostra que o crescimento das cooperativas de crédito foi de 16,2% entre 2018 e 2019, este muito maior do que o cres-

⁴⁰ JACQUES, Elidecir Rodrigues; GONÇALVES, Flávio de Oliveira. Cooperativas de crédito no Brasil: evolução e impacto sobre a renda dos municípios brasileiros. *Economia e Sociedade*, v. 25, n. 2, p. 489-509, 2016. p. 500.

⁴¹ BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Panorama do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo*. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/coopcred/panorama>. Acesso em: 12 out. 2020.

cimento médio do Sistema Financeiro Nacional como um todo, que foi de aproximadamente 6% no mesmo período⁴².



Fonte: Banco Central do Brasil.⁴³

Figura 1

Evolução da quantidade de cooperados no Brasil

De igual forma, o crescimento no número de cooperados demonstra a realidade da difusão das cooperativas na população. Como mostra a Figura 1 a seguir, o número de cooperados vai de 8,9 milhões em

⁴² BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Panorama do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo. Ano-base 2019.** Disponível em <https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/coopcredpanorama/panorama_cooperativas_sncc_2019.pdf>. BACEN, 2020. Acesso: em 12 out. 2020. p. 19.

⁴³ BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Panorama do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo. Ano-base 2019.** Disponível em <https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/coopcredpanorama/panorama_cooperativas_sncc_2019.pdf>. BACEN, 2020. Acesso: em 12 out. 2020. p. 10.

dezembro de 2016, para 10,9 milhões em dezembro de 2019. Chama a atenção, inclusive, o crescimento de cooperados pessoas jurídicas: enquanto o crescimento entre as pessoas físicas foi de 8,8% em relação à 2018, no mesmo período a associação de pessoas jurídicas cresceu 16,9%, revelando uma expansão estratégica do negócio:

Este crescimento no número de associados (tanto pessoas físicas quanto pessoas jurídicas) é corroborado pela elevação no percentual de cidades atendidas por cooperativas de crédito no Brasil, o que ratifica a tendência de maior relevância das mesmas dentro do Sistema Financeiro Nacional. Considerando os números totais, quase 50% das cidades brasileiras em 2019 foram atendidas por cooperativas de crédito, um número considerável quando comparado com o já expressivo número de 2015 (44%). Outrossim, o fato da origem histórica do cooperativismo de crédito no Brasil estar localizada essencialmente no sul do país —até porque ligada a aspectos imigratórios ainda existentes na região— pode explicar a tão relevante presença das cooperativas de crédito em 93% das suas cidades, como mostra a Tabela 1, a seguir:

Tabela 1

Percentual de cidades atendidas por cooperativa de crédito singulares por região (%)

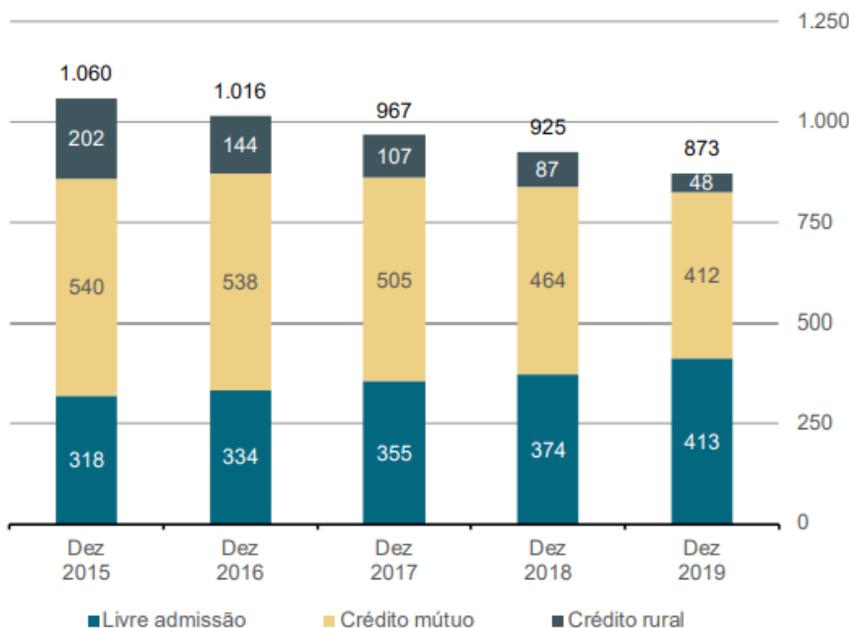
Região	2015	2016	2017	2018	2019
Sul	90	91	91	92	93
Sudeste	54	54	56	58	61
Centro-Oeste	50	52	53	56	59
Norte	19	22	23	24	26
Nordeste	9	9	10	11	11
Total no país	44	45	46	47	49

Fonte: Banco Central do Brasil.⁴⁴

Por outro lado, o que o mesmo relatório revela é que este crescimento no número de cooperados e cidades atendidas —o que é obviamente salutar— ocorre às custas não apenas de uma deliberada e

⁴⁴ BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Panorama do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo. Ano-base 2019**. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/coopcredpanorama/panorama_cooperativas_sncc_2019.pdf>. BACEN, 2020. Acesso: em 12 out. 2020. p. 10.

acentuada redução no número de cooperativas de crédito, mas também e principalmente pelo não surgimento de novas cooperativas. No que tange à redução no número de cooperativas, o Panorama do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo 2020 destacou que em 2019 estavam em operação no Brasil 873 cooperativas de crédito, uma queda de 17,65% no número de cooperativas quando comparadas com dezembro de 2015, como mostra a Figura 2:



