

## ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE O COOPERATIVISMO AGRÁRIO BRASILEIRO.

Miguel Henrique da Cunha Filho

José César Vieira Pinheiro

### RESUMO:

O objetivo deste trabalho é o de apresentar algumas considerações sobre o cooperativismo brasileiro, especialmente o agrário, discutindo como se apresentou essa forma de organização, o ambiente institucional e suas relações com o Estado, na tentativa de consolidar um modelo de desenvolvimento para o meio rural brasileiro, através dos instrumentos oficiais de crédito, via cooperativas. Como método de pesquisa, utilizou-se a teoria da Organização Industrial, sendo feita uma revisão bibliográfica em vários trabalhos que tratam do referido tema. Conclui-se que, o Estado através de legislações específicas atuou de forma intervencionista na organização das cooperativas e que as várias tentativas de desenvolvimento do meio rural brasileiro, com a participação do Estado, através da concessão de crédito rural, em sua maioria, não obtiveram êxito. Pois, havia pouca articulação entre os organismos públicos nacionais executores, com as comunidades e os governos locais. Por outro lado, alguns acontecimentos importantes modificaram as relações do Estado frente às cooperativas brasileiras e, obrigaram essas organizações a buscarem novas formas de atuação.

Palavras-chave: Cooperativismo, crédito rural, Estado.

### 1 - INTRODUÇÃO:

As formas de cooperação existentes antes do século XIX, caracterizavam-se por uma cooperação informal e assistemática, onde o bem-estar do indivíduo e da família se sobrepunha ao interesse da produção, como as formas de ajuda mútuas existentes entre a população rural de vários países. A partir da segunda metade do séc. XVIII foi constituído e aperfeiçoado um novo modelo conceitual de cooperação, com base na vivência concreta e inspirada nas orientações e nas doutrinas definidas pelos precursores do cooperativismo, até a fundação da cooperativa Matriz de Rochdale, em 1844, na Inglaterra, durante o período da chamada Revolução Industrial.

No Brasil, o início do movimento cooperativista, situa-se em 1847, com a criação da colônia Tereza Cristina, organizada em bases cooperativa. Essa organização teve grande contribuição para a memória coletiva como elemento do florescente cooperativismo brasileiro.

A organização cooperativa, especialmente as agrícolas é, geralmente, mencionada como um instrumento capaz de transformar a população pobre e analfabeta em colaboradora ativa da política de desenvolvimento rural<sup>1</sup>. Para viabilizar o seu modelo econômico e político, o Estado brasileiro por meio de seus planejadores, do governo e de seus mecanismos de apoio, espera que esses sistemas sejam um instrumento apropriado para fornecer os serviços necessários à produção agrícola, como por exemplo: repasse do crédito aos

---

<sup>1</sup> Segundo Teófilo (2002), um fator fundamental para definir os elementos relevantes para a condução dessa política seria uma análise econômica entre pobreza, desigualdade de renda (e da riqueza) e crescimento.

associados e a comercialização de produtos agrícolas, com o objetivo de distribuir mais equitativamente a renda e não apenas ao atendimento assistencialista dessas populações.

Nas últimas décadas as cooperativas agrícolas sofreram intensas transformações que, de certa forma, acompanharam o que aconteceu no meio rural brasileiro, impostas por um novo modelo operacional voltado para atender a demanda provocada pelos novos padrões de modernização tecnológica. Essa nova dinâmica, requer constantes investimentos em inovações e diferenciação de produtos, obrigando a algumas cooperativas a processarem produtos e a ingressarem no mercado agroindustrial. Nesse sentido, Medeiros(1995), citado por Fialho(2000), argumenta que a cooperativa enquanto comercializadora possui base Rochdaleana e, enquanto agroindústria, compete num “complexo Agroindustrial Oligopolista”(agribusiness), surgindo, assim, o que ele chama de fragilidade estrutural, fato esse que limita sua expansão contínua enquanto empresa cooperativa.<sup>2</sup>

As cooperativas agrícolas desempenham um relevante papel no meio rural por estabelecerem relações estreitas com bases agrícolas, constituindo-se, por um lado, em organizações importantes para o funcionamento dos sistemas agroindustriais e por outro, como instrumento inter-relacionado com órgãos do estado para viabilizar as políticas agrícolas no campo.

Com base nisso, o presente trabalho pretende apresentar algumas considerações sobre o cooperativismo brasileiro, especialmente o agrário e procura discutir como se apresentou essa forma de organização, o ambiente institucional e suas relações com o Estado, na tentativa de consolidar um modelo de desenvolvimento para o meio rural, através dos instrumentos oficiais de crédito, via cooperativas.

Os elementos teóricos-metodológicos utilizados, fundamentam-se na Teoria da Organização Industrial, que centra-se nas interações entre o ambiente organizacional e institucional em que se encontram as cooperativas. No entanto, não se pretende entrar na intensidade dos padrões de concorrência e nas estruturas imperfeitas de mercado em que participam essas organizações.

