

Políticas Públicas Estaduais para o Cooperativismo no Tocantins

Uma Análise das Ações da Seagro
no Período de 1988 a 2012

Josivaldo Alves da Silva¹

Airton Cardoso Cançado²

Miguel Pacífico Filho³

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2017.40.140-174>

Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar as políticas públicas estaduais para o cooperativismo no Estado do Tocantins, estabelecidas pela Secretaria da Agricultura e Pecuária, no período entre 1º de janeiro de 1989 até a aprovação da lei estadual do cooperativismo, em 11 de junho de 2012. A avaliação foi realizada por meio do desempenho qualitativo das políticas públicas estaduais de cooperativismo com base na percepção dos dirigentes cooperativistas e gestores públicos tocantinenses, utilizando os critérios de Eficiência, Eficácia, Efetividade e Impacto. O método empregado foi investigação documental e bibliográfica, além de um estudo de campo. A pesquisa é classificada como qualitativa e o instrumento utilizado foi o questionário com questões abertas, aplicado pessoalmente e por meio de comunicação eletrônica. Os principais resultados da investigação foram: o Programa Bacia Leiteira aconteceu no período de 1998 a 2004, a meta era constituir 25 cooperativas em 25 municípios com 35 associados e beneficiar 875 produtores rurais. Atualmente uma cooperativa oriunda dessa política está em operação e conta com 20 cooperados; já o Projeto de Criação de Cooperativas de Crédito Rural, que operou de 1999 a 2001, e teve como meta a constituição de 35 cooperativas para atender a 735 pequenos produtores rurais, desse montante foram criadas 6 cooperativas e atualmente 3 estão em funcionamento.

Palavras-chave: Políticas públicas. Cooperativismo. Tocantins.

¹ Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Tocantins, graduado em Administração. Professor da Universidade Estadual do Tocantins (Unitins), campus Dianópolis. josivaldoadm@yahoo.com.br

² Doutor em Administração pela Universidade Federal de Lavras (Ufla). Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia (Ufba). Graduado em Administração com Habilitação em Administração de Cooperativas pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins (UFT). airtoncardoso@yahoo.com.br

³ Doutor e mestre em História pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp). Graduado em História pela Universidade Federal de Ouro Preto (Ufop). Professor da Universidade Federal do Tocantins (UFT), campus de Araguaína. miguelim01@terra.com.br

STATE PUBLIC POLICIES FOR COOPERATIVES IN TOCANTINS: AN ANALYSIS OF SEAGRO'S ACTIONS FROM 1988 TO 2012

Abstract

This article's goal is to analyze the state public policies for the cooperativism in the State of Tocantins, established by the Secretary of Agriculture and Livestock, in the meantime between January 1st, 1989 and the approval of the state law of cooperativism in June 11th, 2012. The evaluation was performed by qualitative performance of state public policies of cooperativism based on the perception of the cooperative directors and public managers of Tocantins, using the criterion of Efficiency, Efficacy, Effectiveness and Impact. The method used was documentary and bibliographic investigation, and field study executed by historic study delimited in the States of Goiás and Tocantins. The research is classified as exploratory and descriptive and the tool used was a questionnaire with open questions, applied personally and by electronic communication. The main results of the investigation were: the "Milkmaid Basin Program" happened between 1998 and 2004, the goal was to constitute 25 cooperatives in 25 municipalities with 35 associates and to benefit 875 farmers, currently 1 cooperative coming from this politic is in operation and it counts with 20 cooperativists; and the Project of Creation of Cooperatives of Rural Credit that worked from 1999 to 2001, had as goal the constitution of 35 cooperatives and to serve 735 small farmers, 6 being constituted, currently 3 are working.

Keywords: Public politics. Cooperativism. Tocantins.

A emancipação do Norte de Goiás foi concretizada em 5 de outubro de 1988, com a aprovação na redação final da Constituição Federal do artigo 13 das disposições constitucionais e transitórias que preveem a criação do Estado do Tocantins. A bandeira pela causa separatista, entretanto, foi levantada desde 1765 e, por mais de dois séculos, o discurso libertário foi sustentado por meio de apresentação de projetos de lei e por mobilizações de lideranças políticas, que sonhavam com a independência dessa região que, antes da Constituição de 1988, era o norte goiano. São figuras importantes desse processo, cada um a seu tempo, Joaquim Theotônio Segurado – que hoje empresta seu nome a uma das mais importantes avenidas da cidade de Palmas, os deputados imperiais Visconde de Taunay e Carlos Gomes de Leitão, o coronel aviador Lysias Augusto Rodrigues – que dá nome ao aeroporto da capital tocantinense – e o fazendeiro Oscar Sardinha.

O discurso separatista, no entanto, ganhou mesmo força nas décadas de 50, 60, 70 e 80 do século passado, com o surgimento das lideranças de Feliciano Machado Braga, Oswaldo Ayres da Silva e, ainda, com a criação da Casa do Estudante do Norte Goiano – Cenog – em 1959. Em 1971 tomou posse na Câmara dos Deputados o deputado Federal José Wilson Siqueira Campos e, em 1980, ocorreu a fundação da Comissão de Estudos dos Problemas do Norte Goiano – Conorte. Efetivamente, a criação do Estado do Tocantins aconteceu com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e, com isso, o sistema de representação do cooperativismo, a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), também criou uma seção estadual local, separando-se da OCB goiana.

No caso do Tocantins, as mais importantes políticas públicas de cooperativismo foram instituídas por meio da Secretaria da Agricultura e Pecuária – Seagro. Delimitamos, como objeto de estudos, dois projetos, a saber: Projeto Constituição de Cooperativas de Crédito Rural e Programa Bacia Leiteira. O objetivo deste artigo é estudar tais políticas públicas praticadas pela Seagro/TO, em um período que se inicia com a criação do Estado, em 1988, até 11 junho de 2012, data da aprovação da lei estadual do

cooperativismo. Esta escolha foi motivada pela necessidade de se entender como o cooperativismo tocantinense foi percebido pelo governo estadual em seus primeiros anos de existência. A lei de 2012, por sua vez, é um marco no cooperativismo estadual e, a partir de sua vigência, o cooperativismo tocantinense deve experimentar um novo tempo. Este artigo está estruturado na seguinte ordem: a primeira parte aborda o cooperativismo e o processo de transição do cooperativismo de Goiás para o Estado do Tocantins, ao passo que a segunda seção apresenta as políticas públicas, fechando a parte conceitual para, posteriormente, expor a metodologia aplicada no trabalho, seguida dos resultados e das considerações finais.

Cooperativismo

O cooperativismo, como movimento, possui várias definições, porém com poucas variações. Segundo Lacombe (2004), cooperativismo é a doutrina que prega a solução de problemas sociais por indivíduos livres que se encarregariam da gestão da produção e participariam equitativamente dos bens produzidos em comum. A Constituição Federal de 1988, no artigo 5º, determina que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Além disso, no artigo 18 reza que “[...] a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento [...]”. Para a Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB (ORGANIZAÇÃO..., 2013), cooperativismo é um movimento, filosofia de vida e modelo socioeconômico capaz de unir desenvolvimento econômico e bem-estar social. Seus referenciais fundamentais são: participação democrática, solidariedade, independência e autonomia.

Nesse contexto, o cooperativismo, na condição de organização socioeconômica, não se sustenta sobre uma noção ou teoria social específica, mas sobre um conjunto de ideias e noções, tais como: mutualidade, união

de esforços, solidariedade, associação entre pessoas em função de objetivos comuns, e não exploração do homem pelo homem, justiça social, democracia e autogestão (SINDICATO..., 2009). Como variável administrativa, é possível afirmar que cooperativa é uma organização de direito privado, formada e dirigida por cooperativados que se reúnem com o objetivo de desenvolver uma atividade econômica de interesse comum dos associados (LACOMBE, 2004). Cooperativas “[...] são sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, não sujeitas à falência, constituídas para prestar serviços aos associados [...]” (BRASIL, 2014a). Nessa perspectiva, cooperativa é uma associação de pessoas que se unem, voluntariamente, para satisfazer aspirações e necessidades econômicas, sociais e culturais comuns, por meio de uma empresa de propriedade comum e democraticamente gerida (ALIANÇA..., 2014).