Fonte: Banco Central do Brasil.⁴⁵

Figura 2

Evolução da quantidade de cooperados no Brasil

Mas o que a figura acima também revela é que a redução na quantidade geral de cooperativas é inversamente proporcional ao número

⁴⁵ BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Panorama do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo. Ano-base 2019.** Disponível em <https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/coopcredpanorama/panorama_cooperativas_sncc_2019.pdf>. BACEN, 2020. Acesso: em 12 out. 2020. p. 9.

de cooperativas de crédito que se tornaram de livre admissão (de 318 em 2015 para 413 em 2019 —crescimento de 29,87%), sendo que a queda mais acentuada no número de cooperativas ocorreu justamente naquelas que deram origem ao movimento cooperativo de crédito brasileiro: as cooperativas de crédito rural (de 202 em 2015 para 48 em 2019— queda de 420,83%). Na prática, portanto, o que se percebe é uma padronização do modelo cooperativo de crédito: de livre admissão e com a crescente tendência de concentração de cooperados por cooperativas, algo perigoso para a identidade cooperativa, como observado no item seguinte.

Esta tendência, aliás, é reconhecida e instigada pelo próprio Banco Central do Brasil que, no Panorama do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo 2019, Ano-base 2018, expressamente valorizou a importância da redução no número de cooperativas por meio de processos de incorporação. Após destacar que entre 2012 e 2018 um total de 272 cooperativas passaram por processos de incorporação (em 2019 foram mais 45 cooperativas), aquela autarquia passou a defender tal estratégia a partir de justificativas meramente econômicas⁴⁶:

As incorporações permitem maior eficiência devido à diminuição dos custos, especialmente dos administrativos, que são um dos principais componentes das despesas das cooperativas. A maior profissionalização da administração, a ampliação da atuação e a maior diversificação no fornecimento de produtos e serviços também são alguns dos benefícios esperados nesse processo.

Não bastasse isso, o que a análise conjunta dos relatórios anuais do Banco Central do Brasil demonstra é que com a edição da Resolução CMN n.º 4.434/2015, a tendência de eliminação de novos empreendimentos cooperativos de crédito, previstas por Souza⁴⁷, restou efetivamente comprovada na medida em que entre os anos de 2016 e 2019 (período no qual 168 cooperativas sofreram processos de incorporação), apenas sete novas cooperativas de crédito entraram em atividade, sendo 5 delas vinculadas a algum sistema cooperativo. E para agravar este impedimento de novos empreendimentos, desde 2018, inclusive, nenhuma nova cooperativa de crédito entrou em atividade no

⁴⁶ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Panorama do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo. Ano-base 2018. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/content/estabilidade/financeira/coopcredpanorama/9_panorama_sncc_2018.pdf>. BACEN, 2019. Acesso: em 12 out. 2020. p. 7.

⁴⁷ SOUZA, *op. cit.*, p. 113.

Brasil. Será que não temos mais demandas por novas cooperativas de crédito?

O que as informações acima revelam é que não obstante a ampliação do movimento cooperativo de crédito no Brasil, decorrente também de arranjos normativos, jurídicos, políticos e institucionais, tal crescimento esteve unicamente fundamentado sobre premissas econômicas que, na prática, empurraram as cooperativas de crédito a um isomorfismo que ignora a origem solidária e rural desse tipo de empreendimento. Não bastasse isso, em nenhum documento oficial ou normativo pesquisado os benefícios pretendidos e defendidos possuem justificção social independente da noção de ganho econômico. Esquece-se o movimento cooperativo de crédito brasileiro como um todo — infelizmente— que a identidade cooperativa também considera aspectos fundamentais sociais que em muito se distinguem do simples agir caritativo que muitas cooperativas hoje praticam, esquecendo-se que a caridade é ação típica dos próprios empreendimentos capitalistas. E a tendência é de agravamento quando observadas as perspectivas futuras.

4. Para refletir: provas da perspectiva de companização das cooperativas de crédito e seus riscos

Como visto até aqui, o momento atual do cooperativismo de crédito brasileiro é marcado por um crescente isomorfismo estrutural que ignora em sua grande maioria os fundamentos sociais e culturais do movimento cooperativo, fundamento estes propostos pela Aliança Cooperativa Internacional por meio da sua Declaração Sobre a Identidade Cooperativa. Quase que paralelamente com a recente evolução dos marcos normativos do cooperativismo de crédito brasileiro, porém, a Aliança Cooperativa Internacional lançou importantes documentos —replicados pela Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB)— reforçando a importância das cooperativas ao redor do mundo em defenderem os seus aspectos identitários próprios.

Por meio do Plano de Ação para Uma Década Cooperativa —lançado em 2013— a Aliança Cooperativa Internacional promoveu uma profunda difusão de iniciativas voltadas justamente (i) a aumentar a sensibilização da população para a contribuição socioeconômica promovida pelas cooperativas e (ii) encorajar os governos a estabelecer políticas públicas, legislações e regulamentações que bem compreendes-

sem a realidade e as peculiaridades das sociedades cooperativas frente a um mundo de transformações econômicas⁴⁸.

