

<b>Título do capítulo</b>	CAPÍTULO 11 <b>O COOPERATIVISMO NA DINÂMICA ECONÔMICA E SOCIAL DA AGROPECUÁRIA BRASILEIRA</b>
<b>Autor(es)</b>	Roberta Vedana Marcos de Oliveira Garcias Pery Francisco Assis Shikida Mary Paula Arends-Kuenning
<b>DOI</b>	DOI: <a href="http://dx.doi.org/10.38116/9786556350394cap11">http://dx.doi.org/10.38116/9786556350394cap11</a>

<b>Título do livro</b>	<b>Agricultura e Diversidades: trajetórias, desafios regionais e políticas públicas no Brasil</b>
<b>Organizadores(as)</b>	Gesmar Rosa dos Santos Rodrigo Peixoto da Silva
<b>Volume</b>	1
<b>Série</b>	<b>Agricultura e Diversidades: trajetórias, desafios regionais e políticas públicas no Brasil</b>
<b>Cidade</b>	Rio de Janeiro
<b>Editora</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
<b>Ano</b>	2022
<b>Edição</b>	1a
<b>ISBN</b>	9786556350394
<b>DOI</b>	DOI: <a href="http://dx.doi.org/10.38116/9786556350394">http://dx.doi.org/10.38116/9786556350394</a>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2022

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## O COOPERATIVISMO NA DINÂMICA ECONÔMICA E SOCIAL DA AGROPECUÁRIA BRASILEIRA

Roberta Vedana<sup>1</sup>  
Marcos de Oliveira Garcias<sup>2</sup>  
Pery Francisco Assis Shikida<sup>3</sup>  
Mary Paula Arends-Kuenning<sup>4</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

As cooperativas são vistas como veículos de mobilização de recursos e desempenham um papel significativo na melhoria dos meios de subsistência e no desenvolvimento das comunidades rurais em grande parte do mundo. Na Europa, onde o modelo cooperativista surgiu no final do século XIX, de 40% a 60% do comércio agrícola corresponde às cooperativas (Ajates, 2020a). Já no Brasil, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), aproximadamente 48% do total da produção agropecuária está relacionado ao cooperativismo (IBGE, 2019). A participação é significativa na produção de itens como soja, milho, trigo, suínos, frango, algodão e leite, produtos do agronegócio que vêm ocupando um importante espaço no comércio mundial (OCB, 2021).

Diante de uma relativa concentração dos mercados e das exigências em torno dos padrões de competitividade, a organização dos produtores rurais em cooperativas ganha particular relevância, dadas as possibilidades que oferecem aos agricultores em termos econômicos e sociais e por representarem, de acordo com Menegário (2000), um refúgio para os indivíduos, permitindo, por meio do auxílio mútuo, que se oponham à estrutura concentrada e competitiva do mercado.

A definição oficial de cooperativa foi estabelecida em 1995 pela International Cooperative Alliance (ICA), sendo entendida como “uma associação autônoma de pessoas unidas voluntariamente para atender às suas necessidades e aspirações econômicas, sociais e culturais comuns por meio de uma empresa de

---

1. Doutoranda em economia aplicada pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo (Esalq/USP). *E-mail*: <robertavedana@hotmail.com>.

2. Professor adjunto da Universidade Federal de Lavras (Ufla). *E-mail*: <marcos.garcias@ufla.br>.

3. Professor associado da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste); e pesquisador de produtividade em pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). *E-mail*: <peryshikida@hotmail.com>.

4. Professora associada da University of Illinois. *E-mail*: <marends@illinois.edu>.

propriedade conjunta e controlada democraticamente” (tradução nossa).<sup>5</sup> Seus princípios básicos são adesão voluntária e livre; gestão democrática controlada pelos membros; participação econômica dos cooperados; autonomia e independência, acesso dos associados à educação, formação e informação; e intercooperação entre as cooperativas e o interesse pela comunidade.<sup>6</sup>

A atuação das cooperativas no âmbito econômico é destacada no fornecimento de assistência técnica, facilitando as negociações de preços; e na viabilização de melhorias tecnológicas, agregação de valor aos resultados do trabalho e comercialização dos produtos. Em termos sociais, além de exercerem um papel de representação, especialmente da pequena agricultura, as cooperativas contribuem para a difusão de conhecimento e a formação e o desenvolvimento de seus associados (Lago e Silva, 2011; Spanevello, Drebes e Lago, 2011).

No entanto, apesar das vantagens e da alternativa que o cooperativismo representa, convém observar, de imediato, alguns de seus limites e fragilidades, uma vez que a lógica do capital que tem orientado os aspectos organizacionais de muitas cooperativas agropecuárias, ainda que necessária para a sua competitividade, suscita algumas incoerências em relação às suas funções e aos seus princípios norteadores. Para Kautsky (1980), o cooperativismo de produção agrícola constitui-se em um degrau para o capitalismo, visto que, a partir de determinado estágio de seu desenvolvimento, as cooperativas passam a agir como uma organização capitalista ao invés de se contrapor a esse modelo. Pedrozo (1995) argumenta que as cooperativas agropecuárias enfrentam o desafio de manter os princípios de solidariedade junto aos seus associados, ao mesmo tempo que, em termos de gestão, mantêm uma lógica mais próxima das empresas privadas. Esse é um problema de dupla complexidade, que leva as cooperativas e seus associados a conviver simultaneamente com duas lógicas distintas: a cooperação e a competição do mercado.

O comportamento de grandes cooperativas imitando o das empresas privadas faz com que os agricultores se sintam alijados e desenvolvam um senso reduzido de propriedade e controle dessas instituições das quais fazem parte (Ajates, 2020a) e, em muitos casos, de cuja criação participaram. Além disso, esse procedimento pode levar a uma concentração das cooperativas de maior porte, tendência já observada na Europa (Bijman, Hanisch e Sangen, 2014; Ajates, 2020a).

Sobre o cooperativismo europeu, Ajates (2020a) também aponta para o foco na globalização e, por conseguinte, no direcionamento das cooperativas agropecuárias ao mercado exportador. Esse viés corporativo das grandes cooperativas,

5. Disponível em: <<https://www.ica.coop/en/cooperatives/cooperative-identity>>.

6. Disponível em: <<https://bit.ly/3rgjhkj>>.

que vem sendo difundido nos países em desenvolvimento, diverge muito dos esforços no sentido de incorporação construtiva e orgânica de pequenos agricultores e de garantia da segurança alimentar.

O interesse no desenvolvimento local e no papel que pode ser desempenhado pelas cooperativas nos mercados agroalimentares vem sendo demonstrado, de forma crescente, em âmbito internacional nos últimos anos (Bijman *et al.*, 2012; Cechin, 2014; Ajates, 2020a; 2020b). Reconhecendo o papel fundamental das cooperativas nos desenvolvimentos social e econômico, as Nações Unidas proclamaram 2012 como o ano internacional das cooperativas, celebrado sob o lema As Cooperativas Podem Alimentar o Mundo. Nesse mesmo ano, em uma reunião durante o Congresso Mundial de Cooperativas, em Manchester, na Inglaterra, o então diretor-geral da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (Food and Agriculture Organization – FAO), José Graziano da Silva, afirmou que o cooperativismo pode ajudar a gerar empregos, impulsionar as economias nacionais, alcançar mercados mais amplos, garantir a segurança alimentar dos países e, conseqüentemente, reduzir a pobreza (United Nations, 2012).

Embora a organização cooperativista represente uma importante forma de inserção de pequenos produtores rurais no mercado, Cechin (2014) adverte que a simples criação de cooperativas não garante esse acesso. Além de existir e poder cumprir a sua função econômica e social, a organização cooperativa depende essencialmente da identificação das vulnerabilidades e potencialidades locais, de esforços em educação no meio rural, do fortalecimento do capital social, do incentivo do Estado e do envolvimento político dos produtores na comunidade – fatores que nem sempre estão presentes ou são estimulados nas comunidades rurais brasileiras e, por isso, dificultam a organização cooperativa em determinadas regiões (*op. cit.*).

À luz do contexto dinamizado da agricultura brasileira e dos diferentes papéis assumidos pelas cooperativas, duas questões se colocam: como o cooperativismo no Brasil se comporta diante das disparidades regionais e como o Estado medeia a sua presença e atuação por meio de políticas públicas. Nesse sentido, este capítulo tem como objetivo analisar a trajetória e a dispersão do cooperativismo agropecuário nas regiões brasileiras. A metodologia utilizada é a análise descritiva, crítica e interpretativa, com o cruzamento de dados, entre os quais os da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), dos censos agropecuários e da base de crédito rural do Banco Central do Brasil (BCB).