O sistema organizacional pode ser concebido como um instrumento de transformação que obtém recursos(insumos) do meio ambiente para transformá-los em resultados(objetivos da organização). Dois pressupostos importantes podem ser derivados dessa afirmação. Primeiro, que os objetivos específicos das organizações influenciam o contexto institucional e este condiciona o funcionamento dos sistemas organizacionais.

Assim, a organização cooperativa apresenta vantagens potenciais no papel de coordenação de um sistema que faz parte de um ambiente de negócios em constante transformação.

Segundo Zylberstzajn(2000), o ambiente institucional são a regra do jogo da sociedade e são representados pelas leis, tradições e costumes que caracterizam as diferentes sociedades. O ambiente organizacional são as estruturas criadas para dar suporte ao funcionamento dos sistemas agroindustriais, tais como: as empresas, universidades, cooperativas e associações de produtores, entre outros. Para ele a mudanças das organizações pode acontecer com maior rapidez do que nas instituições. Isto por que neste ambiente existe a necessidade do exercício da pressão sobre o legislativo em busca de regras mais adequadas ao interesses de cada organização.

A cooperativa, enfim, é tida como possuidora de vantagens, constituindo-se num instrumento eficaz para as mudanças da realidade no meio rural. Elas são organizações de adesão voluntária onde os associados se unem com o objetivo de atender tanto ao seu interesse como os interesses comuns da organização.

---

<sup>2</sup> Essa empresa deve ser ágil, moderna, flexível e eficiente economicamente com acesso a diversas fontes alternativas de capital. Sua gestão deve ser voltada diretamente para os desejos dos consumidores de serviços e produtos no mercado.(Bialoskorsk Neto, 2000)

Mesmo diante da confiança do papel do cooperativismo, do desempenho do crédito e da comercialização de produtos agrícolas, como fórmulas para o atendimento adequado aos pequenos produtores, os estudos realizados, neste particular, não têm sido tão difundidos. Muito são os entraves encontrados pelo cooperativismo e poucos são os exemplos de muito sucesso dessas sociedades, notadamente na agricultura familiar em virtude, principalmente, da falta de apoio financeiro proporcionado pelos bancos oficiais e órgãos governamentais.

## 2. COOPERATIVISMO AGRÁRIO BRASILEIRO.

### 2.1 – Algumas considerações históricas

Várias experiências associativas surgiram no Brasil, antes e durante o período colonial e do Império. Africanos nos “Quilombos” e nas “confrarias de negros” assumiam funções parecidas às das cooperações da idade média, e artesões livres também desenvolviam suas atividades associativas profissionais. Pode-se dizer, também, que as tradições de cooperação informal indígenas sobreviveram até época recente, ou seja, até quando o processo de modernização capitalista se introduziu no campo.

É importante destacar que, durante o período do império, na região de imigrantes europeus, houve diversas experiências de associações econômicas já inspiradas em modelos cooperativistas como nas “recomendações favoráveis à organização cooperativa do Padre José Maria Jacobs”, que tinha uma forte atuação junto a imigração alemã de Blumenau, SC. Com isso as primeiras organizações efetivamente cooperativas começam a surgir.

Na sua expressão rochdaleana, o cooperativismo brasileiro se originou com a implantação das primeiras cooperativas de consumo em 1891, em Limeira, São Paulo, se estendendo por várias cidades brasileiras.

Em 1902, cria-se a primeira cooperativa de Crédito Rural<sup>3</sup> do País, no Estado do Rio Grande do Sul, sob a inspiração do Padre Jesuíta Theodor Amstadt, considerado como um profundo conhecedor da experiência alemã “modelo de Friedrich Wilhelm Raiffeiseh (1818/1888)”. Com a variação desta cooperativa sucedeu-se a criação de várias outras.<sup>4</sup> Esse modelo tinha fundamentação na honestidade de seus cooperados, atuando, especialmente junto aos pequenos produtores rurais sendo aplicado em pequenas vilas ou comunidades rurais. O maior desempenho das cooperativas de crédito rural se deu no Rio Grande do Sul, aonde chegaram a dispor de uma cooperativa central com mais de 50 cooperativas singulares a ela filiadas.<sup>5</sup>

No entanto, nota-se que as primeiras cooperativas fundadas no Brasil, seguiram rigorosamente o modelo e a doutrina das européias. Segundo Schneider(1991), isto se dá devido essas cooperativas terem sido implantadas em ambiente cultural de imigrantes europeus e, também, porque os principais incentivadores de suas implantações eram europeus.

Desde a década de 1930, as cooperativas de crédito e de consumo surgiram no Nordeste, acompanhadas pelo poder público com intervenção direta do Governo Central e de suas Secretarias da Agricultura. Este comportamento foi verificado especialmente, durante o Governo de Getúlio Vargas, o qual tinha uma ampla intervenção nas organizações da sociedade e da economia, de forma que a intervenção do Governo nos sindicatos passou a ser

<sup>3</sup> Estas cooperativas, em 1912, passaram a ser acompanhadas e apoiadas pela “sociedade de União Popular” (SCHNEIDER, 1991: 242)

<sup>4</sup> E 1966 havia um total de 63 cooperativas de crédito rural no Rio Grande do Sul”. (SCHNEIDER, 1991:242)

<sup>5</sup> Cooperativas são chamadas de singulares quando congregam apenas associados; e de centrais quando formadas por outras cooperativas singulares. (BIALOSKORSKI NETO, 2000)

refletida, também, nas cooperativas. Colocava o Estado como protetor e representante dos interesses das diferentes categorias sociais, sugerindo, e até amparando a associação das mesmas, desde que controlada. (Falkembach, 1985: 111).