Já por meio da publicação, em 2016, da Notas de Orientação para os Princípios Cooperativos, a entidade máxima do cooperativismo mundial buscou reinterpretar os seus princípios a partir da realidade atual da economia global, destacando já em sua introdução que o seu objetivo não era barrar a busca pela satisfação das aspirações econômicas, mas sim orientar as cooperativas a desenvolverem as suas atividades a partir da conquista e fortalecimento de marcos legais que bem compreendam uma realidade cooperativa que trabalha com e para diversas comunidades. Ademais, tratou de ratificar a busca pela justiça social:

La intención de los fundadores cooperativos iba más allá de la mera constitución y dirección de empresas prósperas. Les preocupaba la justicia social y les movía la pasión de ayudar a transformar la vida de personas que tenían unas necesidades sociales, económicas y culturales que, según su visión, podían satisfacerse mediante empresas de propiedad conjunta y controladas democráticamente. Continuando con la tradición de nuestros fundadores, la Alianza quiere también, a través de estos Documentos de orientación, mostrar esa misma pasión por la justicia social y la transformación de la sociedad, así como una visión renovada de cómo las empresas cooperativas del siglo XXI pueden efectivamente construir un mundo mejor mediante la aplicación de nuestra identidad y de nuestros valores y principios cooperativos.⁴⁹

Como se percebe, mesmo diante dos desafios econômicos da atualidade e ainda que reconhecendo o esforço do movimento cooperativo em bem aplicar a racionalidade e o profissionalismo no processo de desenvolvimento cooperativo, o que a Aliança Cooperativa Internacional propõe em seus documentos é que essa profissionalização e a busca de marcos legais eficientes se traduza em normativos que compreendam de forma integral as características das sociedades cooperativas. Em outras palavras, o que se pretende e se defende é que a aplicação de iniciativas advindas das companhias tipicamente de capital não sejam simplesmente transplantadas ao organismo cooperativo, mas sim refletidas a partir de uma realidade empresarial de base solidária que não

⁴⁸ ICA. **Blueprint for a co-operative decade**. Oxford: ACI, 2013. Disponível em: <<http://ica.coop/en/blueprint-co-op-decade>>. Acesso em: 12 out. 2020.

⁴⁹ ICA. **Notas de orientación para los principios cooperativos**. Bruselas: ACI, 2016. p. 3.

visa apenas o resultado econômico, senão também o alcance de objetivos sociais que não estão necessariamente ligados a este resultado.

Trazendo esta reflexão para a realidade brasileira, não obstante o completo alinhamento da legislação cooperativa brasileira aos preceitos da Aliança Cooperativa Internacional, o que a regulamentação das cooperativas de crédito revela —especialmente pelo Conselho Monetário Nacional após a publicação da Lei Complementar n.º 130/2009— é um total descompasso com o equilíbrio econômico e social proposto pelo modelo cooperativo. E esta afirmação se escora tanto na realidade de algumas Resoluções já em vigência para o movimento cooperativo quanto nas perspectivas advindas do Projeto de Lei Complementar (o PLP n.º 27/2020) que busca atualizar a Lei Complementar n.º 130.

4.1. *O caso das Resoluções CMN n.º 4.122/2012 e n.º 4.538/2016: normativas que ignoram o regime jurídico e os preceitos identitários das sociedades cooperativas*

Como forma de exemplificar a forma como os regulamentos editados pelo Conselho Monetário Nacional ignoram as premissas identitárias do movimento cooperativo, o presente estudo traz à luz duas Resoluções aplicáveis às cooperativas de crédito juntamente com as demais instituições autorizadas a funcionar dentro do Sistema Financeiro Nacional: a Resolução CMN n.º 4.122/2012, que entre outras disposições apresenta as condições para o exercício de cargos em órgãos estatutários, e; a Resolução CMN n.º 4.538/2016, que estabelece princípios e diretrizes para a execução do Plano de Sucessão de Administradores dessas instituições.

Por meio da Resolução CMN n.º 4.122, de 2 de agosto de 2012, o Conselho Monetário Nacional buscou estabelecer em seu texto normativo e respectivos anexos I e II «requisitos e procedimentos para constituição, autorização para funcionamento, cancelamento de autorização, alterações de controle, reorganizações societárias e condições para o exercício de cargos em órgãos estatutários ou contratuais das instituições que especifica»⁵⁰. Para as cooperativas de crédito este normativo

⁵⁰ CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. **Resolução CMN n.º 4.122, de 2 de agosto de 2012**. Estabelece requisitos e procedimentos para constituição, autorização para funcionamento, cancelamento de autorização, alterações de controle, reorganizações societárias e condições para o exercício de cargos em órgãos estatutários ou contratuais das instituições que especifica. Disponível em: < https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2012/pdf/res_4122_v2_P.pdf > Acesso em: 13 out. 2020.

se traduziu, a partir da dicção do seu artigo 1.º, inciso II, na exigência de condições para o exercício de cargos em órgãos estatutários, ou seja, em seus conselhos de administração e fiscal além das suas diretorias executivas.

Não obstante a salutar preocupação normativa em garantir a observância do interesse público quando da defesa de exigências de condições de idoneidade e preparo técnico para o exercício de cargos em órgãos estatutários ou contratuais, o que a sua atenta leitura revela é a total omissão ao fato de que numa sociedade cooperativa o processo de eleição dos integrantes dos seus órgãos estatutários é completamente diverso das demais instituições financeiras.

