



DA LIBERALIZAÇÃO À INTEGRAÇÃO: TEMPO, LEIS E COOPERATIVISMO NA ERA DA CONSTITUIÇÃO CIDADÃ

FROM LIBERALIZATION TO INTEGRATION: TIME, LAW, AND COOPERATIVISM IN THE ERA OF THE CITIZEN CONSTITUTION

Autor: Ícaro Moreira Ursine

Filiação: PUC Minas - O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

E-mail: icaropesquisador@gmail.com

Eixo temático: 1 - Identidade Cooperativa e Direito Cooperativo

Resumo

Durante o período democrático brasileiro, o cooperativismo conquistou avanços expressivos, a exemplo da liberdade de associação e da proibição de interferência estatal, o que trouxe ao setor realidade há muito aguardada. Foram recepcionadas legislações gerais e conquistadas normas especiais para cooperativas sociais, de crédito e de trabalho, além da viabilização jurídica das cooperativas de seguros. No entanto, pouco se discute sobre o tempo e a energia despendidos por cooperados, cooperativas, órgãos de representação e pela sociedade para que cada etapa de avanço fosse concretizada. Considerando o marco constitucional de 1988, observa-se que os cooperativistas aguardaram 11, 21, 24 e 37 anos, respectivamente, por legislação especial em cada um desses segmentos. O tempo, neste contexto, figura como um verdadeiro obstáculo. Em outros diplomas legais, a situação se repete, o que motivou o presente estudo a contabilizar o lapso temporal entre a promulgação das leis e a posterior inclusão do cooperativismo nessas normativas. A hipótese central é que as cooperativas sofrem em razão da espera por um tratamento legal adequado à sua realidade, demonstrando que a



estrutura legislativa, muitas vezes, é antiooperativista: quanto mais tempo se perde, menor é a energia para fortalecer e difundir a identidade cooperativista no país. Apesar desse cenário, evidencia-se, ao final do estudo, que o setor ingressa em uma nova fase, marcada pela integração efetiva do cooperativismo às estruturas econômica, jurídica e social do Brasil.

Palavras-chave: cooperativismo, integração, direito cooperativo, omissão estatal, lapso temporal.

Abstract

During Brazil's democratic period, cooperativism achieved significant progress, such as the freedom of association and the prohibition of state interference, which brought to the sector a long-awaited reality. General legislation was adopted, and special laws were enacted for social, credit, and labor cooperatives, in addition to the legal recognition of insurance cooperatives. However, little has been discussed regarding the time and energy expended by members, cooperatives, representative bodies, and society itself for each stage of progress to be realized. Considering the 1988 constitutional framework, it is observed that cooperative leaders waited 11, 21, 24, and 37 years, respectively, for special legislation in each of these areas. In this context, time stands as a real obstacle. Similar patterns can be found in other legislative instruments, which led this study to quantify the time lag between the enactment of laws and the subsequent inclusion of cooperativism in these norms. The central hypothesis is that cooperatives suffer from having to wait for legal treatment adequate to their reality, showing that the legislative structure is often anti-cooperative: the more time is lost, the less energy remains to strengthen and disseminate the cooperative identity in the country. Despite this scenario, the study concludes that the sector is entering a new phase, marked by the effective integration of cooperativism into Brazil's economic, legal, and social frameworks.

Keywords: cooperativismo, integration, cooperative law, state omission, time lag.



1. Introdução

Em 1988, o cooperativismo conquistou sua emancipação normativa, sendo mencionado diversas vezes no texto constitucional, resultado da conscientização dos constituintes sobre o modelo cooperativista como uma alternativa singular para o desenvolvimento nacional. As cooperativas unem atuação econômica a valores e princípios que estão mais próximos do ideal constitucional de sociedade do que qualquer outra forma de produção ou modelo econômico. Há valorização da liberdade, estímulo às decisões democráticas, ênfase no comprometimento mútuo, fomento à educação, foco na parceria em vez da concorrência, além do compartilhamento de benefícios com toda a sociedade. Trata-se de um modelo alinhado aos objetivos constitucionais de liberdade, justiça e solidariedade, sempre fundamentados na cidadania, dignidade e trabalho.

O art. 174, §2º, da Constituição Federal é claro ao determinar que a lei apoiará e estimulará o cooperativismo. No entanto, a realidade prática levanta dúvidas sobre o efetivo cumprimento desse comando. Isso não significa que o cooperativismo não esteja crescendo; contudo, persistem obstáculos que impedem seu pleno desenvolvimento e disseminação na sociedade. Apesar do expressivo número de cooperados no ramo de crédito, os demais ramos não apresentam o mesmo desempenho. Ademais, nem mesmo o setor de crédito tem alcançado taxas de crescimento semelhantes às das fintechs ou bancos, que ampliam sua base de clientes na casa dos milhões em pouquíssimo tempo. Enquanto outras instituições com fins lucrativos parecem ter caminho livre, o cooperativismo, embora robusto, enfrenta desafios que não recaem sobre os demais setores.