Pode-se afirmar que a trajetória do cooperativismo no Brasil conta com importantes marcos referenciais, perpassados por momentos que foram destaque em nossa História. Tais marcos encontram-se associados a períodos do Império e da República. No que diz respeito à chegada e consequente adaptação dessa forma de organização do trabalho em nosso país, observa-se que, segundo Singer (2002) e Cançado (2007), isso se deu por intermédio dos imigrantes europeus, nos primórdios do século 20. No seu início, no país, toma a forma de cooperativas de consumo, na cidade, e de cooperativas agropecuárias, no campo. Pinho (2004) argumenta que a história do cooperativismo formal, no Brasil, começa de fato no século 19, na cidade de Ouro Preto, com a fundação da Sociedade Cooperativa Econômica dos Funcionários Públicos de Ouro Preto, em 27 de outubro de 1889. Essa foi a primeira iniciativa de trabalhadores livres, após a extinção do escravismo, para criar uma espécie de banco sob a forma de sociedades anônimas semelhantes aos termos da carta de princípios de Rochdale.⁴

⁴ A cooperativa de Rochdale foi constituída na Inglaterra em 1884 e é considerada como a primeira cooperativa moderna formalizada, servindo de modelo para as cooperativas que surgiram depois (CANÇADO et al., 2012).

O primeiro reconhecimento público para o cooperativismo no Brasil, estabelecido por meio de lei, surgiu no século 19, consignado na Constituição Federal de 1891, que garantia aos trabalhadores o direito de se associarem em cooperativas e em sindicatos. O fomento público, entretanto, começou por volta de 1930. Nessa década, as cooperativas foram definidas como sociedades de pessoas, e não de capital, e houve a isenção de alguns impostos regulamentados pelo Decreto nº 22.239, do então presidente da República, Getúlio Vargas (BRASIL, 2006). Em 1951 foi criado o Banco Nacional de Crédito Cooperativo – BNCC – que oferecia financiamentos para todos os ramos de cooperativas. Nesse período o fomento ao cooperativismo brasileiro passava a ser acompanhado pelo controle governamental. Em 1964 surge a primeira política nacional de cooperativismo, por meio da intervenção estatal no setor que se deu com a criação do Estatuto da Terra, Lei nº 4.504, que concedia ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra – órgão ligado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), as funções de normatizar, registrar e fiscalizar o funcionamento das cooperativas e das associações rurais. Apenas os ramos de crédito e habitacional não estavam incluídos, pois eram controlados pelo Banco Central – BC – e pelo extinto Banco Nacional de Habitação – BNH – respectivamente. Em 1967 foi criado, pelo Decreto-lei nº 60.957, o Conselho Nacional de Cooperativismo – CNC (SINDICATO..., 2013).

Em 1970 foi constituída a Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB – e organizado um grupo de estudos para elaborar uma lei própria para o sistema cooperativista, composto por representantes do cooperativismo e do governo federal. Em 16 de dezembro de 1971 foi aprovada a Lei nº 5.764/71, que detalhava a classificação, a constituição e o funcionamento das sociedades cooperativas e determinava à OCB o papel de representação de todo o movimento. A lei do cooperativismo permitia a organização do setor, criando entidades estaduais ligadas à OCB e estimulava uma modernização. A intervenção governamental, porém, era mantida (PINHO, 2004). Em 23 de outubro de 1984, pela Lei nº 7.231, foi criada a Secretaria Nacional de

Cooperativismo – Senacoop – e, pelo Decreto nº 90.393, incorporou às atribuições do Incra as de autorizar o funcionamento das cooperativas, promover o cooperativismo, fiscalizar o setor e, inclusive, liquidar cooperativas. No mesmo ano foi criada a Frente Parlamentar do Cooperativismo – Frencoop – com o objetivo de reunir deputados e senadores para defender os interesses do movimento no Legislativo nacional (SINDICATO..., 2013).

O cooperativismo brasileiro conquistou sua independência e a promessa de apoio do Estado com a promulgação da nova Constituição Federal, em outubro de 1988, no mesmo contexto do nascimento do Estado do Tocantins. Apenas o ramo crédito continua sendo regulado pelo Estado, via Banco Central do Brasil (PINHO, 2004), por fazer parte do Sistema Financeiro Nacional. Evidentemente que, ao ser perpassado por momentos históricos e distintos ao longo da História brasileira e se estruturar pelas mais diversas regiões de nosso território, o cooperativismo precisou enfrentar diferentes questões, que são de origem política, econômica e cultural. Os princípios cooperativistas, erigidos como uma forma de ferramenta norteadora, serão então apresentados como forma de oferecer sustentação para a análise das políticas públicas de suporte ao cooperativismo na região a que nos propusemos estudar.

O cooperativismo é conduzido por princípios, que orientam a gestão dessas organizações. Esses princípios foram elaborados primeiramente pela Aliança Cooperativa Internacional, com base no legado da Cooperativa de Rochdale (CANÇADO et al., 2012). Atualmente são sete os princípios, conforme exposto a seguir:

1º – Adesão voluntária e livre – as cooperativas são organizações voluntárias, abertas a todas as pessoas aptas a utilizar os seus serviços e assumir as responsabilidades como membros, sem discriminações de sexo, sociais, raciais, políticas e religiosas.

2º – Gestão democrática – as cooperativas são organizações democráticas, controladas pelos seus membros, que participam ativamente na formulação das suas políticas e na tomada de decisões. Os homens e as mulheres,

eleitos como representantes dos demais membros, são responsáveis perante estes. Nas cooperativas de primeiro grau os membros têm igual direito de voto (um membro, um voto); as cooperativas de grau superior são também organizadas de maneira democrática.

3º – Participação econômica dos membros – os membros contribuem equitativamente para o capital das suas cooperativas e controlam-no democraticamente. Parte desse capital é, normalmente, propriedade comum da cooperativa. Os membros recebem, habitualmente, se houver, uma remuneração limitada ao capital integralizado, como condição de sua adesão. Os membros destinam os excedentes a uma ou mais das seguintes finalidades; – desenvolvimento das suas cooperativas, eventualmente através da criação de reservas, parte das quais, pelo menos será, indivisível; – benefícios aos membros na proporção das suas transações com a cooperativa; e – apoio a outras atividades aprovadas pelos membros.

4º – Autonomia e independência – as cooperativas são organizações autônomas, de ajuda mútua, controladas pelos seus membros. Se firmarem acordos com outras organizações, incluindo instituições públicas, ou recorrerem a capital externo, devem fazê-lo em condições que assegurem o controle democrático pelos seus membros e mantenham a autonomia da cooperativa.

5º – Educação, formação e informação – as cooperativas promovem a educação e a formação dos seus membros, dos representantes eleitos e dos trabalhadores, de forma que estes possam contribuir, eficazmente, para o desenvolvimento das suas cooperativas. Informam o público em geral, particularmente os jovens e os líderes de opinião, sobre a natureza e as vantagens da cooperação.

6º – Intercooperação – as cooperativas servem de forma mais eficaz aos seus membros e dão mais força ao movimento cooperativo, trabalhando em conjunto, através das estruturas locais, regionais, nacionais e internacionais.

7º – Interesse pela comunidade – as cooperativas trabalham para o desenvolvimento sustentado das suas comunidades através de políticas aprovadas pelos membros (CANÇADO et al., 2012, p. 4).

Tais discussões, fundamentadas em momentos históricos e definições conceituais, constituem-se em uma contextualização necessária ao entendimento da análise da chegada do cooperativismo no Estado do Tocantins, como também de duas de suas mais emblemáticas tentativas de execução de política pública sob orientação do cooperativismo. Nas seções seguintes será apresentado o histórico do cooperativismo no Estado de Goiás, passando pela transição para o Estado do Tocantins.

O Cooperativismo no Estado de Goiás

As primeiras iniciativas com propósitos cooperativistas no Estado de Goiás iniciaram-se na década de 40 do século 20 e suas origens estiveram ligadas ao processo de ocupação e expansão da fronteira agrícola, que, por sua vez, vincula-se à política de interiorização do país e de uma nova divisão regional do trabalho com o objetivo de reconstruir uma economia mais voltada para o mercado interno. Esse movimento caracteriza-se pelo alto grau de dependência dos governos federal e estadual. Neste sentido, veja-se a seguinte citação:

A Constituição do Estado de Goiás, de 1946, em seu artigo 36, estabelecia imunidade tributária para todas as cooperativas. Esta se caracteriza na primeira forma de incentivo do cooperativismo no Estado de Goiás. O fomento das atividades cooperativas, por longo tempo, esteve situado na Secretaria de Agricultura do Estado, através do seu Departamento de Assistência ao Cooperativismo (SINDICATO..., 2009, p. 18).

