

**Cooperativismo mineral: limites e potencialidades da formalização da atividade garimpeira em organizações coletivas de extração mineral**

**SAMUEL SOARES DA SILVA**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)

**GABRIELA BRANDÃO LOPES**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)

**ALAN FERREIRA DE FREITAS**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)

# COOPERATIVISMO MINERAL: LIMITES E POTENCIALIDADES DA FORMALIZAÇÃO DA ATIVIDADE GARIMPEIRA EM ORGANIZAÇÕES COLETIVAS DE EXTRAÇÃO MINERAL

## 1. Introdução

Uma realidade social, emblemática na história do Brasil, que se configura como um problema público latente na agenda governamental e que ainda carece de estudos é a realidade da atividade garimpeira. Segundo Coelho, Wanderley e Costa (2017), o Estado reconhece a situação informal dos garimpos e da extração mineral de modo clandestino e ao longo de sua história legitimou alternativas para solucionar esta questão.

Uma das soluções empreendidas pelo Estado está descrita na Constituição Federal de 1988 (CF/88), que incentiva a formalização da atividade garimpeira e, com isso, aumenta-se o controle governamental por meio da prerrogativa da concessão de prioridade de lavra à garimpeiros ou mineradores que estivessem organizados e constituídos em cooperativas. Neste sentido, o Estado entende que as organizações formalizadas em cooperativas seria um caminho para resolver problemas de ordem legal, social, econômico e, sobretudo, ambiental da atividade garimpeira (COSTA, 2007).

A evidência da parte legislativa das organizações cooperativas do ramo mineral no Brasil, se deu pela criação em 2008, do Estatuto do Garimpeiro, Lei nº 11.685, que classifica as modalidades de trabalho que a extração mineral poderia envolver. Dessa forma, a lei colocou o modelo cooperativista como prioridade para a obtenção da Permissão de Lavra Garimpeira (PLG) nas áreas em que estiver operando. É importante ressaltar que além da legislação supracitada, no contexto jurídico brasileiro o cooperativismo mineral já era trabalhado em diversos dispositivos legais, dentre eles consta a Lei nº 5.764/71, legislações ambientais, o Regime de Permissão de Lavra Garimpeira, dentre outras (OCB, 2019).

As cooperativas são organizações baseadas em princípios orientadores dentre os quais constituem-se como linhas norteadoras que conduzem às cooperativas às práticas de valores. Existem sete princípios orientadores da doutrina cooperativista, sendo eles: Adesão voluntária e livre; controle democrático pelos membros; participação econômica dos associados; autonomia e independência; educação, formação e informação; intercooperação e interesse pela comunidade. Contudo, baseando-se nos princípios da doutrina o modelo cooperativo serve como um canal entre o mercado e os cooperados, além de permitir uma maior participação dos trabalhadores em debates políticos, ambientais e econômicos (OCB, 2019).

Alves, Ferreira e Araújo (2017), destacam que as cooperativas constituídas no ramo mineral têm se mostrado como importante meio para formalizar a atividade garimpeira. A criação de cooperativas significa a união dos interesses individuais em busca de benefícios coletivos para todos os cooperados. Essas organizações buscam promover a inclusão social, melhores distribuições de renda e redução da pobreza, podendo ter um grande impacto positivo para os garimpeiros, apoiando-os em benefícios econômicos.

Coelho, Wanderley e Costa (2017), ressaltam que por meio da coletividade, as cooperativas minerais podem gerar mais empregos, desenvolver estratégias entre os produtores de mineração em pequena escala e aumentar o desenvolvimento social. Contudo, as cooperativas minerais buscam dar apoio aos cooperados que atuam nas atividades de extração, pesquisa de lavra, industrialização, comercialização e exportação dos produtos. Além disso, estas organizações têm o objetivo de promover uma extração sustentável e de gerar continuidade para uma nova atividade econômica após o esgotamento da área explorada.

No entanto, Borges (2001), orienta que a parte ambiental das cooperativas minerais devem ser muito bem trabalhada, pois pequenos garimpeiros possuem baixa utilização tecnológica e possuem pouca disponibilidade de recursos financeiros para solucionar problemas

de ordem ambiental ou mesmo adaptarem as legislações vigentes impostas pelo campo organizacional. Considerando que as cooperativas minerais fazem a utilização dos recursos naturais para gerar trabalho e renda, é necessário que uma forma sustentável de trabalho legitimada pelo campo organizacional seja implementada para garantir a sobrevivência e legitimidade da organização.

Com a finalidade de compreender o estado da arte sobre a temática estudada, identificou-se por meio de buscas nas principais bases de periódicos, uma escassez de artigos científicos. No Brasil, os estudos se concentram em pesquisas unicêntricas e superficiais. Nenhum dos trabalhos encontrados consegue mostrar vários casos e estabelecer conclusões sobre os limites e potencialidades da constituição de cooperativas minerais ou demonstrar múltiplos casos nos ambientes em que estas cooperativas tão singulares se inserem, identificando-se, portanto, uma lacuna na literatura (FREITAS; FREITAS; MACEDO, 2016; BITENCOURT, 2013; PÁDUA; SOBRINHO, 2014).

Diante disso, emerge o seguinte problema de pesquisa: **Quais os limites e potencialidades do processo de constituição de organizações cooperativas minerais no estado de Minas Gerais?** Para sanar esta inquietude o presente artigo teve o objetivo de analisar as implicações do campo organizacional na constituição de organizações cooperativas minerais no estado de Minas Gerais e compreender quais são os limites e potencialidades destas organizações.

A hipótese geral que conduziu essa pesquisa é que ação governamental que induz (incentivo e obrigatoriedade) da constituição de cooperativas para obter a permissão de lavra garimpeira pode implicar em efeitos não desejados. Nestes casos, além de não resolver o problema público (informalidade, degradação ambiental e conflitos), pode levar a constituição de “organizações de fachada” ou meramente formais, que reproduzem as relações de poder inerentes aos garimpos clandestinos. Para realizar essa pesquisa e testar sua hipótese, o presente estudo tomou como base empírica as cooperativas minerais do estado de Minas Gerais cadastradas na JUCEMG (2019), além disso Minas Gerais é reconhecida tradicionalmente por sua vocação na atividade mineral no qual é o Estado que mais produz minério no Brasil.