Conforme disposto no já observado artigo 25 da Lei n.º 4.595/64, as cooperativas de crédito são as únicas instituições financeiras privadas autorizadas a constituírem-se de forma diversa do regime jurídico das sociedades anônimas. Isso ocorre porque as cooperativas são sociedades de pessoas que integram aspectos associativos próprios na escolha dos seus representantes, o que significa dizer que a eleição destes —diferentemente de uma sociedade anônima onde a escolha dos membros dos órgãos estatutários estão guiados exclusivamente para a entrega do lucro ao acionista— não se pauta apenas a partir de objetivos econômicos, senão também de representação social e política, objetivos estes que devem ser considerados.

Certamente por isso é exigência legal das cooperativas de crédito formarem os quadros do seu conselho de administração e fiscal exclusivamente com cooperados (artigo 47 da Lei n.º 5.764/71), nada dispondo sobre capacitação técnica ou possibilidade de contratação de conselheiros de administração profissionais, como pode ocorrer com as sociedades anônimas. Ora, a visão e/ou a capacidade de um representante estatutário de uma sociedade cooperativa não podem ser mensuradas apenas pelo seu conhecimento de mercado, produtos ou serviços, como indica o artigo 5.º do Anexo II da Resolução n.º 4.122/2012. É necessário que este representante conheça os aspectos sociais e políticos da cooperativa, bem como comprovadamente conheça e defenda os preceitos identitários do movimento cooperativo, fatores que são ignorados pela norma que planifica a exigência para o âmbito econômico.

Em outras palavras, não se ignora aqui o desejo do regulador em garantir perenidade financeira às cooperativas de crédito e, conseqüentemente, estabilidade ao Sistema Financeiro Nacional. Isso é necessário e fundamental até para que as cooperativas de crédito atendam as premissas constitucionais de garantir aos cidadãos a democratização a atividade financeira. O que se pretende alertar, porém, é que a perda dos

objetivos de natureza social e solidária e o distanciamento político dos gestores em relação ao corpo social em cooperativas de crédito cada vez mais isomórficas e maiores em números de associados sem aspectos comuns de identidade —fruto do que Schneider chama de processo de burocratização da democracia cooperativa⁵¹— são igualmente perigosos à sustentabilidade do negócio cooperativo.

Assim, defende-se como necessário que a análise das condições para o exercício de cargos em órgãos estatutários das cooperativas de crédito esteja alinhada às premissas de defesa da identidade cooperativa propostas pela Aliança Cooperativa Internacional, que incluem aos gestores das sociedades cooperativas muito mais do que o mero conhecimento retórico dos princípios cooperativos, mas o comprovado conhecimento dos verdadeiros objetivos de justiça social perseguidos pelo movimento cooperativo ao redor do globo. E conforme já defendido em escrito anterior, «ao se propor a normatizar a atividade cooperativa deveria o mesmo CMN, até por clara disposição legal, desenvolver em seu quadro legal aspectos normativos que fortalecessem também a efetiva participação do associado, seus vínculos e a identidade cooperativa»⁵².

Esta mesma natureza associativa das sociedades cooperativas na formação dos seus órgãos estatutários também parece ter sido abandonada quando da publicação da Resolução CMN n.º 4.538/2016, norma que trata sobre «a política de sucessão de administradores das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil»⁵³. Nesta norma, o que igualmente se prioriza são os aspectos econômicos das instituições financeiras, dispondo que além de ser obrigatória (artigo 1.º), a política de sucessão deve ser compatível com «a natureza, o porte, a complexidade, a estrutura, o perfil de risco e o modelo de negócio da instituição, de forma a assegurar que os ocupantes dos cargos da alta administração tenham as competências necessárias para o desempenho de suas funções» (artigo 2.º), como por exemplo capacidade técnica, experiência e capacidade gerencial (artigo 3.º), etc.

⁵¹ SCHNEIDER, José Odelso. **Democracia, participação e autonomia cooperativa**. 2ed. São Leopoldo: Unisinos, 2003. p. 267.

⁵² SOUZA, *op. cit.*, p. 125.

⁵³ CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. **Resolução CMN n.º 4.538, de 24 de novembro de 2016**. Dispõe sobre a política de sucessão de administradores das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/download/Normativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50292/Res_4538_v1_0.pdf> Acesso em: 13 out. 2020.

Mais uma vez o Conselho Monetário Nacional parece olvidar que o caráter associativista das cooperativas de crédito nem sempre considera políticas de sucessão; ou se as considera, estabelece-as também a partir de vínculos cooperativos que ultrapassam a mera capacidade administrativa e gerencial desses sucessores. Por ser (novamente) uma sociedade de pessoas, os critérios de escolha e eleição dos seus representantes não podem ser planejados de maneira tão antecipada e planejada, como pode ocorrer com as sociedades de capital. Nas sociedades cooperativas aspectos como liderança, envolvimento comunitário, disputas políticas e graus de representatividade são aspectos inevitáveis e por vezes desejáveis, não podendo a racionalidade econômica ignorar tais premissas políticas.

Isso porque, como pondera Albert Hirschman, a análise econômica da ação coletiva (aspecto axiológico fundamental do fazer cooperativo) ainda possui sérias limitações de visões, o que é uma ideia difícil de ser aceita na atividade empresarial. A racionalidade econômica não consegue alcançar o fato de que o envolvimento das pessoas na esfera pública —aqui traduzida pela sua entrega à administração cooperativa— não é apenas fruto de sucesso na vida ou objetivos financeiros e de poder. A ação voltada para o público, diz o autor, pertence a um grupo de atividades humanas que também consiste na busca da comunidade, da solidariedade e de recompensas pessoais e emocionais que precisam ser melhores compreendidas⁵⁴. E ao dizer que a premissa da ação cooperativa é a busca pela justiça social, a ACI mostra que o seu alcance não é meramente econômico ou necessariamente vinculado a ele.

