

Arranjos institucionais e organizacionais do cooperativismo da agricultura familiar para a execução de contratos de transações

Rodrigo Gonçalves de Souza

Resumo

Visando inserir-se no ambiente de execução de contratos, a estrutura organizacional das cooperativas da agricultura familiar precisa se readequar, desenvolvendo capacidades administrativas, gerenciais e financeiras, para dar agilidade aos processos decisórios de modo a viabilizar-se em um mercado mais dinâmico, competitivo e exigente em escala. Este trabalho busca analisar fragilidades e potenciais em Goiás implicados na execução e comercialização. Foram realizadas entrevistas com diretores de duas cooperativas que acessam políticas públicas e mercados privados. Constatou-se que relações sociais e de governança no ambiente institucional das cooperativas são condicionantes para viabilizar o acesso e a execução dos contratos.

Palavras-chave: Cooperativismo Rural; Comercialização; Capital Social; Governança

Abstract

Aiming to be included in the contract execution environment, the organizational structure of cooperatives of family farmer needs to be adapted, developing administrative, managerial and financial capacities, to give agility to the decision-making processes in order to be viable in a more dynamic, competitive and scale demanding market. This work seeks to analyze weaknesses and potentials in Goiás State involved in the execution and commercialization. Were conducted interviews were with directors of two cooperatives that access public policies and private markets. It was verified that social and governance relations in the institutional environment of the cooperatives are conditioning to make feasible the access and execution of the contracts.

Keywords: Rural Cooperativism; Commercialization; Social Capital; Governance.

Introdução

O presente trabalho possui como principal problema de pesquisa a compreensão das fragilidades e entraves no processo para execução dos contratos de programas governamentais e de comercialização, em geral, que incidem sobre cooperativas de agricultores familiares em Goiás e os potenciais de que as cooperativas são dotadas para contorná-los.

O período de estudo abrangido será o dos anos de 2007 a 2015. Busca-se demonstrar os principais desafios institucionais e de gestão organizacional enfrentados. Contribui, assim, com o acúmulo do conhecimento acadêmico sobre a importância do capital social e princípios de governança nas cooperativas para viabilizar e multiplicar os efeitos das políticas públicas.

A pesquisa problematiza os desafios para a arquitetura institucional da forma de organização cooperativa, colocados a partir das necessidades dos mercados. Averiguou-se e apresentou-se particularidades estruturais e de contextos, das cooperativas e seus sócios constituintes, que podem afetar fatores do sistema administrativo e de organização interna.

Caminhos metodológicos da pesquisa

Foram abordadas as características das estruturas administrativas, operacionais, de governança, arquitetura institucional interna e relações socioinstitucionais das cooperativas da agricultura familiar, principalmente demandadas ou relacionadas às demandas e termos das políticas públicas e de contratos na sua esfera de atuação. Para tanto, foi realizada uma revisão bibliográfica acerca de tais características - salientando especificidades do cooperativismo - e como são afetadas pelas relações de mercado contemporâneas. A tônica do enfoque dado à análise das estruturas de governança das cooperativas para as finalidades desta pesquisa é consoante com o tratamento conceitual de VENTURA *et al.* (2009, p.32):

Governança corporativa trata do governo estratégico da empresa, da articulação e distribuição de poder entre as partes com direitos de propriedade e os responsáveis pela gestão. Não se limita a questões de verificações de procedimentos contábeis, a auditorias ou remuneração dos gestores, mas aborda o efetivo exercício da propriedade.

São explicitados alguns indicativos concernentes às necessidades requeridas para execução de contratos das políticas públicas, por parte das cooperativas e, por outro lado, foi discutido se o acesso aos programas pode servir para incrementar a organização quanto a diferentes elementos destes indicativos.

Para o expediente, empregou-se como recurso auxiliar um balanço de dados extraídos de um diagnóstico em cooperativas da agricultura familiar, que se dirigiu a seis áreas funcionais das organizações, realizado por entidade contratada pelo então Ministério do Desenvolvimento Agrário no âmbito do Programa Ater Mais Gestão em Goiás. Trata-se de contrato de extensão rural e assistência técnica gerencial para cooperativas no estado com o objetivo de qualificar a gestão dos empreendimentos coletivos da agricultura familiar visando seu fortalecimento e inserção nos mercados institucionais e privados.

Com os dados deste diagnóstico, foi possível interpretar com mais acuidade as informações dos dados primários à luz de um panorama estadual representativo e se aproximar de situações locais considerando este panorama estadual. Há que se levar em conta que o questionário foi aplicado no segundo semestre de 2013, logo, há que se considerar que as organizações possam ter apresentado mudanças significativas. Em janeiro de 2014 havia 226 DAP'S Jurídicas no estado (SAF/MDA-SIC,2015). Desta forma, o quantitativo de organizações no diagnóstico é um número representativo do universo total de DAP'S Jurídicas em Goiás para o período.

Dos critérios de seleção para as cooperativas atendidas pelo Contrato de Ater Mais Gestão em Goiás, os mais afins com a natureza dos objetivos da presente pesquisa foram: Estar realizando comercialização e negócios em programas governamentais ou privados (critério de eliminação); presença de processos agroindustriais (critério de classificação); condições concretas para a concertação e resolução de conflitos nos processos de cooperação durante a vigência do Programa (critério de classificação).

Realizaram-se entrevistas semiestruturadas “*in loco*” (Entrevista Centrada) com diretores de duas cooperativas, portadoras de DAP Jurídica e que no período abrangido pela pesquisa acessaram políticas públicas e também operam com mercados privados comercializando produtos de seus sócios. As duas diferem notadamente no porte e quantidade de associados, abrangência regional, nível de circulação monetária e características idiossincráticas das respectivas regiões de atuação (área do estado, porte econômico e circulação monetária, atividades desenvolvidas, contingente de serviços e empresas, etc.), ambas assessoradas então pela Central das Cooperativas da Agricultura Familiar no Estado de Goiás (CECAF – GO). Estão sediadas em municípios com inserções diversas em complexos agroindustriais, sendo um, referência estadual como integrado no complexo de *commoditie* da soja, destacado no agronegócio.

Optou-se por focar neste menor número de cooperativas, embora de perfis diferentes – da organização e da região de atuação -, priorizando maior aprofundamento na análise de

cada. A análise das cooperativas se debruçou principalmente sobre capital social e relações interinstitucionais; gestão organizacional e operacionalização administrativa. Em cada uma se refletiu sobre as informações e impressões das entrevistas e dados.

As entrevistas contemplaram um conjunto de perguntas norteadoras com atenção para importantes questões relacionadas à Nova Economia Institucional (custos de transação, governança da arquitetura institucional, gerenciamento de contratos, tomada de informações e assimetria de informações, relações de confiança e desconfiança), com abertura para as ponderações e colocações pessoais do entrevistado e disponibilidade de informações extras que o mesmo se prontificasse a repassar, sobre o que pensa, sabe, sente, sobre suas práticas e planos (GIL, 1999). A limitação do procedimento implica em cuidado com o tratamento dos dados por parte do pesquisador, pois inerentemente estão enviesados pelas subjetividades e percepções do entrevistado, seus interesses e vivências, suas construções de representações dos objetos e daqueles agentes com quem se relaciona.

Revisão teórica

Condicionantes gerais de âmbito interno e externo para o desempenho das organizações cooperativas

Ao se inquirir se as relações sociais no ambiente institucional interno e externo às cooperativas e suas estruturas de governança são condicionantes para viabilizar o acesso e a operacionalização sustentável das políticas públicas, diante das exigências que se impõem para tal, entra-se no âmbito da importância dos laços sociais de participação, confiança e desconfiança, mobilização social e incentivos à cooperação (BALDI e LOPES, 2004).

A abordagem da “teoria da ação”, desenvolvida por Bourdieu (1980), apregoa que se forma uma estrutura de respostas práticas recorrentes, por parte dos indivíduos, a partir das percepções destes para com as condições sociais das suas vidas. O autor citado constrói e apresenta seu conceito de capital social como “um conjunto de recursos atuais ou potenciais que estão vinculados a um grupo, por sua vez constituído por um conjunto de agentes que não só são dotados de propriedades comuns, mas também são unidos por relações permanentes e úteis” (BOURDIEU, em NOGUEIRA & CATANI, 1998, pg. 67). Sob outras abordagens, como em Paldam e Svendsen (2000, p. 339-66), contatos recorrentes, existência generalizada de reciprocidade e profícuo ambiente social de participação fomentam o capital social e são elementos que reduzem as tendências de primarem os comportamentos oportunistas.

Na definição do Banco Mundial, capital social refere-se “às normas e redes que permitem a ação coletiva. Ela engloba instituições, relações e costumes que formam a qualidade e a quantidade de interações sociais de uma sociedade” (WORLD BANK, 2001). Baker (1990, p.589-635) discute o emprego do termo como um recurso advindo da interação de atores de estruturas sociais distintas, empregado a partir do efeito da relação entre os atores sociais para realizarem seus interesses.