Essa Secretaria desenvolveu alguns trabalhos de educação cooperativista que resultaram nas primeiras cooperativas goianas. Muitas delas nasceram de iniciativas políticas e fortemente atreladas ao Estado (SINDICATO..., 2009). Nesse sentido, pode-se afirmar que as primeiras experiências cooperativas formais em Goiás aconteceram a partir de 1949 e foram incentivadas pelo governo, que desenvolveu um projeto com objetivo de

trazer imigrantes para o Estado, não somente com a intenção de ampliar o povoamento, mas também de incrementar novas técnicas de produção agrícola na região. Nesse contexto, as três primeiras cooperativas em território goiano foram constituídas por imigrantes italianos e poloneses, porém estas organizações tiveram vida curta.

Nas décadas de 50 e 60 foram constituídas várias cooperativas de crédito rural e dos ramos de consumo e agropecuário. Na década de 70 houve nova fase de estruturação do movimento no Estado, quando as cooperativas agrícolas ressurgiram com um novo projeto econômico de organizar a produção de grãos nas terras férteis, principalmente do sul e sudoeste de Goiás, ao passo que, nas demais regiões do Estado, o cooperativismo ligado às atividades agropecuárias não se sustentaram com a mesma força (SINDICATO..., 2009). É possível perceber que, ainda no início das atividades cooperativistas na região, elas eram fortemente dependentes da ação do Estado. Também que a fragilidade em muitos ramos, confirmada atualmente, já estava presente nas suas primeiras atividades, refletindo tendência que se confirmaria décadas mais tarde, a saber, a agricultura extensiva baseada na monocultura.

O pensamento empresarial-cooperativista nasceu nesse período. O ramo que melhor soube utilizar essa relação, graças à especificidade do seu produto, foi o agropecuário. Vale lembrar que é nesse período, ainda estreitamente ligado ao setor rural, que nascem as cooperativas de eletrificação rural. Infelizmente os demais segmentos do cooperativismo ligados ao consumo, ao crédito e ao ensino, principalmente, não obtiveram as mesmas condições de desenvolvimento (SINDICATO..., 2009, p. 19-20).

Na região norte de Goiás – futuro Estado do Tocantins – existiam várias cooperativas que tiveram suas atividades iniciadas a partir das décadas de 50, 60 e 80. Essas cooperativas estavam localizadas nas cidades de Alvorada, Araguaçu, Araguatins, Araguacema, Arraias, Araguaína, Augustinópolis, Babaçulândia, Cristalândia, Colinas, Dianópolis, Formoso do Araguaia, Gua-

raí, Miracema, Natividade, Paraíso, Paranã, Porto Nacional, Tocantinópolis e Xambioá (JUNTA..., 2013). Nesses registros, no entanto, não é possível verificar sua longevidade e produtividade.

O Cooperativismo no Estado do Tocantins

Segundo informações prestadas pelo SESCOOP-GO, no período que vai de 1º de janeiro a 1º de setembro de 1989, as cooperativas que funcionavam nos municípios que passaram a pertencer ao recém-criado Estado do Tocantins ficaram vinculadas à OCB do Estado de Goiás, mas em processo de transição. No mês de setembro de 1989 foi criada a Organização das Cooperativas Brasileiras no Estado do Tocantins – OCB-TO – desvinculada do sistema cooperativista goiano. Ainda naquele mesmo ano, no mês de julho, com a criação da Secretaria da Agricultura, foi instituída a Coordenadoria de Associativismo e Cooperativismo, órgão que tinha como objetivo o de cadastrar, dar apoio técnico na organização e constituição das associações e cooperativas por meio de reuniões e palestras, visitas técnicas, seminários e cursos. Esse departamento manteve-se vinculado à estrutura organizacional da referida pasta até 1º de janeiro de 2011, quando foi transformado na Diretoria de Fomento e Fortalecimento ao Cooperativismo e do Associativismo Rural. Em 5 de agosto de 2013, por meio de uma reforma administrativa, retornou à condição de Coordenadoria (SECRETARIA..., 2013).

Como marco inicial do movimento cooperativista no Estado do Tocantins, pode-se mencionar a realização do 1º Seminário Tocantinense de Cooperativismo, no ano de 1989, na cidade de Miracema do Tocantins, capital provisória do Estado. Na mesma data foi constituída a Organização das Cooperativas Brasileiras no Estado do Tocantins – OCB-TO – com sede em Paraíso do Tocantins (SINDICATO..., 2013). Conforme dados fornecidos pelo SESCOOP-TO/OCB, cinco cooperativas participaram da fundação da OCB-TO: Cooperativa Agropecuária Tocantinense – Coopernorte, Cooperativa Mista Rural do Vale do Javaés – Cooperjava; Cooperativa Agropecuária Vale

do Tocantins Araguaia Ltda. – Covale; Cooperativa Agropecuária Fronteira da Amazônia Ltda. – Coopeg, e Cooperativa Mista Agropecuária do Bico do Papagaio Ltda. – Combipa. No final da primeira metade da década de 90, 1994, a OCB-TO transferiu sua sede para Palmas, e teve homologado, pelo Ministério do Trabalho e Emprego, seu processo como entidade sindical. A organização tem por objetivo prestar serviços de interesse das cooperativas registradas, além de exercer a coordenação, organização e a representação sindical desta categoria econômica no Tocantins (SINDICATO..., 2013).

Aproximamo-nos, nesse ponto, da necessidade de também relacionar essa trajetória de aproximação do cooperativismo com o Estado do Tocantins com as chamadas políticas públicas. Levando em conta que a criação deste Estado é resultado de macropolítica federal e dada sua recente história enquanto organismo jurídico administrativo, consideramos que as políticas públicas exercem papel de extrema relevância no exercício de oferta de suporte às mais diversas ações da sociedade civil tocantinense. Por isso passamos, a partir deste ponto, a demonstrar os debates em torno das definições acerca daquilo que se entende como políticas públicas.

Políticas Públicas

Para Rodrigues (2010), a política é entendida como uma forma de atividade ou de práxis humana e tem sua origem na palavra grega *polis*, que significa tudo que diz respeito às coisas da cidade.

Políticas públicas é o processo pelo qual os diversos grupos que compõem a sociedade, cujos interesses, valores e objetivos são divergentes e tomam decisões coletivas, que condicionam o conjunto de decisões da sociedade. Quando as decisões coletivas são tomadas elas se convertem em algo a ser compartilhado, isto é, em uma política comum (RODRIGUES, 2010, p. 13).

Teixeira (2002), na mesma direção, afirma que as políticas públicas são um processo dinâmico, com negociações, pressões, mobilizações, alianças ou coalizões de interesses, fatores que compreendem a formação de uma agenda que pode refletir ou não os interesses dos setores majoritários da população, a depender do grau de mobilização da sociedade civil para se fazer ouvir e do grau de institucionalização de mecanismos que viabilizem sua participação. Secchi (2013) explica a distinção entre conceitos de políticas públicas para políticas governamentais. Ao passo que a primeira está diretamente relacionada aos problemas públicos, aos atores tomadores de decisões envolvidos no processo, que poderão ser estatais ou privados, a segunda é elaborada exclusivamente pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Ainda para esse mesmo autor, a definição de política pública relaciona-se a uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, a uma orientação, atividade ou passividade de alguém e possui dois elementos fundamentais: intencionalidade e resposta a um problema público. Nessa perspectiva, aponta que a razão para o estabelecimento de uma política pública é a resolução de um problema coletivamente relevante.

Uma das definições para políticas públicas pode ser encontrada em um dos componentes do chamado Sistema S, segundo o qual os atores diretamente envolvidos nas políticas públicas são os grupos que integram o sistema político, representando reivindicações ou executando ações, que serão transformadas em políticas públicas (SERVIÇO..., 2008). Para Saraiya e Ferrarezi (2006), políticas públicas são um fluxo de decisões públicas orientadas para manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar determinada realidade, influenciadas pelos valores e visão dos indivíduos que participam do processo decisório. Souza (2006), por seu turno, sustenta que a política pública implica a busca de sintetizar teorias construídas no campo da Sociologia, da Ciência Política e da Economia, que repercutem nas sociedades porque precisam explicar as inter-relações entre Estado e a política.

Na mesma esteira, Teixeira (2002) explica que as políticas públicas traduzem no seu processo de elaboração e instituição seus resultados em formas de exercício do poder público e envolve a distribuição e redistribuição. Todas as definições convergem para um ponto comum com o objetivo de proporcionar melhores condições sociais àqueles indivíduos ou grupos que a elas estão vinculados. Subentende-se que uma das variáveis para o sucesso das chamadas políticas públicas parte do pressuposto de que haverá em sua origem um profundo conhecimento do cenário social a partir da qual será formulada e para a qual pretende propor intervenção. Consideramos que todas as ações do poder público devem ser avaliadas periodicamente a fim de se verificar sua eficácia. Quais as condicionantes consideradas para tal processo de avaliação?

