



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOAMBIENTAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

CARLOS FERREIRA WANDERLEY

UMA NOVA CARNE COMIDA COM OS VELHOS GARFOS
A POLÍTICA *NEODESENVOLVIMENTISTA* DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE
ALIMENTOS (PAA) PARA A AGRICULTURA FAMILIAR SOLIDÁRIA

GOIÂNIA
2018

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR AS TESES E DISSERTAÇÕES ELETRÔNICAS (TEDE) NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

1. Identificação do material bibliográfico: ☐ Dissertação ☒ Tese

2. Identificação da Tese ou Dissertação

Autor: Carlos Ferreira Wanderley

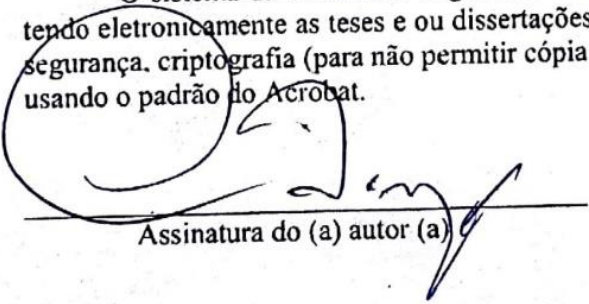
Título do Trabalho: UMA NOVA CARNE COMIDA COM OS VELHOS GARFOS: A política *neodesenvolvimentista* do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para a agricultura familiar solidária

3. Informações de acesso ao documento:

Concorda com a liberação total do documento ☒ SIM ☐ NÃO

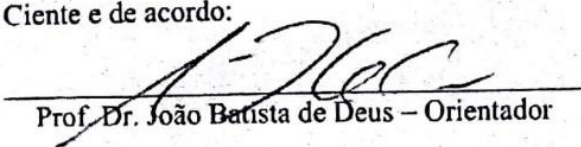
Havendo concordância com a disponibilização eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF ou DOC da tese ou dissertação.

O sistema da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações garante aos autores que os arquivos contendo eletronicamente as teses e ou dissertações, antes de sua disponibilização, receberão procedimentos de segurança, criptografia (para não permitir cópia e extração de conteúdo, permitindo apenas impressão fraca) usando o padrão do Acrobat.


Assinatura do (a) autor (a)

Data: 30 /10 /2018

Ciente e de acordo:


Prof. Dr. João Batista de Deus – Orientador

CARLOS FERREIRA WANDERLEY

UMA NOVA CARNE COMIDA COM OS VELHOS GARFOS
A POLÍTICA *NEODESENVOLVIMENTISTA* DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE
ALIMENTOS (PAA) PARA A AGRICULTURA FAMILIAR SOLIDÁRIA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Goiás como correquisito para a obtenção do título de Doutor em Geografia.

Área de concentração: Natureza e Produção do espaço

Linha de pesquisa: Dinâmica Socioespacial

Orientador: Prof. Dr. João Batista de Deus

Coorientador: Prof. Dr. Adriano Rodrigues de Oliveira

GOIÂNIA

2018

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação na (CIP)
GPT/BC/UFG**

WANDERLEY, Carlos Ferreira.

Uma nova carne comida com os velhos garfos: a política *neodesenvolvimentista* do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para a agricultura familiar solidária / Carlos Ferreira Wanderley. – 2018
332 f.: il.

Orientador: Prof. Dr. João Batista de Deus.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Goiás, Instituto de Estudos Socioambientais (IESA), Programa de Pós-Graduação em Geografia, Goiânia, 2018.

Bibliografia. Apêndice.

Inclui lista de figuras, lista de gráficos, lista de quadros, lista de tabelas.

1. agricultura familiar. 2. desigualdade regional. 3. Economia Solidária. 4. Neodesenvolvimentismo. 5. políticas públicas
I. Deus, João Batista de, orient. II. Título.

CDU 911.3



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOAMBIENTAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: NATUREZA E PRODUÇÃO DO ESPAÇO

ATA DA SESSÃO PÚBLICA DE JULGAMENTO DA DEFESA DE TESE DE DOUTORADO DE

CARLOS FERREIRA WANDERLEY

Aos 28 dias do mês de setembro do ano de dois mil e dezoito (2018), a partir das 9h, no Instituto de Estudos Socioambientais da Universidade Federal de Goiás, teve lugar a sessão de julgamento da Tese de Doutorado de **Carlos Ferreira Wanderley** "UMA NOVA CARNE COMIDA COM OS VELHOS GARFOS: a política *neodesenvolvimentista* do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para a agricultura familiar solidária". A Banca Examinadora foi composta, conforme Portaria n.º 092/2018 da Diretoria do IESA, pelos seguintes Professores Doutores: **João Batista de Deus** (Orientador), **Ronan Eustáquio Borges** (Membro Titular Interno), **Manoel Calaça** (Membro Titular Interno), **Júlio Cesar Suzuki** (Membro Titular Externo) e **Dinalva Ribeiro** (Membro Titular Externo). Os examinadores arguíram na ordem citada, tendo o candidato respondido satisfatoriamente. Às 19:00 horas a Banca Examinadora passou a julgamento, em sessão secreta, tendo o candidato obtido os seguintes resultados:

Prof. Dr. João Batista de Deus (Presidente) – Ass. _____

Aprovado (☒) Reprovado ()

Prof. Dr. Ronan Eustáquio Borges – Ass. _____

Aprovado (☒) Reprovado ()

Prof. Dr. Manoel Calaça – Ass. _____

Aprovado (☒) Reprovado ()

Prof. Dr. Júlio Cesar Suzuki – Ass. _____

Aprovado (☒) Reprovado ()

Profa. Dra. Dinalva Ribeiro – Ass. _____

Aprovado (☒) Reprovado ()

Resultado final: Aprovado (☒) Reprovado ()

Houve alteração no Título? Sim () Não (☒)

Em caso afirmativo, especifique o novo título: _____

Outras observações: _____

Reaberta a Sessão Pública, a Presidente da Banca Examinadora proclamou o resultado e encerrou a sessão, da qual foi lavrada a presente ata, que segue assinada pelos membros da Banca Examinadora e pela Secretária do Programa de Pós-Graduação em Geografia.

Secretaria.....

Luana de Castro Amorim
Luana de Castro Amorim
Assistente em Administração
Instituto de Estudos Sócio Ambientais
Matrícula 2357313

Dedico à minha companheira Loide e às minhas filhas Clara, Loiane e Carol, minhas maiores riquezas e amparo. Dedico ainda aos meus pais, Sebastião e Mocinha, minhas fundações.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Deus. Sim, a Deus, que nunca me abandonou, mesmo sendo indigno e infiel. Aos meus pais *in memoriam*, que proveram tudo o que me permitiu estar onde estou, e com elevados esforços, sempre. À minha companheira Loide, o amparo, carinho e dedicação sem os quais não teria condições de realizar este trabalho e, às minhas filhas Clara, Loiane e Carol, que souberam – em seus silêncios e olhares – me sustentar.

Agradeço ao meu orientador e ao meu coorientador, sempre acessíveis e, sobretudo, sensíveis às minhas “aflições”, os professores João Batista de Deus e Adriano Rodrigues de Oliveira, os esclarecimentos, confiança e amizade construídas ao longo desta trajetória.

Agradeço, de forma especial, à banca de defesa desta tese, a leitura atenta e sugestões relevantes. Meu muito obrigado aos professores Ronan Eustáquio Borges, Dinalva Ribeiro, Manoel Calaça e Júlio Cesar Suzuki.

Agradeço ao Instituto Federal de Brasília (IFB), nas figuras dos meus colegas de trabalho, que se esforçaram na minha ausência para que eu pudesse me dedicar inteiramente a esta pesquisa.

Agradeço aos especialistas, convidados à opinarem sobre a pesquisa que – pelos “seus prismas” – contribuíram sobremaneira a enriquecer o trabalho e assim fazer valer o propósito da Avaliação Por Triangulação de Métodos (ATM).

Agradeço aos que colaboraram nos organismos governamentais, entidades de representação dos trabalhadores e, especialmente, aos trabalhadores, que, com sua disposição e generosidade, acolheram-me em seus territórios solidários.

Para não correr o risco de ter esquecido nomes de pessoas que foram importantes nesta relevante etapa de minha vida, agradeço a todos aqueles que, direta e indiretamente, colaboraram e vibraram para esta conquista. A todos, a minha gratidão.

Por fim, agradeço à minha insônia, velha companheira, que, numa dessas madrugadas, ao me lembrar de *As novas eras* de Bertolt Brecht, pôde – como num estalo de inspiração – me ajudar a intitular esta tese. Um título que talvez contribua tanto quanto o próprio conteúdo para chamar vossas atenções à leitura e, assim, provocar boas reflexões no âmbito das políticas públicas para a economia solidária.

As novas eras

*As novas eras não começam de uma vez.
Meu avô viveu já nos novos tempos
Meu neto com certeza viverá ainda nos velhos.
A carne nova é comida com os velhos garfos.
Não foram os veículos motorizados
Nem os tanques
Não foram os aviões sobre nossos tetos
Nem os bombardeiros.
Das novas antenas vieram as velhas bobagens.
A sabedoria distribuiu-se de boca em boca.*

Bertolt Brecht

RESUMO

Esta pesquisa tem no materialismo dialético sua base teórico-metodológica e se utiliza da Avaliação por Triangulação de Método (ATM) como estratégia de investigação. O objetivo geral é compreender a dinâmica na relação do projeto da Economia Solidária com o Estado brasileiro durante os governos *neodesenvolvimentistas*, neste caso empírico, realizando uma avaliação de impacto do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em territórios de agricultura familiar associativa, considerando a instrumentalização de seu ambiente e seus empreendimentos pelo *meio técnico-científico-informacional*. Para tanto, adentra-se o cenário político e socioeconômico do Brasil *neodesenvolvimentista* de 2003 a 2016. Inicialmente, tem-se os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), cujos propósitos foram, entre outros, manter a política econômica de estabilização e enfrentar as desigualdades sociais, sendo a ocupação não-assalariada na economia solidária uma das estratégias. Depois, tem-se os governos de Dilma Vana Rousseff (2011-2016), que dão continuidade a esta política, embora com ajustes significativos. Em que pesem os esforços *neodesenvolvimentistas* em modelar uma política para a agricultura familiar via PAA, demonstra-se aqui, contudo, que, na execução, não se desvencilham das velhas práticas e instrumentos, corroborando a (re)produção das desigualdades regionais, sobretudo, em função da instrumentalização de seus empreendimentos pelo *meio técnico-científico-informacional*. Esta tese se sustenta nas seguintes manifestações e direções: (i) mesmo reconhecendo o altruísmo nos princípios e práticas das organizações solidárias, a *Economia solidária* tem servido ao capitalismo como espaço de absorção do *exército de reserva* e, portanto, como forma de controle social, e, como uma de suas manifestações, a agricultura familiar associativa revela suas contradições; (ii) a performance desta política *social-desenvolvimentista* possui “autonomia de voo de galinha”, isto é, com significativas oscilações e insustentabilidade, finda-se rapidamente, pois, na agricultura familiar, e, sobretudo no PAA, embora os recursos sejam significativos no início, estes declinam ao fim; (iii) os modelos intersetorial e incremental não são eficientes no funcionamento do PAA; (iv) nas parcerias estaduais e municipais, o Governo Federal recebe quase sempre baixa adesão dos gestores; (v) os recursos financeiros tendem a ser melhor aplicados nos espaços nos quais há conhecimento técnico-científico-informacional desenvolvido; (vi) os recursos do PAA se concentram nos estados mais ricos e articulados; (vii) os membros dos agrupamentos de regiões economicamente deprimidas auferem renda menor e têm condições inferiores de qualidade de vida; (viii) na hora de implementar e de operacionalizar o PAA, há dificuldades dos empreendedores em atender as exigências burocráticas e ter produção contínua e suficiente; (ix) a melhora na qualidade de vida dos agricultores é resultado de um conjunto de políticas públicas e não do PAA isoladamente; (x) há cooperativas bem integradas ao mercado e outras dependentes do programa; (xi) o Programa “Ater Mais Gestão” (programa-suporte do PAA e do PNAE) não é eficiente e eficaz, pois são volumosos os investimentos e pontuais os resultados. Com isso, conclui-se que a política *social-desenvolvimentista* para a agricultura familiar solidária via PAA aparece (de uma perspectiva *brechtiana*) como a “nova carne que é comida com os velhos garfos”, ou, de outro modo, como uma nova política operada por meio de velhas práticas.

Palavras-chave: agricultura familiar; desigualdade regional; Economia Solidária; Neodesenvolvimentismo; políticas públicas.

ABSTRACT

This research has its methodological-theoretical basis in dialectical materialism and uses the Triangulation as investigational strategy. The main goal is to understand the dynamics in the relation between the Solidary Economy project and the Brazilian State during *neo-developmental* governments by an impact evaluation of the Food Acquisition Program (*Programa de Aquisição de Alimentos – PAA*) on associative family farming territories, considering the instrumentalization of their places and enterprises by the *informational technical-scientific environment*. For such, we analyze the Brazilian *neo-developmental* socio-economic and political scenario in the period from 2003 to 2016. Initially, there are the presidential terms of Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), whose purposes were, among others, maintain the economic stabilization policy and face the social inequalities, being the non-salary occupation in solidary economy enterprises one of the strategies. Following, there are the presidential terms of Dilma Vana Rousseff (2011-2016) that, although with meaningful adjustments, carry on with this policy. In the degree that *neo-developmental* efforts influence the modeling of a policy for family farming through the PAA, it is possible to see, however, that when it comes to the execution old practices and instruments are not disentangled, supporting the (re)production of regional inequalities, especially because of the instrumentalization of their enterprises by the *informational technical-scientific environment*. This thesis is supported by the following expressions and directions: (i) although acknowledging the altruism in the principles and practices of solidary organizations, *Solidary Economy* has served the capitalism as an absorption space for the *reserve army* and, therefore, as a way of social control, and, being one of its expressions, the associative family farming reveals its contradictions; (ii) the performance of this *social-developmental* policy has “chicken flight autonomy”, that is, with meaningful oscillations and unsustainability, ends quickly, because in family farming, and predominantly, in the PAA, although resources are substantial in the beginning, they decrease in the end; (iii) the intersectoral and incremental models are not efficient in the PAA operation; (iv) in state and municipal partnerships, the Federal Government always acknowledges low adherence from managers; (v) financial resources tend to be better applied where *informational technical-scientific* knowledge is already developed; (vi) PAA resources are concentrated in richer and more articulated states; (vii) members of groupings from economically depressed regions have lower income and inferior quality of life conditions; (viii) when implementing and operating the PAA, entrepreneurs face difficult bureaucratic demands, unable to have a continuing and sufficient production; (ix) the improvement in farmers’ quality of life is the result of a set of public policies and not of PAA alone; (x) there are cooperatives well integrated in the market and others dependent on the program; (xi) the program *Ater Mais Gestão* (support-program of PAA and PNAE (*Programa Nacional de Alimentação Escolar*) [National School Food Program]) is not efficient and effective, once the investments are significant and the results are specific. Thus, it is possible to conclude that the *social-developmental* policy for social family farming through the PAA seems to be (from a *Brechtian* perspective) the “new meat eaten with old cutlery”, or, in other words, a new policy operated by old practices.

Keywords: family farming; neo-developmentalism; public policy; regional inequality; Solidary Economy.

LISTA DE FOTOGRAFIAS

Fotografia 1 – Reunião diária na Associação de Moradores de Piqui da Rampa (Vargem Grande/MA).....	30
Fotografia 2 – Assistência técnica na propriedade de um sócio da COOPERURUANA (Uruana/GO).....	70
Fotografia 3 – Bananas da COOPAFARGA de Juquiá (SP) prontas para serem levadas às escolas da Grande São Paulo	118
Fotografia 4 – O campo mecanizado de um sócio da COPARPA (Jataí/GO).....	167
Fotografia 5 – Depois da escola, crianças e adolescentes de Mirindiba (Codó/MA) descansam na porta de casa	211
Fotografia 6 – Entrada da Comunidade de Piqui da Rampa (Vargem Grande/MA)	215
Fotografia 7 – Lavoura coletiva de Piqui da Rampa (Vargem Grande/MA).....	216
Fotografia 8 – Quebradeira de coco babaçu de Mirindiba (Codó/MA)	223
Fotografia 9 – Lavoura de melancia plantada “no toco” em Mirindiba (Codó/MA).....	225
Fotografia 10 – Funcionário da COPARPA recebendo leite do produtor associado	232
Fotografia 11 – Posto de Saúde no Assentamento Rio Paraíso (Jataí/GO).....	234
Fotografia 12 – Lavoura mecanizada de melancia em Uruana (GO).....	239
Fotografia 13 – Estação de resfriamento de leite de um sócio da COOPERURUANA (GO).....	239
Fotografia 14 – Lavoura de banana “integrada” à Mata Atlântica (Juquiá/SP)	246
Fotografia 15 – Fábrica de doces de banana da COOPAFARGA (Juquiá/SP).....	248
Fotografia 16 – Estrada interna do Assentamento Horto Tremembé (Tremembé/SP)	253
Fotografia 17 – Viveiro de mudas no Assentamento Horto Tremembé (Tremembé/SP).....	254
Fotografia 18 – Flagrante de obra parada há quase três anos no Assentamento de Tremembé (SP).....	266

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Relação EES e desemprego	46
Gráfico 2 – Evolução da execução financeira, do programa, por modalidade, no período 2003-2010	129
Gráfico 3 – Evolução da execução do PAA nas regiões Norte, Nordeste e Sul (2003- 2010)	132
Gráfico 4 – Execução geral do PAA por região e por executores (2003-2010).....	133
Gráfico 5 – Execução do PAA Geral por UF e modalidade (2003 a 2010)	133
Gráfico 6 – Financiamentos concedidos pelo PRONAF: Maranhão, Goiás e São Paulo (2003-2012).....	200
Gráfico 7 – Valor total e número de contratos: execução do PAA via CONAB: Maranhão, Goiás e São Paulo (2009-2015)	202

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Estados brasileiros com maior e menor presença no total dos Empreendimentos de Economia Solidária da Agricultura Familiar (EESAF) no país – por critério do número total de ES e proporcionalmente ao que representa no total de ES em cada estado (2013).....	50
Quadro 2 – Principais dificuldades na comercialização dos produtos (2013)	53
Quadro 3 – Síntese da avaliação do PAA nas entrevistas	159
Quadro 4 – IDHM, PIB e produtividade nos estados do Maranhão, de Goiás e São Paulo, e no Brasil (2010; 2012; 2014; 2015; 2016)	204
Quadro 5 – Tipos produtos vendidos ao PAA e seus sistemas de produção por EESAF	261
Quadro 6 – Síntese da pesquisa.....	299