Combinando com esse apontamento, a reflexão de Wolcock e Narayan (2000, p. 225-50) associa o conceito de capital social com a descrição da “*capacidade dos grupos de se envolverem* verticalmente com outras agências, como governos, instituições reguladoras e outras organizações de níveis mais altos *para se aproximar das fontes de seus recursos ou influenciar suas políticas*” (grifo nosso). Os autores levantam a discussão sobre quatro perspectivas – comunitária, de redes, institucional e de sinergia – a respeito dos efeitos do capital social no desenvolvimento, resultando de uma relação positiva entre o funcionamento das instituições sociais e econômicas e do poder estatal, conjuntamente com a sociedade civil, provendo o ambiente social e institucional necessário com a finalidade de garantir direitos à população.

A perspectiva institucional enfatiza a qualidade das instituições formais com que os atores sociais estão interconectados na influência para sua atuação no interesse coletivo. Descortina-se um panorama no qual se visualiza a propriedade de se investir recursos públicos no cooperativismo, sob o prisma de não se esgotar em ser política de alívio de problemas sociais, mas para além, política desenvolvimento com perspectivas de retornos sociais, sendo que as cooperativas constituem uma das mais importantes formas de capital social para relações econômicas.

Cooperativas e capital social

Em um trabalho no qual examinam a influência do capital social nos aspectos operacionais, financeiros e organizacionais das cooperativas, analisando como estas podem influenciar as redes de relações entre seus membros, Hong e Sporleder (2007) inferem que, concernente à dependência e posse de capital social, este é muito mais proeminente nas cooperativas agropecuárias, organizações em rede, do que em outras organizações empresariais. Em tese, nelas se suscita relativamente mais motivações em torno do benefício mútuo, se formando expectativas de ações coletivas por parte dos membros.

Os laços sociais e interesses de cooperação suscitados (LIN, 1999) enfraquecem a propensão dos comportamentos oportunistas, mas não podem eliminá-los, e quebras de confiança acarretam consequências nas relações inclusive de investimento, distribuição de responsabilidades e repartições de benefícios nas cooperativas (HONG e SPORLEDER, 2007; PALDAM e SVENDSEN, 2000; CHEUNG, 2013, p.3459). Enquanto visualizam-se potenciais a serem fomentados e explorados, a partir das constatações sobre o papel do capital social, também se implica condicionantes e fatores de risco que podem ser o limiar entre o sucesso e o insucesso dos investimentos dos agentes e do poder público.

No tocante aos aspectos tratados anteriormente, esses riscos ocorrem principalmente em situações de conflitos de interesse dos membros como usuários, fornecedores, ou investidores, com desafios para harmonizar estes interesses com os da cooperativa enquanto ente (HONG e SPORLEDER, 2002); considerando que se forma o estoque de capital social com uma retroalimentação nas relações entre padrões de comportamentos de confiança e cooperação (PUTNAM, 1993), o mesmo pode ficar enfraquecido com os riscos levantados. Passa a ser um desafio para o fomento estatal o fortalecimento das relações aqui configuradas como estabelecedoras do capital social nos termos tratados.

Pressões adaptativas sobre as cooperativas da agricultura familiar

Os desafios para o cooperativismo da agricultura familiar se encontram também ainda mais fortes por parte do ambiente socioeconômico externo, de âmbito regional, nacional e mais ainda, global. As cooperativas de agricultores familiares têm de lidar, mesmo que indiretamente, com as pressões dos mercados globais interligados, a divisão internacional do trabalho e a pressão do capital externo.

Estas pressões agem inclusive sobre seu escopo regional; o poder de barganha das grandes redes atacadistas e varejistas e suas exigências de padrões de qualidade, apresentação e rastreabilidade da produção mais voltados a atenderem diferentes sistemas de *marketing* e *branding*. Reconfigurações nos ambientes de competição preceituam mais elevados patamares de eficiência, escala e regularidade de fornecimento. Um sistema distribuidor mais concentrado e um sistema fornecedor mais especializado, podem substituir fornecedores e canais tradicionais nos quais as cooperativas buscavam obter meios de constituírem centrais autóctones de distribuição.

Destacam-se também as exigências de inspeção sanitária que implicam em custos tecnológicos, de infraestrutura e de transação significativos. Grande parte das empresas integradoras atualmente prefere lidar com menor número de grandes

fornecedores do que maior número de pequenos fornecedores, que implicaria maiores custos logísticos e de transação (WILKINSON, 2002 e 2003; SCALCO e BRAGA, 2014; REARDON, BARRET e SWINNEN, 2009; WIGGINS, KIRSTEN e LLAMBI, 2010; CHADDAD, 2007).

Os referenciais teóricos em seu conjunto apontam que são necessárias estratégias de adaptação e promoções de inovações diante desse cenário desafiador para se promover sobrevivência, viabilidade e mesmo perspectivas de otimizar oportunidades. Tais oportunidades se dariam desde os manejos produtivos e gestão das unidades produtivas e processadoras e na apresentação dos produtos, implicando sobretudo também na organização da comercialização, embalamento, no campo da arquitetura institucional e táticas competitivas frente aos atores da cadeia produtiva e mercantil, por conseguinte, no sistema cooperativista.

As cooperativas, ainda que situadas no âmbito do sistema histórico capitalista e sua lógica, onde têm que responder, sobreviver, viabilizarem-se, propiciar bem-estar e atender ao interesse de seus membros neste contexto, possuem uma razão de ser e racionalidades que não são totalmente compatíveis com a lógica institucional e organizacional de outras formas de empresas capitalistas (TORGERSON, REYNOLDS e GRAY, 1997).

Ambiente interno de governança

Foram explorados os diferenciais em termos de “capital social” que são salutares e benéficos ao bem-estar e relações entre os agentes. Contudo, em comparação com empresas capitalistas outras, na exigência para a cooperativa se sobressair com competitividade em quadros de *stress* tal como o contexto apresentado, aqueles diferenciais podem constituir-se em desvantagens competitivas quando características dos processos decisórios, sobretudo quando se urge uma resposta rápida a uma situação, são menos ágeis, versáteis e capitalizáveis (BALDIN E SOUZA, 2005).

A organização de formato cooperativo, neste sentido, incorre em fatores de risco e custos, como os **custos de agência** (JENSEN; MECKLING, 1976): custos de mobilizar e informar cooperados, promovendo o convencimento dos benefícios advindos dos atos da cooperativa; promover sinergia na relação (não somente a contratual) entre cooperados e cooperativas. Contempla o risco no cumprimento de acordos, ao lidar com desconfianças, potenciais ou relativas; divergências entre decisões de cooperados e cooperativas que podem ocasionar perdas entre agentes. Há também os **custos de influência** (MILGROM; ROBERTS, 1988); a mediação interna de recursos, como são alocados nas unidades de negócios

(produtores, distribuidores, terceirizados, etc.). O cenário em que grupos internos pressionam para alocações nas áreas desejadas por cada um demanda uma coordenação entre os agentes.

O ambiente interno de consulta e decisão está mais sujeito a influências de outras matizes de racionalidades, nas quais os atores reivindicam contribuições e ações das cooperativas para fins alheios ao desenvolvimento financeiro e lucratividade das operações. Magalhães (2007) argumenta, no entanto, que estes mesmos elementos podem contribuir para a resistência e rearranjos adaptativos das cooperativas à medida que proporcionam habilidades sociais. O autor ilustra essas habilidades, como *formar coalizões com outros arranjos, organizações e foros sociais colegiados, entidades econômicas e instituições públicas nos territórios, mobilização de capital social e simbólico, formação de novas identidades sociais e relações estáveis com fornecedores*; fatores que mantêm as cooperativas persistindo no ambiente concorrencial mais amplo a despeito da limitação de seus recursos econômicos.

Essas ponderações reportam à problematização sobre participação de cooperados, desempenho corporativo, agilidade decisória e eficiência de mercado (BIALOSKORSKI NETO, 2007). Analisando estudos de desempenho corporativo (NCEO, 2004) apontam-se melhorias no mesmo para companhias de propriedade dos próprios funcionários quando se associa com métodos de gerenciamento mais participativos. Apresenta-se que *a combinação de ambos se constitui poderosa ferramenta competitiva, embora não endosse o mesmo para cada um isoladamente* [NCEO, 2004].

A propriedade compartilhada seria um aglutinador institucional para manter a continuidade da participação. Deve-se associar a estas duas a percepção positiva da cultura corporativa, compartilhamento de informações e uma supervisão que inspire confiança. Um modelo administrativo mais centralizado e de gerenciamento concentrado em poucos diretores é dissonante destas observações; a dificuldade dos espaços de governança em garantir a participação desfavoreceria o senso de propriedade coletiva dos cooperados, o que por sua vez, desestimularia a participação e poderia estimular desconfianças.¹

McIntyre et. al. (2006) procedeu a uma profícua pesquisa sobre os fatores (político-administrativos, de comunicação, relações organizacionais e tomada de decisões) favoráveis à inovação organizacional, trabalhando em cima de um estudo de caso sobre uma cooperativa que apresentara crescimento no mercado a partir de introdução e renovação de práticas organizacionais. Concluiu que a inovação encontra ambiente propício quando o contexto das

¹ Para estudos que reforçam estas observações sobre desempenho, propriedade compartilhada e participação, acrescentando também a importância da partilha dos lucros, ver também: CONYON & FREEMAN, 2001; ROOMEY, 1988, p.451-88; QUARREY & ROSEN, 1987, p. 126-32.

relações de trabalho favorece o aprendizado mútuo das heterogeneidades - referentes aos papéis desempenhados por diferentes atores em suas funções na organização.