Avaliação de Políticas Públicas

Para Lacombe (2004), avaliar significa julgar, dar opinião a respeito do mérito de alguma coisa. Nessa perspectiva, avaliação é uma operação na qual é julgado o valor de uma iniciativa organizacional, a partir de um quadro referencial ou padrão comparativo previamente definido (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008). Nesse aspecto, Rodrigues (2010) afirma que a avaliação das políticas públicas ou programas concentra-se nos efeitos gerados, oferecendo, assim, subsídios que possibilitem se perceber em que medida as metas foram de fato atingidas, ou não, e de orientar as tomadas de decisão sobre o futuro dessas ações. A avaliação consiste, portanto, numa análise posterior aos efeitos produzidos pelas políticas públicas. Segundo Secchi (2013), avaliação é a fase do ciclo em que o processo de instituição e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de se conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema público. A avaliação de políticas públicas constitui-se em um tipo de estudos de cunho prático com forte implicação de caráter prescritivo e normativo (ARRETCHE, 1998).

Avaliação, portanto, é um elemento crucial para as políticas públicas. O fato de ser apresentada como última etapa não significa que seja uma ferramenta para ser utilizada apenas quando o tempo de atuação de determinada política pública acaba. A avaliação deve ser feita durante todos os momentos do ciclo de políticas públicas, o que pode contribuir para o sucesso da ação governamental e a maximização dos resultados obtidos com os recursos destinados. A avaliação também é uma fonte de aprendizado, que permite ao gestor perceber quais ações tendem a produzir melhores resultados (SERVIÇO..., 2008). Na concepção de Secchi (2013), a análise de políticas públicas é atividade e método de pesquisa preocupados em criar conhecimentos sobre o processo de políticas públicas e podem ter objetivo descritivo ou explicativo. O primeiro acontece quando se busca mostrar as características processuais de um fenômeno, desmascarando como ele se desenvolve em sua complexidade. O segundo, quando se procura entender as relações causais entre fenômenos de políticas públicas, de modo a descobrir por que as coisas acontecem.

Nesse sentido, Arretche (1998) afirma que a análise de uma dada política pública pode atribuir a um determinado desenho institucional alguns resultados prováveis e, além disso, que somente a avaliação dessa política poderá atribuir uma relação de causalidade entre um programa *x* e um resultado *y*. Secchi (2013) afirma que os principais critérios de avaliação de políticas públicas são: a) economicidade: refere-se ao nível de utilização dos recursos – *inputs*; b) produtividade: constitui-se em uma saída de um processo produtivo – *outputs*; c) eficiência administrativa: trata do segmento de prescrições do nível de conformação da execução a métodos preestabelecidos; d) eficácia: corresponde ao nível de alcance de metas ou objetivos preestabelecidos; e) equidade: trata da homogeneidade de distribuição de benefícios ou punições entre os destinatários de uma política pública. Posto isso, na seção seguinte será apresentada a metodologia deste trabalho.

Metodologia

Este trabalho, de caráter descritivo e exploratório, está inscrito no paradigma interpretativo. Dessa forma, ontologicamente entende-se que a sociedade é uma construção dos seus membros e a realidade social é formada por ocasiões de interação realizadas pelos atores envolvidos, uma vez que eles são capazes de interpretação e de ações significativas (JONES, 1993; ALENCAR, 2007). Epistemologicamente, o conhecimento da interpretação e do significado da ação somente é possível quando se adquire conhecimento sobre os significados que sustentam as ações, compreendendo-se as teorias dos atores via evidências qualitativas. Assim, não se busca leis *universais* (JONES, 1993; ALENCAR, 2007).

Partindo do já posto, a metodologia escolhida é essencialmente qualitativa, realizada por meio de pesquisa documental e bibliográfica e aplicação de questionários. Inicialmente foram realizadas visitas a órgãos públicos e ao SESCOOP-TO/OCB, de forma a identificar pessoas que tivessem participado da elaboração e condução dessas políticas públicas, bem como as que apenas acompanharam seus desdobramentos. Cabe destacar que o período de aplicação dos questionários ocorreu entre os meses de setembro e dezembro de 2014, na capital do Estado do Tocantins, Palmas. As instituições, o número de entrevistados e a natureza dos questionamentos serão expostos a seguir.

Foram aplicados questionários a gestores públicos da Seagro/TO, que, por sua vez, optaram por responder em conjunto, representando os gestores públicos. Foram aplicados também a uma dirigente do sistema cooperativista – que representa o movimento cooperativista – e a dirigentes cooperativistas dos ramos agropecuário e de crédito, que são o objeto das políticas públicas. Na Seagro foram entrevistados quatro gestores que responderam a dois questionários, distintos um do outro. O primeiro deles continha solicitações de informações acerca do Programa Bacia Leiteira, ao passo que o segundo solicitava informações sobre o Projeto de Criação de Cooperativas de Crédito. Para o primeiro grupo a aplicação dos questionários,

semiestruturados com questões abertas, foi realizada diretamente pelo pesquisador na sede da instituição. Do grupo denominado atores do segmento cooperativista foram selecionados três representantes, dois deles dirigentes de cooperativas remanescentes do Programa Bacia Leiteira e do Projeto de Criação de Cooperativas de Crédito, Coopag e Sicoob respectivamente, e o último vinculado ao sistema OCB. Para esse segundo grupo a aplicação do questionário foi realizada via comunicação eletrônica.

A escolha desses respondentes deu-se pelo papel privilegiado que tiveram no ciclo de condução dessas políticas públicas estaduais de cooperativismo, de forma que os resultados desta pesquisa possam apresentar um bom panorama dos resultados desse conjunto de ações. Somadas a essas ações, foram realizadas consultas a documentos de diversas tipologias, entre os meses de setembro e dezembro de 2014, agrupados da seguinte maneira: 1) Atas de reuniões do Sescoop-TO/OCB; 2) Projetos e Relatórios da Seagro; 3) Decretos e Leis nos arquivos do Diário Oficial do Estado do Tocantins; 4) Resultados de Eleições no Tribunal Regional Eleitoral de Goiás – TRE/GO, e 5) Boletins de Votação no Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins – TRE/TO. Estes documentos serão apresentados no tópico a seguir, mencionados em momentos nos quais seus conteúdos ofereçam informações relevantes para os objetivos de nossos questionamentos, considerando que são resultado de pesquisa e elementos de sustentação das análises previamente propostas.

Cumprе ressaltar que o trato com documentos, os chamados registros históricos, tem sido objeto de debates permanentes no campo da História, mais especificamente em seu campo conhecido como Historiografia. Recorreremos, neste ponto, às reflexões de dois profissionais da área de História, Ronaldo Vainfas e Ciro Flamarion Cardoso (1997), na medida em que tratam de metodologias relacionadas à análise de textos históricos e às ressalvas quanto à interpretação de seus conteúdos. Segundo os autores:

O pressuposto essencial das metodologias propostas para a análise de textos em pesquisa histórica é o de que um documento é sempre portador de um discurso que, assim considerado, não pode ser visto como algo

transparente. Ao debruçar-se sobre um documento, o historiador deve sempre atentar, portanto, para o modo através do qual se apresenta o conteúdo histórico que pretende examinar, quer se trate de uma simples informação, quer se trate de ideias (VAINFAS; CARDOSO, 1997, p. 377).

Ao mencionarmos os resultados de nossa seleção de documentos, consideramos o contexto de sua escrita, as relações hierárquicas administrativas que os geraram, bem como sua análise a partir do referencial teórico a que nos propusemos seguir. Sendo assim, podemos afirmar que neste trabalho as duas políticas públicas – Projeto de criação de Cooperativas de Crédito e Programa Bacia Leiteira – foram analisadas por meio de quatro critérios: *eficiência*, *efetividade*, *eficácia* e *Impacto*, que são descritos no Quadro 1.

Quadro 1 – Indicadores de análise para as políticas públicas

Critérios	Descrição
Eficiência	Relação entre esforço empregado na instituição da política e os resultados alcançados.
Efetividade	Relação entre execução de uma política e o sucesso ou fracasso no que tange à mudança das condições sociais da população beneficiária.
Eficácia	Performance da política no que diz respeito ao alcance dos objetivos.
Impacto	Resultados alcançados pela política em relação à modificação da situação-problema que a originou.