Essa pesquisa se justifica pela necessidade de mais estudos explorando essa temática e pelo fato de se realizar estudo de casos múltiplos no Estado de Minas Gerais, como já constatado por Freitas, Freitas e Macedo (2016) que apontam escassez de estudos acadêmicos no Brasil sobre múltiplos casos de cooperativas do ramo mineral. Para tanto, utiliza-se a lente teórica do institucionalismo sociológico para compreender campo organizacional e suas implicações no processo de constituição das cooperativas minerais.

Este artigo está organizado em 4 sessões além dessa introdução. A próxima sessão aborda elementos conceituais teóricos inerentes a necessidade analítica e argumentativa levantada pela pesquisa refletindo sobre as implicações do campo organizacional na constituição e configuração das cooperativas minerais de Minas Gerais. Posteriormente são apresentadas as estratégias metodológicas empregadas e em seguida os resultados especificando alguns importantes achados da pesquisa. Por fim, são elencadas as considerações finais.

## **2. Fundamentação Teórica**

### **2.1. Cooperativismo Mineral**

Diferente de outras formas organizacionais, as cooperativas são baseadas em princípios orientadores que revelam um elemento crucial para entender o funcionamento desse tipo de organização: sua dupla natureza. Por um lado, a cooperativa deve cumprir um papel social de associação de pessoas, e por outro, possuir um caráter econômico, como empresa-cooperativa que precisa gerar sobras. Valadares (2002), ao demonstrar o funcionamento das cooperativas

destacou que esta forma organizacional deve ser compreendida como uma espécie de dupla natureza, pois, as cooperativas estão situadas como um canal entre o cooperado e o mercado, ou seja, se posiciona como estrutura intermediária que contemplam interesses comuns.

Desta forma, é importante salientar que o interesse pelo desenvolvimento nos âmbitos econômico, social e até mesmo ambiental, têm impulsionado o reconhecimento e a criação de novas cooperativas. Atualmente a constituição de variados tipos de cooperativas se fazem presentes em 150 países distintos, atuando em diversas áreas, gerando desenvolvimento, emprego e renda para milhares de indivíduos transformando suas vidas (OCB, 2019).

No Brasil, a Lei nº 5.764/71 define a Política Nacional de Cooperativismo, onde foi instituído o regime jurídico das sociedades cooperativas e dá outras providências. Ressalta-se que a CF/88 incentiva o modelo cooperativista quando apresenta: “a criação de associações, e na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento” (BRASIL, 1988, p. 22). Assim, obtém-se que as cooperativas independem de autorização do Estado, ou de qualquer outra organização para funcionar, são organizações autônomas, constituídas como sociedade de pessoas.

No entanto, por mais que as cooperativas são organizações autônomas, percebe-se que a constituição de cooperativas é fortemente influenciada pelo meio que ela se insere. No Brasil, ao priorizar a permissão de lavra garimpeira a garimpeiros que estiverem organizados em cooperativas, o Estado automaticamente influencia fortemente na constituição de novas organizações cooperativas demonstrando como o meio pode influenciar na vida organizacional.

Contudo, é importante ressaltar que o modelo cooperativo se mostra ideal no trabalho realizado pela atividade garimpeira, além de possibilitar a legalização deste tipo trabalho. Segundo dados da OCB (2019), no Brasil existem mais de noventa cooperativas constituídas no setor mineral e espalhadas pelo país, totalizando mais de 59 mil cooperados envolvidos com esse trabalho, demonstrando a relevância deste modelo econômico para a atividade garimpeira, possibilitando a geração de emprego e renda em várias comunidades no país.

A atividade garimpeira faz parte de um setor complexo e diversificado que compõem de maneira significativa a economia mineral brasileira. Essa atividade vem crescendo pela alta dos preços dos minerais e por ser um meio de trabalho no âmbito rural que abrange desde garimpeiros ilegais ou informais que buscam a atividade como meio de sobrevivência até microempresários que se aventuram no setor constituindo cooperativas minerais (IGF, 2017).

Ao elaborar um levantamento legislativo, foi possível destacar que as cooperativas minerais devem ser regidas pela Lei nº 5.764 de 1971. Estão classificadas em três tipos: I- Singulares-Constituídas pelo número mínimo de 20 (vinte) pessoas físicas, sendo excepcionalmente permitida a admissão de pessoas jurídicas que tenham por objeto as mesmas ou correlatas atividades econômicas das pessoas físicas ou, ainda, aquelas sem fins lucrativos; II - Cooperativas Centrais ou Federações de Cooperativas, as constituídas de, no mínimo, 3 (três) singulares, podendo, excepcionalmente, admitir associados individuais; III- Confederações de Cooperativas, as constituídas, pelo menos, de 3 (três) federações de cooperativas ou cooperativas centrais, da mesma ou de diferentes modalidades. A lei define a Política Nacional de Cooperativismo (PNC), caracterizando-as da seguinte forma:

“Art. 3º- Celebram contrato de sociedade cooperativa as pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir com bens ou serviços para o exercício de uma atividade econômica, de proveito comum, sem objetivo de lucro. Art. 4º As cooperativas são sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, não sujeitas a falência, constituídas para prestar serviços aos associados (...)” (BRASIL, 1971, p. 1).

A representação política e organizacional é apresentada hierarquicamente da seguinte forma: A Aliança Cooperativa Internacional (ACI) que tem por objetivo representar, congrega

e defender o movimento em todos os países, a Aliança Cooperativa Internacional para as Américas (ACI Américas) é um organismo de integração, representação e defesa do cooperativismo e dos organismos que estão em países da América; a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), representa o cooperativismo nacional; o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP) tem como objetivo principal organizar, administrar e executar o ensino de formação profissional, a promoção social dos empregados de cooperativas, cooperados em âmbito nacional e em cada Estado do Brasil possui uma Organização das Cooperativas Estaduais (OCE).