Segundo Ostrom (2011), para pessoas cooperarem entre si em sistemas de gestão com caráter coletivo, as possibilidades de comunicação constituem-se uma variável microssituacional estrutural que aumenta a confiança e resultados positivos.

Até mesmo o envio de mensagens uns para os outros é capaz de aumentar a confiança. Quando a discussão é organizada de modo que aconteça face a face, a forma como as palavras são ditas, as expressões faciais e as ações físicas ajudam os indivíduos a avaliar a confiabilidade dos outros e a disposição para contribuir. Os participantes frequentemente usam essa oportunidade para convencer os demais da apropriação de uma norma que eles devem seguir (OSTROM, 2011, p.298).

Incluem-se aberturas para participação das pessoas no questionamento de velhos conceitos, prática de resolução de conflitos apreendidas pela experiência, aprendizagem permanente, comunicação informal (ressalta-se este aspecto ao lidar com situações em que pessoas com ideias especialmente pertinentes não se sentem à vontade de levá-las em alguns ambientes ou mais formais, ou em que se tem que expor a uma plateia) que facilita fluidez e socialização de informações, além do sentimento de pertencimento às organizações (McINTYRE, et al, 2006).

A partilha de informações e um ambiente propício ao entendimento da posição de cada agente atuam sobre a percepção que cada um possui sobre os recursos que manejam e limites a que estão condicionados, os fatores de risco e do que dependem, os atributos de cada e os objetivos comuns. Facultam-se acordos e decisões sobre atos na competência dos agentes que afetarão o ambiente das contratualizações dos programas e assim, de seus resultados (A.R.POTEETE; E.OSTROM; M.JANSSEN, 2011, p.232). Para sua sustentabilidade e cumprimento da razão de ser, a organização deve prover a percepção nos sócios de que encontram, no comprometimento com a cooperativa e na realização de transações nela e através dela, um ganho para seu bem-estar, transmitindo confiança para os mesmos e incentivando sua disposição em cooperar com as necessidades da instituição.

Fragilidades e potenciais do cooperativismo familiar em Goiás para cumprimento de contratos econômicos

Das duas cooperativas das diretorias entrevistadas, a de maior porte situa-se no município de Jataí, a outra em Uruana, nos quais também foram entrevistados gestores do departamento de alimentação escolar. As entrevistas e depoimentos recolhidos constaram de preocupações com o processo de execução e operação dos programas no estado, logística,

questões pertinentes à Nova Economia Institucional, Capital Social, Governança, realidade contemporânea e expectativas. As informações e elementos presentes nestas entrevistas foram comparados e analisados sob os parâmetros e resultados da análise do diagnóstico.

Cooperativa dos Pequenos Agricultores de Uruana – COOPERURUANA

Será apresentada a seguir a participação da COOPERURUANA em algumas políticas públicas. A Cooperativa não havia acessado o PRONAF e o PNPB até 2015.

Programa de Aquisição de Alimentos

Tabela 01. Participação da COOPERURUANA no PAA

Demonstrativo dos Projetos do PAA por Ano				% do total de DAPs válidas no município em 2015	
Ano	Nº de produtores	Valor (R\$)	Quantidade de quilos	Obs. Município de Uruana com 374 DAPs em 2015	
10	8	36000	40000	2,13	
2012*	22	99000	110000	5,85	9,04 (somatório de 2012)
2012	12	54000	60000	3,18	

FONTE: CONAB/SUREG-GO

*destinado especificamente para o Mesa Brasil Sesc

Constata-se que a capilaridade do programa, via cooperativa, não foi alta: 2012 atingiu um número de doze DAPs que corresponde a 9% do total de DAPs ativas atualmente. Chama-se a atenção o peso relativo do contrato firmado para entrega ao Mesa Brasil: foi muito maior do que o valor do outro contrato de PAA para o mesmo ano (R\$45.000,00, ou **83,33% a mais**), envolvendo muito mais agricultores (dez, ou **66,67% a mais**) e uma quantidade de quilogramas fornecido muito maior (5000 Kg, **83,33%**). Um fator para o qual deve ser dedicada especial atenção ao longo da entrevista.

Comercialização via PNAE

Tabela 02. Vendas, sob o âmbito do PNAE, da COOPERURUANA para a prefeitura de Goiânia

Ano	Valor	R\$20.000,00/DAP valor limite, seriam no mínimo	% DAPs em 2015	
2013	609000	30-31	8	
2014*	370620	18-19	4,9	7,8 (somatório de 2014)
2014	217260	11	2,9	

FONTE: FNDE, 2015.

Observa-se que cada ano se comercializou em volume, número de DAPs e porcentagem de DAPs que comercializaram em relação ao total de DAPs ativas em 2015, um valor consideravelmente maior do que as operações via PAA. O PNAE foi mais importante para a entidade em montante e alcance, considerando o limite de valor legal para se comercializar, que era a cada ano muito maior do que o limite pelo PAA.

No período da entrevista a COOPERURUANA não tinha os dados de gestão do PNAE, e não foi possível se averiguar o número de agricultores que comercializaram. Mas não ultrapassaram o valor de R\$10.000,00/DAP. Considerando desta forma, o alcance seria de 16%, em cada ano, do total de titulares de DAPs no município, considerando o número em 2015. Só assim já ultrapassaria sobremaneira o alcance do PAA. Se estipular uma média de R\$4.500,00 para se comparar, mais aproximadamente, com o PAA, chegar-se-ia a cerca de 36% no ano de 2013 e 35% em 2014, do percentual em relação ao total de DAPs ativas em 2015 em Uruana. Um número relativamente muito representativo do universo de DAPs.

A COOPERURUANA utiliza alguns importantes itens por meio do PROINF – Território da Cidadania do Vale do Rio Vermelho, programa do então Ministério do Desenvolvimento Agrário, em que cada item foi adquirido por projetos submetidos ao MDA cujo proponente do Projeto foi a Prefeitura Municipal de Uruana, que contribui com percentual normativo de contrapartida. São eles: um caminhão com tanque isotérmico, em cogestão da cooperativa com a Associação dos Pequenos Produtores Irrigantes do Cruzeiro (contrato de 2006); um tanque de resfriamento de leite (contrato de 2009, sob gestão da COOPERURUANA). Além destes, há mais duas Associações com agricultores sócios da Cooperativa que gerem cada uma um tanque de resfriamento de leite, via PROINF, com a prefeitura como proponente.²

Cooperativa Mista Agropecuária do Rio Doce – COPARPA

Neste item será apresentado a participação da COPARPA nos programas de compra institucional PAA e PNAE.

² O PROINF foi um desenvolvimento do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), instituído em 2003 (LEITE & WESZ JÚNIOR, 2012). O programa desenvolveu-se com a formação de colegiados em uma institucionalidade denominada “territórios rurais” – que posteriormente se apresentaram como Territórios da Cidadania e Territórios de Identidade. Os Colegiados são formados por representantes da sociedade civil organizada, prioritariamente da agricultura familiar e populações tradicionais, e representantes do poder público municipal e entes do estadual e federal que atuam nos municípios.

Tabela 03. Demonstrativo de Projetos do PAA por Ano – COPARPA – até 2014

Ano	Nº de Produtores	Valor	Quantidade KG	Valor por DAP***
2006	240*	643.345,00	346.025,450	2.280,60
2010	16	71.992,80	43.632,000	4.499,00
2011	22	98.990,10	59.994,000	4.499,00
	20	89.991,00	54.540,000	4.499,00
2012	15	67.500,00	30.000,000	4.500,00
	22	98.700,00	70.500,000	4.486,00
	16	70.500,00	30.000,000	4.406,00
	22	99.000,00	49.500,000	4.500,00
	22	99.000,00	13.200,000	4.500,00
2013	5	23.996,00	3.428,000	4.799,00
	50	400.000,00	200.000,000	8.000,00
	118	560.045,00	227.070,000	4.746,00
2014	97	630.310,00	132.110,000	6.498,00
TOTAL	**	2.953.369,90	1.259.999,450	

FONTE: CONAB/SUREG-GO

* 2006 – Formação de Estoques;

** 2014 – Valor por DAP era mais alto

*** Não se soma devido ao valor de agricultores não ser cumulativo, podem se repetir de um ano para outro

A seguir, na Tabela 9, há um comparativo entre o número de titulares de DAPs que comercializaram com o PAA via COPARPA, por ano, com o total de DAPs ativas no município de Jataí por ano, no que se incluem outras organizações da agricultura familiar do município. Também uma comparação - considerando o número de DAPs ativas no município em 2015 no total de 800 -, entre o percentual de titulares de DAPs que comercializaram pelo PAA via COPARPA e o somatório de Jataí, em relação ao total de DAPs ativas em 2015.