Diante desse cenário, é relevante refletir sobre um dos possíveis fatores que levam à desaceleração do cooperativismo. Estaria a legislação contribuindo para limitar o pleno desenvolvimento do setor? Levanta-se a hipótese de que sim: a legislação se mostra limitante ao demorar a reconhecer e a tratar as cooperativas no texto normativo. Para investigar essa hipótese, a presente pesquisa propõe identificar legislações que mencionam termos relacionados ao cooperativismo e contabilizar o tempo que as



cooperativas aguardaram para terem assegurados direitos que já eram comuns a outros segmentos.

Para a realização deste estudo, foi adotada uma abordagem mista, de natureza descritiva e exploratória, com foco na análise documental da legislação federal brasileira referente ao cooperativismo. O levantamento contemplou todas as leis ordinárias, leis complementares e medidas provisórias promulgadas entre 1988 e 2023, conforme base de dados oficial do governo federal (“Portal da Legislação”). Foram empregadas buscas por palavras-chave como “cooperativa(s)”, “cooperado(s)” e “cooperativismo”, sendo excluídas as normas que, após análise de conteúdo, não apresentavam relação direta com o tema. Cada norma identificada foi lida integralmente e classificada quanto ao ramo afetado, objeto da alteração, tipo de modificação (inclusão, ampliação, redução ou outra) e impacto para o setor cooperativista. A análise quantitativa contemplou a frequência e o tempo decorrido entre a promulgação das normas e a efetiva inclusão das cooperativas. Em complemento, procedeu-se à análise qualitativa de casos emblemáticos, visando ilustrar o impacto concreto da morosidade normativa no desenvolvimento do cooperativismo brasileiro.

A discussão será desenvolvida a partir de considerações sobre a estrutura legal e doutrinária do cooperativismo, avançando para a apresentação dos dados e culminando na análise das informações e contribuições para o setor. Apesar do espaço restrito para aprofundamento, busca-se condensar informações para, ao final, alertar para a difícil realidade observada: as cooperativas ainda não são prioridade do Estado no momento da elaboração das leis e sofrem diretamente com o prejuízo causado pela demora em usufruir de benefícios ou obter segurança jurídica, enquanto outras instituições avançam e se consolidam, ocupando o espaço que poderia ser preenchido pelo cooperativismo.

2. Estrutura legal e doutrinária

A fase de liberalização é o marco temporal adotado neste artigo. Em 1988, a Constituição Cidadã (Brasil, 1988) garantiu ao cooperativismo tratamento diferenciado e um lugar de destaque no desenvolvimento econômico nacional. Mencionado diversas



vezes, ao cooperativismo foram asseguradas a liberdade associativa, a autonomia em relação ao Estado, a integração ao sistema financeiro nacional, o tratamento legal adequado, incentivador e fomentador, além de figurar como um dos pilares da política agrícola brasileira. Por esse motivo, Bulgarelli (1998) denominou o período pós-constitucional de liberalização, oportunidade para que o cooperativismo se desenvolvesse sem impedimentos normativos. Considerando o ano de 1988, observa-se que essa fase já soma 37 anos em 2025. É relevante frisar que a contagem do tempo em anos foi realizada pela simples subtração do ano de 1988 do ano da ocorrência de cada evento, a fim de facilitar a compreensão da pesquisa.

Em 2025, a promulgação da Lei Complementar nº 213/2025 foi celebrada pela OCB, pois durante décadas as cooperativas foram restringidas quanto à possibilidade de oferecer seguros de forma ampla; seguros de vida, automóveis ou residenciais eram oferecidos exclusivamente por seguradoras reguladas e com finalidade lucrativa. Ao contrário do Brasil, muitos países já convivem naturalmente com cooperativas de seguros há bastante tempo. Publicações recentes destacam que o cooperativismo e as mútuas de seguros na Alemanha cresceram com base no ramo crédito e já ocupam 46% desse mercado. O Japão conta com cooperativas que administram fundos bilionários, conferindo solidez ao setor (Santosa, 2024; ICMIF, 2025). Outro exemplo, mais próximo do Brasil, é o Grupo Sancor Seguros da Argentina, uma cooperativa forte e consolidada que, entretanto, no Brasil atua como empresa convencional (OCB, 2021).