Na década de 50, especialmente a partir de governo de Juscelino Kubitschek, em 1956, no seu “Plano de Metas”, foi dado um maior estímulo à produção de trigo, na tentativa de tornar o país auto-suficiente deste produto. Com isso, o Governo passou a liberar os estímulos oficiais na condição de os produtores se filiarem a cooperativas. Isso evidencia a utilização das cooperativas pelo Estado, como instrumento para a implementação de suas políticas.

## 2.2 – Estado e Cooperativismo.

Quando se constituíram as primeiras cooperativas no Brasil(1891), o Estado pouco interferiu no seu desenvolvimento. Do ponto de vista da legislação cooperativa, a evolução do cooperativismo brasileiro se classifica em cinco fases: medidas legais pioneiras, o crescimento com o apoio legal e institucional, crise e reorganização, renovação legal e estrutural e desatrelamento do Estado e autogestão.

As medidas pioneiras legais do cooperativismo brasileiro foram constituídas por três decretos. Os primeiros institutos legais definidos pelo poder público que mencionavam o cooperativismo só vieram surgir em 1903<sup>6</sup>. Este Decreto, exprime a primeira manifestação do Governo em prol do sistema ao admitir que os Sindicatos tomem a iniciativa de fundar sociedades cooperativas. Quatro anos mais tarde, através do Decreto 1.637 de 05/01/1907, são instituídas as sociedades comerciais em nome coletivo em comandita ou anônimas. Segundo Valdiki citado por Daniel(1981), parte dessa legislação se dedicava aos sindicatos profissionais, os quais eram influenciados por leis francesas, causando imperfeições de ordem doutrinária nas cooperativas.

Alguns anos depois, em 02/06/1926 é criado o Decreto N° 17.339, com a finalidade específica de aprovar regulamento sobre o sistema das cooperativas de crédito agrícolas e dos Bancos Populares Luzzatti(cooperativas de crédito urbano). Embora não se disponha de registro especial sobre os reflexos da aplicação dessa nova legislação, é de se admitir, que ele tenha conduzido os órgãos governamentais a uma maior vigilância na constituição dessas entidades e no cumprimento de seus objetivos(Daniel, 1981)

Somente a partir de 1932 é que as cooperativas se consagram juridicamente com postulações doutrinárias do sistema cooperativista, definindo-as como sociedade de pessoas e não de capital, inserindo-as na filosofia da cooperativa pioneira de Rochdale. Em 19/12/1932, foi criado o Decreto 22.239. Neste Decreto fica definido o crescimento cooperativo com apoio legal e institucional através de estímulos fiscais(Censo OCB). Este Decreto, tratava-se de um instrumento legal perfeitamente identificado com os anseios do movimento cooperativo da época. Pouco tempo depois sofreu várias revogações. Permaneceu em vigor até 1966. Segundo Daniel(1981), torna-se desnecessário salientar as implicações e os prejuízos para o sistema cooperativo dessa marcha e contramarcha sobre sua legislação específica, à base mais de interesse de grupos do que mesmo de atendimento de suas reais necessidades.

Na visão de Benetti(1985), o cooperativismo foi, no período de 1930-37, concebido e utilizado pelo Estado como um instrumento básico de um programa global de organização e desenvolvimento da sociedade agrária. Este comportamento provocou fortes relações Estado-Cooperativismo:

---

<sup>6</sup> Com o decreto n° 799, permitindo aos sindicatos a organização de cooperativas de consumo, e em 1907, pelo decreto 1.637 em que o Governo reconhecia a utilidade e a autonomia das cooperativas, sem reconhecer sua forma jurídica própria.

*Esse momento da história da intervenção estatal no cooperativismo só será entendido, considerando-se, de um lado, a profunda crise de natureza econômica, política e social vivida pela sociedade brasileira a partir de meados da década de 20 e, de outro, a ideologia e a natureza do estado emergente da Revolução de 30.(Benetti, 1985: 8).*

De fato, o dinamismo da economia brasileira, até os fins da década de 20, dependia essencialmente do desempenho da agricultura de exportação, baseada nos negócios do café<sup>7</sup>. No entanto, com a crise do setor cafeeiro, a grande depressão de 1929-33 e um excesso da capacidade produtiva no setor – houve uma queda geral na atividade econômica. O impulso decisivo para o processo de industrialização no Brasil foi representado pela crise de 1929 e pelos problemas de superprodução que acompanharam as atividades cafeeiras ao longo de praticamente toda a década de 30. (Furtado,1991)

O período de crise e reorganização do cooperativismo é marcado a partir da segunda metade da década de 1960. O centralismo estatal e a perda dos incentivos fiscais são as principais características desse período. Isso foi possibilitado através do Decreto-Lei N° 59 de 21/11/1966 que dispõe sobre a reorganização do Banco Nacional de Crédito Cooperativo(BNCC). Até 1971, a referida legislação significou “novo período de intervenção do estado”. Várias medidas de cancelamento de estímulos às cooperativas foram estabelecidas. O Estado chamou para si a incumbência de orientar a “política nacional de cooperativismo”. (Pinho citado por Daniel, 1981).