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Relação entre o número de EES e de desempregados, taxa de desemprego e o contexto político-econômico geral (1981-1990; 1991-2000; 2003-2006; 2013).	45
Tabela 2 – Estados com maior e menor índice e média nacional relativamente a quesitos considerados relevantes para a operacionalização dos EES (2013).....	54
Tabela 3 – Quantidade por estado e por zona (urbana e/ou rural) em que atuam as EES (2013).....	56
Tabela 4 – Representação dos EESAF no total de EES nos estados do Maranhão, de Goiás e de São Paulo, e no Brasil (2013).....	57
Tabela 5 – Número/percentuais de homens e mulheres que ocupam funções de coordenação e/ou direção nos EES do Maranhão, de Goiás, de São Paulo e do Brasil (2013)	59
Tabela 6 – Incidência (%) das ‘principais conquistas’ (critério da SENAES) dos EES nos Estados do Maranhão, de Goiás, de São Paulo e do Brasil (2013).....	59
Tabela 7 – Uso (%) de espaços de comercialização de alimentos (principais tipos) nos estados do Maranhão, de Goiás, de São Paulo e do Brasil (2013).....	61
Tabela 8 – Quesitos em administração, assessoria e estrutura dos EES dos estados do Maranhão, de Goiás e de São Paulo, em relação à média nacional (2013)	64
Tabela 9 – Proporção da participação dos principais produtos agrícolas da agricultura familiar e patronal na produção brasileira (2006).....	105
Tabela 10 – Execução geral do PAA nos Governos Dilma Rousseff (2011-2016)	161
Tabela 11 – Execução: modalidade compra doação simultânea – nova metodologia (2016)	163
Tabela 12 – Execução: CONAB – Associação Piqui da Rampa (MA) – (2010-2012 e 2015)	221
Tabela 13 – Execução: CONAB – Associação Mirindiba (MA – 2010 e 2012).....	228
Tabela 14 – Execução: CONAB – COPARPA (GO) (2010-2015).....	236
Tabela 15 – Execução: CONAB – COOPERURUANA (GO) (2010 e 2012).....	242
Tabela 16 – Execução: CONAB – COOPAFARGA (SP) (2010-2014)	251
Tabela 17 – Execução: CONAB – COOAAT (SP) (2011-2013).....	258
Tabela 18 – Execução: CONAB – COOMATRE (SP) (2012-2013)	258

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGED – Agência Estadual de Defesa Agropecuária do Maranhão

ALCA – Área de Livre Comércio das Américas

Ater – Assistência Técnica e Extensão Rural

ATM – Avaliação por Triangulação de Métodos

BCB – Banco Central do Brasil

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Social

BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

CAD – Cadastro Único

CATI – Coordenadoria de Assistência Técnica Integral do Estado de São Paulo

CECAF – Central de Cooperativas da Agricultura Familiar

CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CONTAG – Confederação Nacional dos trabalhadores na Agricultura

COOAAT – Cooperativa Agropecuária dos Assentados do Município de Tremembé

COOMATRE – Cooperativa Mista de Agricultores de Tremembé e Região

COOPAFARGA – Cooperativa dos Produtores Rurais e da Agricultura Familiar do Município de Juquiá

COPARPA – Cooperativa Mista Agropecuária do Rio Doce

COOPERURUANA – Cooperativa Agropecuária de Produtores Rurais e Agricultores Familiares de Uruana

DAP – Declaração de Aptidão do produtor ao PRONAF

DIPAI – Diretoria de Política Agrícola e Informações

EBIA – Escala Brasileira de Insegurança Alimentar

EES – Empreendimentos de Economia Solidária

EESAF – Empreendimentos de Economia Solidária da Agricultura Familiar

EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural

ES – Economia Solidária

FAF/SP – Federação da Agricultura Familiar do Estado de São Paulo

FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação

FETAEMA – Federação dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras Familiares no Estado do Maranhão

FETRAF/GO – Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar de Goiás

FHC – Fernando Henrique Cardoso
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GGPAA – Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IMB – Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos de Goiás
IMESC – Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ITERMA – Instituto de Colonização e Terras do Estado do Maranhão
ITESP – Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva”
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social
MEC – Ministério da Educação
MF – Ministério da Fazenda
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MTCI – Meio Técnico-Científico-Informacional
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
NEPE – Núcleo Estadual de Projetos Especiais (Maranhão)
OCB – Organização das Cooperativas do Brasil
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PGPAF – Programa de Garantia Preços para a Agricultura Familiar
PIB – Produto Interno Bruto
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPAIS – Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores

SAF/MA – Secretaria de Estado da Agricultura Familiar do Maranhão

SENAES – Secretaria Nacional de Economia Solidária

SESAN – Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SIE – Serviço de Inspeção Estadual

SIES – Sistema de Informações em Economia Solidária do MTE

SIM – Serviço e Inspeção Municipal

SISAN – Sistema de Informações de Segurança Alimentar e Nutricional

SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

SUREG – Superintendência Regional da CONAB

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICAFES – União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária

Unitrabalho – Rede Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho

UPA – Unidade de Processamento de Alimentos

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	18
2 O CARÁTER HISTORICAMENTE DETERMINADO DA SOLIDARIEDADE E O AMBIENTE SOCIOECONÔMICO DA PRÁTICA	30
2.1 Economia Solidária: defesa e crítica aos princípios e prática	33
2.2 A macro realidade da Economia Solidária brasileira e a experiência solidária no Maranhão, em Goiás e em São Paulo	47
3 A DINÂMICA NA RELAÇÃO DO ESTADO NEODESENVOLVIMENTISTA E AGRICULTURA FAMILIAR	70
3.1 Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo como propostas de Estado fomentador.....	71
3.1.1 Centralmente, o neodesenvolvimentismo.....	77
3.1.2 Centralmente, a crítica à onda neodesenvolvimentista.....	94
3.2 A agricultura familiar na dinâmica <i>neodesenvolvimentista</i>	102
4 A POLÍTICA DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) COMO GERADOR DE IMPACTO NA AGRICULTURA FAMILIAR ASSOCIATIVA	118
4.1 O desenho da política neodesenvolvimentista do PAA.....	121
4.2 A execução da política neodesenvolvimentista do PAA.....	130
5 O MEIO TÉCNICO-CIENTÍFICO-INFORMACIONAL E O PAA: ELEMENTOS COMBINANTES DE UMA “NOVA RURALIDADE” NA AGRICULTURA FAMILIAR?	167
5.1 O Maranhão e a agricultura familiar solidária: o PAA e o <i>meio técnico-científico-informacional</i> , no mais, desigual. Uma reprodução?	169
5.2 A agricultura familiar solidária em Goiás: o PAA e o <i>meio técnico-científico-informacional</i> articulam uma autonomização?.....	181
5.3 O estado de São Paulo e a agricultura familiar solidária: o PAA e o <i>meio técnico-científico-informacional</i> na maior economia – há espaço para os pequenos?.....	190
6 TERRITÓRIOS SOLIDÁRIOS DA AGRICULTURA FAMILIAR: RELAÇÕES E IMPACTOS DO NEODESENVOLVIMENTISMO	211
6.1 As territorialidades na Associação dos Agricultores e Agricultoras Quilombolas do Povoado do Piqui da Rampa em Vargem Grande e na Associação de Moradores e Produtores Rurais de Mirindiba em Codó, no Maranhão	214
6.1.1 As territorialidades de Piqui da Rampa, em Vargem Grande (MA)	214

6.1.2 As territorialidades de Mirindiba, em Codó (MA)	223
6.2 As territorialidades na Cooperativa Mista Agropecuária do Rio Doce (COPARPA) de Jataí e na Cooperativa Agropecuária de Produtores Rurais e Agricultores Famíliares de Uruana e Região (COOPERURUANA), em Uruana, Goiás	231
6.2.1 As territorialidades do Assentamento Rio Paraíso, em Jataí (GO)	231
6.2.2 As territorialidades de Uruana (GO)	238
6.3 As territorialidades na Cooperativa dos Produtores Rurais e da Agricultura Familiar do município de Juquiá (COOPAFARGA); na Cooperativa Agropecuária dos Assentados do Município de Tremembé (COOAAT) e na Cooperativa Mista de Agricultores de Tremembé e Região (COOMATRE), em São Paulo.....	245
6.3.1 As territorialidades de Juquiá (SP)	245
6.3.2 As territorialidades das cooperativas do Horto Tremembé, em Tremembé (SP)..	252
7 EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE DA POLÍTICA DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) NA AGRICULTURA FAMILIAR: UMA ANÁLISE CRÍTICA	266
7.1 Análise crítica à política do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).....	269
7.2 Análise crítica dos especialistas à política do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	286
8 CONCLUSÕES	303
9 REFERÊNCIAS	314
APÊNDICES	327
Apêndice A – Modelo de questionário para os gestores	327
Apêndice B – Modelo de questionário para os sócios.....	331

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, os governos *neodesenvolvimentistas* investiram fortemente na agricultura familiar, e, como política pública desta orientação, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) surge para atender à demanda historicamente reprimida de acesso ao mercado em um contexto marcado pela insegurança alimentar e nutricional. Os ganhos e percalços da “curta” trajetória do programa serão o foco da discussão que se segue.

O referencial teórico-metodológico desta pesquisa é o materialismo dialético, neste caso, utilizando também a Avaliação por Triangulação de Método (ATM) como estratégia de investigação. Daí sucede que, no término de sua construção, espera-se alcançar estes escopos de métodos e estratégias e, ainda, demonstrar que as hipóteses formuladas ao longo de todo o trabalho, em grande parte, foram confirmadas.

O objetivo geral é compreender a dinâmica na relação entre o projeto conhecido como Economia Solidária (ES) e o Estado brasileiro durante os governos neodesenvolvimentistas, no caso do presente estudo empírico, realizando uma avaliação de impacto do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) nos territórios da agricultura familiar associativa,¹ e isso considerando, em seu ambiente, a instrumentalização de seus empreendimentos pelo *meio técnico-científico-informacional*.

Para tanto, contextualiza-se os cenários político e socioeconômico do Brasil durante os governos neodesenvolvimentistas de 2003 a 2016. Mais precisamente, tem-se os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006/2007-2010),² cujos propósitos foram, entre outros: manter a política econômica de estabilização, enfrentar as desigualdades sociais históricas do país via programas de transferência de renda e de universalização da educação, e incentivar a ocupação não-assalariada nos Empreendimentos de Economia Solidária (EES). Em seguida, tem-se os governos de Dilma Vana Rousseff (2011-2014/2015-2016),³ que dão continuidade a

¹ A economia solidária na agricultura familiar a que se refere é aquela organizada em cooperativas e associações, excluindo, portanto, neste caso, a agricultura familiar intra-familiar/individual. O primeiro destaque pareceria óbvio se não fosse o fato de que muitos de seus operadores buscam dar tratamento distinto dentro dos próprios marcos da economia solidária e da agricultura familiar. Mais adiante vamos conhecer os motivos pelos quais se separa estas duas categorias, como se separadas fossem – tendo a Lei 11.326 de 2006 como referência conceitual, mesmo havendo críticas a este ordenamento jurídico.

² O programa econômico do Governo Lula de 2002 está estruturado a partir de duas dimensões: a social e a nacional. A dimensão social será o principal eixo do novo modelo de desenvolvimento, assegurado o seu caráter democrático e nacional, desdobrando-se em três aspectos: (a) o crescimento do emprego, (b) a geração e distribuição de renda e (c) a ampliação da infraestrutura social. (BIELSCHOWSKY, 2012)

³ Apesar da presidente Dilma Rousseff ter seu segundo mandato garantido pela Constituição Federal (1988) até 31 de dezembro de 2018, o mesmo foi encurtado temporariamente em 12/05/2016 e depois definitivamente em 31/08/2016 em virtude de um processo de *impeachment*. Assim, considera-se essa primeira data (relativa ao afastamento) como recorte temporal final para efeito de análise dos governos de proposta neodesenvolvimentista.

tais políticas, embora com ajustes significativos. Com os governos de Lula – paulatinamente implementada, e com maior ou menor intensidade – a ideia de um Neodesenvolvimentismo ganha força e confere à sua figura uma popularidade que poucos governantes alcançaram.⁴ Desse modo, eis que a academia ligada ao Partido dos Trabalhadores (PT) é estimulada a cunhar esta nova fase da política econômica brasileira como *neodesenvolvimentista* (ou ainda *novo-desenvolvimentista*; *novo-nacional-desenvolvimentista*; *social-desenvolvimentista* e até de *pós-neoliberalista*), numa alusão ao que ficou conhecido como “fase desenvolvimentista” ou “fase dos trinta anos gloriosos” do pós Segunda Grande Guerra.⁵ Para Sicsú (2007, n.p.):

[...] a alternativa novo-desenvolvimentista aos males do capitalismo é a constituição de um Estado capaz de regular a economia que deve ser constituída por um mercado forte e um sistema financeiro funcional, isto é, que seja voltado para o financiamento da atividade produtiva e não para a atividade especulativa.

Há, porém, uma corrente acadêmica que vê esta fase com certa descrença. Dentro desta, encontram-se, entre outros, Bresser Pereira e Daniela Theuer (2012). Identificamos, ainda, no transcurso da investigação, que a cunhagem de um Estado neodesenvolvimentista enfrenta ferrenha crítica por aqueles que não enxergam este momento – estendido aos governos da presidente Dilma Rousseff – como de um abandono à pauta neoliberal, executada nos governos anteriores de Collor de Melo, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. Encabeçam a lista de críticos, Sampaio Jr. (2012b), Rodrigo Castelo (2012) e Giovanni Alves (2013). Sampaio Jr. (2012b, p. 678), dirá que:

[...] a onda neodesenvolvimentista está diretamente relacionada às intrigas e conspirações palacianas entre as duas facções que disputam o controle da política econômica brasileira: a monetarista – braço direito do neoliberalismo – e a autoproclamada ‘desenvolvimentista’ – braço esquerdo da ordem.

Nos primeiros instantes do governo de Lula da Silva, cria-se a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), visando dar apoio aos inúmeros empreendimentos solidários

⁴ Segundo Sader (2011, p. 124): “O governo Lula conseguiu superar a recessão herdada e desenvolveu políticas de distribuição de renda que, pela primeira, vez alterou a desigualdade social no Brasil. Além disso, consolidou e estendeu uma política externa soberana e independente, e permitiu que o Estado recuperasse seu poder de indução do crescimento econômico. Especialmente, a partir de 2005, momento em que as alas radicais saíram do PT por considerarem Lula um ‘traidor’, o governo transitou para uma nova fase, que desembocou, cinco anos depois, na aprovação de 87% da população e rejeição de 4%, índices inéditos no País, em meio a uma brutal oposição de direita”.

⁵ Como é o caso de: Emir Sader (2011); Mariana Pfeifer (2014); Marcio Pochmann (2010); Sicsú, Paula e Michel (2005); e Aloizio Mercadante Oliva (2010).

eclodidos, em sua maioria, na década precedente, em virtude do desemprego em massa provocado pela abrupta abertura comercial ao mercado internacional, advinda da prescrição neoliberal do Consenso de Washington.⁶ De ação concreta, a SENAES organizou o *Atlas da Economia Solidária no Brasil* em suas edições de 2007 e 2013, via levantamento realizado pela Rede Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho (Unitrabalho), bem como fóruns em âmbitos nacional e regional com objetivo de conhecer e apoiar iniciativas solidárias no país.

Neste íterim, é criado o PAA pelo artigo 19 da Lei nº 10.696/2003 – regulamentado pelo Decreto nº 7.775/2012 e pelo Capítulo III da Lei nº 12.512/2011 – o qual passa a integrar o Sistema de Informações de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). O Programa opera por meio de uma articulação ministerial que une: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério da Fazenda (MF), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e Ministério da Educação (MEC). Reforçando também a ligação do Programa com o já existente Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Tais iniciativas são então dirigidas especialmente à economia solidária tendo a agricultura familiar como importante espaço de recepção destas políticas. As ações empreendidas são estendidas também aos dois governos de Dilma Rousseff.

Ademais, algumas dúvidas precisam ser esclarecidas nesta discussão, dentre as quais: se a política do PAA e o seu desenho de viés neodesenvolvimentista dirigido às iniciativas da agricultura familiar ensejaria, neste caso, uma homogeneização, na perspectiva *raffestiniana*,⁷ ou, ao contrário, se haveria diretrizes que apontariam para um atendimento diferenciado, como o que fora proposto no seu desenho; se e em que medida este programa, ao proceder com sucessivas mudanças incrementais, alcançaria os objetivos pleiteados; e, ainda, se a busca de soluções integrais na intersetorialidade – com todos estes ministérios – funcionaria a contento, ou, pelo menos, razoavelmente. Mais: constituiria o PAA, então, na prática, um movimento no qual a ordem global buscaria impor a todos os lugares uma única racionalidade, como defende Milton Santos (2014)?

⁶ Em novembro de 1989, reuniram-se na capital dos Estados Unidos os funcionários do governo estadunidense e dos organismos financeiros internacionais ali sediados – FMI, Banco Mundial e BID – especializados em assuntos latino-americanos. Convocado pelo *Institute for International Economics* – sob o título *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* –, o objetivo do encontro era proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região. Tal encontro ficou conhecido como *O Consenso de Washington*. (BATISTA, 1994)

⁷ Raffestin (1993) dirá que a homogeneidade é para a política pública uma condição favorável à sobrevivência do Estado, enquanto que a heterogeneidade é tida como uma condição desfavorável.

Adianta-se que esta ordem global afeta sim o micromundo da produção da agricultura familiar aqui em análise, inclusive, por meio de programas como o PAA. Veremos que algumas cooperativas aparecem totalmente integradas a esta ordem, como as de Goiás, por exemplo.

O PAA seria o que pensam Wanderley (1979) e Moreira (2007) quando sustentam respectivamente que no Brasil as políticas e as visões dominantes sobre a agricultura familiar e a pequena produção familiar rural foram historicamente conformadas pela ideologia de subsistência e de uma extração de mais-valia presente na *subordinação indireta*?⁸ Neste sentido, seria o caso de o agricultor familiar não se orientar pela lógica empresarial do lucro e da produtividade mesmo estando sujeito à lógica competitiva dos *mercados imperfeitos*? Seria então a proposta velada ou implícita do Neodesenvolvimentismo reproduzir o que foi uma proposta de Estado assistencial para o agricultor familiar *subalterno-desapegado-do-lucro*?⁹ Ou a agricultura familiar brasileira estaria fazendo valer seu papel – na visão de Moreira (2009) – de espaço social de vida e de reprodução na consolidação da democracia e na redução das assimetrias sociais e de poder da nossa sociedade? Pensando provocações como estas, Santos (2014) diria que os lugares respondem ao mundo segundo os diversos modos de sua própria racionalidade, e que a ordem global se serve de uma população esparsa de objetos regidos por uma lei única que os constitui em sistema. Desse modo, diz ele, que “a ordem local é associada a uma população contígua de objetos reunidos pelo território e como território, regidos pela interação” (SANTOS, 2014, p. 338).

Então, estamos diante de uma relação na qual há, de um lado, o Estado de proposta neodesenvolvimentista e suas políticas e, do outro, há o projeto da Economia Solidária, e a compreensão de sua dinâmica será a força motriz de nossa investigação, tomando-se por base a avaliação do impacto da política do PAA dirigida à agricultura familiar associativa. Considerando neste conjunto que “há diferenças culturais e políticas e desigualdades econômicas entre famílias e unidades produtivas (urbanas e rurais), bem como traços comuns entre pessoas, famílias, associações, empresas, etc.” (SAQUET, 2009, p. 84).

⁸ Para Moreira (1997, p. 58), “a impossibilidade de captação de lucros como norma de operação deste setor proprietário-trabalhador implica reconhecer, teoricamente, a operação de uma subordinação indireta de seu trabalho ao capital. [...] Este é, o espaço econômico – mutante e flexível – da integração social da agricultura familiar com base no trabalho próprio”.