Fonte: Elaboração própria, a partir de CASTRO (2013), ARRETCHE (1998), ARAGÃO (1997) e CUNHA (2006).

Resultados

Partindo das questões já apresentadas, procurou-se averiguar os resultados alcançados pelas políticas públicas estaduais para o cooperativismo no Estado do Tocantins, executadas no período entre 1º de janeiro de 1989 e 11 de junho de 2012. Em janeiro de 1989 foi publicada a Medida Provisória nº 5, que torna pública a criação do Conselho Consultivo da Política para Agricultura – Copag –, órgão consultivo vinculado à Secretaria de Estado da Economia, que, na composição de seus membros, prevê um representante

da organização das Cooperativas do Estado do Tocantins (TOCANTINS, 1989d). No dia 12 de abril de 1989 o governador José Wilson Siqueira Campos, por meio do Decreto 567/89, criou o Departamento de Associativismo e Cooperativismo, órgão de assessoramento vinculado à Secretaria de Estado da Economia. Neste mesmo ato foi acrescido o título para o ocupante do cargo para diretor do Departamento de Associativismo e Cooperativismo como também foram regulamentadas as competências, atribuições e finalidades do cargo.

Em 25 de julho de 1989, por meio da Lei nº 63/89, publicada no Diário Oficial de 2 de outubro, foi criada a Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento – SEA – quando, então, o Departamento de Associativismo e Cooperativismo passou a pertencer a esta nova pasta. Em 2012 foi aprovada, pela Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins, a Lei estadual nº 2.594, de 11 de junho, que instituiu a Política Estadual de Apoio ao Cooperativismo – Peac. A Lei 2.594, de 11 de junho de 2012, apresentou, como novidades, a criação do Fundo de Apoio ao Cooperativismo – Facoop-TO – com a gestão, o funcionamento e a operacionalização sob a competência da Secretaria da Agricultura, da Pecuária e do Desenvolvimento Agrário, como também do Conselho Estadual do Cooperativismo – Cecoop – órgão colegiado, consultivo, normativo e deliberativo (TOCANTINS, 2012).

Segundo informações fornecidas pelo Sistema Sescoop/OCB-TO, o processo de transição do cooperativismo de Goiás para o Estado do Tocantins ocorreu entre 1º de janeiro de 1989, data da criação do Estado, e 1º de setembro de 1989, quando foi realizado, em Miracema do Tocantins, o 1º Seminário Tocantinense de Cooperativismo e criação da **OCB-TO**. Logo após a instalação no novo Estado, a Junta Comercial do Estado de Goiás – Juceg – encaminhou para a Junta Comercial do Estado do Tocantins – Jucetins – a documentação de todas as cooperativas que estavam registradas nos municípios do norte goiano e que a partir da divisão passaram a pertencer ao Estado do Tocantins.[...] “As cooperativas oriundas de Goiás eram um

total de 37, independente da situação de registro ativo ou inativo, sendo 32 do ramo agropecuário, 3 de consumo, 1 de mineração e 1 de eletrificação [...]” (SINDICATO..., 2014).

A seguir serão apresentados os resultados da avaliação das duas políticas públicas da Seagro, o Programa Bacia Leiteira e o Projeto de Criação de Cooperativas de Crédito Rural.

O Programa Bacia Leiteira

Em 1998 o governo do Estado do Tocantins, por meio da Seagro, em parceria com o Instituto de Desenvolvimento Rural do Estado do Tocantins – Ruraltins – e a Secretaria do Trabalho e Ação Social – Setas – instituíram o Programa Bacia Leiteira, com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS (SECRETARIA..., 2014). Sobre como se deu o processo de discussão para efetivação do Programa Bacia Leiteira no governo do Estado do Tocantins, por intermédio da Seagro, o dirigente do SESCOOP-TO/OCB emitiu a seguinte opinião:

O programa nasceu em gabinete sob a responsabilidade do Ruraltins e Seagro. A participação da OCB/SESCOOP-TO se deu posterior à elaboração, contratação e implementação. Até porque a modalidade escolhida foi associação e não cooperativa, salvo engano 24 no total. Dessas associações, muitas constituíram cooperativas, mas não vingaram, pois não mudaram a forma de trabalhar. Esqueceram de uma parte importante no projeto custeio e gestão (SINDICATO..., 2014).

Os gestores entrevistados da Secretaria da Agricultura assim se manifestaram:

Foram realizadas reuniões para elaboração do projeto entre a Seagro, Ruraltins e Setas – Secretaria do Trabalho e Ação Social para a captação dos recursos junto ao Ministério da Assistência Social. Depois de elaborado o projeto foi levado ao conhecimento das unidades locais e regionais do

Ruraltins, para nivelamento das informações sobre o projeto, bem como o conhecimento sobre a forma de retorno dos recursos por parte dos produtores (SECRETARIA..., 2014).

O Programa Bacia Leiteira foi estabelecido no início no segundo semestre de 1998 (SECRETARIA..., 2014).

Foram selecionados 35 pequenos produtores de leite ou que tinham aptidão para ela. Receberam uma estrutura física para industrialização do leite, foi criada uma pequena associação e para comercialização dos produtos, foi criada uma cooperativa. Também receberam um caminhão pequeno, 2 tratores. Cada produtor recebeu 3 novilhas com raça leiteira (COOPERATIVA DOS PRODUTORES..., 2014).

[Foram implantadas] 25 unidades em 25 municípios, 4 matrizes por produtor, 2 tratores com equipamentos de grade carreta e asiladeira, 1 laticínio com capacidade de processamento de 200 litros de leite por dia, 4 botijões de sêmen por unidade, 100 doses de sêmen por botijão, total de beneficiados diretamente 875 (SECRETARIA..., 2014).

Esse programa acabou há 10 anos. A única cooperativa sobrevivente é a Coopag, Cooperativa dos Produtores Agropecuários de Guaraí, que atualmente conta com 20 cooperados ativos. Mas não tem apoio nenhum do Programa Bacia Leiteira (SINDICATO..., 2014).

Segundo a Seagro, “[...] o programa foi extinto e somente a Coopag, Cooperativa dos Produtores Agropecuários de Guaraí, está em funcionamento [...]” (SECRETARIA..., 2014). Um dos critérios para a análise da política pública adotado neste trabalho foi a *eficiência*. Segundo esse critério, é importante destacar que, na visão da Seagro (SECRETARIA..., 2014), “[...] Os recursos foram devidamente aplicados tendo sobra de saldo utilizado na aquisição e implantação das unidades. Também foram utilizados recursos do FAT [Fundo de Amparo ao Trabalhador] e Setas na capacitação [...]”. A *eficácia* é outro dos critérios utilizados nesta pesquisa e, pautado nele, os questionários buscaram identificar se as metas estabelecidas no programa foram alcançadas no prazo previsto. Segundo a Seagro (SECRETARIA...,

2014), “[...] Em termos de implantação, sim. Mas por vários motivos tais como: falta de espírito cooperativista, tradição na bovinocultura de leite e ingerências de lideranças políticas inviabilizaram o alcance das metas [...]”.

Sobre a *efetividade* no processo de execução do programa, os gestores da Seagro que responderam ao questionário relatam que “[...] Não houve um monitoramento sistemático das atividades e, portanto, os resultados não foram atingidos [...]” (SECRETARIA..., 2014). Em relação ao *impacto* do referido programa, o dirigente da cooperativa agropecuária relata que: “O projeto foi mal acompanhado após sua implantação, sem orientações técnicas, operacionais e comerciais para a área da produção e comercialização dos produtos. Desinteresse da maioria dos cooperados e desistência do projeto” (COOPERATIVA DOS PRODUTORES..., 2014). Complementando a informação, os gestores da Seagro que responderam ao questionário declararam que “[...] à exceção da unidade de Guará [Coopag] as demais não atingiram os objetivos [...]” (SECRETARIA..., 2014).

Sobre quais os principais *resultados* do Programa Bacia Leiteira, o dirigente da cooperativa agropecuária identifica que “[...] Dentre os resultados do Programa estão o fortalecimento da agricultura familiar e valorização no preço do produto [leite]. Reprodução do gado, ampliando a genética leiteira [...]” (COOPERATIVA DOS PRODUTORES..., 2014). Pode-se então notar que a política pública denominada Programa Bacia Leiteira não conseguiu atingir relevantes resultados em relação ao fomento do cooperativismo no Estado do Tocantins, porém cabe ressaltar que a discussão aqui empreendida não busca encontrar eventuais *culpados*, nem atribuir responsabilidades. A questão posta é a análise da política em relação a sua elaboração, execução, avaliação e impacto, usando, para tanto, os critérios apresentados.