No início da década de 1970, dá-se o período de renovação legal e estrutural. A Lei 5.764 introduziu inovações que possibilitaram a renovação das estruturas e dos instrumentos cooperativos. Esta Lei constituiu um importante marco na legislação cooperativa nacional regulamentando não apenas as sociedades cooperativas em si, mas o próprio “sistema cooperativo, numa visão ordenada de conjunto.” No início dos anos 80, a Lei 6.981 de 30/03/1982 criou modificações na Lei 5.764.

Finalmente, com a constituição de 1988 houve o desatrelamento do estado e a criação da autogestão. A promulgação dessa Constituição<sup>8</sup>, contempla que, o sistema cooperativista brasileiro não depende mais da ação e da intervenção do Estado em seu funcionamento, vedando, portanto, a interferência estatal nessas organizações. A Constituição em vigor registrou vários avanços no cooperativismo brasileiro, destacando-se a autonomia das cooperativas. A partir desse momento o cooperativismo passou a depender mais da sua organização interna, da coesão e participação dos associados e do conjunto das ações integradas, do que dos controles e incentivos governamentais. Porém, atualmente, o cooperativismo encontra-se num vácuo jurídico devido à falta de uma legislação clara e moderna que venha a aperfeiçoar a antiga legislação, com modificações efetuadas por ocasião do processo constituinte de 1988, ainda não regulamentadas. (Bialoskorski Neto,1998, citado por Fialho,2000).

Para Schneider (1991), é próprio do surgimento do cooperativismo, nos países de terceiro mundo, a forte intervenção e apoio do Estado. Este apoio corporativista funciona como regulador técnico e financeiro, especialmente, no período de implantação das cooperativas, sendo capaz de garantir junto às faixas populacionais de baixa renda o surgimento dessas organizações. Para ele, as razões da interferência do Estado são meramente justificáveis, já que a formação de dirigentes com o mínimo de conhecimento técnico-administrativo e comerciais para desenvolver um processo de autocalcapitalização cooperativa é

---

<sup>7</sup> Até o final dos anos 20, a cultura do café era a mais importante atividade econômica no Brasil. Representava parte substancial da produção agrícola e das exportações.(Benetti, 1985 p. 9).

<sup>8</sup> Parágrafo XVIII do art. 5°.

quase impossível. Daí a importância da atuação do Estado na fase inicial das cooperativas, até que elas tenham condições de autogestão administrativa e financeira.

O quadro traçado por Schneider(1991), evidencia que, na prática, é perceptível o interesse do Estado em continuar a exercer ingerência nas cooperativas, mesmo depois que tenham condições de autogestão. Benetti(1985) coloca que é importante notar que a intervenção estatal no cooperativismo(agrário) deve ser entendida como uma forma de intervenção na própria agricultura.

*(...) em formações sociais de desenvolvimento capitalista tardio – onde a agricultura se encontra atrasada em relação à economia industrial e onde existem, além disso, setores produtivos integrados por pequenos produtores – o cooperativismo é o instrumento institucional utilizado pelo Estado, para romper certas condições de atraso do desenvolvimento agrícola. As cooperativas transformam-se, assim, em órgãos de repasse das políticas de fomento às atividades agropecuárias, ao mesmo tempo em que desenvolvem certas atividades que teoricamente fariam parte das funções de acumulação do Estado capitalista. (Benetti, 1985:6)*

Desde o final da década de 30, o Estado influenciou de forma marcante no cooperativismo brasileiro, com o objetivo de colocar as cooperativas dentro das metas nacionais de desenvolvimento. Atitudes diferentes e contraditórias foram apresentadas pelo Estado brasileiro em relação ao movimento cooperativo. Através de legislação específica o Estado conferiu ampla autonomia às cooperativas. Como o regime político vigente no país, na época, era de natureza centralizadora, essa autonomia teve pouca duração. A partir de 1937, a liberdade de organização e funcionamento do cooperativismo passou a ser fiscalizado pelos Ministério da Fazenda, Trabalho, Indústria e Comércio.

No entanto, nenhuma das interferências anteriores provocou tantas transformações quanto à ação estatal em direção ao cooperativismo no processo de modernização tecnológica da agricultura, que coincide com o regime militar de 1964 a 1985. Nesse período, o Estado buscava a estabilidade da economia através do desempenho da agricultura.

Por outro lado, alguns acontecimentos importantes mudaram a atuação do cooperativismo brasileiro. O X Congresso Brasileiro de Cooperativismo discutiu a questão da autogestão do cooperativismo. O processo de abertura comercial do Brasil, iniciado no final dos anos 80 e o afastamento do Estado, devido às reformas, das atividades econômicas, influenciaram significativamente a atuação do cooperativismo brasileiro, obrigando este segmento a buscar novos desafios e ampliar suas formas de atuação, com vistas a poder trazer benefícios para os seus associados.