⁹ Desta pesquisa, engendrou-se a categoria de *subalterno-desapegado-do-lucro* como uma das propostas de hipótese, discussão e tese, respectivamente. Esta pretende caracterizar o agricultor resignado com as condições de precarização e de inviabilização de sua atividade, enquanto negócio. Seria também um desdobramento do que Moreira (2007, 2010) e Wanderley (1979) debatem e defendem quando tratam da existência de subalternidade na agricultura familiar e na pequena produção familiar rural brasileira, apesar do primeiro reconhecer a existência, neste âmbito, da lógica social da reprodução dos laços familiares e da educação dos filhos, segundo a qual as decisões econômicas são submetidas não a uma suposta melhoria de produtividade e de competitividade, mas aos valores e às necessidades familiares.

O ponto fulcral desta tese reside na afirmação de que: embora haja significativos esforços do governo *neodesenvolvimentista* em modelar uma política diferenciada para a agricultura familiar solidária – via PAA –, no momento de sua execução, atuam com velhas práticas e instrumentos, corroborando a (re)produção das diferenças regionais, sobretudo, em razão do meio técnico-científico-informal dentro e fora de seus empreendimentos. Esta afirmação decorre – concordando com Santos (ENCONTRO, 2006) – da noção de que a rugosidade pode ser considerada como anomalia técnica ou organizacional que resulta da elaboração desigual, ou da evolução desigual de um conjunto, de maneira que quando uma parcela progride outra se atrasa, não sendo estas rugosidades encaradas como apenas heranças físico-territoriais, mas também heranças socioterritoriais ou sociogeográficas. Compreender esta dinâmica, na perspectiva de um não idealismo ingênuo e cândido ao tratar da economia solidária será, portanto, o tom da presente pesquisa.

De outra perspectiva, deve-se considerar que, “no âmbito da Geografia, a produção social do espaço reverbera na constituição de um determinado território”, território este que é composto, “fundamentalmente, por sujeitos sociais que têm uma ação intencional desde o seu processo de formação, em um dado contexto social, explicitando o papel crucial das relações de poder” e, portanto, de conflito. (PEIXOTO, 2016, p. 43)

E, de acordo com Fernandes (2008, p. 18), é essencial “pensar o desenvolvimento territorial como uma totalidade, em que se desenvolvem todas as dimensões: política, social, cultural, ambiental e econômica, [...] como um conjunto indissociável. Desenvolvimento e território são conceito multidimensionais”. No caso, o próprio PAA é uma política setorial (para a agricultura familiar) com enfoque territorial.¹⁰

Neste sentido, o território é “ator e depositário das políticas de desenvolvimento”, pois se revela “como espaço de contradições e de impactos do processo de desenvolvimento” (PEIXOTO, 2016, p. 45). Todavia, segundo Montenegro Gómez (2007, p. 53), sem perder de vista que o “verdadeiro desenvolvimento, aquele da melhora geral e equitativa e da redução das desigualdades, é impossível dentro da sociedade capitalista em que vivemos”; pois neste, entre outros dispositivos que garantem a reprodução do capital, o desenvolvimento funciona como um mecanismo de controle social.

¹⁰ “Os beneficiários fornecedores do PAA são os agricultores familiares, assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais, que atendam aos requisitos previstos no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006” (BRASIL, 2010). Quanto aos beneficiários consumidores, também estão contemplados no Decreto 7775/12 de 4 de julho de 2012, que regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003.

Para fazer valer estes e demais propósitos, o que se discute no capítulo dois é o significado do uso da ES – a qual conjectura, do ponto de vista teórico e prático, a ideia de “uma terra prometida” –, buscando compreender seu projeto, e, principalmente, o ambiente da sua prática na dinâmica capitalista. Como hipótese, afirmamos que esta serve – apesar de imbuída de grande altruísmo – também como espaço de absorção do *exército de reserva*, e, portanto, de controle social, como teorizado por Marx (2005). Para percorrer o caminho pretendido, recorre-se a levantamentos bibliográficos e documentais, em especial aos Atlas da Economia Solidária no Brasil de 2007 e 2013, um documento-balanço dos oito anos da ES nos Governos Lula da Silva, ambos elaborados pela SENAES; e, também, a dados produzidos nos âmbitos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Essencialmente, aqui, apresenta-se o “colchão” teórico e empírico da ES (no Brasil como um todo e do recorte dos três estados selecionados) que ajudará a entender a dimensão e o alcance deste segmento, e, desse modo, – a discutir nos capítulos seguintes – como se relacionam políticas públicas de viés desenvolvimentista, territórios da Economia Solidária, o desenvolvimento rural e a Geografia. Pode-se adiantar que a ES funciona como câmara de absorção do *exército reservado*, e, portanto, como mecanismo de controle social.

No capítulo três, investiga-se a dinâmica na relação do Estado neodesenvolvimentista com a Economia Solidária. Nesta parte, busca-se compreender os mecanismos de intervenção na agricultura familiar em cujos espaços solidários há ações do Estado neodesenvolvimentista ou mesmo social-desenvolvimentista. A discussão é precedida de breve exposição das políticas públicas destinadas, até então, a esta categoria. Como hipótese, afirma-se que a relação do projeto da ES com o Estado capitalista de viés neodesenvolvimentista influencia diretamente nas condições de desenvolvimento dos espaços solidários ligados à agricultura familiar, pois, como defende Santos (2006), o Estado aparece como primeira força capaz de produzir eventos que incidem sobre a totalidade das pessoas, das empresas, das instituições e do território, pelo “uso legítimo da força”. Ou seja, o Estado é a escala de origem das variáveis envolvidas na produção dos eventos – no caso – as políticas dirigidas à agricultura familiar, e, nesta última, a escala do seu impacto. Operacionalizando o intento, no primeiro momento, mergulharemos em uma importante bibliografia sobre o *desenvolvimentismo brasileiro*, e, em seguida, apresenta-se o arcabouço teórico das discussões sobre o neodesenvolvimentismo. Em seguida, apresenta-se documentos e dados dos ministérios e outros órgãos dos governos envolvidos nas políticas públicas para a agricultura familiar, bem como entrevistas com seus gestores e dirigentes de entidades representativas dos trabalhadores, em nível nacional (MDA, CONAB e UNICAFES), e regional/local (*Suregs* da CONAB, secretarias estaduais das Federações do Maranhão, Goiás

e São Paulo). Junto a estas, avalia-se as trajetórias dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff para a agricultura familiar, o que acabou delineando, de certo modo, um sintético balanço destes governos para o setor rural.

No quarto capítulo, avalia-se o impacto da política pública do PAA dirigida à agricultura familiar associativa, buscando entender o desenho e a execução da política nacional e a sua influência nos empreendimentos em geral, e, neste contexto, como elementos de contradição do capitalismo. Em hipótese, o Estado aparece como primeira força capaz de produzir eventos que incidem sobre a totalidade, pelo “uso legítimo da força”. Aborda-se também o desenho e execução da política do PAA dirigida à agricultura familiar, que aparece como escala do seu impacto. Para isso, levantamos documentos do MDA e do MAPA, como, por exemplo, a Cartilha do PAA, dados contidos no PAA Data¹¹ e, mormente, em documentos de avaliação produzidos por executores e por agentes não-governamentais externos ao Programa. Foram realizadas também entrevistas com gestores governamentais e com dirigentes de entidades de representação dos trabalhadores. Neste ensejo, pensando uma avaliação do PAA, lança-se mão de técnicas de Análise SWOT,¹² que mostraram ricas, diferentes e até contraditórias visões dos operadores sobre o Programa, as quais são de extrema importância para a sustentação da tese central demonstrada nesta pesquisa.

No capítulo cinco, o objetivo específico é entender quais os efeitos da combinação do meio técnico-científico-informacional com o PAA em territórios da agricultura familiar dos estados do Maranhão, Goiás e São Paulo, identificando sinais da presença dessas forças no êxito ou fracasso dentro e fora de seus empreendimentos. As escolhas dos extratos territoriais, em nível de unidade federativa, para um quadro analítico se deram, entre outras, pelas seguintes razões: o Maranhão é detentor do segundo pior índice de desenvolvimento humano do Brasil e é a unidade na qual se realizaram as etapas iniciais deste trabalho, ainda na pesquisa de mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA); Goiás possui condições medianas desse mesmo índice de desenvolvimento e é a unidade federativa na qual se situa a Universidade Federal de Goiás (UFG), espaço acadêmico que abriga esta investigação; por último, o Estado de São Paulo, que é detentor do segundo melhor IDH do Brasil e o mais rico. Não podendo coletar dados *in loco* em todo o país, pois

¹¹ O PAA Data foi desenvolvido com o objetivo de apresentar ao público os dados do PAA, considerando todos os executores do Programa. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br>>. Acesso em: 27 out. 2016.

¹² SWOT é um acrônimo original da língua inglesa e que significa Forças (*Strengths*), Fraquezas (*Weaknesses*), Oportunidades (*Opportunities*) e Ameaças (*Threats*). Análise SWOT é uma ferramenta de análise interna e externa de uma determinada empresa, programa, processo, etc., sendo usada especialmente para seu planejamento e gestão estratégicos.

inviabilizaria a pesquisa, foram pinçadas estas unidades para representar parte da grande heterogeneidade socioeconômica existente entre as vinte e sete do país. Já a tese aqui defendida reside na assertiva de que: nas zonas em que sucede a combinação do meio técnico-científico-informacional, instrumentalizado com o PAA, oferece-se maiores possibilidades de êxito e de transformação¹³ do que em outras zonas igualmente dotadas, de um ponto de vista dos recursos naturais, mas que não dispõe de tais forças articuladas. Todavia, atenta-se para o fato de que padrões unilineares de eficiência alocativa e otimização são incapazes de explicar sozinhos os processos em setores tradicionais ou atrasados.¹⁴ Desse modo, a realidade das diferenças socioeconômicas¹⁵ das regiões acaba refletindo nos empreendimentos solidários, situação própria da dinâmica da ordem capitalista. Para realizar tais análises, recorreu-se a uma densa bibliografia sobre as “Novas Ruralidades” e o desenvolvimento espacial desigual, reforçada com dados do PAA Data, documentos estatais e de entidades não-governamentais locais, e se recorreu também a entrevistas com operadores do Programa, tanto do governo, como representantes de trabalhadores, associações e cooperativas. Afinal, são eles os agentes que demandam e são impactados por essa política pública. Com as entrevistas, percepções dos sujeitos em relação aos indicadores de êxito e de fracasso nos empreendimentos da agricultura familiar vieram à tona, apontando – em geral – para o grau de apreensão e intensidade do meio técnico-científico-informacional de cada lugar, elemento aliás, de grande significado quando queremos mostrar que “há uma nova política nacional e velhas práticas de atraso”.

No capítulo seis, avalia-se de perto os resultados socioeconômicos da ES, em uma investigação mais detida nos empreendimentos solidários ligados à agricultura familiar e ao PAA, como produto da ação dos homens sobre o próprio espaço, e buscando reconhecer as características de heterogeneidade e homogeneidade do território e da territorialidade. Os critérios de seleção dos Empreendimentos de Economia Solidária (EES) para pesquisa de campo foram:

¹³ Maria de Nazareth Baudel Wanderley (2000, p. 134), citando Rémy (1993), diz que “com as transformações que ocorrem no meio rural não são percebidas como o efeito de difusão da cidade sobre o campo, mas, sobretudo, como o resultado de iniciativas dos próprios ‘rurais’, cidadãos plenos, em articulação com os habitantes das cidades”. Segundo ela, “o recorte rural-urbano, em suas novas e modernas formas, permanece como um recorte pertinente para analisar as diferenças espaciais e sociais das sociedades modernas, apontando não para o fim do mundo rural, mas para a emergência de uma nova ruralidade” (WANDERLEY, 2000, p. 89-90).

¹⁴ Wilkinson (2008) sustenta que as categorias econômicas tradicionais baseadas em padrões unilineares de eficiência alocativa e otimização são incapazes de explicar os processos em setores tradicionais ou “atrasados”. Há, para este autor, uma marginalização da renda agrícola na economia rural e na própria agricultura familiar e da importância da pluriatividade e de atividades não-agrícolas no meio rural.

¹⁵ A análise das condições políticas e socioeconômicas se torna geográfica na medida em que esta se faz sob o prisma do território, no caso, do território solidário.

- (i) Os EES são todos rurais, ligados à agricultura familiar associativista e localizados nos estados do Maranhão, Goiás e São Paulo;
- (ii) atuam preferencialmente, na mesma atividade econômica de produtos alimentares, teve negócios com o PAA por mais de uma vez, tendo a modalidade Compra com Doação Simultânea, como uma espécie de “denominador comum”;
- (iii) situam-se nas proximidades de cidades médias – aqui compreendidas como aquelas de porte mediano para cada unidade federativa – ou sob sua influência

Por fim, selecionou-se 2 (dois) EES em cada uma das unidades por indicação dos gestores governamentais e das entidades não-governamentais apoiadoras locais do PAA, seguindo as seguintes condições: 01 (um) considerado em condição socioeconômica de êxito com o PAA e 01 (um) que não consegue se viabilizar com este Programa. A exceção – em relação ao número – foi o Estado do São Paulo que ficou com três empreendimentos, pois, no caso de Tremembé, operam duas cooperativas dentro do mesmo Assentamento. Separá-las traria prejuízo significativo, pois ambas então compoem um único ambiente socioeconômico.¹⁶ Como hipótese desta etapa, afirmo que o fato de um membro de uma cooperativa ou associação ligada à agricultura familiar e com o PAA atuar numa região economicamente deprimida e auferir uma renda menor o submete a condições subalternas, de trabalho precário e, por conseguinte, de baixa qualidade de vida, características associadas a regiões subdesenvolvidas e de economia de enclave¹⁷ – nos casos aqui analisados –, em especial, nos territórios solidários maranhenses, se comparados aos goianos e paulistas, ainda que este membro tenha um custo de vida mais baixo. Condições socioeconômicas estas ancoradas e mediadas pela criação da SENAES e do PAA pelo Governo Federal. Para esta finalidade, realizamos incursões nas associações e cooperativas selecionadas, utilizando como ferramenta entrevistas com seus dirigentes e trabalhadores¹⁸ e, sobretudo, observações do cotidiano dessas entidades. Como resultado geral destas observações, tem-se a descrição do funcionamento de suas rotinas e do

¹⁶ A tentativa é a de realizar uma análise comparativa entre os razoavelmente comparáveis, todavia levando em conta as especificidades de cada território, pois “a busca por soluções e saídas capazes de serem generalizadas e universalizadas torna-se tentadora, em particular, no âmbito da administração pública” (LEITE, 2010, p. 123).

¹⁷ Uma economia de enclave é um modelo econômico cuja dinâmica está voltada para o mercado externo, e, desse modo, as atividades de produção são destinadas à exportação sem integração com o mercado local.

¹⁸ Para as entrevistas, foram selecionados sócios de forma aleatória levando em conta aqueles que tiveram uma relação direta com o PAA. Não foi possível separar um mesmo percentual de sócios em cada empreendimento, em virtude das peculiaridades organizacionais e de logística de cada lugar. Entretanto, os que foram ouvidos e observados (um número expressivo), puderam, satisfatoriamente, oferecer – como agentes – elementos de suas territorialidades e lúcidas percepções do Programa e até das demais políticas neodesenvolvimentistas.

“clima organizacional”, e do desenvolvimento socioeconômico dos sujeitos, o que acaba sendo preponderante para conhecermos o nível de participação, a configuração assumida nas relações de poder no âmbito da organização e sua relação com o Estado; sem falar da avaliação feita das trajetórias dos governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff por aquele que está na ponta de todo o processo: o trabalhador.

Na sétima e última parte do desenvolvimento desta tese – realizamos uma avaliação crítica da política do PAA levando em conta, como já dissemos, a eficácia como medida normativa do alcance dos resultados e a eficiência como medida de utilização dos recursos, mas com um olhar mais aberto para o fato de que padrões unilineares de eficiência alocativa e otimização são incapazes de explicar os processos em setores tradicionais ou “atrasados”. Assim, a bibliografia levantada sobre o desenvolvimento espacial desigual e combinado, da teoria política e dos fundamentos teóricos consolidados da eficiência, eficácia e efetividade – a partir de dados compilados no transcurso do estudo – subsidiam sobremaneira esta avaliação crítica. Neste caso, acaba confirmando o arcabouço de nossos supostos de pesquisa.

Embora saibamos que o PAA não tem como finalidade a superação das desigualdades regionais, este vem a compor a ‘cesta’ das políticas do neodesenvolvimentismo, assim como o PRONAF (o grande programa da Agricultura Familiar), entre outros.

Detalhadamente, o escopo metodológico da pesquisa é centrado predominantemente em uma perspectiva *histórico-geográfico-socioeconômico-avaliativo-analítica*. Neste caso, a avaliação de impacto será o principal alvo, pois “analisa as efetivas mudanças quantitativas e qualitativas ocorridas em uma realidade específica que foi alvo da implementação de um programa”; mas, também, realizar uma avaliação de processo, mais voltada “ao processo de implementação de dada política, buscando, sobretudo, aferir a eficácia de um programa”, (SILVA, 2008, p. 59). Sem falar que, no seu desdobramento, far-se-á uma avaliação política da política¹⁹ do PAA, e mais, utilizando o método materialista-dialético, cujos elementos, no seu esquema, são: (i) interpretação, antecipação e transformação concreta e (ii) análise concreta de uma situação concreta. O fato é que, para Kosik (1976, p. 20), “a dialética é o pensamento crítico que se propõe a compreender a ‘coisa em si’ e sistematicamente se pergunta como é possível chegar à compreensão da realidade”. Concretamente, como já adiantado, realizamos visitas às comunidades abrigadoras das entidades, nas quais nos hospedamos, por pelo menos uma semana em cada uma, hora na casa de algum agricultor, hora no Centro Comunitário ou casa de apoio, cedidos sempre generosamente.

¹⁹ Segundo Silva (2008, p. 59), a avaliação política da política, como primeiro tipo, é “um modelo de avaliação centrado na fase de formulação da política ou planejamento do programa”.

À estratégia de pesquisa, via ATM,²⁰ pode-se compreender como expressão de uma dinâmica de investigação e de trabalho que integra a análise das estruturas, dos processos e dos resultados, a compreensão das relações envolvidas na implementação das ações e a visão que atores diferentes²¹ constroem sobre o todo do projeto: seu desenvolvimento, as relações hierárquicas e aspectos técnicos, fazendo deste um constructo específico (MINAYO et al., 2005, p. 29). E mais, “além da integração objetiva e subjetiva no processo de avaliação, essa proposta inclui os atores do projeto e do programa não apenas como objetos de análise, mas, principalmente como sujeitos de auto-avaliação” (MINAYO et al., 2005, p. 29). A utilização da Análise SWOT nas entrevistas²² pavimenta um dos caminhos desta estratégia.