O cooperativismo brasileiro, já centenário, consolidou-se por meio da propagação de sua doutrina, alicerçada em valores e princípios que mantêm os cooperados coesos e demonstram a adequação desse modelo para figurar entre as principais forças econômicas do país. Um exemplo emblemático dessa trajetória é a Sicredi Pioneira, fundada pelo padre Amstad em 1902, reconhecido, por meio da Lei nº 13.926/2019, como patrono do cooperativismo brasileiro. A história da Sicredi Pioneira, assim como a de inúmeras outras cooperativas, demonstra a capacidade de resistência e adaptação do ramo crédito, que, apesar das turbulências legislativas enfrentadas ao longo do tempo, consolidou-se como o segmento com o maior número de cooperados no país, posição que dificilmente



será superada pelos demais ramos. Entre essas turbulências, destaca-se a proibição da livre admissão durante 14 anos no período democrático: apenas em 2002 as cooperativas puderam adotar o modelo de livre admissão de associados (Pinheiro, 2008) e, após 21 anos, foi promulgada a Lei Complementar nº 130/2019 sobre o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo, resultando no crescimento do número de cooperados e na consolidação do sistema de crédito cooperativo nos últimos anos.

O ramo consumo, precursor do cooperativismo moderno, usufruiu de inúmeras vantagens e apoio do Estado paternalista brasileiro até que, na década de 1960, alterações normativas mudaram o cenário desse ramo. Sem apoio estatal e equiparadas tributariamente, dezenas de cooperativas de consumo fecharam as portas (Pinho, 1982), resultando em um “cemitério” rochdaleano, em contraste com o crescimento de novos empreendimentos lucrativos que ocuparam seu espaço. No período redemocratizado, a situação não foi revertida. Embora se previsse que a lei garantiria tratamento adequado ao ato cooperativo, há 37 anos o cooperativismo aguarda por essa regulamentação, recebendo, até o momento, uma resposta jurisprudencial direta: tratamento adequado não significa isenção, e o legislador ainda não elaborou norma especial.

A potencialidade das cooperativas de trabalho ainda se mantém em constante tensão no âmbito jurídico. Em 1994, alteração na Consolidação das Leis do Trabalho consagrou a inexistência de vínculo de emprego entre cooperados e cooperativa, algo em conformidade com os princípios do cooperativismo, uma vez que a cooperativa é pessoa jurídica que organiza a atividade do trabalhador, que ingressa de forma voluntária, contribui economicamente e participa dos processos decisórios. Portanto, o cooperado, como dono da cooperativa, não possuiria vínculo de emprego com ela. Apesar dessa aderência principiológica, cooperativas de fachada foram utilizadas durante anos por empresários para fraudar leis trabalhistas, impedindo a contratação formal e promovendo terceirização irregular às custas do modelo cooperativo (Pereira Júnior; Dotti, 2007; Sind. ABC, 2000). Por 24 anos, a ausência de norma que expressamente determinasse a observância de direitos mínimos aos cooperados não apenas degradou a imagem do ramo,



como também criou barreiras para que cooperativas sérias e legais acessassem recursos públicos por meio de licitações, uma muralha que, gradualmente, começa a ser superada.

A própria Lei Geral do Cooperativismo, nº 5.764/1971, com mais de 50 anos, foi recepcionada pela Constituição de 1988. No entanto, as atualizações no período de liberalização só tiveram início a partir de 2001, quando passou a ser permitida a participação de cooperativas em sociedades não cooperativas, independentemente de autorização, e sem que isso implicasse a destinação do ganho obtido para o Fundo de Assistência Técnica Educacional e Social (FATES) (art. 88). Em 2004, foi ampliada a utilização de títulos de crédito por cooperativas (art. 82). Em 2009, com a criação de lei específica para o crédito cooperativista, cooperativas agrícolas foram definitivamente proibidas de manter seção de crédito (art. 130). Em 2015, atualizou-se a legislação para deixar expresso que as quotas do capital social da cooperativa integram seu patrimônio líquido até sua exigibilidade, conforme o estatuto, garantindo segurança jurídica e operacionalidade financeira (art. 25, §4º). Em 2019, foi garantido às cooperativas o direito de atuar como substituta processual de seus cooperados, quando previsto em estatuto (art. 21, XI, e art. 88-A). Em 2020, em razão da pandemia de covid-19, as assembleias virtuais ganharam legitimação (art. 43-A). Em 2021, autorizou-se a utilização de meios digitais para a manutenção dos livros obrigatórios (art. 22, parágrafo único) (Brasil, 1971).