Neste novo cenário de atuação é importante considerar o comportamento doutrinário cooperativista. Segundo Bialoskorski Neto(2000 p. 242), todas estas preocupações devem ser analisadas sob a ótica dos princípios doutrinários, onde o foco principal foi e sempre deverá ser o cooperante e a função social do empreendimento.

### **2.3 – A Presença do Estado no Cooperativismo através do Crédito Rural.**

A Política de Crédito Rural se manifestou como uma das formas mais marcantes da ingerência do Estado sobre o cooperativismo brasileiro. Segundo Schneider (1991), isso pode ser considerado se considerar o esforço do governo na instrumentalização das cooperativas

agrícolas, mediante suas políticas de modernização e desenvolvimento da economia rural, e das políticas de exportação. O primeiro passo foi a criação da Carteira Agrícola Industrial (CREAI), criada em 1937<sup>9</sup>, junto ao Banco do Brasil, objetivando uma maior facilidade e agilização nas concessões de empréstimos.

Segundo Santos (1988), o principal motivo para a criação da CREAI<sup>10</sup>, foi a constatação de que os recursos financeiros tinha grandes dificuldades para chegar ao setor rural, necessitando o Estado, de um veículo para garantir o suprimento de tais recursos.

No início da década de 50, especialmente com a regulamentação da CREAI, em 1952, amplas transformações foram criadas, tais como: linhas de financiamento para comercialização agrícola; linhas de repasse para as cooperativas e para construção de escolas em propriedades rurais; empréstimos para investimentos; e condições especiais para pequenos produtores(Santos, 1988.). A partir da política de controle do comércio exterior, via ágio e bonificações, em dezembro de 1953, o Governo criou recursos que supriram substancialmente as operações rurais, ocasionando uma rápida expansão dos créditos para a agricultura. Posteriormente, com a lei n° 4.829/65<sup>11</sup>, foi institucionalizado no Brasil o crédito rural, com modalidades especiais para as cooperativas, beneficiando os pequenos produtores rurais, com o crédito e os investimentos, ou o custeio e a comercialização para a produção. Para Santos(1988), com a diversificação nas taxas de juros, notou-se um maior favorecimento do pequeno produtor em relação ao grande, das regiões Norte e Nordeste em relação às demais, e do crédito de custeio em relação ao crédito de investimento.

Novas medidas complementares importantes que intensificaram a ação do governo, junto ao agricultor e junto às cooperativas foram criadas, com o objetivo de expandir o crédito rural para a produção, o investimento e a comercialização primária a baixos custos, entre elas: 1) a reforma bancária introduzida pela lei n° 595, em dezembro de 1964; 2) o decreto lei n° 5.212, de janeiro de 1943, completado com a lei n° 1.506, de dezembro de 1951, que criou a Comissão de Financiamento da Produção (CFP), cujo decreto determina os preços mínimos para o financiamento, controla os preços, através da aquisição da produção; além de estabelecer a assistência técnica como obrigatória para a aquisição de financiamento; 3) a criação do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária – PROAGRO, que livraria o produtor rural de pagar o crédito quando sua safra for frustrada; 4) Resolução do Banco Central que obrigava os bancos privados a utilizarem 10% dos depósitos livres dos depositantes em crédito rural; passando, posteriormente, esse valor para 15% e sobre os quais não se pagaram juros e nem correção monetária, garantindo ao governo evitar transferências de recursos do orçamento oficial para o crédito rural; 5) e por último a concessão de crédito, via cooperativa, que favorecia tanto o pequeno produtor como aos próprios bancos, que emitem apenas um cheque em nome da cooperativa.

A partir dos anos 70 e início dos anos 80, ocorreram várias transformações nas bases técnicas da produção agrícola, caracterizando um padrão moderno de produção capitalista. Durante esse processo de implementação tecnológica as cooperativas agrícolas foram, de certa forma, melhor assistidas, uma vez que o Estado disponibilizava os recursos. Entretanto, com a aceleração dos aumentos dos preços praticados no Brasil a partir de 1979, houve uma elevação das taxas de juros no Programa de Crédito Rural. A concessão de crédito, passou a ser proporcional ao tomador, no caso de empréstimos maiores, e se exigia uma maior

---

<sup>9</sup> Com a Lei n° 454 que em fevereiro de 1952 recebeu novo regulamento.

<sup>10</sup> As vantagens iniciais proporcionadas pelo CREAI ao setor rural, eram: 1) garantia da existência de recursos financeiros; 2) estabelecimento de prazos adequados à natureza e especificidades das operações; e 3) concessão de taxas de juros inferiores às cobradas por outros setores da economia.

<sup>11</sup> Onde define claramente o Crédito Rural como “o suprimento de recursos financeiros, prestados por entidades públicas e estabelecimentos de crédito particulares a produtores rurais e suas cooperativas, para a aplicação exclusiva em entidades que se enquadrem em objetivos específicos.(Silva, 1988:01)

participação dos recursos próprios. A base de sustentação do crédito rural subsidiado diluiu-se, ocorrendo uma desastrosa redução no seu volume. A partir daí os recursos disponíveis passaram a ser disputados, em iguais condições, tanto pelas cooperativas agrícolas, como por diferentes empresas.