Silva et al. (2008, p. 63) defende que “a avaliação por triangulação de métodos não valoriza apenas os constitutivos da pesquisa qualitativa, mas valoriza igualmente alguns constitutivos da pesquisa quantitativa, como a quantificação, por exemplo”. Por quantificação, diz esta pesquisadora, “se compreende a ação de ‘indicação’”. Para Minayo et al. (2005, p. 34), esta “parte da qualidade dos fenômenos, dos processos e dos sujeitos sociais, marcados por estruturas, relações e subjetividade, culturalmente específicas de classes, grupos e segmentos profissionais, gênero, etnia e idade”.

Ainda para Minayo (2005, p. 32-45), a metodologia da ATM se dá na “exigência de uma equipe de avaliadores interdisciplinar. Que desejam trabalhar cooperativamente; de forma dialética”, e, com isso, “paradoxalmente, a competência disciplinar de cada avaliador”. Para ela “a segurança disciplinar permite o aprofundamento teórico-metodológico em relação ao conhecimento do objeto”. Mas também “é necessário ter claro que se trata de combinação, de triangulação de métodos que conservam sua especificidade no diálogo inter ou transdisciplinar”. Neste caso, a atividade de cooperação é realizada por etapas, quais sejam: (1) formulação do objeto ou pergunta principal; (2) construção de indicadores; (3) definição das fontes de informação; (4) a definição e a elaboração dos instrumentos de investigação; (5) o momento do trabalho de campo; (6) análise das informações; (7) informe final; e (8) dinâmica de comunicação dos resultados.

²⁰ Minayo (2005, p. 71) vai afirmar que a avaliação por triangulação “não é um método em si. É uma estratégia de pesquisa que se apoia em métodos científicos testados e consagrados, servindo e adequando-se a determinadas realidades, com fundamentos interdisciplinares”.

²¹ Para viabilizar este intento realizei entrevistas com cinco especialistas: Cientista Social, Economista, Cientista Político, Geógrafo e Antropólogo. A intenção foi extrair suas perspectivas analíticas e críticas sobre os resultados encontrados nesta pesquisa.

²² Os critérios de escolha dos entrevistados se deram pela importância estratégica e operacional dos agentes. Em Brasília: ministérios-chave e entidades representativas de trabalhadores em âmbito nacional. Nos estados selecionados: superintendências regionais desses ministérios; secretarias estaduais e municipais e entidades representativas de trabalhadores na agricultura familiar, bem como as associações e cooperativas escolhidas para uma análise mais aprofundada.

Vale chamar a atenção do leitor, que os tempos verbais ao longo do texto variarão de capítulo a capítulo. Nesse sentido, é importante destacar que tal variação verbal implica na adoção do paralelo entre o tempo da escrita e o tempo real da pesquisa, ou seja, a referência está posta em função do desenvolvimento da cronologia dos fatos observados no momento da descrição e da análise. Assim, se, por exemplo, opto pela utilização da forma “buscaria” é com desejo de expressar a perspectiva em que se encontrava aquela determinada busca, e no momento exato em que com ela me deparei. Do mesmo modo, se eu utilizo “buscava” ou “buscou”, é para expressar as situações imediatamente observáveis no momento da escrita. Sem objetivar, aqui, menções tautológicas, ou mesmo óbvias, a intenção é demonstrar que as variações encontradas em todo o texto correspondem, inclusive, à minha postura diante dos resultados dos estudos realizados e sobre a qual cabe esclarecer: não desejo congelar os fatos, objetos, testemunhos e pessoas com que me deparei em algum imaginário pretérito perfeito, tampouco, em um presente ilusoriamente eternizado.

Em tempo, ressalto, que ao dar prosseguimento à pesquisa iniciada ainda na minha graduação de Administração (2005-2008), depois prosseguida na especialização em Recursos Humanos (2009-2010) e, aprofundada no Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico (2011-2012), não tinha ideia da complexidade que haveria de chegar neste estágio, apesar de ter consciência do peso acadêmico de uma tese. Foram fases de apropriação e de instigantes descobertas ao longo de quase dez anos debruçados sobre o objeto e seus sujeitos.

Por fim, diria que elaborar uma avaliação de impacto de uma política no Brasil (ou de processo ou da política da política) – “quando esta ainda está em processo de construção e consolidação, é tarefa que enfrenta um considerável obstáculo epistemológico”, como lembra Oliva (2010, p. 17). Isto se dá porque os dados ainda não sedimentaram completamente e não há distância temporal que permita uma perspectiva historicamente reveladora, como seria ideal. De outro ângulo, Kosik (1976, p. 28) afirma que “para nos aproximarmos da coisa e da sua estrutura e encontrar uma via de acesso para ela, temos de nos distanciar delas”, e que “é sabido como é cansativo elaborar cientificamente os acontecimentos contemporâneos, enquanto a análise dos acontecimentos passados é mais fácil, porque a própria realidade já se incumbiu de fazer uma certa eliminação e ‘crítica’”. Entretanto, há bons indicadores, os quais permitem discorrer sobre os efeitos da relação em análise, mesmo que, analiticamente, nosso objeto seja ainda movediço.

2 O CARÁTER HISTORICAMENTE DETERMINADO DA SOLIDARIEDADE E O AMBIENTE SOCIOECONÔMICO DA PRÁTICA

Fotografia 1 – Reunião diária na Associação de Moradores de Piqui da Rampa (Vargem Grande/MA)



Fonte: o autor (2017).

Vossas riquezas e vossos filhos, são vossas tentações enquanto a Sociedade e a Economia Solidária mantêm em reserva uma recompensa magnífica. Temei a Sociedade e a Economia Solidária com todas as vossas forças; escutai, obedecêi-as, dai cooperação, trabalho, presentes em vosso próprio interesse. Aquele que se preservar contra sua avareza será feliz. Se fazeis à Sociedade e à Economia Solidária um empréstimo generoso, elas vos pagarão em dobro, elas vos perdoarão, pois são agradecidas e cheias de longanimidade. Elas conhecem as coisas visíveis e invisíveis. Elas são poderosas e sábias.

Carlos Ferreira Wanderley

Numa adaptação sugerida por Marcel Mauss (2003, p. 308),²³ da famosa Surata LXVI, “decepção mútua” (Juízo final) dada por Deus em Meca a Maomé, o texto apresentado dá, como diz o próprio Mauss, “uma ideia bastante boa da arte econômica que está se formando laboriosamente”. Diz mais: “vemo-la funcionar em alguns grupos econômicos e no coração das massas, as quais possuem, muitas vezes melhor que seus dirigentes, o senso de seus interesses, do interesse comum”. E “é estudando esses aspectos obscuros da vida social que talvez se consiga iluminar um pouco o caminho que devem tomar nações, sua moral ao mesmo tempo que sua economia”. (MAUSS, 2003, p. 308-309)

A fala de Mauss (2003) traz uma importante carga de otimismo ao mesmo tempo em que apresenta um idealismo igualmente significativo quando destaca a “arte econômica que está se formando laboriosamente”. Mauss poderia perfeitamente estar se referindo à Economia Solidária, em sua proposta e projeto. E, mesmo parecendo ambíguo,²⁴ poderia também estar falando como um socialista utópico, tal qual os pioneiros dos séculos XVIII e XIX, aos quais Engels (s/d) viria assim denominar.

Na verdade, a proposta de formar uma sociedade emancipada há tempos permeia o imaginário dos povos. Robert Owen (1770-1858), um dos socialistas utópicos, na concepção de Engels (s/d), estabelece sua vida ao redor de uma estrutura social na qual todas as pessoas têm seus afazeres e seus espaços específicos previamente determinados. Isto porque para Aued e Grade (2003, p. 1), “muitas são as experimentações, enquanto crítica empírica, portanto reais, na busca pela construção de uma outra sociedade que se contrapõe ao modo de produção capitalista”. Tal crítica, pelo que pesquisamos,²⁵ está sendo materializada no projeto da Economia Solidária. Para Singer e Souza (2003, p. 13):

A economia solidária, surge como uma resposta a essa nova realidade do mundo do trabalho. O movimento traz consigo um novo modelo de

²³ O sociólogo e antropólogo Marcel Mauss sugere substituir o nome de Alá (Deus) pelo da sociedade e do grupo profissional (no nosso caso, a Sociedade e a Economia Solidária). E a substituição de esmola por cooperação, por trabalho, por prestação feita em vista de outrem. Eis o original: “15. Vossas riquezas e vossos filhos são vossa tentação enquanto Deus mantém em reserva uma recompensa magnífica. 16. Temei a Deus com todas as vossas forças; escutai, obedecí, daí esmola (sadaga) em vosso próprio interesse. Aquele que se preservar contra sua avareza será feliz. 17. Se fazeis a Deus um empréstimo generoso, ele vos pagará em dobro, ele vos perdoará, pois é agradecido e cheio de longanimidade. 18. Ele conhece as coisas visíveis e invisíveis; ele é o poderoso e o sábio” (MAUSS, 2003, p. 308).

²⁴ A ambiguidade reside no fato de Mauss restringir que “vemo-la funcionar em alguns grupos econômicos”, e ainda que relações de dívidas e reciprocidade estão circunscritas às comunidades primitivas. Nas palavras dele: “[...] Nos permitem conceber que esse princípio de troca-dívida deve ter sido o das sociedades que ultrapassaram a fase da ‘prestação total’ (de clã a clã e de família a família), mas que ainda não chegaram ao contrato individual puro, ao mercado onde circula o dinheiro, à venda propriamente dita e, sobretudo, à noção de preço calculado em moeda pesada e reconhecida”. (MAUSS, 2003, p. 264)

²⁵ Wanderley (2008; 2010, 2014).

organização, com a promoção de mudanças nas relações de trabalho, as quais agreguem melhores qualidades de vida, trabalho e renda.

Além de Owen, outro socialista utópico foi Pierre Joseph Proudhon (1809-1865), que sonhou formar esta nova sociedade, sonho que se metamorfosearia até no final de século XX e até chegar ao Brasil, aos campos e cidades, como modo de sobrevivência ao desemprego e à precarização. E é Paul Singer o socialista utópico da contemporaneidade – principalmente o Singer dos anos de 1970²⁶ –, em quem a Economia Solidária encontra no Brasil sua principal referência teórica, referência também para a discussão sobre ES nesta tese.

Do debate sobre a autogestão no âmbito do solidarismo, como um dos elementos de busca da autonomia – já que não acreditamos numa emancipação dentro da dinâmica do capital –, no estudo *A Economia Solidária Como Política Pública: uma tendência de geração de renda e ressignificação do trabalho no Brasil*, Barbosa (2007, p. 135) afirma que, “para a entidade [solidária], a principal estratégia nesses processos autogestionários é a de refazer valores de submissão e incentivar a solidariedade e a capacidade intelectual do coletivo gestor”. E segue: “Tais fatos acontecem porque há pouca tradição cooperativista na história brasileira”. Isto porque, “haveria uma reprodução do modo de produção capitalista dentro e fora destas entidades, salvando-se poucos casos para uma autogestão real. Portanto, na maioria, uma ilusão”.

O caráter historicamente determinado da produção e do consumo teorizado por Marx (2005) mostra que a produção não fornece apenas um objeto de consumo, mas também o seu caráter específico e determinado, e que por isso daria o arremate final, tal como o consumo dá ao produto o seu toque final. Desta perspectiva, a Economia Solidária seria vista como espaço reprodutor da mesma determinação, tanto pelo modo como produz, quanto pelo modo como se organizou e se organiza ao longo da história.

Ademais, o que discutimos neste capítulo é o que significa o uso da ES como categoria econômica e de inserção no trabalho, que conjectura, do ponto de vista teórico e prático, a ideia de “uma terra prometida”, e buscar compreender a construção de seu projeto e prática dentro desta dinâmica capitalista.²⁷ Como hipótese, afirmamos que este projeto serve também como

²⁶ Nos anos 2000, vê-se outro Paul Singer, com posições menos radicais. Ele assume a SENAES na condição de secretário de governo de Luiz Inácio Lula da Silva, amenizando suas críticas ao capitalismo e suas relações com o trabalho e o Estado.

²⁷ Os dados da realidade da ES brasileira e, no recorte, da experiência solidária do Maranhão, Goiás e São Paulo, foram extraídos dos Atlas da Economia Solidária no Brasil de 2007 e 2013; são, portanto, de natureza secundária.

espaço de absorção do *exército de reserva*, e, portanto, como um mecanismo de controle social, como teorizado por Marx (2005).

Primordialmente, a tentativa é de analisar a ES de forma crítica, tomando-se por base as contradições identificadas em seu meio. Para isso, vale-se de uma análise comparativa entre “realidades solidárias”, sem perder de vista que esta só será válida – de uma ótica marxista – em se tendo como premissa a convicção de que as contradições aqui identificadas são práticas sociais decorrentes do acirramento da questão social na vida capitalista. Neste caso, escolheu-se o território da agricultura familiar associativa como campo da investigação.

2.1 Economia Solidária: defesa e crítica aos princípios e prática²⁸

Para compreender o que é a Economia Solidária hoje, voltemos aos primeiros instantes da cooperação organizada no Ocidente. Neste exercício, veremos – como afirma Engels –, “o cenário de uma Europa conturbada por uma Revolução Industrial acelerada e uma Revolução Francesa decepcionante”. E que, “o estado da razão falira completamente; [...] A ‘liberdade’ da propriedade dos entraves feudais; e a ‘fraternidade’ do lema revolucionário tomou corpo nas deslealdades e na inveja” (ENGELS, s/d). Prossegue Engels, dizendo que faltavam apenas os homens que pusessem em relevo o desengano, e esses homens surgiram nos primeiros anos do século XIX: “em 1802, vieram à luz as Cartas de Genebra de Saint-Simon; em 1808, Fourier publicou a sua primeira obra, embora as bases da sua teoria datassem já em 1779 e a 1 de janeiro de 1800, Robert Owen assumiu a direção da empresa de New Lanark”. São estes os que Engels denominou socialistas utópicos.

Dirigindo inicialmente uma fábrica com 500 operários em Manchester, na Inglaterra, um desses socialistas utópicos, Robert Owen via no *caos dessa Revolução*²⁹ o terreno adequado para pôr em prática a sua tese favorita.³⁰ E assim ele abre a empresa de New Lanark, contando com “uma população operária que foi crescendo paulatinamente até 2.500 almas, recrutada a princípio entre os elementos mais heterogêneos, na maioria dos quais desmoralizados,

²⁸ Este item (2.1) é um colchão teórico (consolidado) da Economia Solidária. Neste caso, compôs parte da minha Dissertação de mestrado, cujo título foi *Crítica aos Empreendimentos de Economia Solidária: sob o aspecto da precarização da força de trabalho no maranhão de 2003 a 2012* (UFMA, 2012). Este mesmo trabalho dissertativo foi publicado em livro com título adaptado/modificado e referenciado nesta tese como Wanderley (2014). Como se trata de prosseguimento de pesquisa, o item (2.1) foi parafraseado na presente tese para não configurar autoplágio do trecho de Wanderley (2014, p. 42-53).

²⁹ É de Engels a referida expressão. Quando fala de revolução, este autor se refere à Revolução Industrial.

³⁰ “Robert Owen assimilava os ensinamentos dos filósofos materialistas do século XVIII, segundo os quais o caráter do homem é, por um lado, produto da sua vida, sobretudo durante o período do seu desenvolvimento”. (ENGELS, s/d)

converteu-se nas suas mãos numa colônia modelo” (ENGELS, s/d). Entretanto, Owen não estava satisfeito com o que conseguira – “aqueles homens eram meus escravos” – e propõe um sistema de colônias comunistas para combater a miséria reinante na Irlanda. Tal iniciativa fracassou e, em 1844, Owen fundou a primeira cooperativa de consumo e produção, “como primeiro passo para uma transformação muito mais radical da sociedade” (ENGELS, s/d).

Mesmo assim, vem do próprio Engels a crítica a este tipo de socialismo, que ele vai categorizar de reformista, no qual o socialismo é a expressão da verdade absoluta, da razão e da justiça, bastando apenas revelá-lo para, graças às suas virtudes, conquistar o mundo. E, como a verdade absoluta não estaria sujeita a condições de espaço ou de tempo, e nem ao desenvolvimento histórico da humanidade, só o acaso poderia decidir quando e onde essa descoberta se revelará (ENGELS, s/d).

E a Economia Solidária hoje, como projeto? Aued e Grade (2003, p. 8) dirão que “este espaço socializante, embora ainda capitalista, destrói todos os espaços individuais. A socialização é uma necessidade histórica”. E que:

O novo é a socialização imposta pelas forças produtivas originadas sob o modo de produção capitalista, de forma que não há historicamente mais espaço para uma sociedade que tem como base, ainda, a propriedade privada dos meios de produção, o volume da riqueza produzida por esta força produtiva coletiva não está a suportar as relações sociais burguesas. (AUED; GRADE, 2003, p. 8)

Para Singer (2002, p. 46), seu principal pensador no Brasil, a ES é hoje reinventada, uma vez que “surge como modo de produção no interior da sociedade capitalista há mais de 200 anos com o amadurecimento do capitalismo industrial, principalmente na Europa, através de experimentos cooperativistas dos ‘socialistas utópicos’”. Dessa forma, a ES é um modo de produção que se constitui ao lado do modo de produção capitalista da pequena produção de mercadorias, da produção estatal, e da produção privada sem fins lucrativos. E ressalta que “todos esses modos de produção compõem a formação social capitalista que só é capitalista porque o capitalismo é o maior modo de produção e molda a superestrutura legal e institucional à sua lógica” (SINGER, 2002, p. 47). Neste caso, Barbosa (2007, p. 119-120) diz que...

[...] isso só reforça a ambiguidade das estratégias nesse segmento popular que, por um lado, se concentra nas possibilidades de disputa no mercado, vislumbrando, a longo prazo, ações inovadoras que levem tecnologia e recursos para a conquista autoral de *nichos* de mercado mais competitivos pelas cooperativas, de modo a melhorar a renda e a subverter o quadro de pobreza e, por outro lado, alimenta os anseios de que essas atividades se deem

num modelo cooperativo capaz de superar a cultura do trabalho capitalista. (BARBOSA, 2007, p. 119-120)

Contudo, a busca por uma sociedade mais justa e igualitária, segundo Quijano (2002, p. 478), é associada a um “modo” ou “sistema alternativo de produção” a partir da instauração do capitalismo, e, com ele, do conceito de “modo de produção”. O autor diz ainda que:

O capitalismo, segundo a perspectiva européia, é, desta forma, o campo de relações que confere sentido à idéia de ‘alternativo’ para qualquer ‘modo’ ou ‘sistema de produção’ considerado idôneo – como, pelo menos se espera – não apenas para substituir o sistema de produção do capital, mas, fundamentalmente, para eliminar as raízes sociais e as condições históricas da exploração e da dominação social. (QUIJANO, 2002, p. 478)

De outra perspectiva, Singer (2002, p. 49) sugere que a Economia Solidária deverá “aproveitar-se do desenvolvimento das forças produtivas, relacionar-se com o mercado capitalista, não privilegiar, nem buscar o isolamento; ela não prescinde do Estado, mas deve buscar a sua autonomia e ter como base a história do movimento anticapitalista”.