As atualizações da Lei nº 5.764/71 no período democrático, assim como a normatização das cooperativas de trabalho, a estruturação do sistema nacional de crédito cooperativo e até mesmo a viabilização da criação de cooperativas de seguros seguem o padrão de liberalização debatido por Bulgarelli (1998), também abordado por Schneider (1991). No entanto, revelam muito sobre a morosidade em se estabelecer segurança jurídica por meio de um direito efetivamente cooperativo. Parece existir, em razão da desídia normativa, uma desvantagem competitiva das cooperativas, formada por obstáculos legais decorrentes da omissão do Estado no cumprimento do dever constitucional de apoio e estímulo ao setor. Essas considerações resultam na constatação de um problema central: quanto tempo as cooperativas precisam aguardar por um tratamento normativo equivalente ao das demais instituições?



Em relação ao tratamento normativo, cabe destacar que os Estados-membros da ONU, em diversas ocasiões, têm reconhecido o cooperativismo como modelo a ser fortalecido e difundido. Essa diretriz está igualmente presente em constituições de diferentes países. Inserir o cooperativismo no ordenamento jurídico e protegê-lo faz parte de uma política voltada à garantia de estabilidade, continuidade e base normativa ao setor. O avanço do cooperativismo depende diretamente da qualidade da legislação vigente em cada país. Relatórios da ONU (UN, 2021; UN, 2023) ressaltam que as nações precisam revisar e aprimorar suas normas para criar um ambiente propício ao surgimento e desenvolvimento das cooperativas, garantindo respaldo legal às relações econômicas, acesso efetivo ao crédito, autonomia gerencial, competitividade no mercado e um regime tributário adequado ao perfil e potencial dessas organizações.

Nesse contexto, a hipótese suscitada para o problema é que as cooperativas aguardam mais tempo para obter um tratamento normativo que as considere adequadamente. Para tanto, buscou-se, na legislação pós-1988, menções a palavras relacionadas ao cooperativismo, tais como "cooperativa(s)", "cooperado(s)" ou "cooperativismo", excluindo aquelas que, após análise, não guardavam relação efetiva com o tema. Das normas localizadas, foram destacadas aquelas com impacto relevante, seja positivo ou negativo, para o desenvolvimento do cooperativismo.

2. Evidências do Lapso Temporal na Inclusão do Cooperativismo na Legislação

Em 2025, o Brasil já contabilizava 15.140 leis ordinárias, mais de 215 leis complementares e milhares de outros atos normativos de diversos tipos. Do total de leis promulgadas entre 1988 e 2023, foram localizadas 156 leis complementares, 7.493 leis ordinárias e mais de 3.531 medidas provisórias (BRASIL e CC, 2025), somando mais de 11 mil normas criadas após a promulgação da Constituição. Dentre todas essas normas, menos de quatrocentas tratam sobre cooperativismo, ou seja, aproximadamente 0,03%. Especificamente, o levantamento identificou 325 menções ao cooperativismo em leis ordinárias, medidas provisórias ou leis complementares, resultado obtido a partir de pesquisas na base de dados do governo federal, denominada “Portal da Legislação”, após



a eliminação de normas repetidas ou que, apesar de conterem algum termo semelhante, não se relacionavam efetivamente ao tema. Cada norma foi lida e analisada, extraindo-se categorias relativas ao ramo, assunto, modificações, impacto no cooperativismo, forma de tratamento do setor, entre outros aspectos. Contudo, para fins deste artigo, será dada ênfase à análise sob o aspecto temporal.

A primeira etapa da pesquisa foi de natureza quantitativa, restringindo-se à verificação da validade da norma, se federal e disponível na base de dados oficial, à identificação de menções ao cooperativismo e à constatação de a menção ser original (desde a publicação da norma) ou inserida posteriormente por alteração normativa. A análise qualitativa concentrou-se na legislação destacada pelo lapso temporal, buscando compreender se e como impactaram o cooperativismo.

Diante da pequena parcela de leis que tratam do tema, identificou-se que a maioria das normas analisadas já fazia referência ao “coop” desde sua promulgação, representando 78% do total, e que a expressão não foi posteriormente modificada por motivos diretamente relacionados à inclusão, ampliação ou redução do objeto da lei. Assim, nas poucas oportunidades em que o tema cooperativismo é tratado, o Estado parece considerar sua existência e situação desde o início da vigência da legislação. Contudo, observaram-se duas situações distintas: a primeira, quando o cooperativismo sequer era mencionado na versão original da norma; e a segunda, quando uma modificação normativa trouxe alguma alteração relevante na condição das cooperativas em relação ao objeto da lei.

Considerando a parcela restante, correspondente a 22% das leis que passaram a contemplar as cooperativas após a publicação original, analisou-se o tempo decorrido entre a promulgação da lei e a primeira modificação que incluiu as cooperativas ou alterou sua situação jurídica, sendo a média encontrada de 8,64 anos. Para compreender melhor essas alterações, elas foram classificadas em quatro categorias: inclusão, ampliação, redução e outras situações. Os dados demonstram que 30% das modificações envolveram a inclusão de cooperativas em normas que, até então, não faziam qualquer referência ao setor. As alterações classificadas como ampliação, quando o alcance da lei foi estendido



para abranger cooperativas, representaram 48% do total. Modificações que resultaram em redução de direitos ou benefícios corresponderam a 7%, enquanto 15% das alterações foram categorizadas como outras, abrangendo casos em que não foi possível identificar com precisão o objetivo predominante da mudança.