Existem várias entidades responsáveis por monitorar, fiscalizar, legislar e representar o setor mineral no país, sendo uma classe de trabalho que continuamente possui a necessidade de renovar suas licenças e seguir todas as normas impostas pelo Estado e suas entidades. Essa conduta também se torna necessária para o setor, devido à preocupação em evitar problemas ambientais que podem ser gerados pela mineração, assim como reprimir possíveis transtornos sociais, como exploração inadequada da mão de obra.

Neste sentido, ressalta-se que a CF/88 deu importante ênfase para a atividade garimpeira em relação a proteção ambiental e induziu a formalização da atividade em organizações cooperativas minerais, não apenas por se tratar de uma importante atividade econômica do país, mas também por ser uma questão emblemática se tornando um problema público latente na agenda governamental.

Os estudos de Bitencourt (2008, 2009), Forte (1994), Barreto (2008), Freitas *et al.* (2011) revelam algumas consequências da indução da atividade garimpeira em cooperativas minerais sem a devida orientação, como: imposição da forma organizacional; indução do ambiente institucional (priorização da forma cooperativa na concessão de lavra); apropriação indevida da organização; dificuldade de coordenação da ação coletiva e conflitos e divergência de interesses. Os autores estudaram o tema cooperativismo mineral, fomentando sua relevância e as contradições inerentes entre garimpo e cooperativismo.

Desta forma, ao incentivar a criação de cooperativas minerais no Brasil, o Estado tinha por objetivos: conseguir a formalização do controle ambiental; atrair empresas de mineração para garantir a formalidade e a legalidade da exploração; garantir o lucro compartilhado entre os garimpeiros; gerar divisas para União, Estados e Municípios por meio do recolhimento de impostos e assegurar a recuperação ambiental, (BITENCOURT, 2008, 2009; FORTE, 1994; BARRETO, 2008; FREITAS *et al.*, 2011).

Contudo, é importante elucidar que as cooperativas minerais são organizações inseridas em um ambiente regido por variadas legislações que incidem fortemente em sua constituição e configuração. Além disso, este ambiente influenciador valoriza o papel da cultura na configuração organizacional. Portanto, este ambiente pode influenciar e transformar as cooperativas minerais, devendo então, ser compreendido como um todo, pelo seu campo organizacional.

## **2.2. Institucionalismo Sociológico**

A Teoria Neo-Institucional explica que as organizações adotam determinados procedimentos aceitos e legítimos em seu contexto social como forma de legitimação e adequação e não necessariamente por questões econômicas (OYADOMARI *et al.*, 2008).

Ao longo das transformações inerentes aos estudos organizacionais, o que se entende como campo organizacional sofreu profundas e importantes alterações (SCOTT, 1995). Nas proposições pioneiras, analíticas e positivistas, os campos eram percebidos como simples categorias e não exerciam nenhuma implicação sobre a própria organização, cujo era o único foco das análises (CARVALHO; VIEIRA, 2003; SCOTT, 2016).

Com o aprimoramento da Teoria Institucional e posteriormente do Neo-institucionalismo que surge na metade dos anos de 1970, diante dos questionamentos aos paradigmas estruturais-funcionalistas atrelados a pluralidade de análises nos estudos organizacionais, tornou-se inevitável não olhar para fora do âmbito organizacional. Logo, o entendimento sobre o campo organizacional passou a ser percebido como tudo o que estava implicando nas organizações. Novos elementos de âmbito cultural e cognitivo apresentam-se agora como poderosos aspectos (econômicos, sociais e culturais) que influenciam diretamente na formação e constituição organizacional (SCOTT, 1995).

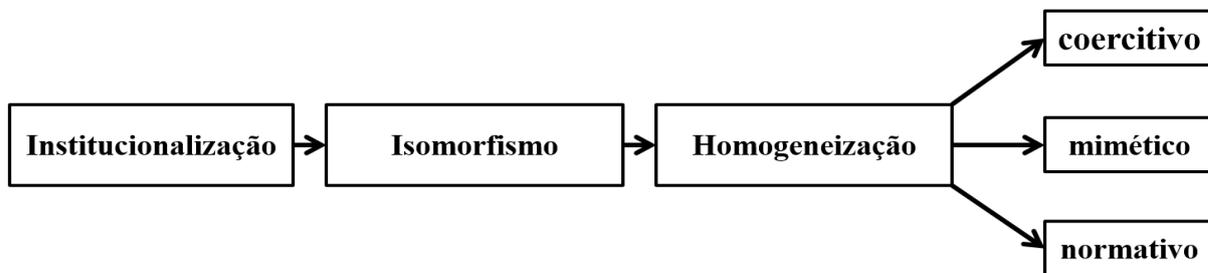
Neste sentido, o campo organizacional pode ser compreendido como um espaço onde organizações que em sua totalidade constituem-se na mesma arena da vida institucional, por exemplo, fornecedores, clientes, agências regulatórias e outras organizações que produzem serviços e produtos similares dentro deste campo abarcado por racionalidades (DIMAGGIO; POWELL, 2005).

Ressalta-se que o campo como variável analítica, evoluiu do enfoque generalista para um enfoque simbólico. Desta forma, o campo organizacional representa um enriquecimento do que se compreende como ambiente técnico, ampliado ao domínio do simbólico (SCOTT, 1995). Todavia, o foco no campo organizacional, localiza-se nos fatores que indiretamente ou diretamente implicam na formação e configuração organizacional.

No entanto, é importante salientar que as organizações competem não apenas por recursos ou clientes, mas também por legitimidade e aceitação perante o campo organizacional (MEYER; ROWAN, 1977). Desse modo, as organizações utilizam de mecanismos isomórficos, por meio das regras institucionais para se tornarem homogêneas dentro de seu campo organizacional (FREITAS; FREITAS, 2013). Sendo assim, DiMaggio e Powell (2005) explicam o conceito de isomorfismo institucional como a maneira que as organizações utilizam para alcançar legitimidade e é dividido em três mecanismos ou instrumentos: o coercitivo (influências políticas e problema de legitimidade); mimético (resposta a incertezas) e o normativo (associado a profissionalização).