Nesse novo cenário mais competitivo, mais dinâmico e sem protecionismo, as cooperativas aos poucos começaram a demonstrar sinais claros de esgotamento na capacidade de gerar sobras e, conseqüentemente, limitadas possibilidades de manter as mesmas taxas de crescimento apresentadas anteriormente. Data de 1984, em que o quadro descrito se agravou com a supressão dos subsídios creditícios e das taxas de juros privilegiadas, de que se beneficiava especialmente o pequeno produtor, levando os financiamentos do Sistema Nacional de Crédito Rural – SNCR – a sofrerem uma redução para 1.585.424 contratos<sup>12</sup>.

O quadro acima descrito, segundo Souza Júnior(1986), agravou-se com as medidas adotadas pelo Governo, em 1984, decidindo pela redução das operações contratadas pelo Banco do Brasil.

Através dos estímulos do crédito rural, principalmente às cooperativas, o governo levou grandes vantagens, pois, em 1982, as cooperativas contribuíram com 14,45% e em 1983, com 12,02% do total das exportações brasileiras de soja, mas participavam apenas, em 9% do total do crédito rural em 1986. Com as mudanças na política agrícola, muitas cooperativas agrícolas de trigo e soja passaram por grandes crises econômica-financeiras e passavam a reivindicar do poder público mudanças internas e administração mais participativa e transparente.

Schneider (1991) procurou, mostrar que o repasse de crédito oficial através das cooperativas é um importante passo a ser seguido; destacando a facilidade de acesso do pequeno produtor rural ao crédito, enfatizando que esta medida representa uma maior democratização dos financiamentos e subsídios.

Para ilustrar a importância do repasse do crédito ao pequeno produtor rural, através da cooperativa, um estudo de caso realizado por Cunha Filho(1996), sobre o desempenho de uma cooperativa agrícola, CAMISG<sup>13</sup>, nas operações de crédito e comercialização, mostra que o financiamento bancário, através do crédito rural, via cooperativa, se apresentou como forma primordial de organização do processo do trabalho nos empreendimentos agrícolas irrigados e como um processo transformador dos colonos irrigantes(associados) que, sistematicamente, passam a utilizar o crédito oficial, por estimular na organização das unidades produtivas o desenvolvimento através de uma lógica diferente. De uma forma mais geral, o trabalho mostra, que a institucionalização do crédito aos associados provocou, também, mudanças na forma como esses produtores passaram a encarar o processo produtivo.

O trabalho mostra, ainda, que um dos aspectos mais importantes de transformação social ocorridos na localidade(perímetro) em que está localizada a cooperativa é a reorganização do processo produtivo, com a utilização do crédito, associado à reestruturação da cooperativa, cuja consolidação, para que as relações sociais cresçam e se desenvolvam depende, em grande parte, da credibilidade e do desempenho organizacional e político por parte dos associados.

Entretanto, observa-se que, embora os trabalhadores percebam a importância da prática associativa, pouco notam que o desempenho da cooperativa está diretamente relacionado ao apoio à credibilidade e à participação dos próprios associados. Neste particular, o problema fundamental não é a falta de conscientização, mas o nível de instrução do associado e pouco conhecimento para atender aos procedimentos gerenciais da cooperativa. Neste sentido, Bialoskorski Neto(2000), sugere a existência de um órgão

---

<sup>12</sup> os dados citados são do Departamento de Crédito Rural do Banco do Brasil, apresentados no anuário estatístico do Brasil (IBGE), e citados por Schneider.

<sup>13</sup> Cooperativa Mista dos Irrigantes de São Gonçalo, Souza/PB

especializado para treinamento e capacitação de modo a possibilitar uma melhor formação do cooperado.

Ao analisar as várias tentativas de desenvolvimento no meio rural brasileiro, feitas pelo estado, através do crédito rural, verifica-se que nem sempre obtiveram êxito. As ações, em sua maioria, eram executadas por organismos públicos nacionais com pouca participação das comunidades e dos governos locais. Este comportamento fazia com que houvesse pouca articulação entre os projetos de desenvolvimento rural e as políticas macroeconômicas, com poucas possibilidades de flexibilização.

A ineficácia na condução das políticas públicas voltadas para a agricultura, constitui-se numa das principais causas da falta de articulação entre o plano nacional e o local. A implementação do modelo é viciada e beneficia poucos. Grandes estruturas envolvendo várias entidades e programas, voltados para o meio rural, geram enorme dispersão que confunde os usuários. Um conjunto complexo de agentes, representantes, funcionários, procedimentos, normas e regulamentos debilitam as relações entre o Estado, os beneficiários (agricultores, cooperativas, associados, etc.) e as comunidades locais (afastamento entre o nacional e o local). No geral, essas entidades são enfraquecidas, estabelecem regras próprias e seus programas são inconsistentes. Pois, falta coordenação, planejamento e, portanto, sinergia entre os diferentes instrumentos de políticas do Governo. Esse comportamento gera, assim, ineficiência e perda de confiança dos usuários, além, de favorecer a discriminação e ao clientelismo político, comprometendo a eficiência dos gastos públicos.