Há, para ele (SINGER, 2002, p. 51), uma diferença entre a economia capitalista e a ES, e esta se encontraria, principalmente, no modo como as empresas são geridas. A economia capitalista se utiliza da heterogestão, da administração é hierárquica; já na ES, pratica-se a autogestão, administra-se democraticamente. A autogestão tem como principal mérito o desenvolvimento humano proporcionado aos participantes e não a eficiência econômica, embora esta seja necessária. Pois a racionalidade das empresas solidárias segue uma lógica diferente daquela posta pelas empresas capitalistas. A empresa solidária surge não somente para permitir ganhos aos sócios e engajar trabalhadores em luta contra o capitalismo, como também dá a seus integrantes uma alternativa contra os valores dominantes da competição capitalista e a favor da primazia do trabalho sobre o capital. Esta é regida pelos princípios da propriedade coletiva ou associada do capital e do direito à liberdade individual, os quais unem todos os que produzem numa única classe de trabalhadores, os possuidores de capital por igual em cada cooperativa. O resultado material desse processo é a solidariedade e a igualdade, mas a reprodução desse resultado exige mecanismos estatais de redistribuição solidária da renda. (SINGER, 2002)

A ES é composta por empresas que praticam a autogestão e tem como pressupostos: negação da separação entre trabalho e meios de produção; o capital é de quem nela trabalha e, nesse sentido, trabalho e capital são fundidos; a propriedade é dividida de forma igualitária entre todos os trabalhadores; todos têm o poder de decisão; a finalidade não é maximizar o

“lucro”, não há recebimento de salário, e sim retiradas de acordo com a receita obtida que será igual ou desigual, por decisão tomada em Assembleia; as sobras terão seu destino decidido por Assembleias; e os novos sócios passarão por estágio probatório. (SINGER, 2002)

[...] para que a economia solidária transforme-se de paliativo dos males do capitalismo em competidor do mesmo, terá que alcançar níveis de eficiência na produção, mediante apoio de serviços financeiros e científicos solidários. Além disso, também deverá encontrar a sua própria dinâmica, sem depender das contradições do capitalismo. Essa economia foi concebida pelos utópicos como uma nova sociedade que unisse a forma industrial de produção com a organização comunitária da vida social, ou seja, foi concebida para ser alternativa superior à capitalista, não em termos econômicos estritos, mas por proporcionar às pessoas que a adotam, na forma de produtoras, poupadoras, consumidoras etc., uma vida melhor. (SINGER, 2002, p. 53)

Na prática, a ES “identifica hoje uma série de experiências organizacionais inscritas numa dinâmica atual em torno das chamadas novas formas de solidariedade despertando e proliferando as iniciativas e práticas socioeconômicas diversas” (FRANÇA FILHO, 2002, p. 14).

Para isso, merece especial atenção o papel do Estado na garantia das experiências dos empreendedores, ou seja, um Estado que tenha um caráter regulador de atuação, que propague a igualdade entre os cidadãos. Nesta abordagem, o Estado passa a ter o papel fundamental de aportar condições para que a auto-organização livre dos produtores e consumidores possa ser efetivada. (SINGER; SOUZA, 2003)

De acordo com Mance (2002, p. 87), “é possível observarmos, no Brasil, inúmeras tentativas de geração de empregos a partir de entidades não governamentais e de movimentos populares e sociais”. Para ele,

[...] porém, é necessário promover o avanço das formas organizativas que facilitem a colaboração entre as várias organizações que desejam se apoiar, consolidando, assim, as práticas de economia solidária de forma a integrar redes locais, regionais, nacionais e internacionais. (MANCE, 2002, p. 87)

Os desafios propostos pela economia solidária são muitos e não se restringem às mudanças somente nos índices de emprego. São necessárias mudanças culturais e uma nova institucionalização para o mundo do trabalho. Segundo Singer e Souza (2003, p. 138):

A economia solidária permitirá, ao cabo de alguns anos, dar a muitos que esperam em vão um novo emprego e a oportunidade de se reintegrar à produção por conta própria, individual ou coletivamente. [...] Se a economia

solidária se consolidar e atingir dimensões significativas, ela se tornará competidora do grande capital em diferentes mercados.

Entretanto, “ele, o desenvolvimento capitalista ‘não é para todos’, mas, sim, seletivo, tanto na área social quanto na geográfica” (SINGER, 2003, p. 13). Sendo assim, a ES surge como uma reação às “injustiças” cometidas pelos que impulsionam o desenvolvimento capitalista, sem a pretensão, porém, de ir contra o desenvolvimento. Portanto, a ES tem como um dos objetivos tornar o desenvolvimento mais justo, de forma a repartir benefícios, mas também prejuízos, igualmente. Quanto à busca por autonomia na ES, Souza (2000, p. 3) afirma que esta se faz por meio “da participação e da conscientização”, mas vê dificuldades, pois só é possível a “construção de uma sociedade de homens autônomos na medida em que se faz possível aos homens desenvolverem-na, o que se torna difícil, dada a fragmentação do tecido sociopolítico-espacial”.

Com outro olhar para a autonomia, Leff (2001, p. 121) diz que essa construção se faz possível quando baseada no pressuposto de “uma racionalidade ambiental que substituirá a racionalidade econômica. Isto é, há uma comunidade que preserva o meio ambiente e, com os valores de troca, transforma-os, integra-os com a economia de mercado”. Assim, ao invés do modo de produção e da forma socioeconômica, esse autor propõe a definição de formações socioeconômico-ambientais. Nas palavras dele:

Como unidades produtivas nas quais se articulam as diferentes relações de produção estabelecidas pelas tipologias dos produtores com novas forças produtivas, que emergem de um processo de construção social do potencial ambiental e da produtividade ecotecnológica para o desenvolvimento sustentável. (LEFF, 2001, p. 121)

Sobre a autonomia neste *ambiente solidário*, Singer (2003, p. 20) afirma que:

[...] a auto-gestão numa empresa solidária é – ou devia ser – totalmente diferente da gestão capitalista. [...] porque os conflitos entre interesses seccionais devem ser muito menores e [...] porque podem ser travados abertamente e resolvidos por negociações em que todos tomam parte.

Por outro lado, “deve-se destacar que esta [economia solidária] não pode ser dita revolucionária, porque não intenciona derrubar a economia capitalista”, como colocam Malassise e Alves (2005, n.p.) para quem a ES é como um tipo de sociabilidade dos indivíduos envolvidos na produção, e “a partir daí o cooperativismo e associativismo surgem como

instituições alternativas de organização produtiva no qual a liberdade individual é aceita e tem como critério máximo a adesão voluntária e consciente de seus membros”.

A diferença competitiva entre empresas capitalistas e organizações da ES poderia ser suprimida, então, pela aderência de sentimentos que conduzissem a processos motivacionais de trabalho. Seria, portanto, a partir do melhor aproveitamento dessas qualidades subjetivas potencialmente presentes nesses tipos de organizações que a ES se utilizaria de importantes recursos típicos da fase atual do capitalismo. Nesse sentido, “tais empreendimentos encontram potencialmente no trabalho coletivo e na motivação dos trabalhadores que os compõem, uma importante fonte de competitividade reconhecida no capitalismo contemporâneo” (TAUILE; DEBACCO, 2002, p. 62).

Há críticas no sentido de que a ES não é espaço de emancipação e de que não tem condições concretas para ser um estágio precedente ao socialismo, isto é, de que a ES apenas compete com o capital, mas não o elimina, pelo menos não de imediato. Mas Singer (2003, p. 18) sustenta que esta afirmação é falsa sob todos os pontos de vista, e justifica que isto se dá “porque o capital só pode ser eliminado quando todos os trabalhadores estiverem aptos a praticar a autogestão, o que exige um aprendizado que só a prática proporciona”.³¹ E instiga os críticos: “o que colocar no lugar da gestão capitalista?”. E ele mesmo responde: “certamente não um planejamento geral que centraliza todas as decisões econômicas nas mãos dum pequeno número de ‘especialistas’”. Segundo o autor, “a economia solidária melhora para o cooperador as condições de trabalho, mesmo quando estas continuam deixando muito a desejar”. E também reforça que, “afinal de contas, assumir o poder de participar das decisões e, portanto, de estar informado a respeito do que acontece e que opções existem é um passo importante para a redenção humana do trabalhador”. Por fim, afirmam que “o surgimento e o fortalecimento da economia solidária reforça o poder de luta de todos os trabalhadores assalariados contra a exploração capitalista, no mínimo porque diminui o exército de reserva” (SINGER, 2003, p. 18).

É relevante dizer que Singer (2003, p. 23) vislumbra a ES numa “extraordinária variedade de organizações” que “permite formular a hipótese de que ela poderá se estender a todos os campos de atividade econômica”. E “não há em princípio um tipo de produção e

³¹ Para Singer (2003, p. 28), este é provavelmente o principal papel da economia solidária na luta pelo socialismo. “A autogestão generalizada da economia e da sociedade – que constitui a essência do programa econômico e político do socialismo – só conquistará credibilidade quando houver a prova palpável de que ela não é inferior à gestão capitalista no desenvolvimento das forças produtivas. A construção de empreendimentos solidários é o método mais racional de obter tal prova. Segundo esse autor, a alternativa seria apostar na crise geral do capitalismo, que forçaria a maioria a aceitar o socialismo, mesmo que seja como mal menor”.

distribuição que não possa ser organizado como empreendimento solidário”. No entanto, Singer (2003) apresenta as condições. Para verificar esta hipótese, é preciso checar se está garantido o que chamam de bases de sustentação à economia solidária, dentre as quais “as mais importantes são fontes de financiamento, redes de comercialização, assessoria técnico-científica, formação continuada dos trabalhadores e apoio institucional e legal por parte das autoridades governamentais” (SINGER 2003, p. 23).

O que debilitaria então o desenvolvimento da ES? Singer (2003, p. 24) reconhece algumas fragilidades respondendo: “é que a maior parte de suas unidades atua isoladamente em mercados dominados por empresas capitalistas, com pouco ou nenhum acesso a crédito, a redes de comercialização, à assessoria tecnológica, etc.”. Daí a sugestão de Mance (2002, p. 37-42) de formar redes de colaboração solidária, visando a constituição de uma sociedade em rede, pois “a organização de redes de colaboração solidária, tende a construir uma sociedade alternativa ao capitalismo, valendo-se dos recursos que nele foram produzidos”. No entanto, segundo esse pesquisador, para a viabilização dessa organização, uma condição é necessária, “que todos os que aderirem ao projeto pratiquem o consumo solidário, ou seja, deem preferência a produtos produzidos pelas redes de colaboração solidária”. Ele também enfatiza que este consumo solidário é movido pela consciência de que o consumo é o objetivo final de todo o processo produtivo e, consumindo solidariamente, todos contribuiriam para preservar ecossistemas, manter empregos, eliminar a exploração dos seres humanos e, assim, construir uma nova sociedade colaborativa e solidária, de forma que a revolução das redes inicie a organização de uma sociedade pós-capitalista, e não seja confundida com o cooperativismo capitalista, ou com o socialismo estatal, ou mesmo com variações anarquistas, mas uma que absorve elementos das mais variadas propostas emancipatórias e se utiliza dos recursos tecnológicos desenvolvidos pela sociedade capitalista em vista da ampliação das liberdades públicas e privadas.

Neste caso, na visão de Singer e Souza (2003, p. 133):

O desenvolvimento capitalista é amparado pelo grande capital e moldado pelos valores do mercado, em função da competição, do individualismo e do Estado. Já o desenvolvimento solidário se caracteriza pela existência de pequenas comunidades de empresas ou pela formação de cooperativas de trabalhadores, que buscam seu desenvolvimento a partir dos valores de cooperação.

E sustentam também que merece especial atenção o papel do Estado na garantia das experiências dos empreendedores solidários, cabendo a este o papel de regulador, centrado no desenvolvimento da igualdade entre os cidadãos, como também defende França Filho (2002).

Por outro lado, embora ressaltem relativos ganhos nos experimentos de ES, alguns críticos sustentam que, dentro do capitalismo, há limitação a esta categoria econômica. Isto porque no trabalho social, quando gerado, o produto do trabalho do produtor direto passa a ser o meio de conexão com todos os outros produtores na forma de mercadoria e circulação de riqueza como valor. Identificamos, com isso, um antagonismo entre cooperação e solidarismo, sobretudo, dentro da dinâmica neoliberal, que acreditamos se apresentar – em outras vestes – como neodesenvolvimentista ou social-desenvolvimentista. Nesse sentido, Barbosa (2007, p. 21) aponta certas contradições inerentes à ES, principalmente, quanto à sua eficácia dentro da dinâmica do capitalismo:

O termo economia solidária já é em si objeto de controvérsia teórica na medida em que carrega duas imprecisões: uma, por supor segmentos diferenciados e autônomos de economia; outra por classificar a economia por uma categoria como a solidariedade, há muito tempo cara ao debate ético social e historicamente enraizado, mas profundamente questionável na sociedade capitalista, que precisa desgarrar os indivíduos de valores substantivos de convivência e inserção social e aproximá-los em condições ou situações políticas principalmente formalistas e instrumentais para os fins de dominação que lhe são próprios. (BARBOSA, 2007, p. 21)

Veronese e Guareschi (2005, p. 61) vão enfatizar a ação restrita e “romantizada” da ES, que teria, portanto, poucos efeitos no global e, principalmente, dentro do capitalismo. Nas palavras deles: “é uma mistificação pensar que as relações internas dentro de uma comunidade estão suspensas das determinações do capitalismo e que a economia solidária poderia forjar de forma independente, um tipo de racionalidade peculiar”. E segue:

Para superar a ideologia capitalista e fazer emergir qualidades autenticamente humanas, é preciso um movimento que abarque a totalidade social e que não se restrinja à comunidade, isto é, que não se limite à posição de que a ‘racionalidade assenta a comunidade de trabalho’ [...] a qual funda-se em vínculos de reciprocidade, que diluem as eventualmente rígidas fronteiras entre interesses individuais e coletivos. (VERONESE; GUARESCHI, 2005, p. 66)

Ademais, Wellen (2008, p. 11) sustenta que “identificamos nas teses de economia solidária um elevado grau de voluntarismo que, por sua vez, pode ser relacionado diretamente com uma posição filosófica idealista”; entretanto, para ele, “no mundo real, as organizações da

economia solidária, para disputarem com as empresas capitalistas as margens de mercado, precisam portar elementos que as tornem também competitivas”.

O próprio Singer (2002, p. 114) chama a atenção para uma tendência histórica de “degeneração” por parte das cooperativas – a forma mais comum de empreendimento solidário – dos seus princípios autogestionários, transformando-se numa realidade de participação muito mais formal do que efetiva. Tal realidade é o que ele denomina aqui de cooperativismo de tipo burocrático. Neste tipo de organização, ainda que estejam inscritos os mesmos princípios de origem do movimento cooperativista, sua realidade de gestão e repartição do poder e dos ganhos é apenas formal, logo, não há envolvimento e participação ativa dos sócios-membros. Juntando-se a isso, “existe ainda uma crescente utilização de trabalho assalariado ou trabalho contratado, gerando uma realidade de poucos sócios e muitos subordinados (heterogestão burocrática)”.

Tomé (2005, p. 4), por sua vez, reforça a presente tese, colocando como antagonistas capital e solidariedade, pois “todo movimento social organizado para o trabalho autônomo, tutelado por organizações do terceiro setor como ocorre constantemente, ou seja, os membros da economia solidária, estão plenamente adequados ao discurso e prática do capital”. Não há, para ela, alternativa de fato, principalmente “porque ambos os discursos adotam a convivência pacífica entre economias díspares”. Ainda para essa autora, “o que se vê é que o capital permite que esta população trabalhadora fora do mercado de trabalho desenvolva o que for preciso para manter a sua subsistência, sempre reduzida ao mínimo necessário” (TOMÉ, 2005, p. 4). Segundo ela, “de forma alguma isso representa ameaça ao capital”, e, muito pelo contrário, “abre mais espaços para que ele avance de maneira impiedosa e concentre ainda mais a renda social, tudo devidamente legitimado pelo ‘Estado magro’, que de outro lado também define os limites de ação desses novos empreendimentos comunitários”, tornando “impossível não pensar em ações imediatas, portanto paliativas, para remediar os graves problemas sociais”.

Neste sentido, Rosa Luxemburgo (2002) faz uma forte crítica ao cooperativismo, o espaço mais comum da ES, encontrada em seu texto *Reforma ou revolução*. Segundo ela, “quanto às cooperativas, e antes de tudo, às cooperativas de produção, são elas pela sua essência um ser híbrido dentro da economia capitalista: a pequena produção socializada dentro de uma troca capitalista” (LUXEMBURGO, 2002, p. 82).

Em oposição às colocações de Luxemburgo, Singer (2003, p. 17) disse que, “se as condições de trabalho na fábrica capitalista eram duras, elas sempre seriam menos duras na cooperativa”, e destacam as razões: “na fábrica capitalista os empregados têm de produzir lucros proporcionais ao capital investido, obrigação que os cooperados não têm, o que lhes permite se auto-explorar menos”. Ainda segundo os autores, “os cooperados têm a liberdade de

escolher quando e como trabalhar para tornar sua empresa competitiva, ao passo que os trabalhadores assalariados têm de obedecer a determinações da direção”.

Nesse sentido, Singer (2003, p. 17) argumenta que as cooperativas são importantes, primeiro, porque permitem uma pedagogia, ainda que dentro do capitalismo, da prática da autogestão – aprendizagem que, para ele, contribuiria com a possibilidade de superação do capitalismo –; segundo, porque na cooperativa há uma melhora das condições de trabalho; e terceiro, porque, à medida que geram trabalho e renda para os desempregados, as cooperativas diminuem o *exército industrial de reserva*.

Apesar de tais defesas, é reconhecido pelo próprio Singer que existe sim algum nível de “autoexploração” e competição entre as cooperativas que integrariam, assim, a chamada ES. Entretanto vários estudos de caso têm demonstrado que as posições de Singer estão mais para um posicionamento estratégico de defesa da Economia Solidária enquanto projeto.

Nas visões de Benini e Benini (2005, p. 5), se por um lado existem avanços na gestão cooperativa, na medida em que se constitui como uma alternativa de renda, especialmente para as pessoas mais vulneráveis, e possibilita uma pedagogia da autonomia no seu cotidiano, ainda que as cooperativas – geradas, atualmente, no contexto das incubadoras e de outros projetos de cunho social (voltados para desempregados e marginalizados) – acabem sendo iniciativas que não dão acesso à quase nenhum tipo de progresso técnico – sendo que, geralmente, os nichos de mercado que sobram para essas cooperativas se restringem a setores de baixo valor agregado, logo, uma suposta “compensação” por haver uma menor “autoexploração” que em uma empresa capitalista não se confirma na prática, e “o próprio mercado faz com que a luta pela sobrevivência induza os cooperados a se sujeitarem de forma passiva ao imperativo da lei do valor, um tipo de ‘heterogestão de mercado’”. Pois, também para eles,

[...] não há efetivamente uma diminuição do exército industrial de reserva, mas sim apenas sua manutenção, uma vez que grande parte dos cooperados declararam que, apesar de preferirem o “trabalho sem patrão”, continuam procurando um emprego melhor remunerado (ou até têm um segundo emprego) no mercado de trabalho. (BENINI; BENINI, 2005, p. 6)

Por outro lado, em que pesem as contradições ali encontradas, há casos de êxito no campo do cooperativismo que também merecem ser discutidos. Storch (1987) ressalta que “existem determinantes estruturais que podem contribuir ou não com a lógica do coletivo frente à individualização do mercado”; e prossegue, afirmando que:

[...] ao refletir sobre os limites que as cooperativas industriais enfrentam, vimos que várias dessas limitações podem e têm sido reduzidas através do desenho da estrutura legal e organizacional dessas empresas, em aspectos tais como os direitos patrimoniais, a participação nos lucros, os mecanismos de voto e controle, e outros.