A Figura 1 consiste em ilustrar o processo inerente à homogeneização organizacional, onde primeiramente temos o processo de institucionalização, aquele que segundo Selznick (1957), significa um processo no qual determinada estrutura se transforma em instituição por meio de forças legitimadas e/ou culturais, onde a cultura e as normas substituem os fatores técnicos na transformação institucional. Posteriormente temos o conceito de isomorfismo que está atrelado a homogeneidade organizacional.

**Figura 1** - Processo de homogeneização organizacional.



Fonte: ADAPTADO, DiMaggio e Powell (2005).

A legitimidade explica e justifica o porquê de as ações dos indivíduos serem de determinada maneira (POPADIUK; RIVERA; BATAGLIA, 2014). Desse modo, o fator legitimidade é fundamental para as organizações cumprirem ações, estabelecerem práticas e estruturas que permitem aproximá-la dos padrões aceitos socialmente (CHAVLEISHVILI, 2011).

DiMaggio e Powell (2005) elaboraram hipóteses teóricas para compreensão do campo organizacional e identificar se eles são homogêneos. O Quadro 1 apresenta essas hipóteses e seus fatores determinantes.

**Quadro 1:** Hipóteses teóricas e os fatores que determinam a homogeneidade ou não de campos organizacionais.

Hipóteses	Fatores Determinantes
1ª- Quanto mais um campo organizacional depende de uma única fonte (ou muitas fontes, mas similares) de fornecimento de recursos vitais, maior o nível de isomorfismo.	Centralização de recursos
2ª- Quanto mais as organizações em um campo interagem com as agências governamentais, maior o grau de isomorfismo no campo como um todo.	Regras, racionalidade formal e ênfase de atores governamentais em regras institucionais
3ª- Quanto menor o número de alternativas visíveis de modelos organizacionais em um campo, maior a taxa de isomorfismo nesse campo.	Ponto de inflexão no processo de moldagem
4ª- Quanto mais incertas são as tecnologias ou ambíguas as metas de um campo, maior a taxa de mudança isomórfica.	Ambiguidade e incerteza
5ª- Quanto maior o grau de profissionalização de um campo, maior a quantidade de mudanças isomórficas institucionais.	Profissionalização
6ª- Quanto maior o grau de estruturação de um campo, maior o grau de isomorfismo.	Estruturação

Fonte: ADAPTADO, DiMaggio e Powell (2005).

Ademais, por meio das hipóteses e indicadores supracitados, é possível analisar se o campo em que determinada organização está inserida é ou não homogêneo em termos de estrutura, processos e comportamentos, além de possibilitar a compreensão dos fatores institucionais envolvidos.

### 3. Metodologia

O presente estudo é caracterizado como teórico-empírico, do tipo exploratório-descritivo, com abordagem qualitativa, por meio do método de estudo de casos múltiplos (TRIVIÑOS, 1987; GODOY, 1995; YIN, 2005; GIL, 2007). Os instrumentos de coleta de dados utilizados foram, documentos relacionados as cooperativas analisadas, entrevistas semiestruturadas e observação não participante.

Inicialmente, para o mapeamento das cooperativas de Minas Gerais e dos órgãos governamentais envolvidos, utilizou-se de dados secundários, obtidos junto a Junta Comercial de Minas Gerias, Ministério de Minas e Energia, OCB, IBGE, dentre outros órgãos envolvidos com a atividade garimpeira ou que divulguem dados sobre esta atividade. Para tanto, em termos gerais foi possível analisar as legislações que envolvem os garimpeiros e as cooperativas minerais. Já em termos específicos analisou atas de assembleias gerais, reuniões dos conselhos de administração e estatuto desde o período de sua gênese.

O Quadro 2 demonstra as cooperativas analisadas, seus respectivos municípios e sua atual situação legal.

**Quadro 2** – Cooperativas Minerais de Minas Gerais

COOPERATIVA	SIGLA	CIDADE	STATUS
Cooperativa Garimpeira do Vale do Rio Bagagem Ltda	COOGAVARB	Estrela do Sul	Inativa
Cooperativa Regional Garimpeira de Corinto Ltda	UNIQUARTZ	Corinto	Ativa
Cooperativa Mista dos Garimpeiros do Centro Leste de MG	COOGEMIG	Nova Era	Ativa
Cooperativa dos Pequenos e Médios Garimpeiros	COOGEMG	Coromandel	Ativa
Cooperativa dos Trabalhadores da Pedreira Santa Efigênia	COOPERSEF	Ouro Preto	Inativa

Cooperativa dos Extratores de Pedras da Serra do Espinhaço	COOPITA	Gouveia	Inativa
Cooperativa de Trabalho de Pedras do Engenho da Bília	COOPEBI	Gouveia	Nova
Cooperativa de Desenvolvimento Mineral Industrial e Agropecuário de Salinas Ltda	COOPERMINESA	Salinas	Inativa
Cooperativa de Mineração de Nova Fatima Ltda	COOPERMINERIOS	Salinas	Inativa
Cooperativa dos Micromineradores do Centro Oeste de MG	COOPROCAL	Pains	Ativa
Cooperativa dos Produtores de Cal em Fornos Semi Contínuos e Semelhados Ltda	MICROMINAS	Córrego Fundo	Ativa
Cooperativa dos Extratores de Pedras do Patrimônio de São Thomé das Letras Ltda	COOPEDRA	São Thomé das Letras	Ativa
Cooperativa dos Extratores Pedra do Pico do Gavião	COOPICO	São Thomé das Letras	Inativa

Fonte: Elaborada pelos autores (2020).

A pesquisa de campo foi realizada no período de junho a dezembro de 2019, onde foram selecionados representantes de cada uma das cooperativas analisadas no estado de Minas Gerais para serem entrevistados. Além disso, foram entrevistados atores representantes dos órgãos públicos (Prefeitura e Câmara Municipal) dos respectivos municípios. Sendo assim, foi possível alcançar um montante de 29 entrevistas sendo 18 com representantes das cooperativas e 11 com órgãos públicos que fazem parte do campo organizacional das cooperativas minerais.