Além disso, analisou-se o tempo médio decorrido entre a promulgação da lei e a alteração normativa referente ao cooperativismo, conforme o tipo de modificação. Observou-se que, nos casos de inclusão, o tempo médio de espera até que as cooperativas fossem contempladas pela norma foi de 10,53 anos. Para as ampliações, o tempo médio registrado foi de 7,12 anos. Já nas situações de redução de direitos ou benefícios das cooperativas, a média observada foi de 8,26 anos. Por fim, nas medidas provisórias convertidas em lei, verificou-se que as cooperativas aguardaram, em média, 0,36 ano desde o início da vigência da medida provisória até sua integração definitiva à legislação.

Esses dados reforçam a percepção de que as modificações legislativas que beneficiam as cooperativas tendem a demorar longos períodos para serem implementadas. Destaca-se, ainda, que o movimento de ampliação é o mais frequente, seguido pela inclusão tardia das cooperativas em normas anteriormente restritas a outros segmentos. Por outro lado, embora menos frequentes, as reduções e as situações indefinidas também contribuem para o quadro de insegurança e morosidade regulatória enfrentado pelo setor.

A análise dos dados revela alguns pontos relevantes. Primeiramente, em nenhum dos casos foi identificado o movimento de inclusão de empresas lucrativas ou outras instituições em benefícios originalmente criados para cooperativas. O movimento observado é o de considerar as cooperativas apenas após outros grupos já terem sido contemplados. Assim, verifica-se que o cooperativismo, ou o direito cooperativo, não ocupa posição central na estrutura jurídica federal: o termo “coop” é mencionado poucas vezes no arcabouço legislativo do período democrático. O pequeno grupo de normas que possuem termos relacionados ao cooperativismo costuma já nascer assim; no entanto, existem normas que, não tendo sido inicialmente pensadas para o setor, acabam sendo posteriormente modificadas. Tais modificações, sejam positivas ou negativas para as cooperativas, costumam demorar anos para ocorrer.



3. Direito cooperativo à margem: exemplos da lenta integração legislativa

Diante da perplexidade em relação ao tempo que normas originalmente não pensadas para o cooperativismo levaram para passar a incluí-lo, buscou-se trazer exemplos dessas legislações a fim de analisar, de maneira qualitativa, seu impacto sobre o setor e aprofundar a discussão sobre o tema. Para ilustrar e tornar compreensível o impacto temporal, apresenta-se quadro com alguns exemplos, explicitando o tempo perdido por cooperativas e cooperados brasileiros diante da demora normativa do Estado.

Quadro 1 - Exemplos de normas x tempo (anos)

ASSUNTO	LEI / NORMA	INCLUSÃO OU ALTERAÇÃO	ANOS
Previdência Social – Condição de Segurado Especial	Lei nº 8.212/1991	2008 – Assegura que a condição de segurado especial não será perdida por associação em cooperativas agropecuárias	-17
Previdência Social – Condição de Segurado Especial	Lei nº 8.212/1991	2015 – Amplia para a associação em cooperativas de crédito rural	-24
Concessão de Rebate em Operações de Crédito Rural	Dec. 8.178/2013	2014 – Inclui as cooperativas no benefício do rebate	-0,5
Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte	Lei Compl. 123/2006	2007 – Lei nº 11.488/2007 estende para cooperativas os benefícios do Estatuto da Microempresa, como o empate técnico em licitações	-1
Fundo Garantia-Safra	Lei nº 10.420/2002	2003 – Acrescentou o estímulo ao associativismo e cooperativismo como ênfase do Fundo	-1
Antiga Lei de Licitações	Lei nº 8.666/1993	2010 – Proíbe os agentes públicos de impedirem a participação de cooperativas em licitações	-17
Autorização de subvenção econômica pelo BNDES	Lei nº 12.409/2011	2012 – Insere as cooperativas dentre os possíveis beneficiários de subvenções via BNDES	-1
Programa Nacional de Financiamento Frota Pesqueira - Profrota	Lei nº 10.849/2004	2012 – Insere as cooperativas como possíveis beneficiárias do Profrota	-8
Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários (Reintegra)	Lei nº 12.546/2011	2013 – Insere as cooperativas como possíveis beneficiárias do Regime Especial (Reintegra)	-2
Autoriza o BNDES a refinanceir empréstimos	Lei nº 12.096/2009	2016 – Insere as cooperativas dentre os possíveis beneficiários do refinanciamento via BNDES	-7
Seguro de Crédito à Exportação	Decreto nº 3.937/2001	2016 – Insere as cooperativas dentre os possíveis beneficiários do Seguro Exportação	-15
Políticas Públicas para a Agricultura Familiar	Lei nº 11.326/2006	2009 – Permite a criação de linhas de crédito para cooperativas com mínimo de agricultores familiares	-3
Comercialização de vinho	Lei nº 7.678/1988	2014 – Permite a comercialização de vinho pela agricultura familiar por meio de cooperativas	-26
Lei de Falências	Lei nº 11.101/2005	Durante a pesquisa, observou-se que ainda não foi criado procedimento de preservação/recuperação e falência de cooperativas	-20