Todavia, um ponto crucial é quando Storch (1987, p. 88) aborda as condições desses empreendimentos:

Onde não se desenvolveram instituições expressivas para coordenação, assistência técnica e gerencial, os casos bem-sucedidos de Empresas de Propriedade dos Empregados (EPEs) isoladas têm mostrado a tendência ao desaparecimento precoce, ou à transformação em empresas capitalistas convencionais.

Há, no entanto, uma situação incomum na pesquisa de Storch (1987) – e já admitida por Singer –, um exemplo de cooperativa que se “degenerou” para o modelo de empresa capitalista justamente pelo seu êxito comercial.³² A cooperativa estudada engendrou grande valorização nas cotas dos cooperados e como consequência, os cooperados não resistiram aos altos preços oferecidos pelos investidores capitalistas convencionais e acabaram vendendo seus direitos de propriedade. Desse modo, também um tipo de degeneração do solidarismo empreendedor. Do fetiche que é construído em torno do empreendedorismo solidário, Barbosa (2007) sustenta que...

[...] a ideologia liberal do empreendedorismo, da independência quando se é patrão e da supressão do trabalho assalariado tende a constituir esse universo simbólico plasmado na materialidade dos objetivos capitalistas que obscurecem e dissimulam o sobretrabalho advindo da exploração da suposta organização autônoma do trabalho”. (BARBOSA, 2007, p. 87)

E diz mais: “essa ideologia transforma trabalhadores em pequenos empresários, com a ilusão de poder econômico e de mobilidade social incluindo mudança de classe social, o que dissimula a real exploração” (BARBOSA, 2007, p. 87). Na realidade,

[...] as relações precarizantes dificultam a mobilidade socioeconômica das cooperativas de qualquer segmento, muito embora a narrativa das virtudes do empreendedorismo e do auto-emprego precisem dar coerência e convicção à essa insegurança social, transmutada na liberal independência e liberdade. (BARBOSA, 2007, p. 123-124)

³² São exemplos no Brasil: Vinícola Aurora, Laticínios Batavo, Laticínios Piracanjuba, Comigo, Cocamar, entre outros.

Ademais, a proposta do empreendedorismo solidário se desdobra da ideologia e da institucionalidade da pauta neoliberal, voltada para a liberalização da economia e a quebra das regulamentações sociais. Para Barbosa (2007, p. 67), “o período keynesiano-fordista seria um interlúdio no capitalismo amarrando a liberdade individual e a competição no mercado, encobrindo o passado histórico da função empreendedora como força motriz do capitalismo”.

Vainer (1999) argumenta que a luta dos trabalhadores se efetiva contra os imperativos da economia e, por isso, a construção de um amplo projeto que envolve a solidariedade é inseparável de uma crítica teórica e prática à economia, ou seja, como seria possível construir uma “alternativa à economia” sem escapar aos seus próprios marcos?

Para responder a isso, o autor recorre ao que Aued e Grade (2003, p. 19) denominaram de “utopia experimental”, com inspiração em Henri Lefebvre, e “que implica enunciar como horizonte de alternativa à luta contra a economia capitalista, já que ela não se concretiza em uma ruptura abrupta, mas em processos contínuos que se fazem a cada dia”. Vainer (1999) diz que a ES só se tornará uma proposta não capitalista ao se constituir como espaço para a “utopia experimental”, ou seja, a ES precisa se autonomizar e se tornar um espaço que acolhe em si as variadas formas de sociabilidade do mundo do trabalho, da solidariedade à pertença ao grupo.

A discussão ora apresentada nos leva obrigatoriamente a buscar em Marx (2005, p. 622) uma explicação, que demonstre quão sutil é a apropriação da ES pelo estado capitalista. De que modo? Como vimos, na forma de espaço, de câmara de absorção do *exército reservado*. Isto porque, para Marx, este exército seria formado por...

[...] todos aqueles trabalhadores que estivessem desempregados ou parcialmente empregados, e que quanto maiores à riqueza social e o capital em função desta riqueza, a capacidade e força de crescimento deste capital, a magnitude do proletariado e a capacidade da força produtiva de seu trabalho, tanto maior será o exército industrial de reserva. (MARX, 2005, p. 622)

Não por acaso, Singer (1979, p. 182) chama a atenção para a contradição clássica do capitalismo, isto é, a tentativa de assegurar o pleno emprego ao mesmo tempo em que engendra a formação do *exército de reserva*. Eis sua fala:

A tentativa de assegurar o pleno emprego mediante redução do custo de trabalho presente pode não só impedir ‘mudanças de processo’ (que é o objetivo visado) mas é capaz de frustrar a introdução de ‘novos produtos’, o que resultaria na paralisação do desenvolvimento. Isto decorre não só do fato de que o desenvolvimento do capitalismo requer um certo exército industrial

de reserva, mas, sobretudo das relações entre acumulação de capital, taxa de lucro, taxa de mais-valia e produtividade do trabalho. (SINGER, 1979, p. 182)

Tomando-se por base, dados contidos na Tabela 1, a qual apresenta a realidade do desemprego e a abertura de Empreendimentos de Economia Solidária no Brasil, nas últimas décadas, podemos nos perguntar: de fato, é possível estabelecer uma correlação direta entre o desemprego e a abertura de EES?

Tabela 1 – Relação entre o número de EES e de desempregados, taxa de desemprego e o contexto político-econômico geral (1981-1990; 1991-2000; 2003-2006; 2013)

Período	Desempregados no país (média do período, em milhões)	Taxa média	Nº. de EES	Contexto geral
1981-1990	1.891,2	4,70	1.903	A “década perdida”
1991-2000	5.903,0	9,36	8.554	Abertura comercial
2003-2006	8.772,0	9,96	21.859	1º governo Lula; criação da SENAES
2013	6.958,0	5,70	19.708	Forte expansão econômica

Fonte: IBGE (2016); GRUPO ECOSOL (c2014); IPEADATA (2016).

Em se havendo qualquer correlação entre essas duas variáveis,³³ uma independente (número de desempregados) e outra dependente (número de EES), na qual aponta para um resultado de 94%, podemos dizer que há possibilidade de existir sim, essa correlação. A linha de tendência (linear) no gráfico a seguir indica nesta direção. Isto é, quando cresce ou diminui o número do *exército de reserva*, há a ocorrência do mesmo movimento nos empreendimentos de economia solidária. Explicando de um outro modo, a relativa proximidade dos pontos à linha ao longo de sua extensão aponta para uma tendência de correlação, o que revela, de certa forma, a existência de um conjunto imbricado.

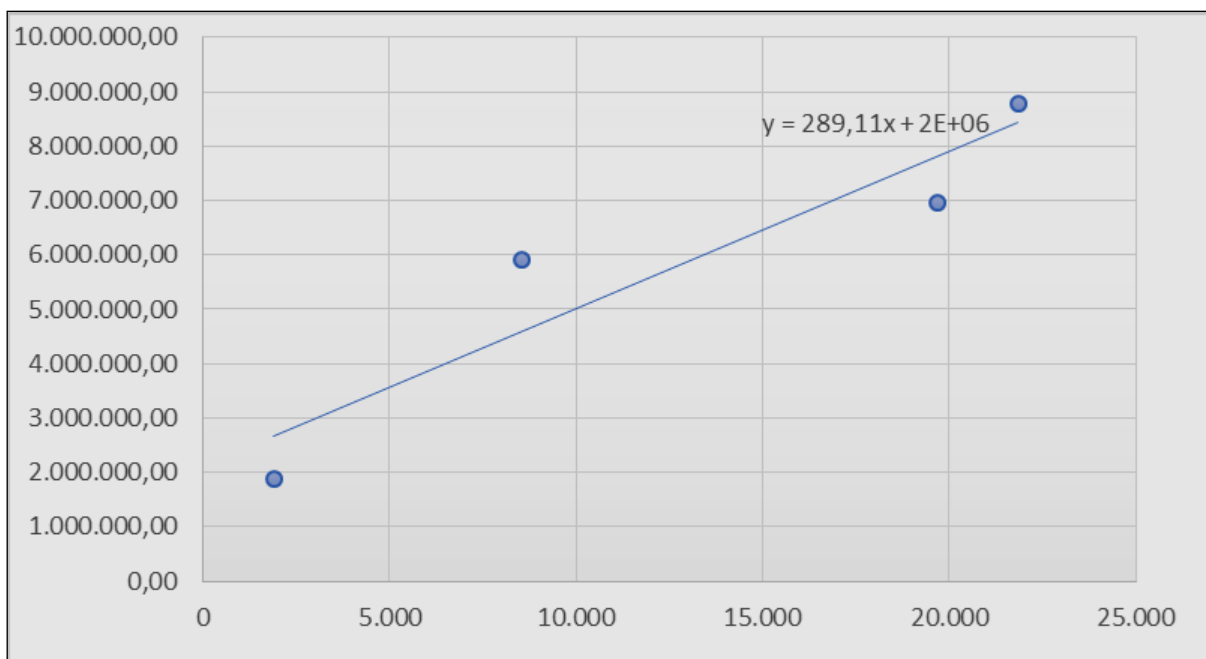
A pesquisa realizada pela SENAES (GRUPO ECOSOL, c2014) nos empreendimentos solidários brasileiros – que será detalhada ainda mais neste capítulo – no quesito “motivação

³³ Como se trata de variáveis numéricas e amostra < 30, segue assim uma distribuição normal padrão. Nesse caso, usando um outro modelo, o de Pearson, como checagem, obteve-se um coeficiente de 0,936 (multiplicado por 100 = 93,6%), praticamente igual ao apresentado no gráfico. Desse modo, ambos indicam uma forte correlação positiva entre desemprego e criação de EES. Por outro lado, ao realizar o teste de significância no nível de 5%, o resultado não foi tão expressivo (sig = 0,064). Neste caso, deveria ser menos que 0,05. Ainda assim, entende-se que há a correlação.

para a criação do EES”, indicou se tratar de “uma alternativa ao desemprego” para quase metade dos entrevistados (46,2%), alcançando no estado de São Paulo o surpreendente índice de 68,6%. Deste ponto, Barbosa (2007, p. 90) falando das práticas de indução à econômica solidária engendradas por “sujeitos políticos”, em geral ligados a instituições de esquerda,³⁴ dirá que:

No conjunto, esses sujeitos migram das ações mais reivindicatórias de enfrentamento do desemprego e da qualidade das relações de trabalho, junto ao poder público e empresariado, para colaboração com soluções pragmáticas ao deserto da desocupação. Não qualquer solução, é claro, mas as que tivessem os traçados da economia solidária. (BARBOSA, 2007, p. 90)

Gráfico 1 – Relação EES e desemprego



Fonte: IBGE (2016); GRUPO ECOSOL (c2014); IPEADATA (2016).

Embora seja palpável a “colaboração com soluções pragmáticas ao deserto da desocupação” (BARBOSA, 2007, p. 90), via ES, nota-se – ainda naquela tabela – que o movimento no ano de 2013 vem a se revelar de menor interconexão, ou seja, neste ano cai em 11% a quantidade de iniciativas solidárias – se compararmos ao período anterior (2003-2006) –, e cai também o número de desempregados – entretanto, tal queda não se confirma quando convertida em percentuais.

³⁴ Aqui, Barbosa (2007, p. 90) se refere explicitamente aos “sujeitos coletivos representados nos sindicatos, igrejas, universidades, entidades civis de direitos humanos e partido de esquerda, no caso, principalmente o Partido dos Trabalhadores (PT)”.

Saindo da Tabela 1 e também do Gráfico 1, e indo para uma análise mais profunda da realidade da ES – para além dos números frios –, outras variáveis devem ou podem “traduzir o sentimento” que está, por certo, oculto; qual seja: em pesquisa anterior, por mim realizada³⁵ com trabalhadores solidários ligados à catação de materiais recicláveis e em EES rurais no estado do Maranhão, “na sua maioria, vislumbram outras possibilidades que não só a da auto-gestão da economia solidária”, pois,

[...] dos catadores entrevistados, não menos que 50% disseram querer voltar ao campo, onde já estiveram, e entre os agricultores familiares, parte veriam num emprego assalariado a segurança que ainda não têm, com a condição evidente, de que esse emprego fosse no mesmo ramo de atividade, isto é, de operar na economia solidária e ter as garantias do assalariamento. Enfim, na hora do labor em si optariam para estar onde estão, todavia, tendo o salário certo no fim do mês e dentro da proteção social que comporta um emprego formal. (WANDERLEY, 2014, p. 138)

O resultado é semelhante ao da pesquisa de Benini e Benini (2005) – visto anteriormente –, na qual se apontou que grande parte dos cooperados declararam – apesar de preferirem o trabalho sem patrão – continuar procurando um emprego melhor remunerado no mercado de trabalho ou sendo possível, acumular os dois. Sem embargo, tanto no debate em apoio, quanto no de crítica – como vimos – o que se revela por meio dos números da ES e de suas contradições voltará a ganhar atenção no decorrer desta tese, especialmente, em sua materialidade. Assim sendo, na seção seguinte expomos e analisamos a experiência solidária brasileira, detidamente a maranhense, a goiana e a paulista. A intenção, ainda neste capítulo, é vermos em que pé se encontra esta experiência na sua atuação mais ampla, para, depois, no capítulo seguinte, iniciarmos um aprofundamento de análise no segmento da agricultura familiar.

2.2 A macro realidade da Economia Solidária brasileira e a experiência solidária no Maranhão, em Goiás e em São Paulo

Os estados do Maranhão, Goiás e São Paulo possuem heterogeneidades bem definidas, sejam pelas suas geografias, sejam pelas suas histórias. A paisagem natural, a formação étnica e os modelos de desenvolvimento percorridos e, sobretudo, o grau de desenvolvimento técnico-científico-informacional presentes em cada um destes escancara diferenças, por vezes, abissais. O que podemos adiantar é que as rugosidades dos territórios solidários em funcionamento

³⁵ Esta pesquisa foi publicada em livro, e teve como base minha dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico pela Universidade Federal do Maranhão.

nestas unidades federativas estariam acompanhando as rugosidades socioeconômicas do lugar, da região, as quais serão apresentadas mais detidamente no quinto capítulo. Neste contexto, Milton Santos (2014, p. 43) afirma – buscando inspiração em Bernward Joerges – que as rugosidades...

[...] não podem ser apenas encaradas como heranças físico-territoriais, mas também como anomalias técnicas ou organizacionais que resultam da elaboração desigual ou da evolução desigual de um conjunto, de tal maneira que, quando uma parcela progride, uma outra se atrasa e que estas rugosidades não podem ser apenas encaradas como heranças físico-territoriais, mas também como heranças socioterritoriais ou sociogeográficas.

Daí, depreende-se o que Santos (1979) reiteradamente afirma sobre o desenvolvimento geográfico desigual e combinado, ao qual considera como núcleo teórico para compreender a “ordem” e a inteligência da transformação de uma totalidade em outra totalidade. Também Harvey (2005) defende que na geograficidade e historicidade das formações geográficas reais, em todas as escalas, desde as microescalas da vida cotidiana imediata às locais, regionais, nacionais e mundiais, combinam-se de maneira desigual. Nessa trilha, Smith (1984) analisa o processo de desenvolvimento sistemático explícito da teoria do desenvolvimento geográfico desigual, a qual para ele, enquadra-se na teoria do desenvolvimento desigual geral. Já Gramsci (1988) avança na teoria da produção política e cultural de identidades locais e regionais.

Aqui, vamos nos deparar com as rugosidades, com as combinações desiguais no rural, o lócus da pesquisa. Entretanto, antes de discorrer sobre a ES no ambiente socioeconômico desses entes da federação, e de encontrar estas socioterritorialidades ou sociogeograficidades combinadas desigualmente, empenho-me em apresentar sinteticamente a macrorrugosidade da ES no Brasil. Neste esforço, a intenção é expor a dimensão e o alcance em que se encontra o “projeto solidário” país afora e, desse modo, compreender melhor suas multirrealidades.

Para responder aos dois propósitos de até este ponto, utilizou-se dados no Atlas da Economia Solidária no Brasil da SENAES³⁶ – operacionalizado pela Pesquisa Mapeamento / EES / Unitrabalho e alimentado pelo SIES –, levantados em 2007 e, depois, o mais recente, de 2013, reunidos hoje em uma Atlas Digital único (GRUPO ECOSOL, c2014). A finalidade do Atlas é trazer indicadores que apontem para as singularidades dos empreendimentos solidários no Brasil, os quais estão dentro da dinâmica do desenvolvimento regional heterogêneo e sua

³⁶ Os Atlas mostram sempre resultados em nível de Brasil agrupado por macrorregiões (estados). Há, em algumas questões, a ocorrência de múltiplas escolhas possíveis de respostas e outras apenas uma opção possível de escolha por empreendimento. Há também respostas quantitativas e qualitativas por empreendimento pesquisado.

reprodução em curso nas iniciativas solidárias. Neste caso, através do método de comparação,³⁷ relacioná-los-ei entre si, e, num desencadeamento, puxarei destes fios condutores à realidade socioeconômica de cada lugar, de cada território.

Em importante estudo sobre território e sobre a dificuldade de conceituar essa categoria frente às inúmeras acepções a esta dadas, Marcelo Souza (apud SAQUET; SPOSITO, 2009, p. 253) diz que “as ações coletivas que se traduzem em ativismos sociais e, mais ainda, em verdadeiros movimentos sociais emancipatórios, e “se examinarmos suas práticas, veremos que muitas ou quase todas são, em sentido forte, práticas espaciais; se examinarmos suas ações de resistência, verificaremos que elas são, quase sempre, também ações de territorialização”. Este autor diz que isso ocorre dentro de uma escala temporal, marcada às vezes pelo confronto violento com o Estado. E diz ainda que se trata, como bem enfatiza, de “territórios dissidentes, expressões de práticas espaciais insurgentes”. Lembrando que, neste caso, Marcelo Souza (apud SAQUET; SPOSITO, 2009) se referia diretamente ao caso de um prédio ocupado por uma organização de sem-teto. Entretanto, vemos que ele poderia se referir também à realidade da ES e de sua tentativa de ser um espaço *insurgente*, ou de *resistência*, como aventado por Manuel Castells (1999), em seu estudo *O Poder da Identidade*, ou mesmo como pensado pelos *socialistas utópicos*, como já vimos.