A média da porcentagem do número de titulares de DAPs de cada operação de PAA, em cada município no estado de Goiás, por ano, em relação ao nº de DAPs válidas em abril de 2015 é de 13,21 (com a mediana em 8,95 e o desvio padrão em 13,16). Verifica-se que tanto a média de Jataí quanto a comercializada via COPARPA estão acima da média estadual, considerando também a que a amplitude de variação em ambos os casos é muito menor que a estadual. Observa-se que no município houve três anos em que a operação no programa se interrompeu – 2007 e 2009, com a COPARPA tendo interrompido estes dois anos e também 2008; a COPARPA retomou as operações em 2010, com um número de participantes significativamente muito menor do que nos outros anos, tendo aumentado consideravelmente a partir de 2011.

No cenário apresentado têm-se quase quatorze, em cada cem DAPs do município, comercializando no PAA via COPARPA; considerando ainda se tratar de um município com número nada baixo de DAPs totais, há uma razoável sugestão de que o programa exerceu um alcance não desprezível no universo total do município, com a agricultura familiar municipal encontrando uma opção a mais de escoamento e renda.

COPARPA e o PNAE em Jataí e Goiânia

Tabela 04. Repasses do FNDE à Secretaria Municipal de Jataí no âmbito do PNAE*

ANO	Total Município (R\$)	Mínimo legal 30% para agricultura familiar (R\$)
2010	706440	211932
2011	772260	231678
2012	870276	261082,8
2013	1026044	307813,2
2014	1047304	314192,2

FONTE: FNDE (2015)

*Não se obteve com o FNDE os dados das escolas estaduais, que fazem compra por cada unidade descentralizada

A COPARPA executou dois projetos comercializados para a prefeitura de Jataí em 2014, um no valor de R\$24.496,50 e o outro no valor de R\$ 142.703,52, somando-se o total de R\$167.200,02. Quanto aos dados da comercialização para a prefeitura municipal de Goiânia no âmbito do programa, o FNDE informou o total de R\$1.657.168,80 no ano de 2013 e R\$1.107.156,00 em 2014 (FNDE, 2015).

A cooperativa acessou um financiamento na modalidade PRONAF Agroindústria, em um projeto que, segundo o presidente da entidade em entrevista, foi de porte pequeno, para aquisição de gerador de energia e câmara de leite.

Para o PRONAF e no âmbito do PNPB não foi possível informar detalhes dos contratos firmados pela COPARPA, dadas questões envolvendo normas e legislações sobre o direito ao sigilo de dados operações financeiras, como o art. 5º da Constituição Federal de 1988, inciso XII. Contudo, na apresentação e discussão concernente ao material coletado na entrevista com a direção da organização, se tratará das questões relacionadas a estes dois programas e a cooperativa. Até o ano de 2014 o município de Jataí e região não estava localizado em Território Rural apoiado pelo PROINF.

Cooperuruana

Capital social e relações interinstitucionais

No complexo das relações socioinstitucionais mais diretas da organização, destacaram-se em ordem a menção aos seguintes atores: Cooperados e agricultores não-cooperados; Técnico da Emater; Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – SENAR; Laticínios; Agente comercial para o mercado de melancias; Empresa transportadora de melancias para distribuição ao mercado; Prefeitura Municipal de Uruana; Colegiado Territorial; CECAF; Agentes do governo federal*: 1 – CONAB** 2 – Delegacia Federal do MDA 3 – Entidade contratada pelo Ater Mais Gestão 4 Banco do Brasil***⁴³

A presidenta da COOPERUANA afirmou que como representante da cooperativa, participa do Colegiado desde o início do Programa de Desenvolvimento Territorial. A entidade procede a distribuição de leite com caminhão-tanque refrigerador advindo de recursos do PROINF, além de administrar um tanque de leite que também proveio da mesma fonte. Outros agricultores sócios usufruem de tanques de leite cujos recursos para aquisição foram provenientes de se articular a submissão de projeto via PROINF, através da participação da cooperativa no Colegiado do Território da Cidadania do Vale do Rio Vermelho.

O relato da presidenta da COOPERURUANA assinalou o relacionamento bom com a prefeitura para viabilizar os projetos do PROINF; a instituição pública se dispôs a fornecer contrapartidas e cedeu sem problemas os contratos de gestão dos itens e equipamentos. A entrevistada fez questão de assinalar que os itens (tanques e caminhão com tanque isotérmico) são importantes para gerir escala de produção e qualidade para melhorarem capacidade de obter preços mais favoráveis.

A COOPERURUANA era participante do Programa Balde Cheio, que em Goiás funcionava em parceria com a EMBRAPA e o SENAR. O Programa consistiu na capacitação de profissionais de assistência técnica e extensão rural, e produtores, para uma metodologia de desenvolvimento técnico da atividade leiteira em unidades produtivas familiares. A metodologia também visa criar um ambiente propício ao intercâmbio de informações tecnológicas e de monitoramento de impactos e resultados ambientais e socioeconômicos da aplicação das recomendações para a atividade leiteira. A cooperativa tinha 02 técnicos locais

³ *A COOPERURUANA media relação dos agricultores com estes agentes

** Relação mediada pela CECAF

*** Contatos mais pontuais, porém importantes

que atendiam produtores de leite; 19 agricultores, 15 cooperados, através do Programa Balde Cheio. Receberam treinamento pelo programa.

A inserção da organização no programa começou com dois agentes da DFDA-GO/MDA, que dissertaram em um encontro casual com os agentes da cooperativa acerca de um edital público que estava para ser aberto pela Fundação Banco do Brasil, para apoio a projetos de cooperativas. Sabendo do momento oportuno, os agentes públicos contataram os representantes da COOPERURUANA para lhes pôr a par da oportunidade. A cooperativa submeteu então um projeto para assistência aos produtores de leite, que foi aprovado para execução pelo período de 24 meses – até outubro de 2014 - e receberam o recurso. A equipe da entidade constatou que não tinham uma metodologia específica. Buscaram o apoio via Programa Balde Cheio, receberam capacitação na metodologia e aplicaram-na com o recurso do projeto. Continuavam desenvolvendo a linha do projeto em 2014 através parcerias.

À ocasião da solenidade do encerramento do projeto, com a presença de agentes do Banco do Brasil, exibiram a metodologia e resultados. No depoimento, o engenheiro agrônomo da COOPERURUANA afirmou que produtores que estavam para desistir agora estão “tocando firme de novo”; investindo, contratando crédito via Pronaf, trazendo recursos para melhorar a atividade. Disse acreditar que *sócios se sentiram mais próximos à cooperativa, alguns não eram cooperados e vieram a se cooperar para receber a assistência técnica.*

Gestão Organizacional e Operacionalização Administrativa

A COOPERURUANA contratava um serviço contábil profissional e organiza suas contas utilizando computador, embora não possuam sistema próprio. Trabalhavam usando nota fiscal eletrônica. Possuíam dois funcionários contratados na parte administrativa, o que já favoreceria, através de capacitação específica, trabalhar com a prestação de contas dos contratos públicos.

A organização possuía pouco mais de 100 sócios no total, 70% com DAP, mas cerca de 70 sócios ativos, que realizaram operações no último ano e, destes, 60 com DAP. Trabalhava também com mais cerca de 15 titulares de DAP que não são sócios. Tem utilizado como meio de transporte usual na comercialização de produtos veículos de sócios, terceirizados e o cedido em comodato. Publicavam quadrimestralmente um edital e quinzenalmente atualizam seu mural, para divulgar atividades para os sócios.

A presidência não é um cargo remunerado; o sustento econômico da presidenta vinha da propriedade familiar. Além da atividade cotidiana normal na gestão da cooperativa, participava do Colegiado Territorial e de eventos como representante.

A presidenta da COOPERURUANA expressou assim sua visão sobre o relacionamento institucional com os cooperados: a Cooperativa foi fundada a partir de trabalhos das associações e, para ela, herdou o que vê como a “cultura” do funcionamento destas - delegando-se as tarefas para os presidentes – em que “está o presidente lá e ele faz para mim”. Esta fala sugere fortemente que ela sente uma concentração de *responsabilidades delegadas pelos sócios*, centralizando nela, que por sua vez também depende economicamente da produção familiar. Por outro lado, afirmou também que os sócios mais atuantes são os que já estão organizados em associações e participam nelas. *Esta fala pode sugerir uma perspectiva de integrar a participação através de um sistema que congregue as associações próximas da organização, em um fórum comum com a cooperativa.*

O técnico presente na entrevista e a presidenta acreditavam que a presença nas reuniões poderia ser melhor. Os cooperados acompanham mais de perto o trabalho da loja, sobretudo o com rações, sendo que o giro econômico não oscila muito devido à atividade de leite, que corre o ano todo. Afirmaram que faltam formas de esclarecer aos cooperados que “a cooperativa é uma empresa deles para eles darem mais importância e estarem mais próximos”.