A crise do Estado brasileiro durante os anos 80 se manifestou no SNCR (Sistema Nacional de Crédito Rural) pelos mecanismos de indexação monetária e de uma taxa real de juros elevada, que compromete a consistência dos mecanismos estabelecidos pelo Governo. Os produtores entraram em graves crises de inadimplência, agravada ainda mais pelos sucessivos fracassos dos planos heterodoxos de controle da inflação, que fizeram com que os contratos de crédito rural sofressem variações incompatíveis com o comportamento dos preços relativos dos produtos agrícolas determinados por mercados bem mais competitivos. Os planos econômicos provocaram aumentos no endividamento das cooperativas, pois, por um lado, as dívidas agrícolas foram corrigidas, por outro, os preços dos produtos agrícolas ficaram congelados (OCB, 1996, apud Fialho, 2000).

Diante desses resultados, o cooperativismo parte para reivindicar uma ação estatal de apoio. Como resposta, o Governo federal criou o Programa de Revitalização das Cooperativas (RECOOP), que se constitui numa nova modalidade de interferência do Estado, ainda não bem definida. Ao tomar posse o presidente Luis Inácio Lula da Silva afirmou publicamente seu apoio ao cooperativismo. Em setembro de 2003, a Instrução Normativa nº 358, editada pelo Governo Federal, eliminou a cobrança do PIS/Cofins para as cooperativas agropecuárias e de infra-estrutura. Para os cooperativistas, medida muito justa, apesar do benefício não ter sido estendido para todos os ramos do cooperativismo (Machado Neto, 2003).

Neste cenário, o cooperativismo aponta para importantes modificações com discussões acerca das “Tendências do Cooperativismo Contemporâneo” estabelecidas pelos temas: “Profissionalização da Gestão”, a “Formação de Redes Intercooperativas”, a “Educação Cooperativista” e a Responsabilidade Social das Cooperativas”.

### 3 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A forma de atuação do Estado no cooperativismo brasileiro, era entendida como um investimento público destinado para atividades relacionadas à produção agropecuária, em localidade com maior concentração de pobreza. Esses recursos eram geralmente, direcionados através de planejamento tecnocrata, de cima para baixo, com base em propostas homogêneas para uma população com grande heterogeneidade rural. Um conjunto de legislação simultaneamente liberal, paternalista e moderadamente intervencionista foi implantado no sistema cooperativista brasileiro. Frente a estas situações, a intervenção paternalista institucional ganha importância especial na estrutura organizacional das cooperativas. Fato esse alvo de muitas críticas por provocar um afastamento do cooperativismo de seus princípios doutrinários.

Diante disso é importante fazer algumas conclusões/recomendações no sentido de contribuir para uma melhor eficiência e eficácia nas políticas agrícolas, a despeito dos avanços de irregularidades, que ao longo dos anos e, ainda permanecem na consecução das políticas agrícolas.

O Estado para implementar suas políticas agrícolas procurou viabilizá-las de maneira mais satisfatória, via cooperativas agrícolas. Com isso, percebe-se que em vários momentos o Estado buscou no cooperativismo uma forma de implementar mudanças de seu interesse, no meio rural. Paralelo a isso, realizou várias mudanças na legislação cooperativa.

As intervenções do Estado no cooperativismo, em especial nas cooperativas agrícolas, através do crédito rural, pouco modificou a dinâmica do meio rural. Por várias tentativas acabaram intensificando a desigualdade na distribuição de renda.

Os critérios político-administrativos adotados não resultaram das reais necessidades do modelo de desenvolvimento do campo desejado tanto pelos órgãos públicos, como pelos beneficiários (agricultores, cooperativas, associados, etc.). Faz-se importantes um constante movimento de conscientização coletiva sobre tal inadequação, seguidas de tentativas de adaptação às novas necessidades de desenvolvimento de cada localidade rural.

Mudanças no padrão de estruturas sociais com o objetivo de se estabelecer um novo tipo de relações entre o Estado e o cooperativismo, no sentido de exceder a forma intervencionista tradicional, considerando que tal intervenção contradiz a essência ideológica do cooperativismo e ameaça o seu caráter de organização voluntária e democrática.

A constituição de uma regulação clara e desburocratizada conferida pelo ente público a organizações microrregionais de desenvolvimento (cooperativas), com vistas a revogar restrições ao crédito e manter a dinâmica econômica local (o uso de financiamentos diretos para compra direta por parte dos interessados, com condições financeiras adequadas).

Desenvolver planejamento estratégico associado à capacitação profissional gerencial específica ao movimento, com decisões articuladas dentro da própria organização para melhorar a coordenação das mudanças nas linhas de produção associadas e da própria gestão cooperativa, são fatores condicionantes para o processo de melhoria da organização cooperativa.