Tal reflexão é fundamental para o negócio cooperativo, afinal, é da história do cooperativismo o exercício da liderança —de Charles Howart em Rochdale⁵⁵ a Padre Amstad no Brasil⁵⁶— e a formação de grupos políticos que congregam não apenas a formação comunitária e a identidade cooperativa, mas também atuam como balizadores morais e de fé no corpo social. Esta é uma realidade típica de um associativismo desconhecido para o órgão regulador, motivo pelo qual a existência de políticas de sucessão, como posta, pode se tornar letra morta diante de líderes e grupos de influência que orientam a própria segurança política e financeira das cooperativas. É preciso trazer a política de sucessão para esta realidade.

⁵⁴ HIRSCHMAN, Albert O. **De consumidor a cidadão: atividades privadas e participação na vida pública**. Tradução de Marcelo Levy. São Paulo: Brasiliense, 1983, p. 93-94.

⁵⁵ SCHNEIDER, *op. cit.*, p. 45.

⁵⁶ SANTOS, *op. cit.*, p. 93.

4.2. Evidências da «companização» das cooperativas de crédito na PLP 27/2020

Não obstante o fato de os destaques acima demonstrarem o já existente processo de «companização» das cooperativas de crédito por meio de normas que ignoram as suas premissas identitárias, a busca de evidências deste fenômeno também no Projeto de Lei Complementar n.º 27/2020 tem como objetivo alertar que as perspectivas das cooperativas de crédito —sob a ótica da sua identidade cooperativa— não são alvissareiras.

Conforme já alertado, o fenômeno da «companização» —chamado por Hagen Henry de *companization*— é reconhecido quando da introdução de características típicas das sociedades de capital não apenas na legislação cooperativa, mas também em normas e procedimentos essencialmente desenhados para um modelo destinado ao lucro⁵⁷. Apesar de parecer concisa, a conceitualização deste fenômeno é consequência de uma série de tendências históricas resumidas pelo autor⁵⁸:

Since then, three trends have marked cooperative law, namely, a pronounced distinction of the cooperative form of enterprise from other organizational forms over a period of ca. 120 years, roughly from 1850 to 1970; an approximation of the legal structural features of cooperatives with those of capital-centered enterprises («*companization*»), starting at the beginning of the 1970ies; and a mutual approximation of enterprise forms as of the 1990ies, while the center of cooperative law-making has been shifting since then from the national to the regional and international levels.⁵⁹

Como se percebe, além de não ser nova, a «companização» mais recentemente vem sendo observada em normas regionais e especiali-

⁵⁷ HENRY, *op. cit.*, p. 10.

⁵⁸ HENRY, Hagen. Trends in Cooperative Legislation: What Needs Harmonizing? *Journal of Research on Trade, Management and Economic Development*. Vol. 5, issue 1 (9)/2018.

⁵⁹ Tradução livre pelo autor: Desde então, três tendências marcaram o direito cooperativo, a saber, uma distinção pronunciada da forma cooperativa de empresa de outras formas organizacionais durante um período de 120 anos, aproximadamente entre 1850 e 1970; uma aproximação das características estruturais jurídicas das cooperativas com as das empresas centradas no capital («*companization*»), a partir do início dos anos 1970; e uma aproximação mútua das formas empresariais a partir dos anos 1990, enquanto o centro da legislação cooperativa tem mudado desde então do nível nacional para o regional e internacional.

zadas, como com determinados ramos do movimento cooperativo. Isso é grave e atenta à identidade cooperativa na medida em que esta harmonização faz com quem os cooperados se esqueçam que antes de serem capazes de compreenderem os aspectos gerenciais, contábeis e financeiros, além de compreenderem o perfil de risco da cooperativa, devem compreender os anseios de sua comunidade, entender que a cooperativa é também um corpo político com expectativas e conflitos próprios⁶⁰.

Entretanto, o que o Projeto de Lei Complementar n.º 27/2020 revela é justamente o contrário. Muito embora a justificativa do projeto de lei diga que «as novas disposições consolidadas permitem uma verdadeira oxigenação de ideias e conceitos, sem perder o respeito aos princípios do cooperativismo e à legislação brasileira»⁶¹, o que parte das proposições revelam é a remoção dos obstáculos associativos destinados à gestão da cooperativa, o que faz sob a justificativa de que tais práticas se alinham às melhores iniciativas cooperativas do mundo. Henry e Miranda demonstram que nem sempre a norma estrangeira é exemplo.

Apesar das compreensíveis eventuais alterações destinadas à operacionalização da atividade de natureza bancária exercida e a salutar busca de uma gestão democrática também sob a forma digital, por exemplo, o projeto de lei propõe alterações às estruturas de representação dos órgãos estatutários que representam verdadeira afronta aos preceitos cooperativos. O exemplo clássico e revelador deste espírito isomórfico é a alteração proposta ao artigo 5.º da atual Lei Complementar, que ficaria —se aprovado— com a seguinte redação:

Art. 5.º As cooperativas de crédito e as confederações de serviço constituídas por cooperativas centrais de crédito terão conselho de administração, composto de associados eleitos pela assembleia geral e diretoria executiva a ele subordinada.

§1.º O Conselho Monetário Nacional, nos termos da regulamentação, poderá admitir a contratação de conselheiro de administração independente não associado, na forma prevista no estatuto social.