Este ambiente, quanto aos cooperados não sentirem a cooperativa como um empreendimento próprio de cada e ao mesmo tempo coletivo, mas predominando a percepção de aumentar desconfiança, aponta por sua vez para a geração de custos de transação. Por outro lado, o Capital Social da cooperativa, abordado anteriormente, pode ter um forte potencial agregador e para sua legitimidade, sobretudo ao se estimular um ambiente propício para as ideias dos sócios serem levadas em conta na exploração de possibilidades da organização (MAGALHÃES, 2007; McINTYRE et. al., 2006).

COPARPA

Capital Social e Relações Interinstitucionais

Quanto ao papel diferencial que enxerga de parte da cooperativa, o entrevistado chamou a atenção para *articulações – comunicação regular e rede de relacionamentos - que a entidade faz para obter viabilizar os processos organizativos e de obtenções de informação* relativo aos projetos de venda e disputas de chamadas (avaliação de

demanda e oferta, documentações, exigências normativas e legais a serem atendidas) e para executar os contratos (logística, especialmente para distribuir leites em elevado número de escolas; processos de prestações de contas).

Foi afirmado na entrevista que, dado um relacionamento de confiança que se construiu com o departamento de alimentação escolar do município de Jataí, na celebração dos contratos geralmente as partes já estão cientes de que já se tem unidades no processo de produção dos itens ofertados; disse que muito poucas vezes tiveram falta de material para entregar. Destacou-se a avaliação do presidente de que há um relacionamento institucional bom com os gestores municipais com os quais a organização tem celebrado contratos. Com órgãos e setores com que ainda não conseguiram celebrar contratos, registrou em um depoimento de que há dificuldades em conseguirem ter alguma interlocução para iniciarem relacionamentos positivos. Exemplificou com os gestores educacionais do sistema estadual em Goiás, com os quais não conseguiram estabelecer um canal de comunicação para viabilizarem o fornecimento no âmbito do PNAE.

Afirmou que a direção da cooperativa compreende que é inevitável celebrar contratos dotados de certo nível de burocracia, e também que compreendem a seriedade e inevitabilidade de exigências e normas sanitárias, fiscais, etc. Consideram que para se melhorar em relação a isso deveria haver maior participação na discussão das normas.

Em Goiás, a COPARPA trabalha no PNPB em parceria com a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Goiás - FETAEG -, que congrega entidades sindicais de trabalhadores rurais; esta, enquanto entidade de representação sociopolítica, participava com sua anuência nos contratos celebrados entre agricultores e empresas. As cooperativas da agricultura familiar e a federação debateram entre si e chegaram a um entendimento de que os benefícios das indústrias com o programa do governo davam margem para melhorar o bônus pago aos agricultores e, *promovendo uma barganha, conseguiram que em Goiás o bônus pagasse um valor mais alto*; no período da entrevista, o presidente da COPARPA afirmou que o valor pago ainda era maior do que o preço de mercado. Uma das maiores bonificações se dava em Goiás: até 2014, era R\$1,00 por saca mais 4,5%, que ultrapassa R\$3,00.

O Banco do Brasil orientou uma estratégia negocial denominada “Desenvolvimento Regional Sustentável” (no caso, o “DRS Biodiesel”) para agricultura familiar da região do Sudoeste Goiano, viabilizando através da cooperativa em parceria com as indústrias da cadeia do biodiesel; com a implantação desta estratégia, começou a antecipar liberação dos recursos do programa de crédito. Com isso os agricultores familiares passaram a conseguir recurso

financeiro disponível anteriormente à etapa da sementeira. Pelo fato da cadeia produtiva ter compradores e preços garantidos na ponta via PNPB, a instituição financeira manifestou-se estar mais segura para adotar a medida.

Gestão Organizacional e Operacionalização Administrativa

A COPARPA possui sede própria em Jataí e mais escritórios nos municípios de Rio Verde, Montividiu e Água Boa, tendo comprado um sistema de gestão integrada para controle contábil, fiscal, financeiro e gerencial, contratando também um serviço profissional contabilista. Trabalham usando nota fiscal eletrônica. O presidente afirmou que ao longo do tempo algumas dificuldades gerenciais que a organização enfrentou foram diminuídas, destacando a parte contábil, a gestão financeira, os controles dos processos operacionais e definições de margens de retorno.

A cooperativa, fundada em 1997 por 26 associados, possuía um corpo de dezesseis funcionários fixos e a direção executiva é composta do presidente, secretário e tesoureiro. O presidente é remunerado e estava no cargo há oito anos. Possuía 1267 sócios, 437 (34,49%) são beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA – e 3 do Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF; 03 pescadores, 12 aquicultores e 01 silvicultor. Os serviços que ela ofertava aos sócios eram, além do papel na comercialização: assistência técnica – voltada às unidades produtivas para os contratos de venda no âmbito dos programas públicos; parceria no acesso ao crédito Pronaf. A assembleia da cooperativa é feita em sua sede, em Jataí. O presidente relatou que como o público é amplo, os que não participam das reuniões recebem informativos relatórios de gestão e balanços, com os elementos produzidos e deliberados na assembleia.

Segundo o presidente da COPARPA, um grande desafio organizacional consiste em que a “cooperativa deve visar seu crescimento não como empresa, mas como prestadora de serviço”. Para o entrevistado a gestão das unidades produtivas familiares “ainda é o maior desafio”. Os agricultores muitas vezes sabem o que fazer para produzir, de acordo com o entrevistado, mas precisam de acompanhamento técnico regular. O corpo técnico da cooperativa centra-se no PNPB principalmente e depois, com um acompanhamento um pouco menor, na produção leiteira; mas é um baixo quantitativo de técnicos para o número de sócios. Cada um tem condições de acompanhar de forma mais aproximada de 30 a 40 produtores. A organização se preocupava em promover espaços de capacitação e orientação para os sócios

participantes dos programas governamentais, especialmente relacionado a atividade leiteira e de oleaginosas.

Comercialização: Mercados Institucionais e Outras Áreas de Atuação Comercial

A presidenta da COOPERURUANA reiterou várias vezes o dissabor de lidar com as “burocracias”. Assinalara fortemente a dificuldade da instituição no lidar com os trâmites, captações de informações, acompanhamento, contabilidade e prestação de contas. Similarmente o engenheiro agrônomo que presta assistência técnica aos produtores, que em pouco tempo passaria a ser o tesoureiro, também não apresentou o interesse específico com o trabalho direto com os instrumentos dos contratos.

Os contratos de PAA ficaram a cargo da CECAF. Na COOPERURUANA não se encontrava, nem em registro salvo em computador, o rastreamento dos processos e documentações das operações. A cooperativa não possuía consigo o controle do processo dos contratos de PAA. Todos os registros do PAA e do PNAE se encontravam com a CECAF, quem geria e quem lidou o processo jurídico, recebendo comissão sobre o valor. Os entrevistados afirmaram que a CECAF cuidou praticamente de tudo no contrato com PAA. Mas foram bem atendidos e instruídos pelo diretor responsável na CONAB. O cenário, neste âmbito, *é desfavorável para as possibilidades de ganhos de economia de aprendizagem.*

Os custos advindos de Padrões de Frequência – quando a frequência de transações de uma organização para um mesmo fornecedor acumula os custos de cada transação para o item (WILLIAMSON, 1996) - sobressaltam ao se estipular planos de atendimento à demanda do PNAE. Se a cooperativa, que se localiza não muito distante da área central da sede do município de Uruana, tivesse uma estrutura de armazenamento como referência de distribuição para os agricultores, facilitaria um arranjo para atender esta vicissitude.

Na COPARPA, o presidente relatou que o fato de poder emitir nota fiscal se constituiu um instrumento extremamente positivo para o papel da organização, visto pelos agricultores; muitos antes operavam no PNPB diretamente com as empresas, sem nota fiscal ou *arcando com maiores encargos em obter nas fazendas municipais; a cooperativa proporcionou por este instrumento uma maior formalização fiscal, o que contribui no acesso aos benefícios previdenciários, comprovação de renda para capitalizar-se ou acessar crédito, etc.*

Quanto aos arranjos organizacionais para obtenção de contratos e transações nos mercados institucionais do PAA e PNAE, uma articulação de atores regionais - em destaque a *Cooperativa Agroindustrial dos Produtores Rurais do Sudoeste Goiano (COMIGO)*, uma

entidade de grande porte congregando produtores rurais patronais de larga escala -, o qual ao mesmo tempo acarreta custos, possibilita ganhos de escala e uma forma de lidar com os custos para a adequação dos produtos à legislação sanitária, e até transnacionais do agronegócio - como o Grupo CARAMURU, que além de suas atividades no complexo agroalimentar possui unidades agroindustriais integradas ao *PNPB* -, *os agricultores e agricultoras familiares em suas unidades produtivas* e organizações socioeconômicas, instituições financeiras (BNDES, Banco do Brasil). Também com agentes públicos locais e regionais (escolas, prefeituras, instituições que recebem produtos via PAA), mediado e promovido pelo Estado (via seus agentes como Conab e a própria estrutura institucional da União).