Após esta introdução, a próxima seção faz uma concisa contextualização a respeito da organização e distribuição regional do cooperativismo no Brasil. A seção 3 analisa o cooperativismo sob a perspectiva da diversidade na agropecuária brasileira, a partir dos dados dos censos. O financiamento e a espacialidade das cooperativas agropecuárias do país e como esses fatores moldaram o seu

desenvolvimento são apresentados na seção 4. Na seção 5 são discutidas formas alternativas de empreendimentos pautados pelos ideais cooperativos, enquanto na seção seguinte se faz uma análise das políticas públicas e de suas perspectivas. Por último, seguem as considerações finais.

## 2 ORGANIZAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DO COOPERATIVISMO NO BRASIL

As primeiras experiências cooperativas no Brasil datam do final do século XIX, nos estados de São Paulo e Pernambuco. Em 1902, surgiu a primeira cooperativa de crédito com sede em Nova Petrópolis, no Rio Grande do Sul. Em Minas Gerais (Silva *et al.*, 2003), as primeiras cooperativas agropecuárias foram criadas a partir de 1906.

Todavia, o movimento cooperativista no Brasil, especialmente no setor agrícola, só tomou forma a partir dos anos 1960, com o incentivo do Estado como agente financiador, fomentador e controlador, nas esferas federal e estadual (Medeiros, 2006). Em 1969, as cooperativas passaram a contar com um órgão de representação em âmbito nacional, com a criação da OCB,<sup>7</sup> sociedade civil, com sede em Brasília. O marco legal dessa regulamentação e da própria OCB foi instituído em 1971, por meio da promulgação da Lei nº 5.764. Essa lei tem vigência até os dias atuais e define as funções das cooperativas e a atuação da OCB como órgão técnico consultivo ao governo que congrega as organizações estaduais constituídas com a mesma natureza (Silva *et al.*, 2003; OCB, s.d.), exercendo, assim, essa dupla função. Outro grande reforço para o cooperativismo brasileiro foi a filiação, em 1988, da OCB à ICA.<sup>8</sup>

Com a promulgação da Lei nº 5.764, que define a política nacional de cooperativismo, a orientação passou a ser nitidamente empresarial, iniciando-se o período caracterizado como de renovação das estruturas, enfatizando-se a primazia da qualidade sobre a quantidade, o estímulo à fusão de cooperativas agrícolas isoladas e a abertura de espaço para a integração vertical de cooperativas já assentadas sobre bases econômicas mais sólidas (Schneider, 1981, p. 15). A trajetória dessas organizações no Brasil apresentou duas funções básicas: a primeira foi possibilitar o acesso às estruturas mais complexas de produção e comercialização, em que as cooperativas passaram a assumir um papel de intermediárias no mercado;

---

7. Além da OCB, existem outras organizações de representação cooperativa ligadas à agricultura. Uma delas, de base popular, ligada ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), é a Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (Concrab); e a outra é a União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes). Disponível em: <<https://unicopas.org.br/institucional/>>.

8. Com sede em Genebra, na Suíça, a ICA é uma organização não governamental (ONG) independente, que reúne e representa as organizações cooperativas de todo o mundo. Atualmente, congrega mais de 1 bilhão de membros cooperados e representa mais de 3 milhões de cooperativas em diversos setores da economia. Disponível em: <<https://www.ica.coop/en/cooperatives/facts-and-figures>>.

a segunda foi permitir o controle da produção agrícola de maneira mais eficiente por parte do governo federal (Medeiros, 2006).

O cooperativismo no Brasil é agrupado, segundo o anuário da OCB de 2020, em sete ramos.<sup>9</sup> Em 2019, o país registrava 5.314 cooperativas, 15.539.376 cooperados e 427.576 empregados.<sup>10</sup> O segmento mais importante do cooperativismo brasileiro é o agropecuário de produção, que representou, em 2019, em torno de 23% do total das cooperativas do Brasil registradas junto à OCB (OCB, 2020). Entre os serviços prestados pelas cooperativas agropecuárias aos seus associados, estão o recebimento ou a comercialização da produção; o armazenamento e a industrialização; e a assistência técnica, educacional e social (OCB, 2019b).

De acordo com dados dos anuários da OCB, apresentados na tabela 1, o ramo agropecuário sofreu uma queda de 24,4% no número de cooperativas, de 2017 a 2019, passando de 1.618 para 1.223 empresas (OCB, 2019a; 2020). O número de cooperados caiu 2,5%, passando de 1.017.481, em 2017, para pouco mais de 992 mil, em 2019. O emprego, em contrapartida, apresentou aumento de 4,3% no período analisado.

TABELA 1

**Evolução do número de cooperativas ligadas à OCB, seus cooperados e empregados por ramo agropecuário**

Região	Cooperativas			Cooperados			Empregados		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Norte	420	458	212	19.852	20.769	10.321	1.560	2.130	918
Nordeste	334	301	223	39.043	24.462	24.225	1.603	1.523	3.191
Sudeste	401	400	389	329.113	348.402	343.246	32.269	32.329	30.855
Sul	252	236	231	563.712	562.908	570.297	149.668	159.595	162.226
Centro-Oeste	211	218	168	65.761	64.478	44.022	13.554	14.201	10.011
<b>Total</b>	<b>1.618</b>	<b>1.613</b>	<b>1.223</b>	<b>1.017.481</b>	<b>1.021.019</b>	<b>992.111</b>	<b>198.654</b>	<b>209.778</b>	<b>207.201</b>
Varição (%)		-24,4			-2,5			4,3	

Fonte: OCB (2019a; 2020).

Pelos dados da tabela 1, pode-se observar que, do número total de cooperativas agropecuárias no Brasil, em 2019, 31,8% estão localizadas na região Sudeste,

9. São eles: agropecuário, consumo, crédito, infraestrutura, trabalho, produção de bens e serviço, saúde e transporte (OCB, 2020).

10. Os números de cooperativas brasileiras ligadas à área rural variam conforme os segmentos de representação. A Unicafe possui, aproximadamente, 700 cooperativas associadas. Disponível em: <<https://unicopas.org.br/institucional/centrais/unicafe/>>. A Concrab, por sua vez, agrega, atualmente, em torno de 400 associações de produção e serviços, 51 cooperativas de produção agropecuária, 60 cooperativas de prestação de serviços (como crédito), 5 cooperativas de trabalho e 28 pequenas e médias agroindústrias, representando cerca de 20 mil famílias associadas. Disponível em: <<https://unicopas.org.br/institucional/centrais/concrab/>>.

18,9% no Sul, 13,7% no Centro-Oeste, 18,2% no Nordeste e 17,3% no Norte. O número de associados também é muito superior nas regiões do centro-sul. No Sul, os associados representam 57,5%; no Sudeste, 34,6%; e no Centro-Oeste, 4,4% – contra apenas 2,4% no Nordeste e 1% no Norte.

De modo complementar, são apresentados, a partir das informações dos anuários da OCB (2019a; 2020), na tabela 2, os dados em termos relativos, que expressam melhor esse fenômeno. O que se deve destacar é que Sul e Sudeste, em oposição a Norte e Nordeste, ilustram bem os distintos estágios e escalas desse modelo de organização no país. Isso porque, à medida que se tornam maiores, aumentam a sua produção e se inserem nos mercados, inclusive o externo, e as cooperativas passam também a agregar um número maior de cooperados e empregados.

TABELA 2

**Dados relativos do número de cooperados e empregados de cooperativas ligadas à OCB por ramo agropecuário**

(Em unidades)

Região	Cooperados/cooperativa			Empregados/cooperativa		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Norte	47,27	45,35	48,68	3,71	4,65	4,33
Nordeste	116,90	81,27	108,63	4,80	5,06	14,31
Sudeste	820,73	871,01	882,38	80,47	80,82	79,32
Sul	2.236,95	2.385,20	2.468,82	593,92	676,25	702,28
Centro-Oeste	311,66	295,77	262,04	64,24	65,14	59,59
<b>Brasil</b>	<b>628,85</b>	<b>632,99</b>	<b>811,21</b>	<b>122,78</b>	<b>130,05</b>	<b>169,42</b>

Fonte: OCB (2019a; 2020).  
Elaboração dos autores.

Essa concentração regional das cooperativas desperta o interesse em saber como a sua presença se comporta diante do fenômeno das disparidades regionais, principalmente entre as regiões do centro-sul e o Nordeste do país. Nesse sentido, a análise do cooperativismo agropecuário em termos regionais ganha novas nuances, principalmente quando se observam os resultados dos censos para os estabelecimentos agropecuários no Brasil, foco da próxima seção.