Os entrevistados foram escolhidos por meio da técnica *snowball sampling* (bola de neve), quando os próprios entrevistados vão indicando atores sociais importantes e que conhecem bem a realidade social estudada, para serem realizadas novas entrevistas, assim sucessivamente, até saturar as informações (WHO, 1994). Esta técnica foi extremamente útil para encontrar novas cooperativas que não estão devidamente registradas.

#### 4. Resultados e Discussões

Antes de compreender o campo organizacional envolto as cooperativas minerais, busca-se analisar o processo como essas organizações se constituíram. Portanto, no Quadro 3 estão expostos os principais motivos elencados pelos entrevistados para a criação de uma organização cooperativa.

**Quadro 3:** Motivos que levaram a criação das cooperativas estudadas.

MOTIVO PARA CONSTITUIÇÃO DE COOPERATIVA	COOPERATIVA	CIDADE
Legalização/ Necessidade de Organização	UNIQUARTZ COOPEBI COOGEMIG COOGAMESUL COOPERSEF MICROMINAS	Corinto/MG Gouveia/MG Nova Era/MG Estrela do Sul/MG Ouro Preto/MG Pains/MG
Vale obrigou a criação de uma cooperativa para transferir direitos minerários para os garimpeiros	COOPERSEF	Ouro Preto/MG
Terras eram exploradas por pessoas de outras cidades	COOPEMG COOPERMINERIOS	Coromandel/MG Salinas/MG
Auxiliar em alguma atividade (britagem/moagem/ detonação de explosivos, parte ambiental)	COOPROCAL COOPICO	Córrego Fundo/MG São Thomé das Letras/MG
Busca por legitimidade/ Pressão coercitiva do MPMG/ Notificação do INSS	COOGAVARB COOPEDRA	Estrela do Sul/MG São Thomé das Letras/MG
Objetivo de acessar recurso de um edital do banco do nordeste que estava aberto	COOPERMINESA	Salinas/MG

**Fonte:** Elaborada pelos autores (2020).

Sendo assim, percebe-se que seis cooperativas (46,15%) se constituíram nesse modelo organizacional por necessidade de organização e legalização de suas atividades. Como apresentado pelas falas abaixo.

“[...] A comunidade de pedreira, não conseguia trabalhar, pois não conseguia ser legalizada, para poder tirar nota fiscal, pois é fonte de renda deles” (Entrevistado da COOPEBI).

“Eu trabalhava em um bar, e os garimpeiros de cristal frequentavam este bar, então eu comecei a aprender sobre o ofício e comecei a vender também assim como meus amigos, e depois fiquei sabendo que tinha como construir uma cooperativa com eles para poder trabalhar legalizado” (Entrevistado da UNIQUARTZ).

“[...] nós teve que fazer uma cooperativa, criar uma cooperativa, por que a Vale do Rio Doce, ela é dona do direito mineral e a gente estava extraindo ilegalmente né, não tinha licença não tinha nada, então a gente estava sempre sendo atuado, preso mesmo [...]” (Entrevistado da COOPERSEF).

“ [...] a cooperativa surgiu em função dos mineradores clandestinos, do jeito que se dizia a época e que viviam atormentados pela fiscalização da PMMG, e criaram uma associação em 2002, isso porque houve uma operação chamada Operação Pá de Cal que fechou por completo as atividades de mineração clandestinas [...]” (Entrevistada da MICROMINAS).

Portanto, a busca por formalizar a atividade mineral que anteriormente era exercida ilegalmente é um fator determinante na constituição de organizações cooperativas no ramo mineral. Como já esperado por Alves, Ferreira e Araújo (2017), que afirmam a importância das organizações cooperativas na legalização da atividade garimpeira.

Percebe-se que o incentivo dado as cooperativas minerais por meio da CF/88 influenciaram os garimpeiros no processo de constituição das cooperativas. Isso pode ser evidenciado por meio da fala do entrevistado da Câmara Municipal de Nova Era/MG que afirma esse incentivo do Governo Federal.

“É que foi uma opção na época que o Governo Federal deu pro garimpo, pra se legalizar o garimpo tem essa forma de cooperativa” (Entrevistado da Câmara de Nova Era/MG).

DiMaggio e Powell (2005) já explicavam como o Governo Federal pode determinar para um campo organizacional inteiro os padrões que devem ser utilizados por todas as organizações que o formam. A hipótese dos autores de que indicadores como regras, racionalidade formal e ênfase de atores governamentais em regras institucionais foi aceita nesse trabalho, demonstrando a influência do Estado sobre a decisão dos garimpeiros em formar uma organização cooperativa. No caso da COOGAVARB foi o Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) quem incentivou a criação da organização. Como mostra a fala do entrevistado.

“A cooperativa dava a legitimidade para o garimpeiro e atualizava o mesmo sobre seus cuidados com o meio ambiente, formas de extração. O Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) cobrava dos garimpeiros uma maior organização, que eles fossem legalizados, com recolhimento de taxas e daí surgiu a necessidade de formalização da cooperativa. Pois no dia a dia, era cada cooperado em sua área de lavra, sem saber o que podia e o que não podia, sem saber da legislação, e a ideia da cooperativa veio para isso. Mas posso dizer que tudo isso não foi suficiente, pois a cooperativa só foi fundada, porque o Ministério Público, na época o promotor da comarca daqui, disse que só tinha um jeito e esse jeito era criar uma cooperativa [...]”

A ideia de cooperativa foi em função de orientação da própria promotoria que incentivava os grupos em formalizarem via Cooperativa” (Entrevistado da COOGAVARB).

Percebe-se com a afirmativa do entrevistado que a organização em cooperativa dava legitimidade a organização COOGAVARB. Isso corrobora Meyer e Rowan (1977) que afirmam que as organizações adotam estruturas e determinadas regras institucionais com o intuito de obter legitimidade, estabilidade e perspectivas de sobrevivência. Sendo assim, a criação da cooperativa se deu claramente por legitimidade e incentivo do Governo a esse tipo de organização. O que corrobora as afirmativas de Popadiuk, Rivera e Bataglia (2014) e Chavleishvili (2011) que apresentam a legitimidade como um fator que explica a ação dos atores sociais em busca de aceitação em seu contexto social.