A especificidade referente aos produtos lácteos é uma tônica que, no trato prático para a execução das transações, se trata de um produto com característica de perecibilidade, condição que implica em consumo em determinado período de prazo. Constata-se a exigência quanto à habilidade para viabilizar e negociar com distribuidores confiáveis e que apresentem preços compatíveis para que permaneça a lucratividade da operação, quando a entrega pela própria organização não se faz viável. A frequência de transações com o mesmo agente pode fazer acumular custos de transação. Tal fator pode ser gerido com o ganho de economias de aprendizagem, com as quais se pode buscar um desenho de governança adequada para coordenar o arranjo de transação e minimizar os custos (NUITIN, CURI & SANTOS, 2012).

No diagnóstico com as cooperativas no ATER Mais Gestão com vinte cooperativas em Goiás, pouco mais da metade respondeu afirmativamente que adota política de preços e prazos. Às perguntas quanto se “Há diferenciação interna entre as áreas produtiva, comercial e gerencial? Dispõe de um setor comercial?” A maioria, 65% para a primeira questão, 70% para a segunda, respondeu negativamente, apontando que o quadro ainda confirma vulnerabilidades quanto a estes aspectos. Relativo à interface do processo comercial com o produtivo, apenas 25% responderam que calculam a taxa de ociosidade e 20% o percentual de perdas de matérias-primas e insumos, algo importante para estimar riscos de não atenderem demandas firmadas contratualmente e planejarem expandir a capacidade.

Constou que 55% das organizações (a mesma resposta da pergunta sobre cálculo de controle de estoques) calculavam os custos de estoque e comercialização, 20% disseram que calculam parcialmente; um aspecto que, evoluindo, sinaliza para avanços na capacidade administrativa das entidades para um planejamento e organização no atendimento das demandas maiores.

Comunicações entre agentes partilharam informações vitais e delinearam estratégias necessárias sobre como solucionar problemas com concertações. Entidades tem de tomar

iniciativas com versatilidade, com ações, acordos e rotinas de tratos e comunicação para superar obstáculos e limitações nas condições vigentes – por ex., a logística. Alguns destes procedimentos revelam, de forma ambivalente, as fragilidades das organizações cooperativas e também a desenvoltura de seu capital social para dar conta de responder às fragilidades nas contingências que enfrentam no momento.

No diagnóstico, 90% das organizações afirmaram conhecer os concorrentes. Um número razoável, 65%, respondeu que participa de feiras e rodadas de negócios, espaço propício para conhecimento de demais integrantes dos espaços de mercado e para inserção em - ou criação de - redes de contatos. Apenas 15% disseram prospectar novos clientes e mercados, sendo que metade não respondeu esta questão porque consideram que não possuem ainda capacidade de ampliação de vendas. Dentre o percentual de 50% de cooperativas que responderam positivamente ao diagnóstico acerca da participação em redes de cooperação para comercialização e consumo, e dos 80% que disseram utilizar alguma estrutura de vendas em rede, grande parte considera a CECAF como uma estrutura deste tipo, embora seja uma facilitadora e não uma estrutura agregadora, que lhes presta serviço que não implica em um sistema integrado de vendas em rede. Mas constitui-se um arranjo que possibilita a gestão de contratos quando outros fatores impõem obstáculos difíceis de transpor, por parte da organização, sem o mesmo.

Análise do Capital Social e Relações Interinstitucionais

Em Uruana, um ambiente e arranjo em que se expressa marcadamente *o papel do capital social* de acordo com o discorrido anteriormente neste trabalho acerca da reflexão conduzida por Wolcock e Narayan (2000, p. 225-50) - onde as relações sociais são chave na mobilização de outros recursos que favorecem o desenvolvimento –, através da *participação no colegiado territorial* se obteve itens importantes para a atividade econômica da agricultura familiar municipal e cooperados.

A complexidade das relações e a necessidade de maleabilidade do convívio institucional se apresenta quando se vê que um tensionamento ocorrido com a prefeitura, na operacionalização de um contrato de compra institucional, não evitou que se lembrasse do bom relacionamento da mesma com a organização para viabilizar os contratos do PROINF. Digno de nota é que não misturou-se os dois episódios nas narrativas ou mesmo acrescentando preposições adversativas – como “mas”, “porém”, “contudo”, entretanto – intercalando as duas experiências. Os itens advindos deste programa, de utilidade pertinente

para as unidades produtivas familiares locais, foram obtidos através de *um espaço de articulação social em que a cooperativa interage com outros atores*; um capital social importante para os agricultores, no relacionamento que a cooperativa serve de ponte entre poder público federal, municipal e outros atores do Território da Cidadania do Rio Vermelho.

Com os pontos assinalados quanto às relações socioinstitucionais da COPARPA, pode-se inferir que a capacidade da cooperativa de estabelecer uma rede de contatos agrega utilidade e abre oportunidade para agricultores familiares. *Uma função com valor que ultrapassa o estrito cálculo contábil da comercialização de produtos descontando a comissão da instituição*. Inclusive, através dela mitigam e contornam “custos de adaptação” (efetuar ajustes em prazos, qualidade, quantidade e preços decorrentes de mudanças conjunturais ao longo da vigência do contrato; operar no limite implica um risco) e “custos de falhas na execução da transação” (p. ex., fornecimento de insumos, produtos e componentes que fogem aos padrões de qualidade e prazo de entrega).

Concernente à preocupação em analisar a importância do Capital Social nas organizações, dialoga-se aqui com a Economia de Custos de Transação, considerando transações em que objetivos sociais também são balanceados com a maximização do valor ou otimização econômico-contábil. Contempla-se nesta avaliação a análise de governança na qual Williamson (1999, p.322) introduz o conceito de “probidade”; relações econômicas em que o setor público modera os incentivos da maximização do valor, fomentando outras motivações que estimulam “lealdade e retidão” nos tratos das transações evitando grande ênfase na “mobilização de recursos mediante economias de custos”, com desvantagem para a qualidade. *Qualidade de informações, credibilidade e transparência nas relações são instrumentos de ampliação de ganhos para as organizações* (BOGETOFT, OLESEN, 2004), levando em conta assim que *participar em espaços de influência, construindo relacionamentos e reputação, é um investimento*.

O capital social da organização, conseguindo estabelecer uma certa confiança no mercado, lhe favorece no lidar com custos de falhas na execução da transação e custos de adaptação, evitando: danos à reputação da entidade quanto a probidade (WILLIAMSON, 1999, p. 322) e a fiabilidade em ter a produção na quantidade, prazo e qualidades do contratado, como também prejuízos significativos, inclusive de ordem legal, aos sócios produtores que tiveram problemas para conseguir fornecer. Dispor de setor comercial e/ou responsável de vendas tenderia a potencializar estas vantagens no relacionamento com os clientes.

Análise da Gestão Organizacional e Operacionalização Administrativa

Em mais de uma ocasião, a questão do “conhecimento” e “acesso a informações” por parte dos agricultores apareceram na entrevista com a presidenta e o técnico da COOPERURUANA, bem como dispersas na entrevista com as gestoras do departamento de alimentação escolar da prefeitura municipal de Uruana. Em umas das ocasiões se referindo ao Pronaf, outras ao PNAE, outras relacionado ao sistema de gestão, qualidade e comercialização. Questões que vão ao encontro à inferência a respeito de uma função de utilidade que uma cooperativa pode proporcionar ao sócio agricultor - *a ponte para acessos a conhecimentos e capacidade de organização e possibilidades de levar aos sócios instrumentos gestão do processo produtivo comercial*, em capacitações ou através da atuação institucional -, quanto ao ângulo no qual os aspectos servem como sinalizações para diagnosticar fragilidades nas próprias organizações.

Esta ambivalência é refletida nas respostas ao diagnóstico do ATER Mais Gestão às questões mais estreitamente vinculadas, exposto tanto o potencial de ganho para os sócios no tocante a estas fragilidades, quanto a fragilidade refletida na própria organização. 45% das organizações responderam que adotam política de formação e capacitação dos cooperados - 5% responderam que “parcialmente”, mas apenas 25% responderam que formam multiplicadores. 20% apenas respondeu possuir um departamento ou setor responsável pelo relacionamento com os cooperados (implicando em maior dificuldade para a organização destes, fluxo de informações, respostas às demandas e com isto aumento da confiança, possibilidade de detectar em tempo mais curto os problemas entre a produção e o fornecimento – envolvendo questões de qualidade). Algo que funcionaria de forma mais dinâmica e poderia atender de forma mais rápida a situações que suscitassem a demanda, e o número baixíssimo de 10% respondeu que dispõe de um setor comercial.

A centralização de competências pode ter vantagens pontuais para a tomada de decisões mais ágeis do que o tempo e dispêndio exigido para se levá-las a consultas prévias frequentes, mas incorre em sérias vulnerabilidades e “**custos de agência**”. Uma vulnerabilidade da estrutura de governança das cooperativas, relativa ao preparo para garantir a integridade do fluxo de transações, emerge da constituição do seu corpo gerencial. A maioria dos corpos diretores dedicam-se também à produção em suas propriedades, alguns também são dirigentes sindicais; não têm formação gerencial profissional especializada ou experiência em firmas e as entidades não têm um corpo de colaboradores especializado contratado para a tarefa. A decisão gestora é dos próprios proprietários, também usuários, e o espaço e tempo

voltado às administrações internas da cooperativa competem com a dinâmica das exigências do ambiente de negócios.