ASSUNTO	LEI / NORMA	INCLUSÃO OU ALTERAÇÃO	ANOS
Tratamento adequado do ato cooperativo (tributário)	—	Durante a pesquisa, observou-se que ainda não foi efetivada, por lei, a previsão de tratamento tributário adequado para as cooperativas	-37
Cooperativas de Seguros – Altera Lei do Seguro Privado	Lei Compl. 213/2025	2025 – Permite o funcionamento de cooperativas de seguros	-37

Fonte: Elaborado pelo autor

No âmbito do ramo agropecuário, um dos maiores avanços para os agricultores brasileiros foi o reconhecimento da condição de segurado especial. Muitos trabalhadores rurais, mesmo sem vínculo de emprego formal, ficavam fora da proteção previdenciária ao final de sua vida produtiva. O direito assegurado por lei reconheceu o valor e a vulnerabilidade desse trabalhador, trazendo avanços sociais ao campo. Entretanto, a falta de compreensão ou desídia quanto ao cooperativismo fez com que, por muitos anos, a participação em cooperativas fosse interpretada como fator excludente dessa condição, de modo que o esforço para organizar o trabalho ou viabilizar a atividade produtiva acabava resultando na perda de direitos sociais. O desestímulo à participação só foi corrigido 17 anos depois, com a modificação da Lei 8.212/1991.

Outro exemplo foi a inclusão tardia de cooperativas em legislações relativas a programas de crédito. O Profrota, por exemplo, demorou oito anos para incluir formalmente cooperativas entre seus beneficiários; a autorização para que cooperativas fossem contempladas por subvenções via BNDES levou um ano, e até mesmo em programas de rebate rural, houve demora para que pudessem ser contempladas. O contexto do crédito, porém, é ainda mais complexo. As linhas disponíveis são limitadas e possuem prazos específicos; chegar "atrasado" pode significar acesso a linhas de crédito mais caras e com menos recursos disponíveis. Ademais, a concorrência faz com que aqueles que acessam o crédito primeiro tenham mais tempo para se consolidar e exercer suas atividades, proporcionando vantagens econômicas frente às cooperativas. A inserção tardia indica que as cooperativas precisam, muitas vezes, sofrer primeiro os impactos negativos ou restrições de acesso para, só então, mobilizarem-se e buscarem a inclusão



normativa, processo que nem sempre ocorre de forma célere e que, depois, ainda depende do tempo de adaptação dos agentes executores das políticas públicas.

Em síntese, a pesquisa quantitativa evidencia a baixa incidência de temas ligados ao cooperativismo na legislação brasileira e revela que parte das ações do Estado tem caráter remediador, sendo direcionadas a corrigir distorções ou limitações impostas pela estrutura jurídica, que impede ou restringe o pleno direito das cooperativas de usufruírem dos mesmos benefícios das demais organizações. Isso ocorre num cenário constitucional em que, pela lógica, as cooperativas deveriam ser apoiadas e incentivadas de maneira mais enfática do que entidades lucrativas, sobretudo pelos seus reflexos sociais e pela proximidade com os princípios e fundamentos constitucionais. Apesar de centenário, o cooperativismo brasileiro opera em um ambiente em que cerca de 80 milhões de pessoas aderem rapidamente a uma fintech estrangeira, como o Nubank (2023), ao passo que restrições e proibições dificultam o funcionamento pleno das cooperativas de crédito, que, após três décadas de democracia, ultrapassaram apenas a marca de 20 milhões de cooperados.

4. Defesa institucional e avanços jurídicos do cooperativismo brasileiro

Durante a pesquisa, também foram observados avanços quanto ao tratamento jurídico das cooperativas. No contexto deste artigo, que aborda a produção legislativa em âmbito federal, é fundamental mencionar a atuação da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), criada em 1969 e responsável pela representação institucional e política do cooperativismo junto ao governo federal (OCB, 2022). A OCB tem se mostrado persistente e estratégica na busca por avanços normativos, contribuindo para a redução do tempo de espera do setor cooperativista para acessar direitos já garantidos, em geral, a empresas com finalidade lucrativa.