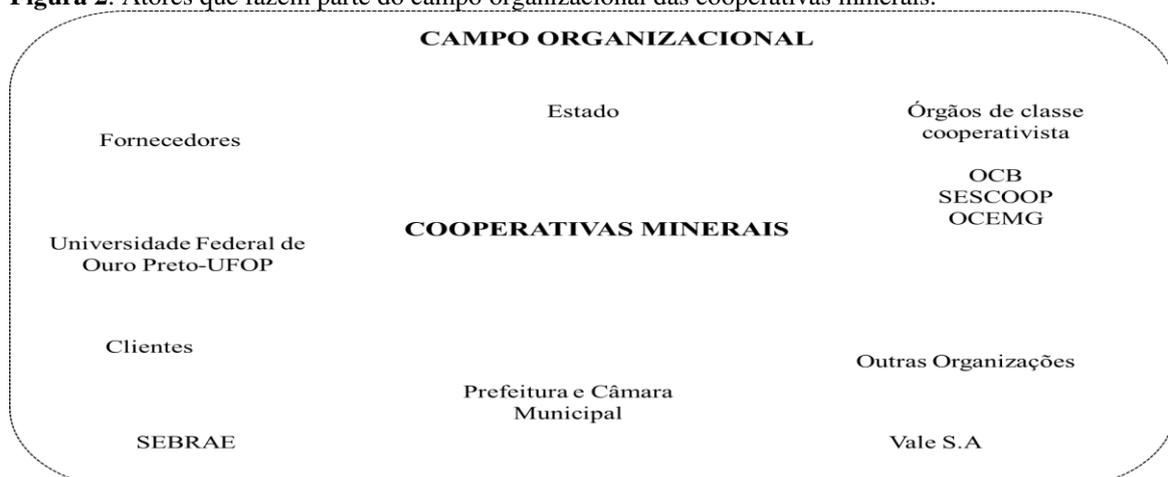
Já a cooperativa COOPEDRA (São Thomé das Letras/MG) emerge por meio de pressão coercitiva expressa por notificação do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) para legalizar os aspectos trabalhistas envolvidos na atividade garimpeira. Demonstrado pela fala do entrevistado.

“A cooperativa surgiu seguinte, era uma pedreira da igreja, a igreja explorava né, aí o INSS cobrou da igreja, e tinha o pessoal ... o pessoal trabalhava aí já muitos anos, e a melhor maneira de se organizar era em uma cooperativa, pra arrumar o documento tal, foi feito o usucapião, isso no ano de 93, e em 95 foi criado o documento” (Entrevistado da COOPEDRA).

Isso pode ser caracterizado como um mecanismo isomórfico coercitivo, visto que houve uma pressão externa, por meio de lei ou determinações governamentais para que a cooperativa se regularizasse, corroborando com DiMaggio e Powell (2005). Desse modo, identifica-se que o incentivo do Estado e as pressões governamentais para a criação de cooperativas minerais induziu a criação dessas organizações, neste estudo oito cooperativas se constituíram após essas pressões de órgãos público e/ou incentivo do Estado. Entretanto, outros motivos foram elencados como motivação para constituição das organizações, sendo eles: Vale obrigou a criação de uma cooperativa para transferir direitos minerários para os garimpeiros; terras da cidade serem exploradas por pessoas de outras cidades; auxílio nas atividades produtivas dos garimpeiros e na questão ambiental; e objetivo de acessar recurso de um edital do banco do nordeste que estava aberto.

Por meio da análise dos dados documentais e das entrevistas foi possível identificar os principais atores que formam o campo organizacional, suas características e as similaridades/dissimilaridades entre as organizações estudadas. Desse modo, a Figura 2 visa elucidar esse contexto institucional identificado.

**Figura 2:** Atores que fazem parte do campo organizacional das cooperativas minerais.



**Fonte:** Elaborada pelos autores (2020).

Percebe-se pelas falas dos entrevistados que as Prefeituras Municipais auxiliam as cooperativas desde o processo de constituição. Atores como o SEBRAE também foram evidenciados nesse campo organizacional como um ator importante, proporcionando disseminação de conhecimento, por meio de consultorias e treinamentos aos garimpeiros.

“Existe total apoio e acompanhamento da Prefeitura de Gouveia, que participa ativamente para abertura da cooperativa. Toninho o Prefeito foi a Brasília para averiguar como esta, ele deu apoio em tudo. O prefeito é a base principal da abertura da cooperativa a prefeitura está totalmente inteirada, não é uma cooperativa da prefeitura, mas é com apoio da prefeitura” (Entrevistado da COOPEBI).

“Possui apoio do Sebrae, é ativo, teve eventos que foram participantes desta cooperativa, teve reportagem em Corinto sobre nossa cooperativa também, entrevista com pesquisadores como extrai a pedra” (Entrevistado da UNIQUARTZ).

“SEBRAE orientava, então a gente fazia o que eles incentivavam a gente a fazer, era nisso que eles ajudavam, somente na parte burocrática [...] SEBRAE, sempre incentivava, a SEBRAE deu curso para os lapidários, mas para nós não deu [...] SEBRAE fazia, era esse o incentivo, facilitavam as coisas para nós. Assim que começou a cooperativa, eles já avisaram para nós, porque a secretária da prefeitura já foi junto com a SEBRAE para fazer as reuniões com a gente”. (Entrevistado da COOPERMINERIOS).

Desse modo, ressalta-se a presença de isomorfismo por meio das orientações técnicas e conhecimento compartilhado pelo órgão SEBRAE em auxílio a atividade garimpeira e cooperativista. As consultorias caracterizam o isomorfismo normativo e mimético visto que, apresentam soluções prontas para as organizações e contribuem para a similaridade entre as organizações como exposto por OYADOMARI *et al.* (2008).

Outros atores identificados e com certa influência sobre o comportamento das cooperativas foram de órgãos como: Vale S.A, Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), Câmara Municipal, Promotoria de Estrela do Sul/MG e pessoas de outras cooperativas com experiência e conhecimento da atividade garimpeira e dos princípios cooperativos.