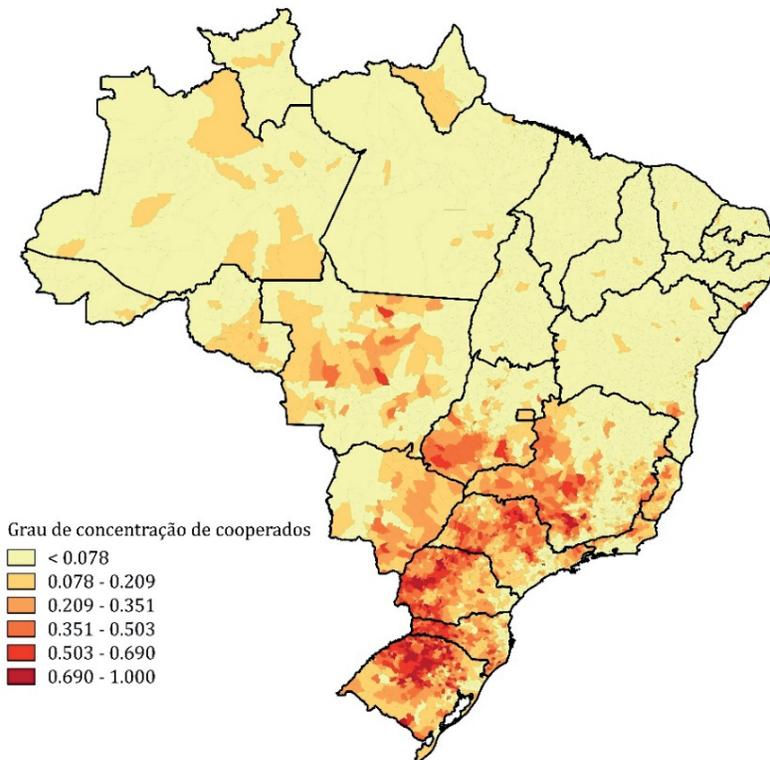
### 3 COOPERATIVISMO E A DIVERSIDADE NA AGROPECUÁRIA BRASILEIRA

De acordo com dados do *Censo Agropecuário 2017*, os empreendimentos rurais associados às cooperativas no Brasil apresentaram um crescimento de 67,3%, entre 2006 e 2017 (IBGE, 2019). Entretanto, apesar desse aumento, a proporção de estabelecimentos associados às cooperativas continua baixa, representando 11,4%

do total. Esses empreendimentos somam uma área de 70,5 milhões de hectares, sendo que mais de 70% têm entre 1 ha e 50 ha e 71,2% pertencem à agricultura familiar. A concentração desses estabelecimentos é mais intensa nas regiões Sul e Sudeste (figura 1), que, juntas, detêm 82,7% do total de estabelecimentos cooperados (IBGE, 2019).

FIGURA 1

**Brasil: grau de concentração da associação a cooperativas (2017)**



Fonte: IBGE (2019).

Elaboração dos autores.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Na região Sul do Brasil, que abriga o maior grau de estabelecimentos associados às cooperativas, destaca-se a atual concentração cooperativista no eixo que compreende o noroeste do Rio Grande do Sul, o oeste do Paraná, o noroeste e o oeste de Santa Catarina. Essas localidades comportam as principais cooperativas agroindustriais brasileiras, ancoradas pela integração, principalmente, de pequenos produtores familiares.

No Sudeste, o grau de associação está mais concentrado em São Paulo, onde 24,3% dos estabelecimentos são associados, seguido por Minas Gerais, com 15,2%. Neves, Castro e Freitas (2019) salientam que os produtores de cana-de-açúcar em São Paulo e de café em Minas Gerais e Espírito Santo estão entre aqueles que mais recorrem ao sistema cooperativo, seja para buscar melhores preços pelos insumos, seja para realizar o escoamento da produção.

No Centro-Oeste, apesar de forte desenvolvimento da agricultura, a presença de cooperativas é recente e, dada a estrutura fundiária, em que há predominância de propriedades com grandes extensões de terra voltadas à agricultura de exportação, o grau de associação às cooperativas é menos intenso, conforme pode-se observar na figura 1. De acordo com Schneider (1981), o grau elevado de concentração da propriedade da terra e as relações de poder daí decorrentes constituem grandes obstáculos à cooperação entre produtores e à realização dos princípios básicos em que se apoia o sistema cooperativista. Exemplo disso é o Nordeste, de tradição latifundiária e sujeição do trabalhador aos grandes proprietários de terras, onde os empreendimentos cooperativos eram criados por grupos de poder para exercer influência sobre os pequenos produtores, que constituíam a maioria dos cooperados (Rios, 1987).

Nas regiões Nordeste e Norte, onde o movimento cooperativo está mais distante do modelo europeu, que inspirou o brasileiro (Cechin, 2014), é evidente o baixo grau de associação. Embora tenha aumentado sua participação, em 2006, conforme dados da tabela 3, o percentual de estabelecimentos associados foi de apenas 1,3% e 2,2%, respectivamente; e, em 2017, de 1,4% e 3,5%, respectivamente. Nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, destacam-se os aumentos expressivos nos percentuais dos estabelecimentos associados a cooperativas em relação ao total de propriedades agropecuárias brasileiras (IBGE, 2009; 2019).

TABELA 3

**Informações sobre associação em cooperativas, entidade de classe e orientação técnica dos produtores dos estabelecimentos agropecuários nas Grandes Regiões brasileiras (2006 e 2017)**  
(Em %)

Estabelecimentos	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	2006	2017	2006	2017	2006	2017	2006	2017	2006	2017
Em que o produtor é associado à cooperativa	2,2	3,5	1,3	1,4	12,9	17,1	15,7	36,8	8,4	13,3
Em que o produtor é associado à entidade de classe ou associação	33,9	29,5	37,1	45,9	24,7	30,6	40,5	30,8	23,1	17,8

Fonte: IBGE (2009; 2019).  
Elaboração dos autores.

A leitura da tabela 3 também revela que, apesar de Norte e Nordeste não apresentarem um grau elevado de associação, não quer dizer que as práticas associativas sejam inexistentes nessas regiões. A associação a entidades de classe (sindicatos, associações/movimentos de produtores e moradores etc.) agregava, em 2006, 33,9% e 37,1%, respectivamente; em 2017, passou para 29,5% e 45,9%, respectivamente.

As práticas associativas no meio rural atuam no atendimento às questões sociais e econômicas. No Nordeste, as associações de produtores, mais comuns que as cooperativas, são amplamente utilizadas como instrumento de comercialização da produção. Embora a constituição de uma cooperativa para assumir essa função seja mais indicada, as associações são correntemente aceitas pelo mercado local, e isso se deve ao gerenciamento mais simples, ao menor custo de registro dessas organizações e a uma certa resistência histórica e cultural em relação ao cooperativismo como modelo organizacional na região.<sup>11</sup>

As dificuldades vivenciadas pelo cooperativismo agrícola no Nordeste do Brasil foram investigadas por Soares e Pires (2018). Os autores constataram, a partir dos casos analisados, que as cooperativas de menor porte, que têm no seu quadro social agricultores pouco capitalizados, são mais suscetíveis às crises. Isso decorre da baixa capacidade de absorção da sua produção pelo mercado, da ausência de assessoria técnica e da falta também de profissionalização da gestão dos negócios agrícolas. Em seu estudo, com dados do *Censo Agropecuário 2006*, Neves, Castro e Freitas (2019) verificaram que a associação às cooperativas, nos municípios do Sudeste, Sul e Centro-Oeste, tem efeito positivo no valor bruto da produção agropecuária, enquanto no Norte e Nordeste o efeito foi restritivo, devido à baixa adesão a essas organizações nessas regiões. Os autores sugerem que a participação em grupos informais, sindicatos e outros tipos de associação, mais comuns no Norte e Nordeste, pode ser mais indicada, já que a sua atuação, além de aprimorar as capacidades econômicas e administrativas dos empreendimentos rurais, prepara os produtores para futuramente estabelecer organizações coletivas mais complexas, como as cooperativas.

As experiências frustradas e com pouca expressão vivenciadas no Norte e no Nordeste distorcem a visão que muitos produtores têm em relação ao cooperativismo e ao seu modelo de negócio, de modo que a difusão das cooperativas passa a depender, primeiramente, de um trabalho de informação sobre o seu papel socioeconômico. Daí a importância de se pensar em políticas públicas adequadas às necessidades regionais e ao apoio de instituições como o Serviço Brasileiro de

---

11. Informação obtida em entrevista concedida aos autores por Eduardo Gatto, superintendente das Organizações das Cooperativas do Estado do Rio Grande do Norte (Ocern), no Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop) do estado do Rio Grande do Norte, a Roberta Vedana, em 3 de maio 2021.

Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), o SESCOOP,<sup>12</sup> a OCB, sindicatos, universidades, entre outras.