Analisando esses resultados à luz dos princípios cooperativistas, pode-se inferir que ações realizadas dessa forma interferem diretamente no princípio da *autonomia* e da *independência*, pelo menos em um primeiro momento. O investimento público na cooperativa pode, se não for bem gerenciado, causar dependência da cooperativa em relação ao Estado, le-

vando os cooperados a ficarem *aguardando* a próxima injeção de recursos na entidade. Em relação ao princípio da *participação econômica dos membros*, pode também haver a *falsa* impressão de viabilidade econômica, criada pelos investimentos públicos. Nota-se que em nenhum momento o público beneficiário participou na elaboração do Programa, o que pode causar desinteresse, conforme mencionado nos questionários. Por outro lado, entende-se que esse programa é oriundo de uma estrutura estadual em constituição, em um Estado recém-criado, podendo-se afirmar que foi uma das políticas pioneiras do Estado.

Outra variável a ser considerada é o momento. O fim da década de 80 e o início da década de 90 do século passado marcaram exatamente o meio das chamadas *décadas perdidas*, período em que a economia brasileira enfrentava sérios problemas com a inflação, baixo crescimento e desemprego, os quais começaram a ser controlados na metade da década de 90. Assim, avalia-se que essa política pública estadual não conseguiu atender aos critérios apresentados. Apesar disso, a sobrevivência da Coopag mostra que o programa, mesmo não atingindo seus objetivos de forma plena, conseguiu alguns resultados.

O Projeto de Criação de Cooperativas de Crédito Rural

O Projeto de Criação de Cooperativas de Crédito Rural, lançado em 1999, foi elaborado com o envolvimento de diversas parcerias e, segundo informações do Sescoop-TO/OCB (SINDICATO..., 2014), “O projeto foi elaborado pelo Governo com a coordenação e participação da Sefaz [Secretaria da Fazenda] e Seagro. O Sescoop-TO/OCB participou da fase de sensibilização, orientação, por meio de palestras, visitas, articulação no Bacen [Banco Central], o projeto era fechado, não tivemos espaço para mudar nada”.

Após várias reuniões com os parceiros da Secretaria da Agricultura (Secretaria do Tesouro, Prodivino, Prefeituras, Sindicatos e OCB-TO) constatou-se que apenas 23% dos municípios possuíam agências bancárias, devido a esse fato era muito difícil chegar os financiamentos para os pequenos e médios produtores. Notou-se que a alternativa mais viável seria apoiar a constituição de cooperativas de crédito rural. Em abril de 1999 formatou-se o projeto para a constituição de 35 cooperativas. O Estado apoiaria com os recursos para a formação do capital, realizaria palestras de orientação e organização e toda a documentação necessária que o Banco Central exigia, nossa missão era deixar as cooperativas prontas para o atendimento aos cooperados (SECRETARIA..., 2014).

A constituição dessas cooperativas era percebida como uma necessidade pelo governo, em um Estado recém-criado com carência de serviços bancários, conforme os depoimentos a seguir.

Os produtores foram muito motivados, pois toda a necessidade deles no que se relacionava com uma agência bancária que eles teriam mais próximo desde o pagamento de água, energia e um financiamento que eles teriam em seu município fazendo o recurso financeiro ficar ali gerando divisas e empregos e facilidades, isso fez com que algumas cooperativas tivessem mais de 270 cooperados [...].

O projeto de criação das cooperativas de crédito teria alavancado o desenvolvimento para as regiões, pois sabe-se que os municípios que não têm agência bancária grande parte dos recursos ficam nas cidades que possuem bancos (SECRETARIA..., 2014).

O projeto previa a criação de cooperativas de crédito rural distribuídas por todo o território tocantinense. A Seagro (SECRETARIA..., 2014) alega que o projeto previa 35 cooperativas, mas que, posteriormente, com a mudança das regras para cooperativas de crédito pelo Banco Central, esse número foi reduzido para 9. No decorrer do Projeto o número passou por nova redução, ficando apenas em 6 cooperativas. “[...] Das 35 previstas foram constituídas 9 cooperativas: Araguaatins, Araguaína, Dois Irmãos, Dianópolis,

Guarai, Miranorte, Palmas, Paranã e Porto Nacional [...]” (SECRETARIA..., 2014). Segundo a OCB/TO (SINDICATO..., 2014), “[...] Consta em nossos relatórios: 6 Cooperativas de Crédito em Araguatins, Araguaína, Miranorte, Palmas, Dianópolis e Paranã, essa última nem chegou a funcionar (foi solicitada dissolução ao Bacen) [...]”.

Das cooperativas criadas, três estão, de certa forma, em atividade. Cabe ressaltar que nos últimos anos as cooperativas de crédito no Tocantins passaram por intensos processos de fusão/incorporação, conforme relatam Cançado, Souza e Pereira (2014). Dessas, 3 cooperativas foram incorporadas e apenas uma está em atividade. Esta cooperativa, inclusive, incorporou uma outra oriunda do mesmo Projeto.

[Cooperativas de crédito atualmente são] 2 com sede no Tocantins e *Postos de Atendimento Cooperativo* (PACs) da Unicred Sicoob Credipar, com sede em Paraíso do Tocantins, constituída em março de 1991. Incorporou em 2012 a Engecred, cooperativa constituída pelos engenheiros civis (sede e 9 PACs). Sicredi União Cerrado sede em Dianópolis (oriunda do projeto do Governo). Incorporou a Cooperativa de Araguatins (oriunda do projeto do Governo), e a Cooperativa dos Servidores Públicos (sede e 3 PACs no Tocantins e um na Bahia). Unicred Sicoob – Paes em Palmas, Gurupi e Araguaína. [...] Em relação ao número de cooperativas constituídas foi revisto no decorrer do processo imaginava-se um número muito maior. Depois fecharam em 6. Em relação ao prazo teve adiantamento de uns 2 anos [...] (SINDICATO..., 2014).

Sobre a quantidade de cooperativas que ainda estão em funcionamento, oriundas do Projeto, os gestores entrevistados da Seagro assim responderam: “[...] Atualmente do projeto temos uma em Dianópolis com quatro unidades de atendimento, essas estão localizadas nas cidades de: Luis Eduardo Magalhães, BA, Palmas, Pedro Afonso e Araguatins [...]” (SECRETARIA..., 2014). Com relação ao critério *eficiência*, acerca dos re-

cursos investidos no Projeto, é importante destacar que visavam a financiar a estruturação inicial da cooperativa, conforme respostas aos questionários, transcritas a seguir:

Não tenho a informação do valor total investido, o que posso esclarecer é que durante a execução do projeto era claro a disponibilidade de recursos para a mobilização, constituição, registro e parte para os cooperados integralizarem o capital, por meio de financiamento junto ao Prodivino (SINDICATO..., 2014).

Quando iniciamos o projeto os recursos seriam suficientes, mas no final do mês de maio [um mês depois do início do Projeto] quando o Banco Central lançou uma nova normativa mudando o valor do capital social para as cooperativas de crédito, passou de R\$ 3.000,00 para R\$ 5.000,00 o mínimo para constituir uma cooperativa. Como o Estado financiava através do Prodivino as cotas-partes que formavam o capital social foi necessário rever todo o projeto reduzindo de 35 para 9 Cooperativas (SECRETARIA..., 2014).

Os respondentes da Seagro alegam que conseguiram atingir a meta de 9 cooperativas, considerando a mudança de regras do Banco Central, “[...] Alcançamos no prazo previsto as metas estabelecidas, mas para 9 cooperativas e não para 35 previstas devido à normativa do Banco Central [...]” (SECRETARIA..., 2014). A exemplo do Programa Bacia Leiteira, essa política pública também enfrentou sérios problemas em sua execução, inclusive de entendimento por parte dos futuros cooperados. Com base no critério *efetividade*, o dirigente cooperativista do SESCOOP-TO/OCB entrevistado assim se manifestou:

Por ser um programa de governo, as comunidades imaginavam um programa paternalista, o que de certa forma dificultou o desenvolvimento do Projeto. Quando participávamos de algumas ações e apresentávamos o papel e funcionamento da Cooperativa de Crédito, as pessoas meio

que desanimavam. Muitas não queriam assumir as responsabilidades de cooperados. Imaginavam que seria mais uma forma de financiamento da atividade com recursos não reembolsáveis (SINDICATO..., 2014).