Duas conquistas relevantes da atuação coordenada da OCB (2023) merecem destaque. A primeira foi a manutenção da proteção ao ato cooperativo na Constituição Federal, ampliando as possibilidades de escolhas tributárias pelas cooperativas. Para tanto, a OCB estruturou grupos de trabalho, contratou consultorias especializadas e



apresentou, tanto aos parlamentares quanto ao Poder Executivo, as demandas do setor. A segunda grande conquista foi a mudança na legislação de seguros, que, além de permitir a atuação de cooperativas nesse ramo, trouxe uma inovação regulatória ao prever que a fiscalização das cooperativas pelas agências específicas seja proporcional ao seu porte e leve em consideração as particularidades do cooperativismo, aspecto até então inédito.

Esses resultados decorrem do esforço contínuo da OCB no monitoramento das proposições legislativas que tramitam no Congresso Nacional, utilizando ferramentas tecnológicas e promovendo ampla divulgação de informações entre pesquisadores e interessados no tema. Destaca-se, nesse sentido, a divulgação da agenda institucional da OCB (2025), que informa prioridades e orienta a atuação política do cooperativismo em âmbito nacional, além de conclamar governantes à atenção para as pautas do setor. Iniciativas como o Panorama Coop e o Direito Coop também se mostram relevantes, proporcionando atualização constante sobre movimentos legislativos, novidades jurídicas e alterações setoriais.

Além disso, em muitos casos, a OCB articula a mobilização de organizações estaduais, centrais, cooperativas e cooperados, assegurando que as demandas do cooperativismo não sejam esquecidas. Esse trabalho integrado entre entidades representativas e a base cooperativista contribui diretamente para o fortalecimento do setor, como ocorreu na preservação de direitos durante a reforma tributária brasileira de 2023, e para a construção de um ambiente institucional mais atento às especificidades e necessidades das cooperativas brasileiras.

Não apenas a OCB, mas também os próprios cooperativistas brasileiros, em especial profissionais como contadores, advogados e gestores, devem estar atentos às constantes mudanças normativas e manter canais ativos de diálogo. A efetivação do princípio da intercooperação se concretiza por meio da participação em comissões de direito cooperativo da OAB, grupos de discussão, eventos especializados e nas rotinas do setor. Essas práticas contribuem para a construção de uma jurisprudência alinhada à realidade cooperativista e para sensibilizar legisladores quanto à necessidade de considerar as cooperativas já no planejamento e na elaboração das normas. Destaca-se,



ainda, a importância do diálogo com órgãos como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), agências reguladoras e demais instâncias da administração pública, para que a aplicação da legislação respeite as especificidades do setor e o preceito constitucional de valorização do cooperativismo.

5. Conclusão

Pode-se afirmar, ao final desta análise, que existe um expressivo lapso temporal entre a promulgação de leis que inicialmente não consideram a existência e as peculiaridades do cooperativismo e a posterior inclusão do setor no texto normativo. A hipótese inicial foi confirmada: foram identificadas situações em que houve demora para a devida adequação legal às cooperativas, bem como algumas das consequências dessa desídia estatal. Em última análise, essa omissão compromete o desenvolvimento do cooperativismo e fragiliza sua identidade, uma vez que o fortalecimento do setor depende, também, da conscientização da sociedade sobre o cooperativismo como alternativa viável para a superação de obstáculos econômicos. Quanto mais barreiras e demoras, menor a tendência de adesão da população ao modelo cooperativista, optando por iniciativas individuais que, nem sempre, possuem força para promover a melhoria desejada ou o crescimento coletivo.

O problema do tempo revela-se ainda mais relevante à luz dos exemplos práticos. É possível mensurar o prejuízo suportado pelo cooperativismo até que fosse contemplado pela legislação? Por exemplo, a antiga legislação de licitações foi alterada para vedar o impedimento de participação de cooperativas, mas, até então, quantos cooperados abandonaram suas cooperativas para migrar para empresas vencedoras das licitações? Quanto custou às cooperativas ajuizarem ações, pressionarem legisladores ou perderem contratos? E, principalmente, quantas cooperativas deixaram de ser constituídas ou encerraram suas atividades devido a barreiras suficientes para desestimular potenciais cooperativistas?