Ainda que os estabelecimentos agropecuários brasileiros associados a cooperativas pertençam predominantemente à agricultura familiar em todas as Grandes Regiões do país, há que se ressaltar as diferentes prioridades dessa categoria social, marcadamente entre as regiões Sul e Nordeste. De acordo com dados do censo agropecuário de 2017, na região Sul, os estabelecimentos cooperados destinaram apenas 8,7% da sua produção agropecuária ao consumo familiar; no Nordeste, essa porcentagem foi de 36,7%. O papel das cooperativas no Sul também é representativo no que diz respeito ao fornecimento de orientação técnica, com 18,2% dos estabelecimentos dispondo desse tipo de recurso oferecido por essas organizações. Já no Norte e Nordeste esse papel é ínfimo, apenas 0,4% e 0,6%, respectivamente, o que reforça a dicotomia entre essas regiões e o modelo de cooperativismo experimentado por elas – notadamente o produtivista, em contraposição ao de pequena escala.

Os resultados do censo agropecuário de 2017 também revelam que mais de 96% dos agricultores familiares cooperados, em todas as regiões brasileiras, recebem o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Costa, Vizcaino e Costa (2020), utilizando esses dados, mostraram que os municípios intensivos em agricultores familiares cooperados experimentaram um incremento na eficiência técnica produtiva. Um efeito diferenciado foi verificado nos municípios onde o acesso dos agricultores familiares ao crédito rural foi maior. Para os autores, a sugestão de política a ser fomentada é o fortalecimento das cooperativas, para que elas possam abranger um número maior de produtores e transmitir informações sobre boas práticas de produção e condições do mercado. Adicionalmente, sugerem ainda que um melhor acesso ao crédito rural para os agricultores familiares, juntamente com informações oferecidas pelas cooperativas, provocaria melhorias na produção agropecuária.

É importante enfatizar que os fatores históricos e culturais se somam aos estímulos estatais para a diferenciação do movimento cooperativista entre as regiões brasileiras. No Sul, o processo associativo ao cooperativismo se traduz em um movimento de duas vertentes: a primeira é resultado de uma ação coletiva, baseada na pluralidade de práticas sociais e experiências dos migrantes, principalmente alemães e italianos; a segunda é de origem estatal e vinculada a uma política de governo. No Norte e Nordeste, por sua vez, além da falta de tradição cooperativista, o acesso limitado aos recursos e equipamentos, além da ausência de políticas públicas

---

12. O SESCOOP foi criado em 1998 e é responsável por ensino, formação, profissional, organização e promoção social de trabalhadores, associados e funcionários das cooperativas associadas à OCB (OCB, s.d.).

efetivas de desenvolvimento regional, dificulta tanto a criação de cooperativas quanto o desempenho das existentes (Silva *et al.*, 2003).

Essas características regionais, aliadas à participação do Estado e à inconsistência das políticas públicas, resultaram na maior presença das cooperativas e, portanto, dos estabelecimentos agropecuários nas regiões Sul e Sudeste, conforme apontado pelos resultados do censo. A próxima seção analisa a trajetória do cooperativismo agropecuário a partir da perspectiva do crédito e o modo como ele contribuiu para moldar o desenvolvimento e a distribuição geográfica de cooperativas e cooperados no país.

#### **4 O FINANCIAMENTO E A ESPACIALIDADE DAS COOPERATIVAS AGROPECUÁRIAS BRASILEIRAS**

A análise da evolução do cooperativismo no Brasil sugere que essa tradição anterior à década de 1960 nos estados do Sul e de São Paulo foi fundamental para que o movimento cooperativo nessas regiões pudesse, a partir de estímulos estatais, se ajustar à dinâmica dessas comunidades e se desenvolver de maneira sólida e preparada para utilizar o crédito e o mercado (Medeiros, 2006).

De acordo com Medeiros e Padilha (2014), o cooperativismo agropecuário brasileiro apresentou, a partir de meados do século XX, três ciclos distintos, os quais compreendem as fases de crescimento, entre 1960 e 1970; crise, entre 1980 e 1990; e recuperação e expansão, a partir de 2000. Sua dinâmica e sua evolução no país são determinadas pelas flutuações da taxa de crescimento nos investimentos e, principalmente, pelos estímulos estatais ao crédito experimentados em cada uma dessas fases.

Nos anos 1970, década que representa o auge do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), as cooperativas preocupavam-se, essencialmente, com a comercialização da produção e recebiam os maiores estímulos à sua expansão. Nesse período, as atenções e os recursos do Estado estavam voltados ao desenvolvimento industrial do Sudeste-Sul. Por conseguinte, os recursos creditícios foram em grande parte direcionados para essas regiões, que já possuíam um maior número de produtores capitalizados (Medeiros, 2006; Medeiros e Padilha, 2014; Costa *et al.*, 2019).

Com o advento da modernização e da alteração no padrão agrário brasileiro, as cooperativas precisaram expandir e diversificar as suas atividades. Desse modo, o processo de agroindustrialização ganhou destaque. Essas organizações adentram os complexos agroindustriais, tornando-se “multicooperativas”, que, por sua vez, apresentam similaridades com empresas controladas por grupos empresariais (Delgado, 1984; Medeiros, 2006, p. 106).

Dentro desse contexto, Schneider e Ferrari (2015, p. 57) atentam para as análises acerca do projeto de modernização da agricultura no Brasil, iniciado já na década de 1960. Tal projeto resultou num processo de integração de agricultores familiares junto às grandes empresas, cooperativas e privadas, do setor agroalimentar. Para exemplificar esse processo, os autores utilizaram a experiência de Santa Catarina, vista por muitos como bem-sucedida, com os pequenos produtores se tornando fornecedores de matérias-primas, no sistema de produção integrada.

As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas por uma redução das políticas voltadas à agropecuária, especialmente o crédito rural. Esse contexto contribuiu para instaurar a crise vivenciada pelas cooperativas agropecuárias, o que levou muitas delas ao desaparecimento, resultando no surgimento crescente de insegurança quanto ao futuro de tais organizações. Com as dificuldades para a obtenção de recursos e o distanciamento das políticas de incentivo, ocorreu uma reorganização no setor cooperativo, pautada principalmente pela busca por novas fontes de crédito (Bialoskorski Neto, 2005; Medeiros e Padilha, 2014; Neves, Castro e Freitas, 2019).

A partir do final da década de 1990 e início dos anos 2000, observa-se, sobretudo pelo aumento dos recursos de crédito agrícola e pelas políticas de investimento e incentivo, a recuperação do setor cooperativo, derivada da reaproximação das políticas do Estado (Medeiros e Padilha, 2014). A expansão do crédito rural a partir de 2000 resultou tanto da retomada do crescimento da economia nacional, depois de 2003, quanto do posicionamento do governo federal em relação ao papel do Estado na economia, via ferramenta de crédito (Padilha e Espíndola, 2020). Além dos recursos destinados às cooperativas agropecuárias por meio do SNCR, foram criados três programas de políticas de crédito para a capitalização desse segmento: i) o Programa de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária (Recoop), que existiu de 1998 até 2003; ii) o Programa de Desenvolvimento Cooperativo para Agregação de Valor à Produção Agropecuária (Prodecoop), em vigor desde 2003; e iii) o Programa de Capitalização de Cooperativas Agropecuárias (Procap-Agro), vigente desde 2009 (Padilha, 2019).

Para efeitos de análise, buscou-se verificar como ocorreu a distribuição regional do crédito a cooperativas agropecuárias no Brasil, entre 2006 e 2017. Esse período permite estabelecer uma relação entre os dados disponibilizados pelo BCB e os dos censos agropecuários de 2006 e 2017. De acordo com os resultados encontrados, os valores concedidos a cooperativas agropecuárias por meio do SNCR no período analisado somaram R\$ 276,4 bilhões.<sup>13</sup>

---

13. Valores corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), tendo como base dezembro de 2020.

De maneira geral, observa-se a evidente desigualdade em termos de distribuição dos recursos entre as regiões. A região Sul contraiu 56,8% dos valores (R\$ 157,1 bilhões); o Sudeste obteve 36% (R\$ 99,3 bilhões); o Centro-Oeste, 5,9% (R\$ 16,3 bilhões); e as regiões Nordeste e Norte apenas 1% (R\$ 2,8 bilhões) e 0,3% (R\$ 907,3 milhões), respectivamente. Nessas últimas, as baixas participações das cooperativas na produção agropecuária justificam os reduzidos valores contratados. O Sul, em contrapartida, abriga grandes cooperativas do agronegócio nacional e reúne o maior número de associados do país. A fim de elucidar se a concentração do número de cooperativas e do crédito é proporcional à concentração de estabelecimentos cooperados, a tabela 4 apresenta os valores dos financiamentos concedidos às cooperativas via SNCR, entre 2006 e 2020, divididos pelo número de estabelecimentos agropecuários das regiões brasileiras, indicados pelos censos de 2006 e 2017.