Com referência ao critério *eficácia*, os gestores da Seagro assim opinaram:

Os objetivos de apoiar e constituir cooperativas foram atingidos, mas após a implantação das mesmas foram surgindo as dificuldades como: bancos oficiais distantes para depósito desses recursos movimentados pelas cooperativas, fazendo com que algumas cooperativas não iniciassem as operações, falta de diretores com experiência e outras com a mesma dificuldade se uniram a outras e tornaram mais fortes: Miranorte se uniu à de Paraíso, que não fazia parte do projeto, mas tinha mais tempo de atividade (SECRETARIA..., 2014).

Em relação ao critério *impacto* dos resultados do Projeto, a sobrevivência da cooperativa hoje denominada Sicredi União Cerrado mostra que houve desdobramentos positivos. Esta cooperativa inclusive incorporou outra cooperativa sobrevivente, a de Araguatins.

Como fator positivo relaciono o fato da constituição das cooperativas e que das 6 constituídas de certa forma contribui para o que existe hoje no Tocantins. Será que se não tivesse acontecido esse Projeto existiria o Sicredi? Que hoje conta com mais de 4 mil cooperados? Presente em 4 municípios do Tocantins e um na Bahia? É muito mais fácil avaliar o existente do que julgar o imaginário (SINDICATO..., 2014).

Questionou-se a um dirigente de cooperativa de crédito se a instituição da qual faz parte integrou o Projeto e, ainda, como o gestor avalia esse Projeto. A resposta foi a seguinte:

Não, nossa cooperativa surgiu de uma necessidade nossa e foi criada por nós produtores rurais no ano de 1991. Nós não tivemos nenhum apoio do governo do Estado para abertura da nossa cooperativa. Esse projeto foi

um grande equívoco, pois cooperativismo não nasce de cima para baixo, é exatamente o contrário, ou seja, de baixo para cima, de uma demanda da comunidade que seja de produtores ou empresários, o governo doou R\$ 100.000,00 para cada projeto de cooperativa, eram 6 projetos, teve algumas que nem abriram as portas e outras que abriram, como Palmas e Miranorte, tiveram que fechar devido a problemas de gestão, existe processos no Banco Central e esses diretores e conselheiros respondem por gestão temerária junto ao BC. Foi ruim para o sistema de cooperativas do Estado, especialmente. O ramo crédito só não foi pior porque o Sicredi absorveu as 2 cooperativas que restaram, como Dianópolis e Araguatins, dessas só existe hoje o Sicredi Dianópolis [Sicredi União Cerrado]; isso demonstra que o projeto foi um grande equívoco. Na minha opinião, não diferente da maior parte dos líderes cooperativistas, não podemos misturar política partidária com o cooperativismo/associativismo (COOPERATIVA DE CRÉDITO..., 2014).

É importante notar que nesse projeto houve a interferência direta de uma instituição federal, ou seja, a mudança de regras do Banco Central em relação a cooperativas de crédito, que levou os gestores públicos a adaptarem o programa durante sua execução. Nesse caso, como na outra política analisada, os beneficiários não foram incluídos no processo de elaboração da política pública, ou seja, conforme relatou o gestor, a política foi imposta de cima para baixo, o que pode ter causado parte dos problemas descritos. A análise da *eficácia*, da *efetividade*, da *eficiência* e do *impacto* dessa política pública é, de certa forma, próxima à anterior. Cabe destacar, porém, que a cooperativa que *sobreviveu* ao final do Projeto incorporou outra *sobrevivente*, a cooperativa de Araguatins, e a cooperativa de Miracema foi incorporada pela Sicoob Credipar. Então, pode-se concluir que, das cooperativas de crédito criadas, a metade – 3 em 6 – conseguiu sobreviver.

A análise, em relação aos princípios cooperativistas, também é muito próxima da já realizada para a outra política pública. A injeção direta de recursos públicos pode afetar sobremaneira a percepção dos cooperados em relação à prática dos princípios cooperativistas, em especial à *autonomia*, à *independência* e à *participação econômica dos membros*. No caso desse projeto,

pode-se acrescentar o princípio da *adesão livre e voluntária*, pois os futuros cooperados podem querer ingressar na cooperativa unicamente pelo aporte de recursos públicos que, inclusive, podem financiar o capital social do cooperado. Finalizando a análise, parece que essa política pública, mesmo com os problemas e desdobramentos elencados, conseguiu melhores resultados que o Programa Bacia Leiteira.

Por outro lado, é importante deixar claro que as duas políticas públicas estaduais têm problemas em relação à elaboração justamente por *deixar de fora* o beneficiário neste importante momento, que é o de concepção da política. Essa escolha tem impactos significativos tanto na instituição quanto nos próprios resultados finais. Na instituição o beneficiário pode não se sentir comprometido por não ter participado da elaboração ou mesmo não entender de forma correta e efetiva a intenção da política, o que aconteceu, conforme os relatos. Partindo desses problemas pode-se inferir que os resultados ficam, de certa forma, comprometidos.

Sugere-se, então, que as próximas políticas públicas de cooperativismo para o Estado do Tocantins atentem para a participação efetiva dos futuros beneficiários quando de sua concepção, pois ainda que essa postura não garanta o efetivo *sucesso* da política, pelo menos pode aumentar suas chances. Constatamos ainda que houve a interferência direta das políticas federais nas ações que se praticava no Estado do Tocantins. Somada a essa interferência, destaque-se a ainda jovem, como o próprio Estado o é, cultura cooperativista que aqui se observa. Podemos concluir, então, que nossa proposta de análise da *eficácia*, da *efetividade*, da *eficiência* e do *impacto* obteve como resultado final a resposta de que tais variáveis aplicadas às políticas públicas direcionadas ao cooperativismo no Tocantins, ainda que em seu nascedouro, foram seriamente comprometidas por dois fatores. O primeiro deles foi a ausência da população a ser diretamente atendida no momento de formulação da proposta e o segundo a interferência da política econômica nacional nas ações de execução dos dois programas analisados.

Considerações Finais

Concluindo o artigo, retoma-se o objetivo, que foi o de analisar as políticas públicas estaduais para o cooperativismo no Tocantins, estabelecidas pela Secretaria da Agricultura e Pecuária, no período compreendido entre 1º de janeiro de 1989 até a aprovação da lei estadual do cooperativismo, em 11 de junho de 2012. Foram identificadas e selecionadas duas políticas públicas estaduais, o Programa Bacia Leiteira e o Projeto de Criação de Cooperativas de Crédito Rurais. O primeiro, lançado em 1998, e o segundo no ano posterior, ambos mostrando que a Seagro/TO, à época, apostava no cooperativismo como possibilidade para o desenvolvimento da agricultura no Estado. Importante ressaltar que a criação de cooperativas agropecuárias, atreladas a cooperativas de crédito rural, pode ser considerado um binômio de sucesso em outros Estados, como o Rio Grande do Sul e Minas Gerais, por exemplo. Dessa forma, o Estado recém-criado optou por uma *fórmula* que já havia funcionado em outros locais.

Na opinião dos autores deste trabalho, um dos motivos dos poucos resultados alcançados, principalmente no Programa Bacia Leiteira, foi a ausência de um trabalho de base, alicerçado nos princípios cooperativistas da *educação, formação e informação*. Ao contrário do que preconizam estes princípios, o público a ser atingido não participou da elaboração e, conseqüentemente, da condução e avaliação das políticas públicas. A cópia, intencional ou não, do binômio cooperativa de crédito rural e cooperativas agropecuárias desconsiderou características sociais típicas das populações às quais tais políticas públicas foram direcionadas. A não existência de uma tradição cooperativista na região estudada, como revelam os resultados, originou um cenário propício para a inviabilidade, ainda que parcial, para boa parte das ações propostas. Apesar disso, essas ações ainda conseguiram atingir alguns resultados que podem ser considerados importantes para o cooperativismo de crédito no Estado. Deixamos aqui a sugestão de que, para as próximas políticas públicas relacionadas ao cooperativismo no Estado, sejam considerados dois aspectos: a participação ativa do movimento coo-

perativista – cooperativas e Sescoop/TO/OCB – além de ações estruturantes junto aos futuros cooperados, pois são eles que constituem as cooperativas e, assim, podem ser os principais responsáveis pelo seu sucesso.

Referências

ALIANÇA COOPERATIVA INTERNACIONAL (ACI). *Co-operative*: identidade, valores e princípios. Disponível em: <<http://lica.coop/en/whats-co-op/co-operative-identity-values-principles>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

ALENCAR, E. *Pesquisa em turismo*. Lavras: Ufla; Faepe, 2007. 174p.