A flexibilização dos meios e instrumentos de acesso ao crédito pelos associados, sendo estes instrumentos adequados às distintas situações territoriais e da demanda social local. (de maneira que haja articulação entre o Órgão nacional e o local).

Finalmente, a constituição de novos arranjos institucionais de modo a adequar e melhorar os atuais instrumentos de crédito às cooperativas, no sentido de dar uma nova agilidade e dinâmica aos processos, de evitar a incompatibilidade entre a função institucional

e o desafio de executar uma nova política pública, com o objetivo de reduzir ao máximo, o custo dessas políticas imposta à sociedade de uma forma geral.

Pelo exposto, podemos concluir que a forma como se apresentou a organização do cooperativismo esteve associada a um ambiente institucional altamente burocratizado, aliado a uma forte intervenção do Estado. A atuação do cooperativismo em relação a esses fatores remete a algumas reflexões de caráter geral sobre a questão da eficiência dessa organização e suas estratégias para enfrentar um mercado em constantes transformações.

Neste sentido, reforçamos, que as cooperativas, especialmente as agrícolas, mostram-se como um importante instrumento de articulação entre o associado, o mercado e o Estado<sup>14</sup>. A harmonia no tratamento dessa questão é importante, tanto para a organização como para o cooperado. Com isso, o negócio coletivo deve ganhar vida própria e sistematizar as atividades onde possibilite o crescimento de cada associado juntamente com a associação.

---

<sup>14</sup> *Fleury(1983), citada por Gerlach & Batalha(2002) faz um estudo sobre o cooperativismo agrícola brasileiro mostrando as relações entre produtores/cooperativas; procura explicar as especificidades e as contradições do cooperativismo agrário brasileiro, dadas por determinações provocadas pela interação da cooperativa com o mercado e com o Estado.*

#### 4. BIBLIOGRAFIA CONSULTADA.

BENETTI, Maria D., FRANTZ, Telmo R. **Desenvolvimento e crise do cooperativismo empresarial no Rio Grande do Sul.** Fundação de Economia e Estatística (FEE), Porto Alegre-RS, 1985.

BIALOSKORSKI NETO, S. **Agribusiness cooperativo.** In: Economia & gestão dos negócios agroalimentares. São Paulo: Pioneira, p. 235-253, 2000.

BURIGO. Fábio L. **Cooperativas de crédito rural: uma opção para democratizar o financiamento rural.** In: disponível em < <http://www.cepagro.org.br/idei.htm>. Acessado em 15/01/2004.

CUNHA FILHO. M. H. **O desempenho de uma cooperativa agrícola nos setores de crédito e comercialização.** Originalmente apresentada como Monografia. Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Campus Avançado "Prof.<sup>a</sup> Maria Elisa de Albuquerque Maia", 1996

DANIEL, Abraham(Org.) **Pesquisa sobre organização cooperativa no nordeste do Brasil.** Estudos Econômicos e Sociais, 11. BNB. Colab. Fortaleza, 1981.426p.

FALKEMBACH, Elza M. F. **Dinâmica social e cooperativa: o caso do FECOTRIGO.** Fundação de Economia e Estatística (FEE), Porto Alegre-RS, 1985.

FIALHO, Marco A. V. **Cooperativas agropecuárias no norte do Paraná: as trajetórias da VALCOOP e COROL.** Curitiba, 2000. Prêmio NEAD de Estudos Agrários. 1 CD-ROM.

FREITAS, Célia M. de. **O cooperativismo e as relações sócias no projeto Curu-Paraíba.** PA/DNOCS. Revista econômica do Nordeste. Fortaleza, 625-649, outubro/dezembro, 1986.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil.** 24<sup>a</sup> ed. São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1991.

GERLACH, Fábio R., BATALHA, Mário O. **Associação ou cooperativa? Implicações do associativismo para o meio rural.** Artigo.XLI Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural. Juiz de Fora - MG, 2003.

MACHADO NETO, Evaristo C. **A hora e a vez do cooperativismo.** São Paulo, out. 2003. Artigos. Disponível em: <<http://www.ocb.org.br>> Acesso em 10 mar. 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS. **O cooperativismo no Brasil.** Brasília: editora OCB, 1993, 48p.

RIOS, Gilvan S. L. **O que é cooperativismo.** Coleção Primeiros Passos. São Paulo: brasiliense, 1987.

SANTOS, Robério F. dos. **O crédito rural na modernização da agricultura brasileira.** Revista de economia e sociologia rural. Outubro/dezembro, Brasília, 1988.

SCHINEIDER, José O. **Democracia, participação e autonomia cooperativa.** São Leopoldo. USININOS, 1991.

SOUZA JÚNIOR, Sebastião R. de. **O crédito rural e a nova República.** Brasília – DEMAG/GRAFI, 1986.

TEÓFILO, Edson. **A necessidade de uma reforma agrária ampla e participativa para o Brasil.** Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural-NEAD/Ministério do Desenvolvimento Agrário, Editorial Abaré, 2002.

ZYLBERSZTAJN, Décio. & NEVES, Marcos F. (organizadores). **Economia e Gestão dos negócios agroalimentares.** São Paulo: Pioneira, 2000.