**TABELA 4**  
**Valores médios do financiamento concedido a cooperativas por estabelecimento agropecuário nas regiões brasileiras<sup>1</sup>**  
 (Em R\$ 1 mil)

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
2006	8.092	59.220	99.336	96.545	85.661
2007	5.725	81.170	185.871	144.359	172.271
2008	19.613	122.336	227.162	202.874	216.375
2009	22.383	57.313	224.749	208.987	210.613
2010	53.837	85.200	269.890	200.726	274.387
2011	64.838	66.742	306.605	256.901	411.718
2012	54.308	45.359	240.188	255.434	362.155
2013	68.228	54.071	233.906	373.498	330.558
2014	40.501	38.386	284.903	431.472	348.201
2015	219.239	40.409	303.439	456.240	347.079
2016	27.779	24.194	276.121	394.815	340.815
2017	10.581	19.077	157.062	185.267	165.032
2018	53.896	23.472	165.430	172.211	318.539
2019	91.774	49.484	151.981	135.639	149.539
2020	72.336	13.710	180.452	163.233	157.197

Fonte: IBGE (2009; 2019); Anuário Estatístico do Crédito Rural, até 2012, disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/anuário\\_estat\\_credrural](https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/anuário_estat_credrural)>; Matriz de Dados do Crédito Rural, de 2013 a 2020, disponível em: <[bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrrural](https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrrural)>.

Nota: <sup>1</sup> Os valores dos financiamentos concedidos a cooperativas agropecuárias de 2006 a 2016 foram divididos pelo número de estabelecimentos rurais identificados pelo censo agropecuário de 2006. Já os valores financiados de 2017 a 2020 foram divididos pelo número de estabelecimentos do censo de 2017.

Obs.: Valores corrigidos pelo INPC de dezembro de 2020.

A tabela 4 aponta a volatilidade crescente, com auge em 2015, e a concentração do volume médio do crédito nas regiões do centro-sul. A mudança na tendência de evolução dos valores financiados pelas cooperativas em todas as regiões brasileiras a partir de 2015 decorre das alterações políticas e econômicas vivenciadas pelo país.

No âmbito estadual, São Paulo se destaca, com 10,5% dos estabelecimentos agropecuários cooperados do Brasil, em 2006, e 7,9%, em 2017, o segundo em termos do total de captação de recursos, atrás apenas do Paraná, e o primeiro em relação aos valores médios de financiamento entre os estados brasileiros. Nos estados da região Sul, por conta do grande número de propriedades cooperadas, observa-se que os valores financiados acabam sendo diluídos. O Paraná, estado que recebeu os maiores aportes do Brasil, com 21,7% dos estabelecimentos agropecuários cooperados do país em 2006 e 18,4% em 2017, apresentou, assim como os demais estados brasileiros, volatilidade crescente nos valores contratados até 2015 e uma tendência de queda nos últimos anos. Como os estados do Sul e Sudeste, notadamente Paraná e São Paulo, possuem o maior número de cooperados, sendo os principais captadores de crédito, seus desempenhos determinam o comportamento no agregado das regiões.

Segundo Padilha e Espíndola (2020), a forte expansão econômica e geográfica das cooperativas agropecuárias no Brasil se deve a fatores produtivos, políticos e econômicos, em especial ao acesso ao capital, por meio da atuação do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), um banco público de investimento, assim como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), mas que financia projetos para vários setores econômicos – especificamente do Sul do Brasil. Os programas de crédito voltados ao cooperativismo agropecuário foram fundamentais para investimentos produtivos e comerciais, bem como para a manutenção de capital de giro e custeio, fatores que estimularam o crescimento principalmente das grandes cooperativas agropecuárias nos últimos anos.

No Sul, a presença de cooperativas dedicadas a produtos voltados para estruturas de mercados oligopolizados – como de produção de soja, trigo e leite no Rio Grande do Sul; soja, milho e suínos no oeste catarinense; leite no Vale do Itajaí; e café, soja, trigo, leite e suínos no Paraná – exigiu que essas cooperativas singulares se unissem em cooperativas centrais e federações. Essa união possibilitou a reunião dos produtos de diversas cooperativas em torno de uma única marca, a construção de armazéns maiores e mais modernos e a industrialização da produção. Essa junção aumentou a possibilidade de efetuar pressões políticas e até mesmo colocar os representantes desse segmento em cargos públicos (Medeiros, 2006). Outro aspecto importante é o seu avanço, notadamente, em direção ao Centro-Oeste.

Sobre isso, ressalta-se que o protagonismo assumido pela região Sul no cenário agrícola nacional, como a maior produtora de soja e milho do país, é, segundo Zanin e Bacha (2017), resultado de uma junção de esforços. Entre eles, listam-se os estímulos da política econômica para o fomento da agricultura de exportação e a migração de muitos agricultores, principalmente os provenientes do Rio Grande do Sul, do Paraná e de Santa Catarina, que já possuíam muita experiência com o cultivo da soja. A decorrente expansão das fronteiras e a modernização da agricultura que se deu no Centro-Oeste contaram com a ação ativa do Estado por meio de políticas de ocupação do espaço rural e com o apoio de instituições privadas, especialmente de cooperativas agrícolas, que exerceram papel fundamental na transferência de famílias do Sul para o Centro-Oeste (Schlesinger e Noronha, 2006).

Outro elemento que se observa junto ao processo de migração desses agricultores é a instalação de cooperativas no Centro-Oeste, cujas sedes localizam-se na região Sul. Segundo Farias e Espíndola (2016), o contexto econômico da década de 1980 provocou diversas alterações no cooperativismo do Sul do país, em relação ao dinamismo econômico e à sua distribuição geográfica. Com a expansão de filiais de grandes cooperativas – principalmente as paranaenses e catarinenses –, buscou-se, inicialmente, a exploração da base produtiva de grãos oferecida pelos estados e, posteriormente, procurou-se a transferência da base industrial dessas cooperativas para essa região.<sup>14</sup>

Cumprir lembrar que o cooperativismo no Brasil foi incentivado com o objetivo de se opor aos monopólios privados e estrangeiros que dominavam, e ainda dominam, a produção agropecuária em algumas regiões (Lima e Alves, 2011). A sua atuação também é reconhecida como articuladora junto a entidades públicas para influenciar as decisões sobre melhorias de infraestrutura regional. Além disso, exerce papel fundamental no fortalecimento do capital social, na representação do conjunto da comunidade, no controle daquilo que é produzido e no abastecimento dos mercados locais, diferenciando-se, naturalmente, quanto a funções, forma organizativa, tamanho e serviços oferecidos de acordo com as necessidades regionais.

## 5 FORMAS ALTERNATIVAS DE COOPERAÇÃO E EMPREENDIMENTOS SOCIAIS

Uma visão alternativa da agricultura cooperativa apoiando a solidariedade agrária e que se mostra criativa diante da diversidade rural, em âmbito nacional e internacional, é a chamada economia social e solidária. De acordo com FAO (2015), essa forma alternativa de organização está crescendo ao

---

14. No Mato Grosso do Sul, das 38 cooperativas agropecuárias presentes no estado, nove são sediadas na região Sul. Entre elas, duas são de Santa Catarina – Aurora e Cooperalfa – e as demais são paranaenses – C.Vale, Coamo, Cocamar, Copacol, Copagril, Frimesa e Lar. Disponível em: <<https://www.ocb.org.br/ramo-agropecuario>>.

redor do mundo em resposta às crises sociais, econômicas e ambientais. Entre os empreendimentos sociais e solidários, podem ser incluídas outras iniciativas, como o movimento camponês internacional La Via Campesina, o *fair trade*, além do fomento ao *social farming* e à produção agrícola local. Essas iniciativas, ao se concentrarem nos mais vulneráveis, são capazes de melhorar as competências, a empregabilidade dos produtores e a sua interação na dinâmica local de desenvolvimento.

No Brasil, a economia solidária, cujos princípios básicos são a propriedade coletiva ou associada do capital, o direito de escolha do modo de produzir e a autonomia de produção, ganhou força na década de 1990, devido às crises econômica e social vivenciadas desde a década de 1980 (Bialoskorski Neto, 2004). O surgimento do movimento da economia solidária, no entanto, se confunde com o cooperativista durante a Primeira Revolução Industrial (Singer, 2002).

De acordo com Bialoskorski Neto (2004), a economia solidária considera o cooperativismo tradicional como representativo dos donos do capital e não dos interesses populares. Desse modo, a economia solidária assumiu a forma de cooperativa ou associação produtiva, organizada mediante mecanismos de democracia participativa e de autogestão (Singer, 2002; Bialoskorski Neto, 2004).