Buscando compreender os principais limites e potencialidades das cooperativas estudadas, através das afirmações dos entrevistados percebe-se que as principais potencialidades estão relacionadas como já afirmado anteriormente por entrevistados, o fato de o modelo cooperativo auxiliar a relação com o mercado e proporcionar legitimidade perante a sociedade.

“A cooperativa possui em seu quadro de clientes empresas nacionais e possui também parceiros que intermediam vendas dos diamantes recuperados a clientes estrangeiros, assim sendo, a cooperativa também atua na exportação [...]” (Entrevistado da COOGEMG).

“A cooperativa dava a legitimidade para o garimpeiro e atualizava o mesmo sobre seus cuidados com o meio ambiente, formas de extração [...]” (Entrevistado da COOGAVARB).

Entretanto, como principais limitações, portanto, está o fato de muitas cooperativas serem constituídas sem a compreensão do cooperativismo e assim, emergem dificuldades como conflitos de interesses individuais sobre os coletivos e resistência dos cooperados em acreditarem no modelo cooperativo. Como demonstra alguns trechos de entrevistadas abaixo.

“O principal desafio foi fazer com que os cooperados acreditassem no modelo cooperativista [...] (Entrevistada da MICROMINAS).

“Desafio sempre tem né? eu vejo que o desafio da época era o mesmo de hoje, o de fazer o camarada, o cooperado, se sentir dono e cair pra dentro do negócio, se envolver de verdade e saber tudo que passa aqui dentro” (Entrevistado da COOPROCAL).

“O maior desafio foi encontrar garimpeiros que acreditassem na ideia, dada a perda de credibilidade no modelo cooperativo, sendo a burocracia de legalização da cooperativa o principal desafio remanescente. [...] nós somos 23 fundadores, sendo 19 garimpeiros homens e 4 mulheres” (Entrevistado da COOGAMESUL).

“difícil controlar os garimpeiros que querem explorar e vender de forma ilegal, eles não querem esperar os processos da cooperativa, mas tentamos explicar os benefícios aos garimpeiros que a cooperativa pode acabar se criarmos nossos próprios concorrentes” (Entrevistado da UNIQUARTZ).

Por meio dessas falas identifica-se a presença de resistência dos cooperados em aceitarem o modelo. Oliver (1991) afirma que essa resistência é um modo de ignorar os valores institucionais, e geralmente isso ocorre quando os interesses internos são diferentes dos externos.

Além disso, esses achados corroboram os estudos de Bitencourt (2008, 2009), Forte (1994), Barreto (2008), Freitas et al. (2011) que afirmam que a imposição do modelo cooperativo aos garimpeiros sem a devida orientação traz consequências, como: imposição da forma organizacional; indução do ambiente institucional (priorização da forma cooperativa na concessão de lavra); apropriação indevida da organização; dificuldade de coordenação da ação coletiva e conflitos e divergência de interesses.

Sendo assim, por meio de todas as análises dos dados, pôde-se concluir que o campo organizacional estudado é heterogêneo em questão de estrutura, processos e comportamentos, apesar de possuir alguns indícios de isomorfismo.

## **5. Considerações Finais**

Este estudo de natureza exploratória e descritiva buscou analisar as implicações do campo organizacional na constituição de organizações cooperativas minerais no estado de Minas Gerais e compreender quais são os limites e potencialidades destas organizações à luz da Teoria Neo-Institucional.

Os resultados permitem concluir que as organizações cooperativas que atuam no setor mineral possuem um formato heterogêneo, onde cada uma possui suas próprias estruturas, processos e comportamentos, com poucas similaridades. Foi possível perceber a influência do campo organizacional na constituição destas cooperativas, podendo se dar ao fato das especificidades de cada cooperativa na forma como elas foram constituídas, sob que propósito e o perfil do grupo que esteja à frente da organização.

O incentivo e a indução do Estado é o fator primordial na criação de cooperativas desse ramo, com a facilidade e busca dessas organizações por legalização, portanto, forte presença de pressão coercitiva. Identifica-se também apesar do campo ser heterogêneo, alguns indícios de isomorfismos, sendo eles: coercitivo, mimético e normativo. Presença do mecanismo coercitivo expresso por notificação do INSS no caso da COOPEDRA; normativo e mimético nos casos da UNIQUARTZ e COOPERMINERIOS com a troca de conhecimento com o SEBRAE.

Algumas cooperativas não contemplam o formato desse tipo de organização, chegando a se assemelhar com associações, mesmo tendo todos os deveres que uma cooperativa possui, ainda assim existem outras que possuem bem definido o perfil de cooperativa, alinhadas aos princípios cooperativistas e com modelo estratégico bem definido e aplicável no setor mineral.

Fato que pode ser compreendido se analisado pela pressão do Estado e de órgãos públicos na constituição dessas cooperativas. Como consequência essas organizações são constituídas sem que os seus cooperados compreendam com clareza os princípios cooperativos.

Contudo, os principais achados demonstram que as potencialidades das cooperativas minerais estão relacionadas a legitimidade do modelo cooperativo que orienta e serve de canal com o mercado e com os próprios cooperados. No entanto, os limites são percebidos quando as cooperativas são utilizadas como apenas um meio de se conseguir o licenciamento ambiental, não havendo uma eficácia na relação mercadológica ou social, assim, as cooperativas minerais enfrentam dificuldades por não conseguir se adequar ao perfil do empreendimento cooperativo.

O estudo possui algumas limitações, como por exemplo, não poder ser generalizado pelo fato de ser uma amostra não probabilística. Entretanto, é de suma relevância para o campo da administração pública fomentar estudos sob as cooperativas do ramo mineral por se tratar de uma temática ainda pouco explorada pela academia. Como sugestão para pesquisas futuras destaca-se as análises comparativas de cooperativas minerais com contextos sociais e ambientais diferentes, ou seja, situadas em outros Estados do Brasil.

### **Contribuição/Impacto**

A principal contribuição desse artigo foi a de analisar várias cooperativas minerais em um Estado de destaque historicamente na atividade mineral. Podendo identificar fatores determinantes no processo de constituição dessas organizações, seu campo organizacional e suas principais características.