No que concerne a não remuneração do cargo de presidente, de quando da elaboração do diagnóstico examinado, 50% das organizações que responderam também não remunerar. Isto pode fazer parte de desgastes na percepção das relações entre presidente e demais membros, dados os custos relativos – financeiros e não financeiros - da abdicação de atividades que geram renda própria para dedicar-se ao cargo, sendo-se cobrado da mesma forma. Por outro lado, é algo que concorre com a cobrança ou desconfiança por parte de agentes internos à organização sobre o recurso aplicado em remunerar o dirigente.

Além de reportar às observações realizadas acerca de formas de relacionamento com os cooperados na estrutura organizacional que contribuiriam para lidar com vicissitudes do ambiente institucional interno, as respostas do diagnóstico do ATER Mais Gestão variaram de: 70% de entrevistados que disseram que dispõem de outros espaços de participação dos cooperados nas decisões da instituição além das assembleias – à 50% respondendo positivamente quanto a se utilizar boletins, folders ou outras mídias para divulgação de atividades e resultados, fatores para a construção de relações de comprometimento e responsabilidade. As cooperativas que centralizam gestão das ações na figura do presidente e/ou secretário podem enfrentar problemas nas relações de confiança, com processos de comunicação de descredibilidade que diluem a coesão no âmbito interno.

A COPARPA possui como foi apontado, mais de mil sócios, enfrentando assim obstáculos para congregá-los e garantir os princípios cooperativos de participatividade e autogestão. É grande a dificuldade quanto a assegurar o direito de voz e deliberação, incluindo sobre distribuição de ganhos e direitos, sobretudo dos cooperados de regiões menos centrais à sede. O maior canal de informação que a entidade propicia aos sócios vem sendo através de informativos escritos distribuídos após as assembleias. Acrescente-se uma nota crítica: isso pode fomentar a tendência de os materiais irem com semiologia direcionada e discursos filtrados e engendrados pela direção da cooperativa.

Um importante diferencial nos mercados institucionais foi desvelado em um episódio envolvendo o critério de desempate na Chamada Pública em Jataí relatado no trabalho: para a organização, poderia interessar ter um número maior de sócios com dotações econômicas superiores aos dos titulares de DAP lhe integralizando, o que poderia ser o caso no mercado privado, sobretudo de demanda maior de eficiência de escala e tempo, como grandes varejistas. Contudo, há normativas internas nos programas que estimulam a maior

porcentagem de titulares de DAP para estabelecerem contratos quando enfrentam concorrência, além do próprio mínimo necessário para obter a DAP jurídica e se habilitarem.

Isto geraria algumas especificidades no relacionamento entre o corpo diretor e os sócios, e assim no sistema de direção, tomadas de decisões, monitoramento e incentivo das cooperativas? Na temática acerca da governança corporativa cooperativa, de acordo com Zylbersztajn (2002, p.14),

De modo muito especial, as cooperativas deveriam preocupar-se com as informações para o seu público interno que, em última instância, representa importante fonte de recursos, mesmo que via retenções em vez do uso do aporte espontâneo. (...) Os conselhos das cooperativas são, em geral, institutos de elevado custo de negociação. Por um lado, são totalmente dependentes dos membros internos à organização e tem caráter fortemente político. O estatuto cooperativista do “um homem-um-voto” cria uma condição na qual a assembleia dos acionistas toma as decisões fundamentais da organização.

A questão de lidar com a participação dos sócios e a responsividade não é fácil em uma organização com tal número de sócios e abrangência geográfica de atuação como a COPARPA. Adapta-se aqui a noção de “responsividade” de Robert Dahl (2005), para o qual, no âmbito de uma instituição, as condições de democracia necessitam que ela deva prestar contas aos seus membros individuais e propiciar-lhes oportunidades plenas de expressar suas preferências, individual ou coletivamente à representação institucional e aos demais membros, tendo suas preferências expressas levadas em consideração nas deliberações para a conduta da instituição. Construir sistemas propícios para tal de fato a proporcionar que efetivamente se sintam sócios cooperados e não produzam noções alienadoras e sentimentos de que a organização pertença a terceiros, é um desafio. O comprometimento pode ser prejudicado pela corrosão nas relações de confiança, senso de pertença e integração e na cooperação para as tarefas (PICHON-RIVIÈRE, 2000).

Constatam-se fatores que por sua natureza implicam em fortes complicações para a governança da organização cooperativa. Um deles é que a diretoria permanece no cargo há vários anos, e a estrutura gerencial é centrada nela. É um problema de concentração de capacidades, habilidades e informações, não havendo capilaridade para transmiti-las, replicá-las. Em qualquer eventualidade, ocorre uma lacuna ou vácuo de conhecimento e habilidade que gera custo e tempo para adquirir e desenvolver.

As organizações ficam assim também expostas a uma vulnerabilidade que se pode chamar de “deseconomias de aprendizagem”, onde se acaso ocorrer destes membros - capacitados e com conhecimento acumulado na operacionalização e gestão dos contratos, na

administração cooperativa, dotados de uma bagagem de aprendizado e agilidade para darem respostas mais rápidas a situações que lhes exigem – saírem da organização, ou devido a estas capacidades receberem propostas mais vantajosas de trabalho, há uma lacuna com muitos riscos para a organização. Outros membros ficariam “perdidos” ao atuarem neste ínterim e levaria tempo e custos para suprir a formação e conhecimento, podendo ocasionar prejuízos, interrupção nas atividades das cooperativas e mesmo passivos para arcar.

Este fator, juntamente com a magnitude da quantidade e da dispersão espacial de sócios pode até ser positiva para ganho de escala e capitalização da entidade, porém maior custo oportunidade para participação dos sócios. Pode haver ganhos de eficiência na agilidade de tomadas de decisão que se requerem tal qualidade (NETO, 2007). Todavia, pode haver problemas diante de circulação de desconfianças e sentimento de que cooperativas pertençam a “terceiros”, influenciando na legitimação de políticas e decisões.

Acumula-se um potencial de vicissitudes também quanto à credibilidade dos objetivos e fins cooperativos diante de outros atores alheios aos conhecimentos, à participação e aos sistemas de negociação e administração da cooperativa. Gerar-se-ia potenciais dificuldades em promover sintonias de objetivos, implicando em custos de agência (JENSEN & MECKLING, 1976) - quanto a mobilizar e informar cooperados, promovendo o convencimento dos benefícios advindos dos atos da cooperativa -, e de problemas para prevenir ou ter formas de controle ou minimização de comportamentos oportunistas.

Como discutido no referencial teórico, tais comportamentos embaraçam a previsão das condições futuras do ambiente, e são definidos por Williamson como manifestações de “manipulação estratégica da informação ou falseamento das intenções” (1975, p.26) em que os agentes, no intuito de satisfazer “os seus próprios interesses nas transações agem em benefício próprio aproveitando-se de lacunas ou omissões contratuais em detrimento dos parceiros” (WILLIAMSON, 2012, p.47).

Em contrapartida, a COPARPA possuía uma estrutura gerencial relativamente bem equipada e com capacidades em grau relativamente em condições acima da média quando se compara com as respostas das organizações no diagnóstico do ATER Mais Gestão. Também, dada a escala e giro comercial no fornecimento do leite, produto com alta especificidade temporal, não apresentou uma situação problemática tal qual a observada com a COOPERURUANA que engendrou conflitos no contrato de fornecimento, com os clientes – prefeituras – e com os laticínios. O questionário do Mais Gestão inquiriu: “Possui setor administrativo-financeiro estruturado? Dispõe de procedimentos e rotinas de administração financeira definidos?” As respostas para ambas as questões afins foram muito parecidas. 35%

responderam negativamente, e uma pequena variação se deu entre as respostas positivas, 45% para a primeira e 50% para a segunda. Confirma-se que uma parte razoável se empenhou em estruturar esta dimensão gerencial, favorecendo o lidar com as transações do PAA e administrar o cumprimento dos contratos, mas ainda há o que avançar em boa parte.

Diferenças de porte, de inserção regional e local (com as implicações econômicas, demográficas, geográficas, culturais), de hábitos de produção agropecuária dos sócios, histórico de formação, etc., potencialmente afetarão fatores do sistema administrativo e de recursos humanos das organizações.

Conclusão

O material trabalhado aponta para uma necessidade das cooperativas construírem institucionalidades de *redes colaborativas* entre si, seja em desenhos por eixos de cadeias produtivas, ou por âmbito territorial, não necessariamente como uma central com infraestrutura ou mesmo uma organização formalizada patrimonial. O maior papel seria estabelecer canais fluentes de comunicação para alcançarem maiores níveis de colaboração, sinergia e promoção mútua perante ao mercado e ambiência para resoluções de situações instigadoras de conflitos, marketing. Apresentar serviços congregados que podem ser prestados centralizados em alguns profissionais especializados, diminuindo o custo para cada cooperativa.