Especificamente dentro do setor agrícola, a entidade Cáritas, ligada à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), incentivou diversos Projetos Alternativos Comunitários (PACs) em assentamentos de reforma agrária liderados pelo MST (Singer, 2002). O incentivo ao modelo de organização de economia solidária, de acordo com Bialoskorski Neto (2004), possivelmente incrementou as atividades do MST depois da criação do Sistema Cooperativista dos Assentados (SCA) e incentivou o surgimento das cooperativas de produção agropecuária (CPAs), caracterizadas pelo controle coletivo da terra e do capital e pelo planejamento estratégico de trabalho estabelecido por um conselho ou comitê de direção.

O movimento de economia solidária foi incorporado como política pública por meio da criação, em 2003, da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego, tendo como secretário da pasta, entre 2003 e 2016, o especialista em economia solidária no Brasil, Paul Singer (Singer, 2014; Monteiro e Gonçalves, 2020).

A Senaes registrou, de acordo com dados do segundo mapeamento nacional de empreendimentos econômicos solidários (EES), realizado em 2013 e disponibilizado pelo Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária (Sies), a existência de 10.793 cooperativas que atuam no meio rural e 2.058 que atuam nos meios rural e urbano (tabela 5). A despeito da baixa frequência de organizações cooperativas no Norte e Nordeste, reportada pela OCB e pelos dados do censo agropecuário de 2017, observa-se que, especificamente, esse modelo de

organização coletiva é expressivo nessas regiões, especialmente no Nordeste, que possui o maior número de EES, concentrando mais de 50% desses empreendimentos no meio rural.<sup>15</sup>

TABELA 5  
Número de EES nas Grandes Regiões brasileiras (2013)

Local	Rural	Urbano	Rural e urbano	Número de EES
<b>Brasil</b>	<b>10.793</b>	<b>6.856</b>	<b>2.058</b>	<b>19.708</b>
Norte	1.566	1.270	290	3.127
Nordeste	5.804	1.554	682	8.040
Sudeste	959	1.970	299	3.228
Sul	1.382	1.392	518	3.292
Centro-Oeste	1.082	670	269	2.021

Fonte: Atlas Digital da Economia Solidária.  
Elaboração dos autores.

Em relação ao número total de associados dos EES, o levantamento verificou 1.423.631, sendo 56,4% de homens e 43,6% de mulheres. Do total de mulheres associadas (620.258), 41% delas foram do Nordeste, 21% do Norte, 21% do Sul, 9% do Sudeste e 8% do Centro-Oeste. Comparativamente, os dados do *Censo Agropecuário 2017* revelam que as mulheres representam apenas 8,6% dos associados a cooperativas, 21,3% a entidade de classe/sindicatos, 20,2% a associação/movimento de produtores e 23,4% a associação de moradores. A associação das mulheres a esses tipos de organizações foi inferior à dos homens em todas as regiões do Brasil, embora no Norte e Nordeste a associação feminina seja superior à das demais regiões. Já para os dados presentes em OCB (2020), apesar de o setor agrícola apresentar o maior número de cooperativas do Brasil, apenas 15% dos cooperados do setor agrícola ligados a essa instituição foram de mulheres.

A atuação dos EES, segundo o levantamento, ocorre no âmbito de atividades econômicas de produção de bens, de prestação de serviços, de fundos de crédito (cooperativas de crédito e os fundos rotativos populares), de comercialização (compra, venda e troca de insumos, produtos e serviços) e de consumo solidário. No entanto, com a extinção do Ministério do Trabalho e Emprego, em 2019, a antiga Senaes teve suas atribuições enviadas ao Ministério da Cidadania. Atualmente, as ações, praticamente inexistentes, são de responsabilidade da Coordenação-Geral de Economia Solidária Associação e Cooperativa (CGESAC).

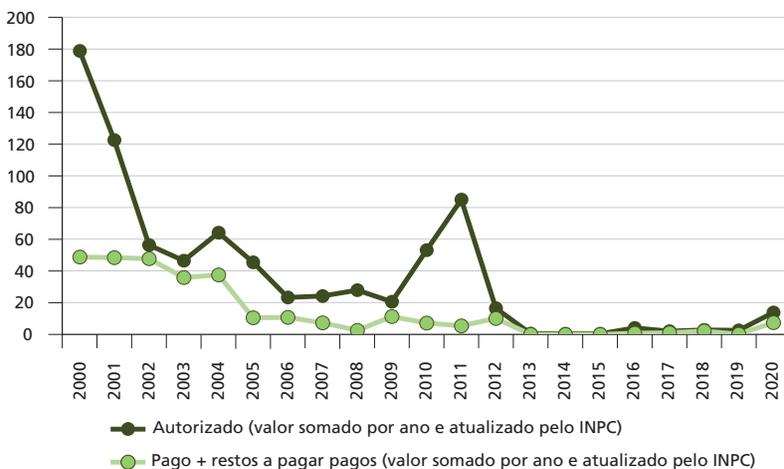
15. Mais informações no Atlas Digital da Economia Solidária, disponível em: <<http://sies.ecosol.org.br/atlas>>.

## 6 POLÍTICAS PÚBLICAS E A DIMENSÃO SOCIAL DO COOPERATIVISMO

Como resposta do Estado aos desafios da diversidade rural e agrícola, podem ser apontadas possíveis melhorias na alocação de recursos. Assim como no plano internacional, o Brasil tem incorporado parte das demandas em políticas e programas governamentais que procuram recepcionar essas dinâmicas sociais, no contexto da agricultura familiar. Não obstante, tendo em vista a escassez e a desaceleração dos aportes realizados pelo Estado em ações para promover e desenvolver o associativismo e o cooperativismo rural no Brasil nos últimos anos, o gráfico 1 apresenta um quadro da evolução desses dados a partir do Orçamento Geral da União (OGU).

GRÁFICO 1

**Brasil: recursos de programas federais destinados ao associativismo e ao cooperativismo rural (2000-2020)<sup>1</sup>**  
(Em R\$ milhões)



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), 2021.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Dados obtidos por consulta do Ipea pelo projeto que gerou este livro, extraídos em 17 de março de 2021. A consulta selecionou e somou todas as ações orçamentárias, em todos os programas, de todas as secretarias e ministérios com iniciativas ligadas ao tema.

Obs.: Valores corrigidos pelo INPC de dezembro de 2020.

Pode-se afirmar que o tema associativismo e cooperativismo tem pequeno porte no orçamento da União, considerando-se que o total dos dispêndios com a agricultura é de aproximadamente R\$ 12 bilhões por ano (Santos e Freitas, 2017), como visto nos capítulos iniciais deste livro. Como se observa no gráfico, os valores autorizados e os efetivamente executados (ou seja, a soma de “pago” e “restos a pagar pagos”) destoaram fortemente no início dos anos 2000 e posteriormente, no período 2009-2011, tendo seguido uma redução do porte das iniciativas.

Essa alocação da União para o associativismo e o cooperativismo agrícola, mais frequentes até 2012, tiveram ao todo 206 ações orçamentárias, sendo o maior número delas realizado por parte do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), com cerca de 83% do total de iniciativas no período entre 2000 e 2020. As demais iniciativas foram arcadas com recursos da Presidência da República (9%), do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA)<sup>16</sup> (6%) e do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR)<sup>17</sup> (2%). Em termos operacionais, elas abrangem uma ampla gama de temas e tipologias, desde o apoio à produção e comercialização até a promoção organizacional e iniciativas de mobilização para o associativismo e o cooperativismo. Em relação aos desembolsos, verifica-se que os valores repassados pelo Mapa a essas ações representaram 38% do valor total autorizado por esse ministério; os valores desembolsados pela Presidência da República representaram 40%; pelo MDR, 35%; e pelo MPA, 10%. Sobre a distribuição regional, os dados revelam que 37,9% das ações não tiveram identificados o estado ou a região a que foram destinadas. As regiões Norte e Nordeste receberam aproximadamente 18% das ações cada uma – o Sul recebeu 12%; o Sudeste, 11,7%; e o Centro-Oeste, 2,4%.

A redução dos recursos nos anos recentes e a insuficiente abrangência e capilarização das ações voltadas ao cooperativismo, aliadas aos distintos desafios dos sistemas produtivos regionais, prejudicam, principalmente, o movimento cooperativista e os empreendimentos sociais das regiões menos tradicionais. A falta de coerência em termos de incentivo ao cooperativismo como mecanismo de indução da dinamização produtiva acaba acentuando a dicotomia, notadamente, entre o Norte/Nordeste e o centro-sul. O que precisa estar claro é o fato de que as cooperativas de grande porte, com acesso ao crédito, um perfil produtivo, orientação para o mercado exportador e destaque no setor agroalimentar nacional, precisam ser incentivadas, assim como as cooperativas menores e menos capitalizadas, por meio de políticas públicas sólidas para atender os produtores mais suscetíveis aos movimentos do mercado.