A identidade cooperativista depende de um ambiente jurídico adequado para não se perder. Se, antes da Constituição, o cooperativismo vivia em tensão constante com a



interferência estatal sobre seu funcionamento, hoje, a morosidade legislativa cria um percurso jurídico repleto de obstáculos para aqueles que pretendem seguir o caminho do cooperativismo. Isso exige que cooperados e cooperativas redobrem esforços para preservar os valores, princípios e a própria identidade cooperativista. Diante desse cenário, é essencial que o setor se mantenha vigilante, para que o cooperativismo não fique à margem dos demais atores econômicos. Sem cobrança efetiva, os espaços férteis para o desenvolvimento cooperativo poderão ser ocupados ou inviabilizados, relegando o cooperativismo a um potencial não concretizado.

Para encerrar, observa-se que o cooperativismo brasileiro já caminha para uma nova fase, que pode ser denominada “integração”. Superada a etapa de liberalização, com a consolidação normativa de marcos regulatórios importantes, especialmente nos ramos de crédito e trabalho, o direito cooperativo avança para um momento em que se busca não apenas o reconhecimento legal, mas também a integração efetiva com as estruturas econômica, jurídica e social do país. Esse novo contexto exige a construção de uma jurisprudência alinhada à doutrina e à filosofia cooperativista, assim como uma atuação estatal que reconheça o papel singular das cooperativas no desenvolvimento econômico e social, sempre fundamentado em princípios e valores próprios. Dada sua relevância constitucional, as cooperativas demandam políticas públicas e normativas que considerem suas especificidades, permitindo que benefícios e direitos assegurados a outros modelos organizacionais sejam igualmente acessíveis ao setor cooperativista desde a origem das normas. Assim, a integração não implica mera equiparação, mas sim a criação de um ambiente jurídico que valorize e potencialize as contribuições únicas do cooperativismo, favorecendo seu pleno desenvolvimento e sua efetiva participação na construção de uma sociedade mais justa e solidária.



REFERÊNCIAS

- BRASIL, Legislação. **Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB**. [Constituição (1988)]. Brasília/DF: Presidência da República. 1988.
- BRASIL, Legislação. **Lei Complementar nº 213, de 15 de janeiro de 2025**. Dispõe sobre a política agrícola. Brasília/DF: Presidência da República. 2025.
- BRASIL, Legislação. **Lei nº 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. Brasília/DF: Presidência da República. 1971.
- BRASIL; CASA CIVIL DA CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Legislação Federal. **Portal da Legislação**, Brasília/DF: Presidência da República, 2025.
- BULGARELLI, Waldirio. **As Sociedade Cooperativas e a sua disciplina Jurídica**. Rio de Janeiro/RJ: Renovar, 1998.
- ICMIF, International Cooperative and Mutual Insurance Federation. **Um Guia Prático para Entender o Seguro Cooperativo e Mútuo**. Brasília/DF: Sistema OCB, 2025.
- NUBANK, Redação. Nubank chega a 80 milhões de clientes no Brasil. **Fala, Nubank**, São Paulo/SP, Notícia/Reportagem, 2023.
- OCB, Organização das Cooperativas Brasileiras. A informação coop que você precisa, na sua caixa de entrada. **Informativos**, Brasília/DF: OCB, 2025.
- OCB, Organização das Cooperativas Brasileiras. Ato cooperativo conquista aprovação final. **Representação**, Brasília/DF: OCB, 2023.
- OCB, Organização das Cooperativas Brasileiras. História do Sistema OCB. **Portal Somos Cooperativismo**, Brasília/DF, 2022.
- OCB, Organização das Cooperativas Brasileiras. Sunchales: a capital argentina do cooperativismo. **Saber Cooperar**, Brasília/DF, 2021.
- PEREIRA, Clara Marinho; SILVA, Sandro Pereira. A nova lei de cooperativas de trabalho no Brasil: novidades, controvérsias e interrogações. **Mercado de Trabalho - IPEA**, Brasília/DF: IPEA, n. nov, p. 10, 2012.
- PINHEIRO, Marcos Antonio Henriques. **Cooperativas de crédito: história da evolução normativa no Brasil**. Brasília/DF: BCB, 2008.
- PINHO, Diva Benevides (org.). **O Pensamento Cooperativo e o Cooperativismo Brasileiro**. São Paulo/SP: CNPq, 1982.
- SANTOSA, Yohanes Tri. 10 World's Largest Insurance Cooperatives. **The Science Agriculture**, Malang, Indonésia, 2024.



SCHNEIDER, José Odelso. **Democracia, participação e autonomia cooperativa**. São Leopoldo/RS: Unisinos, 1991.

SIND. ABC, Sindicato dos Metalúrgicos do. Como reconhecer um “coopergato”. **Sindicato dos Metalúrgicos do ABC**, São Paulo/SP, Departamento Jurídico, 2000.

UN, United Nations. **Relatório A/78/187**. Nova York/EUA: UN, 2023. Relatório do Secretário-Geral da ONU.

UN, United Nations. **Resolução 76/135**. New York/EUA: UN, 2021.