No que fora postulado, diríamos que a despeito do altruísmo e da validade nas tentativas de criação de um espaço emancipatório, “na prática, a teoria poderá ser outra”, senão vejamos. Em nossa pesquisa (WANDERLEY, 2014), tendo como base o Atlas da Economia Solidária no Brasil publicado em 2007, constata-se que o Maranhão, apesar de ter quase a quantidade de empreendimentos solidários que o Estado de São Paulo, tem um faturamento médio cinco vezes menor e com uma remuneração abaixo da metade das remunerações deste último Estado. Pelos dados desse Atlas, em se comparando o Maranhão com o Rio Grande Sul, aquele possuía o faturamento médio de um quarto do valor e uma remuneração/média/mensal próximos da metade dos índices do Estado gaúcho. Assim, mesmo dotado de grande quantidade de terras agricultáveis, rios perenes, diversidade de paisagens naturais e com índices pluviométricos regulares, as políticas públicas voltadas para este setor da economia maranhense, com predominância rural, mostram-se pífias e de pouco alcance. (WANDERLEY, 2014, p. 96)

E no mais recente levantamento da SENAES, como tem se comportado a ES em todo o Brasil? Nesta última pesquisa, realizada entre 2011 e 2012, e compilada em 2013, o país possuía

³⁷ Dentre os vários pontos levantados pela SENAES, trouxe-se para análise itens que pudessem ser minimamente comparáveis – todavia, tendo como premissa que as contradições aqui identificadas fazem parte do arcabouço de práticas sociais decorrentes do adensamento da questão social na vida capitalista.

cerca de 19.708 EES, registrando um declínio, já que foram contabilizadas 21.859 EES em 2007. Uma diminuição de aproximadamente 11%.³⁸ Destes, 6.856 (34,8%) estavam na zona urbana, 10.793 (54,80 %) na zona rural e 2.058 (10,40%) tanto na zona urbana quanto na rural. Lembrando que foram permitidas diversas escolhas possíveis por empreendimento. É preciso ressaltar que no levantamento anterior (de 2007) os EES rurais representavam 48%; os urbanos 35% e os rurais e urbanos: 17%. Houve, portanto, um aumento na proporção de EES na zona rural, uma manutenção na zona urbana e uma diminuição dos EES que atuam na cidade e no campo. Considerando o número total de sócios (apenas pessoas físicas) neste novo levantamento, incluindo homens e mulheres, tem-se que o Rio Grande do Sul lidera o *ranking* com 193.822 trabalhadores, ao passo que no Estado do Rio de Janeiro, o último da lista, são identificados apenas 8.039. No Brasil, são cerca de 1,42 milhão de pessoas trabalhando dentro dos EES. E a agricultura familiar, como se encontra em termos de Brasil? Eis o quadro:

Quadro 1 – Estados brasileiros com maior e menor presença no total dos Empreendimentos de Economia Solidária da Agricultura Familiar (EESAF) no país – por critério do número total de ES e proporcionalmente ao que representa no total de ES em cada estado (2013)

UF / União	N.º de EESAF na UF / União	Representação no N.º total de ES da UF / União
Bahia	1.112 (maior presença no país em quantidade)	76,6 %
Roraima	26 (menor presença no país em quantidade)	32,5 %
Rondônia	191	80,25% (proporcionalmente, maior presença no país)
Rio de Janeiro	27	9 % (proporcionalmente, menor presença no país)
Brasil	10.899	55,3 %

Fonte: GRUPO ECOSOL (c2014).

³⁸ A hipótese é que as causas da queda no número de EES podem ser atribuídas à melhora na economia interna do país durante o segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010), o que levaria muitos trabalhadores a buscarem ocupação e renda no assalariamento e com isso a desativação de 2.151 empreendimentos solidários. Entretanto, note-se que o cenário econômico e político no Brasil mudou negativamente de 2014 em diante, não sendo possível, aqui, atualizar tais dados.

O que podemos compreender, com base nos dados apresentados é que, em números e percentuais, a Região Norte abriga realidades dicotômicas em vista da agricultura familiar a nível de Brasil. Se por um lado Roraima aparece com uma menor presença no número de Empreendimentos de Economia Solidária da Agricultura Familiar (EESAF) – o que é razoável, visto que se trata de um estado intermediário em termos de área territorial (14ª maior área em relação aos estados brasileiros), relativamente novo e situado no extremo norte do país –, por outro, surge Rondônia, com uma maior presença em termos percentuais, mesmo possuindo uma área semelhante, sendo também recente e se localizando na mesma região.

É importante ver a forma como se organizam de modo geral os EES em todo o país. Com múltiplas escolhas possíveis por empreendimento, em 2013, ficou assim: Informal, 6.018 EES, o que equivale a 30,6%; em Associação, são cerca de 11.823, ou 60%; na modalidade Cooperativas, são 1.740 ou 8,8%; em Sociedade Mercantil, são apenas 127 empreendimentos, 0,6% do total. No Atlas anterior (de 2007) as proporções eram as seguintes: na condição de Informal, eram 36,5%; em Associação, 52%; em Cooperativas, 10%; e sob outras formas de organização, 1,5%.

Podemos dizer com isso que declinou o número de EES informais e houve um pequeno aumento na proporção de cooperativas. No levantamento mais atual, o ente da federação com maior número de EES é o Rio Grande do Sul, com 1.696 empreendimentos. Já o que detém o menor quantitativo é o Estado de Roraima, com apenas 80.

Quanto aos catadores de materiais recicláveis – um espaço importante de ocupação na ES –, São Paulo segue na dianteira, com 258 EES, o que representa nada menos que 22,1% das iniciativas deste tipo no Estado. Já as unidades federativas do Acre, Alagoas, Maranhão, Piauí, Roraima e Sergipe aparecem somente com um (1) empreendimento desta modalidade em cada. No Brasil, apenas 3,1% dos EES operam na reciclagem de materiais.

O Atlas de 2013 indica ainda que, em se tratando de EES operando com assentados da Reforma Agrária em todo o país, Goiás está na frente, com 166 unidades, o que equivale a 19,7% de seus empreendimentos. E nas últimas posições estão Distrito Federal, Rio de Janeiro e Rondônia, com um (1) EES de assentados da Reforma Agrária em cada. No Brasil, 5,3% dos EES são ligados a assentados.

O mesmo documento levantou quais tipos de investimentos foram realizados nos EES no período (2011-2012). Permitidas diversas escolhas possíveis por empreendimento, revela-se: tomando investimento em infraestrutura física (prédios, construções etc.), o estado que mais investiu foi o de São Paulo, com 23,3%, e o que menos investiu foi Sergipe, com 6%. No Brasil,

o investimento em infraestrutura representa 16,6% do investimento total. Já o investimento em equipamentos (aquisição, renovação etc.), o que mais investiu foi o Estado de Santa Catarina, com 37,2 %, e o que menos investiu foi o Maranhão, com apenas 9,2%. O índice de 19,6 % de investimentos em equipamentos foi a média dos EES brasileiros.

Ainda foi prospectado – com múltiplas escolhas possíveis – se no ano anterior àquele do levantamento, os resultados da atividade econômica dos empreendimentos – sem contar doações de recursos, caso existissem – permitiram pagar despesas e produzir um excedente. Somente 37,2% dos EES responderam positivamente. Pagar as despesas e não ter excedentes representou 37,6% dos empreendimentos, e para 11,4% a realidade foi não conseguir pagar as despesas. Em todo o país, a pesquisa quis saber o que motivou a criação de cada EES? 46,2% daqueles que responderam pelos EES associaram o motivo de sua criação à busca de uma alternativa para o desemprego; 43% à obtenção de maiores ganhos; 48,9% consideravam que o EES era uma fonte complementar de renda para as/os associadas/os; e 21% alegaram que se tratava de uma condição para terem acesso a financiamentos e outros apoios (como se nota, a pergunta permitia mais de um tipo de resposta por empreendimento). Desta maneira, a própria SENAES, em seu Atlas da Economia Solidária no Brasil de 2007 (o anterior), nas conclusões da edição maranhense, chama a atenção para um fato indefensável: a questão da sobrevivência. Assim se refere à questão: “a criação da maioria dos empreendimentos econômicos solidários ainda teve na luta pela sobrevivência seu principal objetivo, superando a motivação da busca pela produção coletiva”. (BRASIL, 2007, p. 32)

Tendo apenas uma opção por empreendimento, foi perguntado se o empreendimento participa de alguma rede ou fórum de articulação, somente 39,6% disseram participar. Sobre o empreendimento ter alguma relação ou participação em movimentos sociais, populares ou sindicais, cerca de 57,7% afirmaram ter tais. As principais conquistas dos EES foram: a geração de renda ou obtenção de maiores ganhos para as/os sócias/os foi a resposta de 59%; a autogestão e o exercício da democracia foi o maior ganho para 49%; a integração do grupo/coletivo para 66,1% e, fechando, com conquistas para a comunidade local (moradia, escola, infraestrutura, etc.) para 37,6% – permitiu-se mais de mais de uma opção por empreendimento.

Como mostrado, o empreendimento de economia solidária como categoria é espaço de desafios, nos quais se relacionam as formulações teóricas e de vivência, passando pelas experiências dos utópicos dos séculos XVIII e XIX até chegar às experiências dos dias atuais. Sendo possível assinalar mais de uma resposta, foi perguntado quais seriam então os principais desafios dos EES. 66,5% disseram que o maior desafio é o de se viabilizar economicamente;

gerar renda adequada aos sócios e sócias aparece na fala de 73,6%; e, por fim, 39,4% disseram se tratar de garantir proteção social (previdência, assistência e saúde) aos sócios e sócias.

É fato que grande parte dos EES brasileiros se encontram na zona rural, tendo a agricultura familiar como seu principal espaço de atuação, daí a questão: qual seria a origem da matéria prima ou dos insumos utilizados? 9,4% são adquiridos de outros EES no Brasil; 69,4% de empresas privadas; 42,5% dos próprios associados e associadas; 6% de produtores e produtoras não associados; e 8,9% são fornecidos por entidades públicas – permitiu-se mais de uma resposta por empreendimento.

Para quem é feita a comercialização de produtos do empreendimento? 69,4% fazem a venda direta ao consumidor; 37,5% vendem para revendedores/atacadistas; 37,5% a órgãos governamentais; e somente 18,8% vendem para empresas privadas. Os principais espaços de comercialização foram: as lojas ou espaços próprios, com 29%; os espaços coletivos de venda (centrais/CEASA), com 17,1%; as feiras livres, com a importante participação de 52,4%; e a entrega direta aos clientes, com também significativos 52,5% – nas duas perguntas, permitiu-se mais de uma resposta por empreendimento.

Como se nota no quadro a seguir, o Atlas de 2013 levantou também quais seriam as principais dificuldades encontradas para a comercialização dos produtos – lembrando que esta etapa tem grande importância no processo de viabilização do empreendimento.

Quadro 2 – Principais dificuldades na comercialização dos produtos (2013)

Dificuldade	Incidência (%)
1. Os preços praticados são inadequados	14,1
2. O empreendimento tentou, mas não conseguiu encontrar quantidade suficiente de clientes	13,5
3. Os clientes exigem um prazo para o pagamento	11,1
4. Os compradores só compram em grande quantidade	7,8
5. Não há sócios disponíveis para cuidar da comercialização	7,4
6. O empreendimento já sofreu muitos calotes e não sabe como evitar	5,1
7. Ninguém do empreendimento sabe como se faz uma venda (argumentação, negociação etc.)	2,6

Fonte: GRUPO ECOSOL (c2014).

Revelando as principais dificuldades sofridas por quem faz a ES, questionamos: qual a razão para que os preços praticados sejam considerados inadequados? E por quais razões creem não ter mercado suficiente? Vimos na discussão do início deste capítulo – pelos críticos – que a ES não está alheia da realidade capitalista, mas inserida na dinâmica de competição dos *mercados imperfeitos*. Do elenco de respostas, o fato de não terem condições de oferecer prazos mais longos aos clientes foi o mais marcante e pode ser atribuído à descapitalização desses empreendedores. Lembrando que foram ouvidos 2.628 EES de todo o Brasil, e que se permitiu mais de uma resposta por empreendimento.

Com o intuito de realizar uma análise comparativa em termos de Brasil, apresenta-se a seguir dados organizados em três posições, quais sejam: o estado possuidor de maior índice, a média nacional e a menor presença em itens considerados relevantes para este estudo. O que se pode adiantar em uma análise prévia geral é a realidade desigual de desenvolvimento entre as regiões brasileiras sendo replicada vigorosamente nos EES.

Tabela 2 – Estados com maior e menor índice e média nacional relativamente a quesitos considerados relevantes para a operacionalização dos EES (2013)

Quesito	Maior presença no país	Menor presença no país	Média Brasil
Acesso a computador	Pernambuco: 82,6%	Maranhão: 18,7%	45,9%
Acesso à internet	Rio de Janeiro: 77,4%	Maranhão: 17,3%	42%
Forma de organização: Grupo informal	Mato Grosso do Sul: 58,5 %	Rondônia: 1,3%	30,6%
Forma de organização: predominância de associação	Maranhão: 89%	Rio de Janeiro: 25%	60%
Forma de organização: predominância de Cooperativas	Santa Catarina: 24,7%	Maranhão: 3%	8,8%

Continua...

Continuação

Quesito	Maior presença no país	Menor presença no país	Média Brasil
Investimentos no nos últimos 12 meses	São Paulo: 49,1%		
	Goiás: 18,6%		
32,3% Acesso a algum tipo de apoio, assessoria ou capacitação: assist. técnica e/ou gerencial	Maranhão: 48,6%	Amazonas: 14,3%	38,6%
Participação de alguma rede ou fórum de articulação	Minas Gerais: 63,4%	Piauí: 18,3%	39,6%
Ter alguma relação ou participar de movimentos sociais, populares ou sindicais	Maranhão: 88,7%	Espírito Santo: 32,3%	57,7%
Dirigentes recebem remuneração ou gratificação pelo exercício do cargo ou função	Amazonas: 15,1%	Bahia: 3,7%	5%

Fonte: GRUPO ECOSOL (c2014).

Nesta tabela, nota-se realidades díspares de um “Brasil solidário”. A primeira é a que se refere ao acesso a computadores, e, na mesma região (Nordeste), estão os estados com maior e menor presença, neste caso, destacando-se o Maranhão com a menor presença, com apenas 18,7% tendo acesso a computadores, em vista da já baixa média brasileira, com nem a metade (45,9%) dos EES alegando possuir computadores. No que tange ao acesso à rede mundial de computadores (a internet), o Maranhão surge novamente em última posição, e o Estado do Rio de Janeiro aparece na dianteira, deixando Pernambuco (primeiro do *ranking* no quesito acesso a computadores) para trás. Neste quesito, a média nacional se situa mais próxima à realidade do primeiro quesito, com 42% dos EES se conectando à internet.

É importante observar que, diferentemente de outros itens desta tabela, o fato de um dado estado ser detentor de maior informalidade (Grupo informal) não traz vantagens, visto que esta condição é um limitador quando se trata de comercialização junto às empresas e aos órgãos públicos. Depois, quando perguntado *se o empreendimento teve acesso a algum tipo de apoio, assessoria ou capacitação em assistência técnica e/ou gerencial*, o mais assistido em todo o

país é, surpreendentemente, o Maranhão. Na outra ponta está o Estado do Amazonas, como o menos assistido.

Outros indicadores merecem destaque aqui. O Atlas de 2013 investigou também “se o empreendimento tem alguma relação ou participa de movimentos sociais, populares ou sindicais”, e novamente o Estado do Maranhão ganha destaque, aparecendo como o mais ligado aos movimentos sociais, com expressivo índice de 88,7%, em se comparando à média brasileira, que é de apenas 57,7%.

E quanto ao recorte de análise dos estados do Maranhão, de Goiás e de São Paulo, como está a econômica solidária neste contexto? Iniciamos apresentando em que áreas eles atuam.

Tabela 3 – Quantidade por estado e por zona (urbana e/ou rural) em que atuam as EES (2013)

Estado	Zona Rural	Zona Urbana	Zonas Rural e Urbana
Maranhão	651 = 77,7%	109 = 13,1%	78 = 9,2%
Goiás	545 = 64,7%	115 = 13,7%	183 = 21,6%
São Paulo	183 = 15,7%	945 = 81%	39 = 3,3%
Brasil	10.793 = 54,8%	6.856 = 34,8%	2.058 = 10,4%

Fonte: GRUPO ECOSOL (c2014).

Nota-se a presença significativa de EES rurais no Maranhão e Goiás em comparação com São Paulo – ou, proporcionalmente, até mesmo com os índices nacionais –, dado que aponta para uma vocação dos EES aos pequenos negócios no campo naqueles primeiros entes. No caso dos paulistas, como mostraram os números, há uma predominância absoluta de EES urbanos – ligados às atividades de coleta e reciclagem de materiais.

Duas questões poderiam ser levantadas: haveria uma correlação direta entre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e a zona onde atua o EES? Qual a relação da urbanização de São Paulo com a quantidade de iniciativas solidárias nas cidades? No sexto capítulo, estes aspectos serão mormente discutidos.

Seguindo em frente, o Atlas levantou as formas de organização nos três estados pesquisados. Como Grupo informal, o Maranhão possui 7,4%; Goiás, próximo disso, com 7% e São Paulo com um elevado índice de 55%. Este último, para nós, é um dado alarmante de informalidade, se considerarmos o nível de desenvolvimento em relação aos outros dois estados. No Brasil, como um todo, são cerca de 30,6% dos EES operando informalmente. Organizados no modelo de Associação aparecem no Maranhão impressionantes 89% (o maior

índice do país). Em Goiás, este tipo de organização representa 79,5%, e, em São Paulo, apenas 26,8%. No Brasil, em geral, 60% se organizam assim. Constituídos em cooperativas, somente 3% no Maranhão, 13% em Goiás e 16,7% em São Paulo. No país todo, somente 8,8% se organizam nesta modalidade. Por fim, no formato Sociedade Mercantil, o Maranhão aparece com 0,6%, Goiás com 0,5% e São Paulo com 1,5%; e, em termos de Brasil, 0,6%.

Também de forma panorâmica, apresentamos na Tabela 4, o tamanho da agricultura familiar nos estados do Maranhão, de Goiás e de São Paulo.

Tabela 4 – Representação dos EESAF no total de EES nos estados do Maranhão, de Goiás e de São Paulo, e no Brasil (2013)

UF	Nº. de EESAF	Proporção de EESAF no total de EES
Maranhão	613 EESAF	73,2%
Goiás	557 EESAF	66,7%
São Paulo	130 EESAF	11,2% ³⁹
Brasil	10.899 EESAF	55,3%

Fonte: GRUPO ECOSOL (c2014).

Os dados – permitindo-se mais de uma resposta por empreendimento – apontam o Maranhão à frente quanto ao número e percentual de empreendimentos ligados à agricultura familiar. De novo, surge a pergunta: qual a relação do IDH com esse fato? Ou haveria uma correlação direta com o tamanho da população urbana e rural locais? O que chama a atenção é que os EESAF em São Paulo representam apenas 11,2%, podendo significar – e ao que nos parece – que pouco espaço é dado a estas iniciativas, em se comparando, por exemplo, com o número de EES ligados à reciclagem de materiais, mesmo quando se trata de zonas de atuação ou mesmo em relação ao “mundo do Agronegócio”, este último, a grande força dos paulistas.

Tal cenário poderia ser explicado pelo que aponta Moreira (2007, p. 87), ao dizer que...

[...] as relações sociais de trabalho da morada⁴⁰ e também do colonato do café, em São Paulo, envolviam o trabalho no produto principal – cana ou café – e inviabilizava a parceira na produção de alimentos básicos – arroz, feijão,

³⁹ Com números totalmente divergentes, o Censo Agropecuário do IBGE/2006 mostra São Paulo com 66% de agricultura familiar e 34% para não familiar. Entretanto, considerar-se-á nesta análise os números da SENAES (2013) como principal referência.