Como impacto, espera-se auxiliar os gestores públicos e órgãos responsáveis pela gestão ambiental e órgãos representativos do cooperativismo no Brasil na formulação de políticas públicas para melhor funcionamento dessas organizações, proporcionando maior sustentabilidade ao meio ambiente e proporcionando maior suporte técnico a esses garimpeiros.

### **Referências Bibliográficas**

ALVES, W., FERREIRA, P.; ARAÚJO, M. **Mining cooperatives in Brazil: an overview**. Procedia Manufacturing, 13, 1026-1033. 2017.

ANM. **Agência Nacional de Mineração**. Disponível em: <http://www.anm.gov.br> \_Acesso em 25 de janeiro de 2020.

BARRETO, M.L. **Mineração e desenvolvimento sustentável: desafios para o Brasil**. Rio de Janeiro: CETEM/MCT, 2001. 215p.

BITENCOURT, M. A.; AMODEO, N. B. P. **Garimpo e cooperativas: a incompatibilidade entre dois mundos**. In: Anais do V Encontro de Pesquisadores Latino-Americanos de Cooperativismo, Ribeirão Preto, São Paulo, 2008, 16 p.

BITENCOURT, M. A. **Cooperativismo e atividade garimpeira: o caso da cooperativa garimpeira do vale do rio da bagagem Ltda. (Dissertação)**. Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural da Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

CARVALHO, C. A.; VIEIRA, M. M. F. **Contribuições da perspectiva institucional para a análise das organizações: possibilidades teóricas, empíricas e de aplicação**. 2003.

CHAVLEISHVILI, G. Isomorphic processes and social legitimacy of institutionalizing municipal community safety councils (MCSCs) in Kosovo. **Journal of public administration and policy research**, v. 3, n. 3, 2011.

COELHO, M. C.; WANDERLEY, L. J.; COSTA, R. **Garimpeiros de Ouro e Cooperativismo no século XXI. Exemplos nos rios Tapajós, Juma e Madeira no Sudoeste da Amazônia Brasileira**. Confins. Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasileira de geografia, n. 33, 2017.

COSTA, L. R. **Os garimpos clandestinos de ouro em minas gerais e no Brasil: tradição e mudança**. História & Perspectivas, Uberlândia (36-37), p. 247-279, jan./dez., 2007.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 2, p. 74-89, 2005.

EVANS, P. **State-Society synergy: government and social capital in development**. Berkeley, university of California, 1997.

FREITAS, A. F. de; FREITAS, A. F. de. Análise institucional de mudanças organizacionais em um sistema cooperativo de crédito solidário em Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 4, 2013.

FORTE, J. F. **Cooperativa de pequenos mineradores: a experiência nos garimpos de pegmatitos do Nordeste**. Dissertação (Mestrado em Geociências) – Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 1994. 150 p.

GAWLAK, A.; RATZKE, F. **Cooperativismo: primeiras lições**. 4 ed.rev. e atual. - Brasília: SESCOOP, p. 112, 2010.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GODOY, A. S. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. Revista de Administração de Empresas, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar./abr. 1995.

HAAN; J. de; GEENEN, S. Mining Cooperatives in Eastern DRC: **The Interplay between Historical Power Relations and Formal Institutions**. 2016.

MACEDO, A. dos S.; OLIVEIRA, M. de L. S.; FREITAS, A. F.; FREITAS, A. F. **Nem tudo que reluz é ouro: Os desafios de cooperativas minerais em Minas Gerais. Desenvolvimento em questão**, [S. l.], ano 14, n. 36, p. 220-248, 4 mar. 2016.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. **American Journal of Sociology**, p. 340-363, 1977.

NOWLIN, M. C. "Theories of the Policy Process: state of research and emerging trends". **Policy Studies Journal**. Vol 39, nº S1. 2011.

OCB. RELATÓRIO ANUAL DA OCB. Disponível em: <https://www.ocb.org.br/publicacao/53/anuario-do-cooperativismo-brasileiro-2019> . Acesso em: 25 de janeiro de 2019.

OLIVER, C. Strategic responses to institutional processes. **Academy of Management Review**, v. 16, n. 1, p. 145-179, 1991.

OYADOMARI, J. C.; CARDOSO, R. L.; MENDONÇA NETO, O. R.; LIMA, M. P de. Fatores que influenciam a adoção de Artefatos de Controle Gerencial nas Empresas Brasileiras. Um Estudo Exploratório sob a ótica da Teoria Institucional. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 2, n. 2, p. 55-70, 2008.

PINHO, D. B. **O Cooperativismo no Brasil desenvolvido e no Brasil subdesenvolvido** - Caderno nº 19. São Paulo: Faculdade de Filosofia Ciências e Letras da Universidade de São Paulo, 1965. v. 19.

POPADIUK, S.; RIVERA, E.; BATAGLIA, W. Heterogeneity of Isomorphic Pressures: Intertwining the Resource-Based View and the Neoinstitutional Approach. **BAR-Brazilian Administration Review**, v. 11, n. 4, p. 455-475, 2014.

SCHINEIDER, J. O. **Democracia, participação e autonomia cooperativa**. 2. ed. São Leopoldo: Unisinos, 1999.

SCOTT, R. W. e S. CHRISTENSEN **The Institutional Construction of Organizations. International and Longitudinal Studies**. London: Sage Publications. 1995.

SCOTT, W. R. **Institutional theory's past and future contributions to organization studies**. [Entrevista concedida a Juliana Marangoni Amarante]. **BAR – Brazilian Administration Review**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 3, p.1-6, e160070, July/Sept. 2016.

SELZNICK, P. **Leadership in administration**. Evanston, IL: Row, Peterson and Company, 1957.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VALADARES, J. H. **Moderna administração de cooperativas**. (Apostila FORMACOOOP – Mód.I - SESCOOP/GO). 2002.

VOGEL. C; J. MUSAMBA; B. RADLEY. **A miner's canary in eastern Congo: Formalisation of artisanal 3T mining and precarious livelihoods in South Kivu**. Extractive Industries and Society, 2018.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

WHO. World Health Organization. **Qualitative research for health programmes**. Geneva: **Division of Mental Health**, 1994.