ALENCASTRE, J. M. P. *Anais da Província de Goiás*. Goiânia: Sudeco; Governo de Goiás; Ipiranga, 1979. 392p.

ARAGÃO, V. C. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. *Revista do Serviço Público*, v. 48, n. 3, p. 104-132, set./dez. 1997. Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/97-Aragão_CVescovide48\(3\).pdf](http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/97-Aragão_CVescovide48(3).pdf)>. Acesso em: 29 dez. 2014.

ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (Org.). *Avaliação de políticas sociais*: uma questão em debate. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1998. 155p.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal; Centro Gráfico, 2014a. 292p.

_____. *Decreto nº 75.320*, de 29 de janeiro de 1975. Dispõe sobre a criação do Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (Polocentro). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-75320-29-janeiro-1975-423871-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 29 dez. 2014b.

_____. *Lei nº 5764*, de 16 de dezembro de 1971. Dispõe sobre a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências: Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5764.htm>. Acesso em: 30 dez. 2014c.

_____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Evolução do cooperativismo no Brasil*: Denacoop em ação. Brasília: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Mapa, 2006. 124p.

BURKE, P. (Org.). *A escrita da história – novas perspectivas*. São Paulo: Ed. Universidade Estadual Paulista, 1992.

CANÇADO, A. C. *Autogestão em cooperativas populares: os desafios da prática*. Salvador: IES, 2007.

CANÇADO, A. C. et al. Movimento e princípios cooperativistas: evolução e reflexões para novos estudos. In: CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; SILVA JR., J. T. (Org.). *Gestão social: aspectos teóricos e aplicações*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2012. p. 249-258, 456p.

CANÇADO, A. C.; SOUZA, M. F. A.; PEREIRA, J. R. Cooperative principles, cooperative identity and competitiveness. In: KETILSON, L. H.; VILLETTAZ, M.-P. R. (Dir.). *Cooperatives' power to innovate: texts selected from the international call for papers*. Lévis: International Summit of Cooperatives, 2014. p. 341-353.

CARVALHO, L. *Testemunho da história de Vila boa (Goyaz) a Palmas (Tocantins)*. Palmas: Norte Sul, 2002, 112 p.

CASTRO, J. A. *Avaliação de políticas públicas*. Disponível em: <http://cdn.fec.tche.br/publicacoes/cota_base_zero/02.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2013.

CAVALCANTE, M. E. S. R. *O discurso autonomista do Tocantins*. Goiânia: UCG, 2003. 204p.

CONGRESSO NACIONAL. *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*. Brasília. 1988. Disponível em: <www2.camara.gov.br/publicações>. Acesso em: 2 maio 2014.

COOPERATIVA DOS PRODUTORES AGROPECUÁRIOS DE GUARAÍ (Co-opag). *Questionário respondido para esta pesquisa*. 2014.

COOPERATIVA DE CRÉDITO DE LIVRE ADMISSÃO DE PARAÍSO DO TOCANTINS E REGIÃO (Sicoob-Credipar). *Questionário respondido para esta pesquisa*. 2014.

CUNHA, C. G. S. da. *Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil*. Coordenação e Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul. 2006. Disponível em: <http://www.scp.rs.gov.br/upload/Avaliacao_de_Politicas_Publicas_e_Programas_Governamentais.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília: Ipea, vol. 1, n. 1, 286p., jun. 1989.

_____. *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2010. 270p.

JONES, P. *Studying society: sociological theories and research practices*. London: Colins Educational, 1993.

JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DO TOCANTINS (Jucetins). *Sistema Nacional de Registro de Empresas – Sinrem*. Palmas-TO, 2013.

JORNAL DA CULTURA GOIANA. *Edição Especial João D' Abreu*, ano VIII, n. 15, out. 2013.

LACOMBE, F. J. M. *Dicionário de administração*. São Paulo: Saraiva, 2004. 358p.

LEITÃO, J. C. M. *Tocantins eu também criei*. Brasília: JLC, 2000. 160p.

ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS (OCB). *Princípios: sete linhas que orientam o cooperativismo*. 2013. Disponível em: <<http://www.ocb.org.br/site/cooperativismo/principios.asp>>. Acesso em: 25 fev. 2015.

PINHO, D. B. *Cooperativismo no Brasil: da vertente pioneira à vertente solidária*. São Paulo: Saraiva, 2004. 357p.

PÓVOA, L. *A história didática do Tocantins*. Goiânia: Kelps, 1999. 130p.

RODRIGUES, M. M. A. *Políticas públicas*. São Paulo: Publifolha, 2010. 94p.

SANTOS, J. S. *O sonho de uma geração: movimento estudantil Goiás e Tocantins*. Goiânia: UCG, 2007. 76p.

SANTOS, J. S. A Cenog no discurso de seus integrantes. In: GIRALDIN, O. (Org.) *A transformação histórica do Tocantins*. Goiânia: UFG, Palmas: Unitins, 2002. p. 89-105. 446p.

SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). *Políticas públicas*. Brasília: Enap, 2006.

SECCHI, L. *Políticas públicas conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. 168p.

SECRETARIA DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO ESTADO DO TOCANTINS (Seagro-TO). *Diretoria de fomento e fortalecimento ao cooperativismo e do associativismo rural*. Palmas-TO: Seagro, 2013.

_____. *Questionário respondido para esta pesquisa*. 2014.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. Sebrae/MG. *Políticas públicas, conceitos e práticas*. Belo Horizonte: Sebrae-MG, 2008. 48p. (Série políticas públicas, vol. 7).

SEIXAS, W. O arrojo de Ary Valadão na agricultura. *Diário da Manhã*, 16 de jun. de 2014. Disponível em: <<http://www.dm.com.br:9000/cidades/centro-oeste/2014/06/o-arrojo-de-ary-valadao-na-agricultura.html>>. Acesso em: 30 dez. 2014.

SILVA, O. B. *A nova história do Tocantins*. Goiânia: Kelps, 2008. 129p.

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

SINDICATO E ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS NO ESTADO DO TOCANTINS (Sescoop-TO/OCB). *Questionário respondido para esta pesquisa*. 2014.

_____. *Sistema OCB/TO*. Disponível em: <<http://www.ocbto.coop.br>>. Acesso em: 25 out. 2013.

SINDICATO E ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS NO ESTADO DE GOIÁS (OCB-GO). *Cooperativismo passo a passo*. 8. ed., Goiânia: OCB-GO, 2009. 49 p.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós -1988. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

_____. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

TESCH, Walter. *Dicionário básico de cooperativismo*. Brasília: Sescoop, 2000. 286p.

TEIXEIRA, E. C. *O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade*. 2002. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2014.

TOCANTINS. Decreto nº 8, de 1º de janeiro de 1989. Aprova o regimento da Secretaria de Estado da Economia Seecon. *Diário Oficial do Estado do Tocantins*. Miracema – TO, nº 1, domingo, 1º jan. 1989a. p. 124- 130.

_____. Decreto lei nº 63/89, de 25 de julho de 1989. Art. 4º fica criada a Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento SEA. *Diário Oficial do Estado do Tocantins*. Miracema – TO, nº 20, ano 1, segunda-feira, 2 out. 1989b. p. 54.

_____. Decreto nº 567, de 12 de abr. de 1989. Cria o Departamento de Associativismo e Cooperativismo. *Diário Oficial do Estado do Tocantins*. Miracema – TO, nº 9, ano 1, quinta-feira, 13 abr. 1989c. p. 18.

TOCANTINS. Lei nº 5 de 23, de janeiro de 1989. Institui, no âmbito de órgãos estaduais, Conselho de Assessoramento Superior. *Diário Oficial do Estado do Tocantins*. Miracema – TO, nº 4, ano 1, 23 jan. 1989d, ano 1. Disponível em: <file:///C:/Users/Airton%20Can%C3%A7ado/Downloads/8188.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2014.

_____. Lei nº 2.594, de 11 de junho de 2012. Institui a Política Estadual de Apoio ao Cooperativismo – Peac – e adota outras providências. *Diário Oficial do Estado do Tocantins*, Palmas – TO, nº 3.652, 19 jun 2012.

TREVISAN, A. P.; VAN BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 3, p. 530-550, maio/jun. 2008.

VAINFAS, R.; CARDOSO, C. F. História e análise de textos. In: VAINFAS, R.; CARDOSO, C. F. (Org.). *Domínios da história – ensaios de teoria e metodologia*. Rio de Janeiro: Campus, 1997. p. 91-125.

Recebido em: 2/4/2015

Aceito em: 1º/9/2016