Como se percebe, é pretensão legislativa que as cooperativas possam contratar conselheiros de administração não associados, indepen-

⁶⁰ MIRANDA, José Eduardo. *Filosofia cooperativa*. Curitiba: Juruá, 2017.

⁶¹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Deputado Arnaldo Jardim. **Projeto de Lei Complementar n.º 27/2020**. Altera a Lei Complementar n.º 130, de 17 de abril de 2009, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo. Apresentação: 10.03.2020. Acesso: em 13 out. 2020.

dentes, nos moldes das sociedades anônimas onde os conselhos de administração são formados pela assembleia geral na proporção do capital do acionista e podem ser compostos por pessoas estranhas ao quadro social.

Isso é uma afronta às premissas cooperativas, afinal, neste regime jurídico distinto das sociedades de capital os conselhos de administração de hoje são a tradução da autogestão cooperativa, da democracia representativa exercida exclusivamente por associados democraticamente eleitos pelos associados, desde Rochdale⁶². Em outros termos, essa diferenciação é essencial para a formação dos conselhos nas cooperativas, afinal, nestas o conselheiro em regra não pode ser um profissional do mercado, contratado por conhecer profundamente o ramo de atividade, como nas sociedades anônimas, mas sim um legítimo representante que exsurge do quadro social, da pura expressão do exercício democrático.

Aliás, a defesa de uma governança profissionalizada não pode relativizar a premissa identitária de formação e educação dos cooperados —inclusive para o exercício da gestão— relegando a profissionais uma atuação que poderia ser fomentada aos jovens, às mulheres para a formação de novas lideranças. Infelizmente a perspectiva é que mais uma vez o legislador se olvida que os órgãos estatutários servem ao efetivo exercício dos valores e princípios cooperativos, necessários para a perenidade do empreendimento coletivo, e não para meramente replicar modelos estruturais estanques que não abarcam na totalidade as especificidades da atividade cooperativa, notadamente a de crédito.

Isso precisa ser melhor compreendido pela pretensão legislativa que se apresenta, afinal, é preceito cooperativo posto pela Aliança Cooperativa Internacional que a composição e as atribuições dos órgãos de governança estimulem a participação de todo o quadro social, e não o contrário. Eis a tradução do alerta já expressado também por José Eduardo de Miranda⁶³:

La preocupación por las cuestiones empresariales ha aumentado gradualmente, hasta llegar al punto en que la inquietud de los dirigentes cooperativos se centra exclusivamente en las actividades económicas, en la forma de acudir a la competencia y en la manera de alcanzar los retos del mercado. Esta filosofía de actuación acaba por

⁶² SCHNEIDER, *op. cit.*, p. 81.

⁶³ MIRANDA, José Eduardo de. **De la crisis de identidad al rescate de la génesis del cooperativismo**. Madrid: Dykinson, 2021. p. 36-37.

reducir las diferencias entre la entidad cooperativa y las demás organizaciones, y el resultado es la disminución gradual del carácter que distingue a las cooperativas como entidades sociales. Es decir, la adaptación a los cambios afecta la estructura de acción de las organizaciones cooperativas, que experimenten una variable gama de dificultades que las privan de expresar y mantener los valores y principios que les son propios.⁶⁴

Como visto, é esta preocupação que une os pensamentos de Henry e Miranda. Seja da racional análise normativa ou da busca pelo espírito legislativo, elaborar leis/regulamentos que para além de harmonizarem os modelos jurídico/empresariais existentes ignoram a própria essência associativa, solidária e pessoal do movimento cooperativo —defendido com denodado esforço da Aliança Cooperativa Internacional desde o primeiro ciclo da crise de identidade cooperativa estudado por importantes nomes como Alexander Laidlaw, Sven Ake Book, Dante Cragogna e Ian McPherson— traduzir-se-á na eliminação do pensamento cooperativo a médio e longo prazo.

Outrossim, ao refletir sobre possíveis mudanças legislativas quando se experimenta expressivos resultados econômicos, olvida-se o legislador que a história econômica é vivida por ciclos e que os recursos econômicos são escassos. Não se pretende aqui lançar o caos e muito menos desejar a crise, mas a história econômica global ensina e desde já alerta que o cooperativismo de crédito brasileiro experimentará seus limites econômicos, encontrará o seu teto de crescimento e enfrentará escassez. E quanto isso acontecer, as soluções não virão das soluções legais que expressam a «companização» da atividade cooperativa, mas sim do comprometimento humano em torno do empreendimento cooperativo, o que exige desde já ação coletiva e social, leis e regulamentos que corroborem a identidade cooperativa e suas interpretações pelo Direito Cooperativo. Ainda é possível ao cooperativismo de crédito escolher qual perspectiva defender.

⁶⁴ Tradução livre pelo autor: A preocupação com as questões empresariais tem aumentado gradativamente, a ponto de a preocupação dos líderes de cooperativas se concentrar exclusivamente na atividade econômica, em como abordar a concorrência e como enfrentar os desafios do mercado. Essa filosofia de atuação acaba reduzindo as diferenças entre a entidade cooperativa e as demais organizações, e o resultado é a redução gradativa do caráter que distingue as cooperativas como entidades sociais. Ou seja, a adaptação às mudanças afeta a estrutura de ação das organizações cooperativas, que vivenciam uma gama variável de dificuldades que as impedem de expressar e manter seus valores e princípios.

5. Conclusão

Na busca por uma visão panorâmica do cooperativismo de crédito brasileiro, o presente estudo buscou compreender três aspectos temporais distintos, quais sejam, suas memórias, a corrente mercantilização da atividade cooperativa e seus riscos — a partir da Identidade Cooperativa — para as perspectivas futuras.