Importante destacar, a pesquisa constatou que *as cooperativas agregam capital social aos agricultores. Os diferenciais que elas fazem em estabelecer relações socioinstitucionais, o que seria muito menos praticável ou acessível a cada agricultor conseguir estabelecer por si sem uma unidade corporativa que lhes congregasse.* E estas pontes de relações abrem canais, oportunidades e mediam demandas, contribuindo também para engendrar arranjos que dirimem dificuldades para realizar contratações, fornecimentos e viabilizar projetos.

As organizações cooperativas, mesmo com sua natureza jurídica de fins econômicos, vão além destes onde se articulam com as instâncias públicas e com as representações sociopolíticas dos agricultores para pleitearem melhorias nas disposições dos programas, preços, pagamentos e serviços, aumentando consideravelmente o poder de barganha da agricultura familiar. A dependência de uma baixa variedade de clientes pode aumentar a exposição aos custos de adaptação ante a mudanças conjunturais – isso aumenta a necessidade de uma mais constante comunicação com os clientes. As práticas de negociações podem

melhorar o horizonte também quando de ocorrência dos eventos causadores dos **custos de adaptação**.

Bibliografia

ARRIGHI, G. **A Ilusão do Desenvolvimento**. Petrópolis/RJ: Vozes, 1998. 371p.

BAKER, W. E. **Market networks and corporate behaviour**. Am. J. Sociol. 96, p. 589-625, 1990.

BALDI, M.; LOPES, F.D. **Laços sociais e formação de arranjos organizacionais cooperativos – proposição de um modelo de análise**. In II SIMGEN – SIMPÓSIO DE GESTÃO E ESTRATÉGIA EM NEGÓCIOS, 2004, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2004. 1 CD-ROM.

BALDIN, C.; SOUZA, D. **O papel das alianças estratégicas na competitividade das cooperativas de leite**. Organizações Rurais & Agroindústrias, Lavras, v.7, n.3, p.324-334, 2005.

BIALOSKORSKI NETO, S. **Um ensaio sobre desempenho econômico e participação em cooperativas agropecuárias**. Rev. Econ. Sociol. Rural vol.45 no.1 Brasília Jan./Mar. 2007

BOGETOFT, P.; OLESEN, H. B. **Ten Rule of Thumb in Contract Design: Lessons from Danish Agriculture**. European Review of Agricultural Economics, 29(2), 185-204, 2002.

BOURDIEU, P. Escritos de educação (Org. Maria Alice Nogueira e Afrânio Catani). **Petrópolis: Vozes**, 1998, 280p.

CHADDAD, F. R. **Cooperativas no agronegócio do leite: mudanças organizacionais e estratégicas em resposta à globalização**. Organizações Rurais e Agroindustriais, v. 9, p. 69-78, 2007.

CHEUNG, T. **Ações cooperativas em sistemas de produção da agricultura familiar: regra para todos?** Revista do Centro de Ciências Naturais e Exatas - UFSM, Santa Maria. v.17 2013 p. 3451-3464

DAHL, R. A. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. 2005, 240p.

HONG, G.; SPORLEDER, T. L. **Social Capital in Agricultural Cooperatives: Application and Measurement, 2007**. Disponível em < http://www.usaskstudies.coop/socialeconomy/files/congress07/hong_sporleder.pdf>. Acesso em 28/09/2014

JENSEN, M.; MECKLING, W. **Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure**. Journal of Financial Economics, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.

LEITE, S.P.; WESZ JÚNIOR, V.J. **Um estudo sobre o financiamento da política de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro**. Rev. Econ. Sociol. Rural, vol.50, no.4. Brasília, 2012.

LIN, N. *Building a Network Theory of Social Capital*. Connections, vol. 22 nº1., p.28-1,1999.

MAGALHÃES, R. **Habilidades sociais no mercado de leite**. RAE, v. 47, nº 2, p.15-25, 2007.

MCINTYRE, J. P.; FRANCO DE SÁ, R.; SILVA, E. S; SILVEIRA, M.C.L. de. **Fatores favoráveis à inovação organizacional no empreendimento cooperativo: o caso CREDIPE**. Revista Unircoop, Canadá; v. 4, n. 1, p. 103-127. 2006.

MILGROM, P. ; ROBERTS, J. **An Economic Approach to Influence Activities and Organizational Responses**. American Journal of Sociology. **96**: S154–S179, 1988.

NATIONAL CENTER FOR EMPLOYEE OWNERSHIP (2004). **Research on Employee Ownership, Corporate Performance, and Employee Compensation**. Disponível em <https://www.nceo.org/articles/research-employee-ownership-corporate-performance>. Acesso em <19/09/2015>.

NUINTIN, A.A; CURI, M.A; SANTOS, A.C. DOS. **Caracterização e análise das transações resultantes da contratação de mão de obra na atividade cafeeira sob a ótica da Economia dos Custos de Transação**. CUSTOS E @GRONEGÓCIO ONLINE - V. 8, N. 3 – JUL/SET - 2012.

Overview: Social Capital. The World Bank. Disponível em <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTSOCIALCAPITAL/0,,contentMDK:20642703~menuPK:401023~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:401015,00.html>>. Acesso em < 20/08/2014.

PALDAM, M.; SVENDSEN G.T. **An essay on social capital: Looking for the fire behind the smoke**. The European Journal of Political Economy 16, 2000, pp. 239-266.

PICHON-RIVIÈRE, E. **O processo grupal**. São Paulo: Martins Fontes, 2000. 239p.

POTEETE, A.R.; OSTROM, E.; JANSSEN, M. A. **Trabalho em Parceria: Ação Coletiva, Bens Comuns e Múltiplos Métodos**. São Paulo, Editora Senac, 2011. 404p.

PUTNAM, R. **Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy**. Princeton: Princeton University Press, 1993, 280p.

REARDON, T.; BARRETT, C. B.; BERDEGUE, J.A.; SWINNEN, J. F. M. **Agrifood industry transformation and small farmers in developing countries**. World Development. 37(11), 1717–1727, 2009.

SAF/MDA. **Solicitação de informação respondida através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC)** em 06/03/2015.

SAF/MDA. **Solicitação de informação respondida através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC)** em 15/03/2015.

SCALCO, P.R.; BRAGA, M. J. **Measuring Market Power in Bilateral Oligopoly: The Brazilian Wholesale Market for UHT Milk.** In: IFAMA 2014 World Forum, 2014, Cape Town. IFAMA 2014 World Forum. Cape Town: IFAMA, 2014. **SIC-FNDE.** Solicitação de informação respondida através do Sistema Eletrônico do Serviço de SUREG-GO/CONAB. **Mensagem recebida por** <rodrigo.souza@mda.gov.br> em 08 de janeiro de 2015.

TORGENSON, R.E.; REYNOLDS, B.J. ; GRAY, T.W. **Evolution of Cooperative Thought, Theory and Purpose.** Conference on "Cooperatives: Their Importance in the Future of the Food and Agricultural System", Food and Agricultural Marketing Consortium, Las Vegas, NV, January 16-17, 1997.

WIGGINS, S.; KIRSTEN, J.; LLAMBI, L. **The Future of Small Farms.** Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas. Venezuela:World Development. V.38, n.10, p. 1341–1348, 2010.

WILKINSON, J. **Os gigantes da indústria alimentar entre a grande distribuição e os novos clusters a montante.** Estudos Sociedade e Agricultura, 18, abril, 147-174, 2002.

WILLIAMSON, O. E. **Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications.** New York: Free Press, 1975, 288p.

WILLIAMSON, O. E. **Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective.** Journal of Law, Economics and Organization, v.15, nº1, 1999. Disponível em: <<http://jleo.oxfordjournals.org/content/15/1/306.abstract>>. Acesso em 02/07/2015.

WILLIAMSON, O. E. **As Instituições Econômicas do Capitalismo.** São Paulo: Pezco Editora, 2012, 393p.

WOLCOCK, M.; NARAYAN, D. **Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy.** World Bank Research Observer 15 (2): 225-50, 2000.

ZYLBERSZTAJN, D. Quatro estratégias fundamentais para cooperativas agrícolas. **Agronegócio cooperativo: reestruturação e estratégias.** Viçosa, MG: UFV, 2002. p.55-75

Sobre o autor:

Rodrigo Gonçalves de Souza

Graduado em agronomia pela Universidade Federal de Minas Gerais. Aperfeiçoamento em Gestão e Avaliação de Políticas Públicas pela Fundação Getúlio Vargas. Especialista em Gestão e Manejo Ambiental de Sistemas Agrícolas pela Universidade Federal de Lavras. Mestre em Agronegócios no PPAGRO-UFG, na linha de pesquisa Agricultura Familiar. Doutorando em Geografia pelo PPGEU-UFG, linha de pesquisa Dinâmica Socioespacial. Servidor efetivo da Secretaria Especial do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil

Artigo recebido em 14/05/2018

Aprovado em 15/06/2018

Como citar esse artigo:

SOUZA, Rodrigo Gonçalves. Arranjos institucionais e organizacionais do cooperativismo da agricultura familiar para a execução de contratos de transações. **Revista de Economia da UEG**. Vol. 14, N.º 1, jan/jun. 2018.