O incremento do orçamento é fundamental para a efetividade de uma política pública de incentivo a organizações coletivas. O associativismo e o cooperativismo constituem modelos de empreendimento capazes de gerar renda e garantir a segurança alimentar a um amplo contingente populacional ocupado na atividade agrícola, o que se faz ainda mais necessário diante de variações abruptas de preço dos alimentos num contexto de crise, como este vivenciado durante a pandemia da covid-19.

---

16. Extinto em 2015, passou a ser Secretaria de Aquicultura e Pesca (SAP) junto ao Mapa.

17. Órgão constituído em 2019 pela união do Ministério da Integração Nacional (MI) com o Ministério das Cidades (MCID).

### 6.1 Notas adicionais sobre a dimensão social do cooperativismo

A sobrevivência das cooperativas – principalmente daquelas inseridas em maior escala produtiva nos mercados de produtos padronizados e consolidados, bem como das *commodities* – exige a sua adaptação aos novos padrões de qualidade e às necessidades de compradores, distribuidores e consumidores. Contudo, pesquisas em âmbito internacional (Bijman, Hanisch e Sangen, 2014; Ajates, 2020a; 2020b) sugerem que, à medida que a cooperativa cresce, ela fica mais complexa e, com o tempo, torna-se difícil manter a visão cooperativa do empreendimento entre os associados, principalmente entre aqueles que, por não terem participado da origem da iniciativa, não desenvolvem uma memória associativa e, por isso, podem não ter o mesmo sentimento de pertencimento das gerações anteriores. A tendência, nesses casos, é a transferência das operações da cooperativa a um corpo técnico em vez do investimento na reprodução dos princípios solidários (Ajates, 2020a). Nesse sentido, um outro aspecto a ressaltar é que as cooperativas agropecuárias passam a estar sujeitas a gestões pouco transparentes, ineficientes, incompetentes ou até mesmo corruptas (Alves, 2003).

No Brasil, o cooperativismo agropecuário é destacado na literatura mormente por seus resultados em termos de melhorias da renda, preservação do seu patrimônio, superação das limitações de produção e comercialização dos produtos daqueles que cooperam. Entretanto, isso ocorre também em termos da inserção social dos membros familiares, principalmente de mulheres e jovens, em programas de educação, treinamento e capacitação, que, aliado aos aspectos econômicos, aumentam o bem-estar individual e a qualidade de vida familiar.

Aqui os interesses das famílias e das cooperativas encontram um ponto de congruência, visto que, conforme Spanevello, Drebes e Lago (2011) e Vedana *et al.* (2021), elas dependem do processo de sucessão geracional para a sua sobrevivência, e a saída dos jovens do campo, notadamente os do segmento feminino, provoca o envelhecimento e a masculinização do meio rural e compromete a perspectiva da renovação de agricultores, bem como dos associados das cooperativas. No Nordeste, a situação se agrava pelos baixos níveis de escolaridade dos produtores mais velhos e pela falta de apoio dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) (Aquino, Alves e Vidal, 2020).

A sucessão geracional e a participação cooperativa são dois itens fundamentais para pensar o empoderamento de jovens e mulheres como um processo para as próximas gerações (Kiyota e Perondi, 2014; Vedana *et al.*, 2021). Isso porque a inserção da mulher nas cooperativas agrícolas apresenta limitações que se devem, principalmente, ao fato de que os homens tradicionalmente lideram e participam da organização de associações e cooperativas.

A possibilidade de reverter esse cenário e potencializar a inserção social desse público tem a eminente contribuição das políticas públicas, entre elas as de crédito rural, como o Pronaf Jovem e o Pronaf Mulher, além da sua participação em entidades de classe (sindicatos, associações e cooperativas), bem como programas de educação e capacitação, por meio de parcerias entre essas entidades e instituições como o Sebrae, o Senar, o Sescoop e as universidades (Oliveira *et al.*, 2018).<sup>18</sup>

Em relação à perspectiva de gênero e à luta pela redução das disparidades entre mulheres e homens em termos de oportunidades econômicas e profissionais, de acesso a recursos e participação na liderança, é importante ressaltar que esse objetivo faz parte da Agenda 2030 para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e é apoiado pela ICA e por suas organizações.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho procurou, de maneira geral, analisar a trajetória do cooperativismo agropecuário no Brasil a partir do diálogo com a literatura e do cruzamento de dados, entre os quais os da OCB, dos censos agropecuários de 2006 e 2017 e da base de crédito rural do BCB. Destacam-se os aspectos regionais que mostram a complexidade e a heterogeneidade do ambiente de atuação do cooperativismo agrícola no país, bem como a sua concentração geográfica, indicada pelos resultados dos censos e corroborada pelos dados de distribuição média de crédito.

Essa prevalência regional de cooperativas ocorre, sobremaneira, na região Sul, onde as cooperativas apresentam maior número de associados e empregados e forte consolidação produtiva, por meio da integração com os produtores, dada a sua maior capacidade de acessar financiamentos e realizar investimentos para ampliar suas unidades produtivas e seus territórios de atuação. A região Sudeste abriga, atualmente, o maior número de cooperativas e é a segunda em número de associados e empregados. Já as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste apresentam um número significativo de cooperativas, mas um número inferior de cooperados e empregados.

Os dados do crédito para o cooperativismo demonstraram que a expansão dos recursos financiados foi acompanhada pela concentração regional, especialmente das cooperativas capitalizadas e de grande porte do Sul do país. Por meio dos dados dos censos, foi possível verificar o aumento da proporção de estabelecimentos agropecuários brasileiros associados a cooperativas. Apesar desse aumento, o predomínio nas regiões Sul e Sudeste revela o desafio tanto das cooperativas quanto do Estado de disseminar o papel desse tipo de empreendimento nas regiões menos tradicionais, como Norte e Nordeste.

---

18. Ver também *Gender Equality and Women's Empowerment: the co-operative approach*, disponível em: <<https://bit.ly/360XhSX>>.

Considerando a expansão das novas fronteiras agrícolas, alavancada pela produção de *commodities* alimentares, como a verificada anteriormente na região Centro-Oeste e, mais recentemente, nas áreas de Cerrado nos estados de Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia (Matopiba), torna-se possível depreender que o modelo cooperativista pode enxergar o Norte e o Nordeste do Brasil como uma boa perspectiva para sua atuação no futuro. Em que pese a agricultura de exportação estar concentrada, em grande parte, nas mãos de produtores de grande porte, é importante destacar a participação dos pequenos e médios produtores em produtos comerciais de larga escala. Além disso, cumpre ressaltar o potencial efeito da presença de cooperativas na melhoria da eficiência produtiva, no aumento da competitividade e no acesso a novos mercados.

Tendo em vista a mudança na tendência de evolução dos valores financiados pelas cooperativas a partir de 2015, decorrente das alterações políticas e econômicas vivenciadas pelo país, a escassez dos recursos direcionados à agricultura e às iniciativas para o campo, entre elas o associativismo e o cooperativismo, coloca em questão qual será o futuro do setor. Os problemas que persistem no campo, principalmente em relação à categoria da agricultura familiar, sinalizam para a necessidade de pensar modelos organizacionais alternativos, incluindo as cooperativas, com potencial para mitigar as desigualdades e promover o desenvolvimento das comunidades rurais.

Ressalta-se que a trajetória do cooperativismo e de iniciativas como a economia solidária propicia amplo debate e avanços em diversas dimensões do ambiente rural. Essa pauta é ainda mais forte em regiões caracterizadas pelos contrastes econômicos, sociais e climáticos, como o Norte e o Nordeste brasileiros, onde, embora essas organizações ocupem algum espaço, os fatores históricos e a falta de tradição e de estímulos estatais dificultam a sua atuação e o surgimento de novos empreendimentos.

Como restou evidenciado no texto, é notório que o associativismo e o cooperativismo são iniciativas que não dependem apenas de um movimento espontâneo dos produtores, mas também da vontade política e de fortes incentivos governamentais, por meio de programas de crédito, recursos para ações de capacitação e educação dos produtores e disseminação dos princípios coletivos. Nesse sentido, ressaltam-se a importância de três aspectos considerados centrais no Brasil: i) estimular o fortalecimento das relações sociais de grupos produtivos e sua articulação política; ii) produzir e difundir, de forma consistente e contínua, dados que possam subsidiar o desenvolvimento de políticas públicas que atendam à agricultura familiar; e iii) apoiar ações que compatibilizem as diferentes demandas regionais e possibilitem a organização de pequenos produtores em estruturas coletivas complexas de produção. Como sugestão para trabalhos futuros, ressaltam-se a importância de se estudar a realidade descrita com

outras metodologias qualitativas ou quantitativas, que possam trazer novos elementos a esta discussão.

## REFERÊNCIAS

AJATES, R. An integrated conceptual framework for the study of agricultural cooperatives: from repolitisation to cooperative sustainability. **Journal of Rural Studies**, v. 78, p. 467-479, 2020a.