Por meio da análise das raízes históricas do cooperativismo e do Direito Cooperativo brasileiro restou evidenciado que o espírito legislativo rochdaleano ainda permeia a atividade cooperativa atual, expressada pela vigente Lei n.º 5.764/1971. De igual forma, destacou que ao ratificar a manutenção da Lei Geral das Sociedades Cooperativas como norma subsidiária, a Lei Complementar n.º 130, de 2009, corroborou esta premissa teórica apesar dos claros sinais de mudança de rumos como forma de estruturar a expansão do movimento cooperativo de crédito no mercado financeiro.

Assim, acredita-se estar demonstrado que os regulamentos propostos pelo Conselho Monetário Nacional e atualmente vigentes não apenas se desalinham às premissas identitárias rochdaleanas das leis de regência do cooperativismo de crédito no Brasil e da doutrina cooperativa global, como também e principalmente continuam a ignorar as premissas sociais que permeiam a atividade, a gênese cooperativa. Na prática, então, o que se percebe é que atuação do Poder Público atual —apesar de reconhecíveis esforços e do perceptível aprimoramento de alguns dos seus denodados servidores— age contra a própria cooperatividade enquanto fenômeno não apenas econômico, mas também moral e social.

Desta constatação o artigo revela a sua primeira preocupação perspectiva com o futuro do cooperativismo de crédito, a qual é agravada (segunda preocupação) por iniciativas de «companização» do regime jurídico das cooperativas de crédito, como a proposta de conselho de administração profissional pelo PLP 27/2020. Estas preocupações foram finalmente refletidas à luz da identidade cooperativa para demonstrar que a perspectiva da atividade cooperativa de crédito no Brasil estará ameaçada se insistirmos em resumi-la em seus aspectos econômicos — inclusive para justificar ações sociais meramente caritativas, sem reflexões sobre a justiça social pensada desde Rochdale.

Em síntese, de nada adiantará revisitar a história e/ou refletir sobre a evolução legal se, ao final, o movimento cooperativo de crédito se resumir à bancarização da sua atividade. Esta realidade precisa ser mudada, motivo pelo qual se evidencia este necessário alerta perspectivo.

Referências bibliográficas

- BANCO CENTRAL DO BRASIL, *Panorama do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo*. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/coopcredpanorama>. Acesso em: 12 out. 2020.
- , *Panorama do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo. Ano-base 2016*. Disponível em < https://www.bcb.gov.br/pre/microFinancas/coopcar/pdf/panorama_de_cooperativas.pdf>. BACEN, 2017. Acesso: em 12 out. 2020.
- , *Panorama do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo. Ano-base 2017*. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/pre/microFinancas/coopcar/pdf/panorama_de_cooperativas2017.pdf>. BACEN, 2018. Acesso: em 12 out. 2020.
- , *Panorama do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo. Ano-base 2018*. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/content/estabilidade_financeira/coopcredpanorama/9_panorama_sncc_2018.pdf>. BACEN, 2019. Acesso: em 12 out. 2020.
- , *Panorama do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo. Ano-base 2019*. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/content/estabilidade_financeira/coopcredpanorama/panorama_cooperativas_sncc_2019.pdf>. BACEN, 2020. Acesso: em 12 out. 2020.
- BRASIL, *Constituição Federal de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso: em 11 out. 2020.
- BRASIL, Chefe do Governo Provisório da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil. *Decreto n.º 22.239, de 19 de dezembro de 1932*. Reforma as disposições do decreto legislativo n. 1.637, de 5 de janeiro de 1907, na parte referente às sociedades cooperativas. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D22239impressao.htm>. Acesso: em 10 out. 2020.
- BRASIL, chefe do Governo Provisorio da Republica dos Estados Unidos do Brazil. *Decreto n.º 796, de 2 de outubro de 1890*. Concede autorização ao capitão-tenente Carlos Vidal de Oliveira Freitas e outros para organizarem uma sociedade anonyma sob a denominação de Sociedade Cooperativa Militar do Brazil. Disponível em < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-796-2-outubro-1890-504016-publicacao-original-1-pe.html>>. Acesso: em 10 out. 2020.
- BRASIL, Presidência da República. *Lei n.º 4.595, de 31 de dezembro de 1964*. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14595.htm>. Acesso: em 11 out. 2020.
- , *Lei n.º 5.764, de 16 de dezembro de 1971*. Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15764.htm>. Acesso: em 11 out. 2020.

- , *Lei Complementar n.º 130, de 17 de abril de 2009*. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo e revoga dispositivos das Leis nos 4.595, de 31 de dezembro de 1964, e 5.764, de 16 de dezembro de 1971. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp130.htm>. Acesso: em 11 out. 2020.
- BULGARELLI, Waldírio. A nova legislação cooperativista brasileira. In: UTUMI, Américo et al. *A problemática cooperativista no desenvolvimento econômico*. São Paulo: Artegráfica, 1973. p. 133-165.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS, Deputado Arnaldo Jardim. *Projeto de Lei Complementar n.º 27/2020*. Altera a Lei Complementar n.º 130, de 17 de abril de 2009, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo. Apresentação: 10.03.2020. Disponível em < <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2238652>>. Acesso: em 13 out. 2020.
- CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL, *Resolução CMN n.º 3.859, de 27 de maio de 2010*. Altera e consolida as normas relativas à constituição e ao funcionamento de cooperativas de crédito. Disponível : < https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2010/pdf/res_3859_v3_P.pdf > Acesso em: 11 out. 2020.
- , *Resolução CMN n.º 4.122, de 2 de agosto de 2012*. Estabelece requisitos e procedimentos para constituição, autorização para funcionamento, cancelamento de autorização, alterações de controle, reorganizações societárias e condições para o exercício de cargos em órgãos estatutários ou contratuais das instituições que especifica. Disponível em: < https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2012/pdf/res_4122_v2_P.pdf> Acesso em: 13 out. 2020.
- , *Resolução CMN n.º 4.434, de 5 de agosto de 2015*. Dispõe sobre a constituição, a autorização para funcionamento, o funcionamento, as alterações estatutárias e o cancelamento de autorização para funcionamento das cooperativas de crédito e dá outras providências. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/48507/Res_4434_v1_O.pdf> Acesso em: 11 out. 2020.
- , *Resolução CMN n.º 4.538, de 24 de novembro de 2016*. Dispõe sobre a política de sucessão de administradores das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50292/Res_4538_v1_O.pdf> Acesso em: 13 out. 2020.
- CRACOGNA, Dante. Derecho Cooperativo e Identidad Cooperativa: una visión latinoamericana. In: MIRANDA, José Eduardo de; SOUZA, Leonardo Rafael de; GADEA, Enrique (Org.). *Direito Cooperativo e Identidade Cooperativa*. Curitiba: Brazil Publishing, 2019. p. 57.
- HENRY, Hagen. *Guidelines for cooperative legislation*. 3. ed. Geneva: ILO, 2012.

- , Trends in Cooperative Legislation: What Needs Harmonizing? *Journal of Research on Trade, Management and Economic Development*. Vol. 5, issue 1 (9)/2018.
- HIRSCHMAN, Albert O. *De consumidor a cidadão: atividades privadas e participação na vida pública*. São Paulo: Brasiliense, 1983, p. 93-94.
- ICA-INTERNACIONAL CO-OPERATIVE ALLIANCE, *Blueprint for a co-operative decade*. Oxford: ACI, 2013. Disponível em: <<http://ica.coop/en/blueprint-co-op-decade>>. Acesso em: 12 out. 2020.
- , *Notas de orientación para los principios cooperativos*. Bruselas: ACI, 2016.
- JACQUES, Elidecir Rodrigues; GONÇALVES, Flávio de Oliveira. Cooperativas de crédito no Brasil: evolução e impacto sobre a renda dos municípios brasileiros. *Economia e Sociedade*, v. 25, n. 2, p. 489-509, 2016.
- MEINEN, Ênio. *Cooperativismo financeiro: virtudes e oportunidades*. Brasília: Confedbras, 2016.
- MIRANDA, José Eduardo de. *De la crisis de identidad al rescate de la génesis del cooperativismo*. Madrid: Dykinson, 2012.
- , *Filosofia cooperativa*. Curitiba: Juruá, 2017.
- MIRANDA, José Eduardo de; LIMA, Andrea Côrrea. Sociedade Cooperativa: Paradigma de participação no mercado concorrencial. In: KRUEGER, Guilherme (Org.). *Cooperativas na Ordem Econômica Constitucional: Cooperativas, concorrência e consumidor*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2008. pp. 105-115.
- MIRANDA, José Eduardo de; SOUZA, Leonardo Rafael de. O papel secundário dos princípios cooperativos no direito brasileiro e seus efeitos sobre a autonomia do Direito Cooperativo. In: MIRANDA, José Eduardo de; SOUZA, Leonardo Rafael de; GADEA, Enrique (org.). *Direito Cooperativo e Identidade Cooperativa*. Curitiba: Brazil Publishing, 2019. pp. 117-135.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2014.
- PINHO, Dîva Benevides. *O cooperativismo de crédito no Brasil*. São Paulo: Confedbras, 2004.
- SCHNEIDER, José Odelso. *Democracia, participação e autonomia cooperativa*. 2ed. São Leopoldo: Unisinos, 2003. p. 267.
- SOUZA, Leonardo Rafael de. *Cooperativas de Crédito: resoluções do CMN e os valores cooperativos*. Curitiba: Juruá, 2017.
- , O novo marco regulatório das cooperativas de crédito do Brasil: análise crítica a partir dos valores cooperativos. In: *Congreso Continental de Derecho Cooperativo*. Buenos Aires: InterCoop, 2018, v.1, p. 293-304.
- SANTOS, Alba Cristina Couto dos. *As marcas de Amstad no cooperativismo e no associativismo gaúcho: as lembranças da Associação Theodor Amstad e da Sicredi Pioneira*. Porto Alegre: SESCOOP/RS, 2014.

Derechos de autor

La revista *Deusto Estudios Cooperativos* es una revista de acceso abierto lo que significa que es de libre acceso en su integridad inmediatamente después de la publicación de cada número. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización legal en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales y según lo previsto por la ley; sin la previa autorización de la Editorial (Universidad de Deusto) o el autor, siempre que la obra original sea debidamente citada (número, año, páginas y DOI si procede) y cualquier cambio en el original esté claramente indicado.

Copyright

The *Deusto Journal of Cooperative Studies* is an Open Access journal which means that it is free for full and immediate access, reading, search, download, distribution, and lawful reuse in any medium only for non-commercial purposes, without prior permission from the Publisher or the author; provided the original work is properly cited and any changes to the original are clearly indicated.