\_\_\_\_\_. Agricultural cooperatives remaining competitive in a globalised food system: at what cost to members, the cooperative movement and food sustainability? **Organization**, v. 27, n. 2, p. 337-355, 2020b.

ALVES, A. G. M. P. **As cooperativas agropecuárias e o BRDE: histórico, situação atual e perspectivas**. [s.l.]: BRDE, 2003.

AQUINO, J. R.; ALVES, M. O.; VIDAL, M. F. Agricultura familiar no Nordeste do Brasil: um retrato atualizado a partir dos dados do Censo Agropecuário 2017. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 51, suplemento especial, p. 31-54, 2020.

BIALOSKORSKI NETO, S. Gobierno y papel de los cuadros directivos en las cooperativas brasileñas: estudio comparativo. **Revista de la Economía Pública, Social y Cooperativa**, n. 48, p. 225-241, 2004.

\_\_\_\_\_. Cooperativas agropecuárias do estado de São Paulo: uma análise da evolução na década de 90. **Informações Econômicas**, v. 35, n. 8, p. 1-11, 2005.

BIJMAN, J. *et al.* **Support for farmers' cooperatives: case study report**. Wageningen: Wageningen UR, 2012.

BIJMAN, J.; HANISCH, M.; SANGEN, G. Shifting control? The changes of internal governance in agricultural cooperatives in the EU. **Annals of Public and Cooperative Economics**, v. 85, n. 4, p. 641-661, 2014.

CECHIN, A. Cooperativas brasileiras nos mercados agroalimentares contemporâneos: limites e perspectivas. *In*: BUAINAIN, A. M. *et al.* (Ed.). **O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola**. Brasília: Embrapa, 2014. p. 479-507.

COSTA, D. R. M. *et al.* Cooperativas na política agrícola de crédito rural. **Revista de Política Agrícola**, v. 28, p. 81-98, 2019.

COSTA, R. A.; VIZCAINO, C. A. C.; COSTA, E. M. Participação em cooperativas e eficiência técnica entre agricultores familiares no Brasil. *In*: VIEIRA FILHO, J. E.; GASQUES, J. G. (Org.). **Uma jornada pelos contrastes do Brasil: cem anos do censo agropecuário**. Brasília: Ipea; IBGE, 2020. p. 245-155.

DELGADO, G. C. **Capital financeiro e agricultura no desenvolvimento recente da economia brasileira**. 1984. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 1984.

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. **The implications of social farming for rural poverty reduction**: final report. Rome: FAO, 2015.

FARIAS, F. R.; ESPÍNDOLA, C. J. O cooperativismo agropecuário do Sul do Brasil a partir da conjuntura econômica dos anos 1980: alteração territorial de seu centro dinâmico. **Geosul**, Florianópolis, v. 31, n. 61, p. 227-248, 2016.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo agropecuário 2006**: segunda apuração. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/3FdJ0hA>>.

\_\_\_\_\_. **Censo agropecuário 2017**: resultados definitivos tabelas. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3DfApun>>.

KAUTSKY, K. **A questão agrária**. 3. ed. São Paulo: Proposta Editorial, 1980.

KIYOTA, N.; PERONDI, M. A. Sucessão geracional na agricultura familiar: uma questão de renda? *In*: BUAINAIN, A. M. *et al.* (Ed.). **O mundo rural no Brasil do século 21**: a formação de um novo padrão agrário e agrícola. Brasília: Embrapa, 2014. p. 1012-1045.

LAGO, A.; SILVA, T. N. **Fatores condicionantes ao desenvolvimento de relacionamentos intercooperativos**. Porto Alegre: Sescoop, 2011.

LIMA, J. F.; ALVES, L. R. **Cooperativismo e desenvolvimento rural no Paraná do agronegócio**. [s.l.]: BRDE, 2011.

MEDEIROS, M. C. **Industrialização e agricultura**: o complexo agroindustrial do arroz em Santa Catarina. Cascavel: Edunioeste, 2006.

MEDEIROS, M. C.; PADILHA, W. Os ciclos de desenvolvimento do cooperativismo agropecuário e o crédito rural no Sudoeste do Paraná. **Geosul**, Florianópolis, v. 29, n. 58, p. 185-204, 2014.

MENEGÁRIO, A. H. **Emprego de indicadores sócio-econômicos na avaliação financeira de cooperativas agropecuárias**. 2000. Dissertação (Mestrado) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Piracicaba, São Paulo, 2000.

MONTEIRO, L. M.; GONÇALVES, S. L. Os empreendedores políticos da economia solidária no Brasil: as ideias de Singer, Gaiger e Arruda. **Interseções**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 5-20, 2020.

NEVES, M. C. R.; CASTRO, L. S.; FREITAS, C. O. O impacto das cooperativas na produção agropecuária brasileira: uma análise econométrica espacial. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 57, n. 4, p. 559-576, 2019.

OCB – ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS. **História do Sistema OCB**. Brasília: Sistema OCB, [s.d.]. Disponível em: <<https://www.ocb.org.br/historia-do-cooperativismo>>.

\_\_\_\_\_. **Anuário do cooperativismo brasileiro 2019**. 1. ed. Brasília: Sistema OCB, 2019a.

\_\_\_\_\_. **Ramos do cooperativismo**. Brasília: Sistema OCB, 2019b. Disponível em: <<https://www.ocb.org.br/ramos>>.

\_\_\_\_\_. **Anuário do Cooperativismo Brasileiro 2020**. 1. ed. Brasília: Sistema OCB, 2020.

\_\_\_\_\_. **Propostas do Sistema Cooperativista para o Plano Safra 2021/2022**. Brasília: Sistema OCB, 2021.

OLIVEIRA, N. S. M. N. *et al.* Cooperação e empoderamento feminino: análise do Índice de Empoderamento e Desenvolvimento de Gênero (IEDG) em uma cooperativa agrária no Paraná. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 26, n. 3, p. 630-655, 2018.

PADILHA, W. **Capital financeiro e cooperativismo agropecuário na região Sul**. 2019. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2019.

PADILHA, W.; ESPÍNDOLA, C. J. O BNDES e o cooperativismo agropecuário brasileiro depois de 2000. **Revista de Política Agrícola**, v. 29, n. 2, p. 102-118, 2020.

PEDROZO, E. A. **Cadre conceptuel pour le management des cooperatives agricoles**: l'économie des conventions, la systemic et la complexite. 1995. Tese (Doutorado) – Institte Nationale Polythecnique de Lorraine, Nancy, 1995.

RIOS, G. **O que é cooperativismo**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

SANTOS, G. R.; FREITAS, R. E. Gasto público com a agricultura no Brasil: uma abordagem a partir de dados agregados. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 17, 2017.

SCHLESINGER, S.; NORONHA, S. **O Brasil está nu!** O avanço da monocultura da soja, o grão que cresceu demais. Rio de Janeiro: Fase, 2006.

SCHNEIDER, J. O. **Democracia**: participação e autonomia cooperativa. São Leopoldo: Unisinos, 1981.

SCHNEIDER, S.; FERRARI, D. L. Cadeias curtas, cooperação e produtos de qualidade na agricultura familiar: o processo de realocação da produção agroalimentar em Santa Catarina. **Organizações Rurais e Agroindustriais**, v. 17, n. 1, p. 56-71, 2015.

SILVA, E. S. *et al.* Panorama do cooperativismo brasileiro: história, cenários e tendências. **Revista UniRcoop**, v. 1, n. 2, p. 75-102, 2003.

SINGER, P. **Introdução à economia solidária**. 1. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

\_\_\_\_\_. Dez anos de secretaria nacional de economia solidária (Senaes). **Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise**, Brasília, v. 56, 2014.

SOARES, L. A. S.; PIRES, M. L. L. S. Análise dos processos de crise nas cooperativas agrícolas do Nordeste do Brasil. **Cadernos de Ciências Sociais da UFRPE**, Recife, v. 1, n. 12, p. 83-110, 2018.

SPANEVELLO, R. M.; DREBES, L. M.; LAGO, A. A influência das ações cooperativistas sobre a reprodução social da agricultura familiar e seus reflexos sobre o desenvolvimento rural. *In*: CONFERÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO, 2., 2011, Brasília. **Anais...** Brasília: Ipea, 2011.

UNITED NATIONS. Agricultural cooperatives can help end global hunger, says UN food agency. **UN News**, 2 Nov. 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/3E7vFrR>>.

VEDANA, R. *et al.* Cooperativismo, empoderamento feminino e transição geracional no oeste do Paraná: um estudo de caso na Lar Cooperativa Agroindustrial. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 23, p. 149-159, 2021.

ZANIN, V.; BACHA, C. J. C. A importância dos sojicultores sulistas na nova fronteira agrícola brasileira. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 45, n. 1, p. 35-52, 2017.