⁴⁰ As moradas de trabalhadores no interior das plantações de cana-de-açúcar eram tratadas como um favor que as elites agrárias da época faziam ao trabalhador rural. Tal concessão, de um lado, não reconhecia os direitos trabalhistas e, de outro, garantia a fixação de trabalhadores nas plantações. (MOREIRA, 2007, p. 86-87)

aipim, etc. – fundamentais à alimentação daquela população e ao suprimento do mercado interno. Esta origem da produção de alimentos no interior da grande produção no Brasil levou a produção de alimentos a ser tratada como uma produção de subsistência e os agricultores familiares a ela vinculado – os moradores-parceiros acima referidos e a pequena produção de alimentos realizada por pequenos proprietários independentes, por posseiros etc. – a ser denominados agricultores de subsistência. (MOREIRA, 2007, p. 87)

No que tange aos EES de assentado da Reforma Agrária, o Maranhão possui somente 0,4% de EES da modalidade. Já no caso de Goiás, são algo em torno de 19,7%, e em São Paulo 7,7%. Em termos de Brasil, estes EES representam 5,3%. No quesito em que o Atlas de 2013 fala da categoria de catadores de material reciclável, o Maranhão aparece com apenas 0,2%; Goiás com pouco mais de 1,6% e São Paulo com 22,1%. No Brasil, 3,1% dos sócios e sócias de EES catam materiais. Também aqui, foram permitidas múltiplas escolhas de respostas possíveis por empreendimento.

Do total de sócios e sócias, o Maranhão apresenta o maior contingente, com cerca de 65.112 trabalhadores; seguido por Goiás, com 46.811, e São Paulo com pouco menos: 41.396 pessoas. Lembrando que, em termos de Brasil, 1,42 milhão de pessoas operam na economia solidária. Neste caso, apresentou-se a opção de uma resposta quantitativa por empreendimento e se considerou apenas sócios e sócias pessoas físicas.

Algo esperado apareceu no item cor ou raça dos sócios e sócias. Há a predominância de pretos e pardos no Maranhão, representando 80,8% do total de sócios e sócias, acima até da Região Nordeste, composta por nada menos que 70% de pretos e pardos sua população.⁴¹ Goiás aparece com 52,2% (sendo que o Centro-Oeste possui uma população de 56% de pretos e pardos), e São Paulo, neste quesito, aparece com somente 30% (a Região Sudeste tem uma população de 44% de pretos e pardos). De brancos, o Maranhão possui somente 3,8%; Goiás 27,4% e São Paulo 15,4%. Havia outras opções de resposta, daí o motivo para não fechar em 100% a soma dos contingentes populacionais raciais.

A seguir, analisa-se questões de gênero no comando dos empreendimentos solidários.

⁴¹ IBGE (2010).

Tabela 5 – Número/percentuais de homens e mulheres que ocupam funções de coordenação e/ou direção nos EES do Maranhão, de Goiás, de São Paulo e do Brasil (2013)

UF	Nº. EES	Homens	(%) ⁴²	Mulheres	(%)
Maranhão	838	3.792	4,53	5.278	6,30
Goiás	843	1.992	2,36	5.739	6,81
São Paulo	1.167	4.486	3,84	3.420	2,93
Brasil	19.708	66.696	3,38	86.040	4,37

Fonte: GRUPO ECOSOL (c2014).

Apresentando resposta quantitativa por empreendimento, as mulheres são – de longe – a maioria no comando dos EES brasileiros. No recorte desta pesquisa, os goianos – tanto em números, quanto em percentuais – lideram em presença feminina, seguidos das iniciativas maranhenses. Já os homens predominam na chefia dos empreendimentos solidários paulistas, talvez por terem uma forte participação na atividade de coleta e reciclagem de materiais – é evidente que outros fatores devem contribuir para o fenômeno.

Considerando os três estados no recorte desta pesquisa, e partindo de uma pergunta de múltipla escolha com mais de uma resposta permitida por empreendimento, o Atlas de 2013 da SENAES investigou também o que os associados dos EES consideraram como suas principais conquistas.

Tabela 6 – Incidência (%) das ‘principais conquistas’ (critério da SENAES) dos EES nos Estados do Maranhão, de Goiás, de São Paulo e do Brasil (2013)

Conquistas	MA	GO	SP	Brasil
1. Geração de renda ou obtenção de maiores ganhos para os (as) sócios (as)	23,2	74,9	70,3	59,0
2. Autogestão e o exercício da democracia	32,6	59	70,8	49,0
3. Integração do grupo/coletivo	56,5	76,9	77,9	66,1
4. Comprometimento social dos (as) sócios (as)	24,6	37,8	47,5	37,4
5. Conquistas para a comunidade Local (moradia, escola, infraestrutura, etc.)	65,1	34,5	37,5	37,6

Continua...

⁴² Os percentuais apresentados nesta tabela estão postos em relação proporcional ao número de empreendimentos na referida unidade federativa.

Continuação

Conquistas	MA	GO	SP	Brasil
6. Conscientização e compromisso político (com a emancipação dos trabalhadores ou outras lutas mais gerais)	17,9	15,8	31,1	17,8
7. Outra	19	15,1	19	12,3

Fonte: GRUPO ECOSOL (c2014).

Vê-se na tabela acima que as conquistas para a comunidade local (como moradia, escola, infraestrutura, etc.) representam para os maranhenses as mais importantes. A integração do grupo/coletivo e a geração de renda ou obtenção de maiores ganhos para os sócios e sócias foram para os goianos mais significativas, assim como também para os paulistas. Ressaltando que, para estes últimos, a autogestão e o exercício da democracia possuem peso muito próximo dos demais itens. Em se tratando de Brasil como um todo, lidera a conquista na integração do grupo/coletivo. Com significados diferentes, tais conquistas, mostram as “corriqueiras diferenças” da sociedade brasileira. O fato é que, o Maranhão destoa – de certa forma – do restante do país em relação a economia solidária. Determinados pontos que já foram resolvidos em São Paulo, por exemplo, ainda carece no estado nordestino. Mais adiante vamos conhecer melhor e aprofundar as razões pelas quais o fenômeno ainda persiste.

E quanto aos principais desafios dos EES no Brasil? Viabilizar economicamente o empreendimento representa no Maranhão 75,6% das opiniões, 70,5% de Goiás e 65,9% em São Paulo. Em termos de Brasil, 66,5% dizem que o desafio é viabilizar o negócio. Sobre gerar renda adequada aos sócios e sócias como desafio: 68,4% dos EES no Maranhão apontam para este desafio, em Goiás são 86,7% e em São Paulo são 75,2%. No Brasil, como um todo, o item aparece para 73,6%. Por fim, o desafio de garantir proteção social (previdência, assistência e saúde) aos sócios e sócias aparece em 54,5% dos EES do Maranhão, em 42,1% dos de Goiás, e em 49,2% dos de São Paulo; e 39,4% dos EES brasileiros consideram este um dos principais desafios. Vale ressaltar que se poderia dar mais de uma resposta.

Quanto à origem da matéria prima ou dos insumos utilizados nos EES oriundos de outros EES, o Maranhão vem com 6,9%; Goiás com 8,1% e São Paulo com 12,4%. No Brasil, são 9,4%. No concernente aos EES que utilizam matéria prima ou insumos com origem em empresas privadas, no Maranhão, representa 48,8%; em Goiás, 72,2%; e em São Paulo, com o maior percentual, 88%. Em termos de Brasil, são 69,4%. Tendo em vista os EES que utilizam matéria prima ou insumos com origem nos próprios associados/as: no Maranhão, são 56%; em

Goiás, 36,9%; e 20,5% em São Paulo. No Brasil são 42,5%. Em relação aos que consomem insumos e matérias primas de produtores não-sócios, o Maranhão aparece com 13,7% dos EES; Goiás com 12,5%; e São Paulo com 8,6%. A média brasileira neste ponto é de 16%. Das matérias primas e insumos oriundos de órgãos públicos, o Maranhão aparece com 10,4%; Goiás com 26,9%; e São Paulo com cerca de 8,6%. No Brasil, somente 8,9% dos EES vão buscar no governo tais materiais e insumos – lembrando que, para esta pergunta, permitiu-se mais de uma resposta por empreendimento.

Também, possibilitando diversas escolhas possíveis por EES – um ponto relevante da pesquisa – foi buscar saber para quem é feita a comercialização de produtos daquele empreendimento. Responderam: seria para venda direta ao consumidor, para 78,1% dos EES maranhenses. Para os goianos cerca de 65% e para os paulistas 41,5%. Em termos de Brasil 69,4% responderam que vendem sua produção diretamente ao consumidor. Quanto à venda à revendedores/atacadistas, aparece o Maranhão com 25%; Goiás com 27,5% e São Paulo com significativos 54,6%. No Brasil todo: 37,5%. Para as vendas a órgãos governamentais: Maranhão com 53,1%; Goiás com apenas 17,5% e São Paulo com o importante índice de 54,6%. No Brasil em geral: 37,5%. Neste caso, nossos supostos permitem dizer que seria, em grande parte, ao PAA e ao PNAE, dirigidos especialmente à agricultura familiar. Por fim, quanto à venda de produtos para empresas privadas, o Maranhão aparece com apenas 9,5%; Goiás com 20% e São Paulo com o índice de 35,2%. No país inteiro somente 18,8% dizem vender para este segmento. Quanto aos principais espaços de comercialização de alimentos nesses três estados. A tabela a seguir explica bem esta realidade:

Tabela 7 – Uso (%) de espaços de comercialização de alimentos (principais tipos) nos estados do Maranhão, de Goiás, de São Paulo e do Brasil (2013)

Tipo de espaço de comercialização de alimentos	MA	GO	SP	Brasil
1. Lojas ou espaços Próprios	30,8	13	60,4	29,0
2. Espaços de Venda coletivos (centrais da CEASA)	12,6	11,8	11,5	17,1
3. Feiras Livres	48,8	41,9	47	52,4
4. Feiras e exposições eventuais/ especiais	26,9	13,9	60,35	32,1
5. Feiras de Economia Solidária e/ou Agroecologia	29,4	7,2	38,6	23,2

Continua...

Continuação

Tipo de espaço de comercialização de alimentos	MA	GO	SP	Brasil
6. Entrega direta a clientes	73,5	61,6	52,5	52,5
7. Outro	6,1	9,1	2	5,8

Fonte: GRUPO ECOSOL (c2014).

Dá para notarmos na Tabela 7, que nos empreendimentos solidários do Maranhão e de Goiás a entrega direta a clientes é o grande forte. Por sua vez, para as iniciativas paulistas, lojas ou espaços próprios e feiras e exposições eventuais/especiais estão como principais ambientes. Evidentemente que, no caso de São Paulo, a entrega direta a clientes é também importante. Vale reforçar que no quinto e no sexto capítulos, aos incursionarmos nestes entes e, sobretudo, nas localidades dos EES selecionados, ficará claro como funciona a dinâmica de seus espaços de comercialização.

Em relação às principais dificuldades na comercialização dos produtos – sendo possíveis múltiplas escolhas por empreendimento –, no Maranhão, 15,7% responderam que o EES tentou, mas não conseguiu encontrar quantidade suficiente de clientes; em Goiás foram 2,5%, e em São Paulo 8,9%, e, no Brasil, 13,5%. Quanto à denúncia de preços inadequados praticados, 12,5% dos EES do Maranhão reclamam deste ponto; em Goiás são 16,7%; e em São Paulo 18,2%. No país todo: 14,1%. Respondido ainda se os clientes exigem um prazo para o pagamento, no Maranhão apenas 3,1% deles disseram que os clientes fazem tal exigência; em Goiás 10,9%; e em São Paulo 18,5%. Em termos de Brasil, o item aparece para 11,1% dos EES. E, por último, há uma questão sobre se “os compradores somente comprem em grande quantidade”. No Maranhão, não houve ocorrência. Já em Goiás, representou para 8,4%, e, em São Paulo, algo em torno de 18,5%. Em se tratando do país, o fato ocorre para 7,8% dos EES. Questionado se o empreendimento está conseguindo remunerar os sócios que nele trabalham, 59,5% dos EES maranhenses disseram que sim; em Goiás foram 75%; e em São Paulo 82%. A média brasileira está em torno de 68%.

A SENAES quis aprofundar a análise, questionando se, de maneira preponderante, a renda obtida pelos sócios e sócias no empreendimento representa sua fonte principal da renda. Para os maranhenses, a resposta é sim para 33,4% deles. Para os goianos, em 43% casos, e para os paulistas, em 47,4%. Em termos de Brasil, a resposta ao item é positiva em 31,2% dos casos. Sobre se a renda no EES se trata de uma complementação de rendimentos recebidos em outras atividades, no Maranhão, 20,8% apontam que sim; em Goiás, 28,9%; e em São Paulo, 27,8%.

No Brasil, 29,3%. Chama a atenção a questão da renda das mulheres. Para a maioria delas, nos EES, a renda obtida com a atividade econômica neste espaço é a única fonte de renda da família, situação que representa 3,3% dos casos no Maranhão; 9,9% em Goiás e a surpreendente marca de 41,9% em São Paulo. Na média brasileira, a situação representa cerca de 11,9% dos casos. Responderam ainda que a renda obtida com a atividade econômica no EES é a maior parte da renda da família: 10,2% no Maranhão; 12,1% em Goiás; e 11,2% em São Paulo. No país, trata-se de algo em torno de 11,9%. Por último e ao inverso, sobre ser a menor parte da renda da família: no Maranhão são 15,3%; em Goiás são 17,9% e em São Paulo são 22,1%. No país, são 27,3% – lembrando que se permitiu mais de uma resposta por EES.

No concernente aos investimentos, foi perguntado qual investimento foi realizado no EES em termos de infraestrutura física (prédios, construções etc.). No Maranhão, 15,2% dos EES investiram nisso; em Goiás foram 11,2%; e em São Paulo 23,3%. No Brasil, a média foi 16,6%. O investimento em equipamentos (aquisição, renovação) foi de 9,2% no Maranhão (o menor no país); 11,4% em Goiás; e 36,8% em São Paulo. No Brasil, a média ficou em 19,6%.

O levantamento quis, ainda, saber se – no ano anterior os resultados da atividade econômica do empreendimento, sem contar as doações de recursos, caso existam – permitiram pagar as despesas e ter uma sobra/excedente. No Maranhão este ponto representou 16,4% das respostas; Goiás 21% e São Paulo em 26,1%. Para o Brasil todo 37,2%. Depois, pagar as despesas e não ter uma sobra: Maranhão 21%; Goiás 55,1% e São Paulo 56,8%. Em termos de Brasil são 37,6%. Quando respondido sobre a impossibilidade de pagar as despesas do EES, vimos: 14,6% no Maranhão; em Goiás em 8,8% e São Paulo em 12,5%. No Brasil 11,4%.

Sobre a motivação para a criação do EES, no Maranhão, 43,1% responderam que se tratou de uma alternativa ao desemprego; em Goiás, foram 45,9%; e, em São Paulo, 68,6%; o que, no país, atingiu uma média de 46,2%. Com a motivação de obter maiores ganhos em um empreendimento associativo, 30,2% assinalaram positivamente no Maranhão; surpreendentes 80,4% em Goiás; e 57,7% em São Paulo. No Brasil, a média foi de 43%.

Perguntando se esta é uma fonte complementar de renda para associados e associadas, 35,2% dos EES maranhenses respondem positivamente; e 68,7% dos goianos e 51,1% dos paulistas também. No Brasil, a média foi de 48,9%. Depois, sobre a entrada em um EES ser uma condição exigida para ter acesso a financiamentos e outros apoios, 43,2% dos EES do Maranhão respondem de modo positivo; 30,4% fazem o mesmo em Goiás; e, em São Paulo, este número cai para apenas 3,5%. Em todo o Brasil, 21% dos EES responderam que esta condição é importante como fator motivacional – as perguntas permitiam múltiplas escolhas de resposta por empreendimento.

Assim como fizemos em nível de Brasil, apresentamos, a seguir, a realidade dos estados escolhidos para a pesquisa mais detida.

Tabela 8 – Quesitos em administração, assessoria e estrutura dos EES dos estados do Maranhão, de Goiás e de São Paulo, em relação à média nacional (2013)

Quesito	Maior presença	Média presença	Menor presença	Média Brasil
1. Acesso a computador	SP: 77,50 %	GO: 33,80%	MA: 18,70%	45,90%
2. Acesso à internet	SP: 75,70%	GO: 25,90 %	MA: 17,30 %	42,00%
3. Forma de organização: Grupo Informal	SP: 55,00%	MA: 7,40%	GO: 7,00%	30,60%
4. Forma de organização: predominância de associação:	MA: 89,00%	GO: 79,50%	SP: 26,80%	60,00%
5. Forma de organização: predominância de Cooperativas	SP: 16,70%	GO: 13,00%	MA: 3,00%	8,80%
6. Investimentos nos últimos 12 meses	SP: 49,10%	MA: 25,30%	GO: 18,60%	32,30%
7. Acesso a algum tipo de apoio, assessoria ou capacitação: assist. técnica e/ou gerencial	MA: 48,60%	SP: 37,50%	GO: 29,10%	38,60%
8. Acesso a algum tipo de apoio, assessoria ou capacitação: em qualificação profissional, técnica e gerencial	SP: 48,80%	MA: 41,30%	GO: 34,10%	35,90%
9. Participação de alguma rede ou fórum de articulação	SP: 36,80%	MA: 27,70%	GO: 22,10%	39,60%
10. Ter alguma relação ou participa de movimentos sociais, populares ou sindicais	MA: 88,70%	GO: 66,00%	SP: 53,90%	57,70%
11. Dirigentes recebem remuneração ou gratificação pelo exercício do cargo ou função	GO: 3,10%	MA: 2,50%	SP: 2,10%	5,00%

Fonte: GRUPO ECOSOL (c2014).

Grosso modo, vê-se na Tabela 8 que é clara a intensidade na apropriação do *meio técnico-científico-informacional* pelos mais ‘desenvolvidos’, havendo no percurso, algumas

contradições.⁴³ Os percentuais, tanto de acesso a computadores, quanto de acesso à internet, percorrem caminhos parecidos, ou seja, organizam-se seguindo a mesma ordem. Por outro lado, apesar de São Paulo se encontrar em posições mais favoráveis, o Estado de Goiás em médias condições e o Maranhão se colocando no ‘final da fila’ (muitas vezes, também, em relação à média no Brasil e não somente ao microuniverso dos três estados aqui analisados), ao se tratar de acesso do EES a algum tipo de apoio, assessoria ou capacitação, em assistência técnica e/ou gerencial, por exemplo, o estado nordestino surge na dianteira. Ao que parece, pode estar ocorrendo o fenômeno da limitação ao progresso social, que Moreira (1997, p. 64-65) discute. Nas palavras dele:

[...] a análise da pequena agricultura familiar não leva à crítica da ordem social dominante e nem à percepção de que este setor pode representar um setor socialmente excluído do progresso social. O campo de ação política acaba conformando apenas a busca de tecnologias adequadas.⁴⁴ Conforma a técnica e a tecnologia como o único campo da ação política”. (MOREIRA, 1997, p. 64-65)

Ademais, o Maranhão aparece novamente à frente no quesito forma de organização *em associação*. Neste caso, não seria um fator que indicaria ‘desenvolvimento’, visto que o modelo de organização em associação é a forma mais simples de formalização de um grupo que almeja se articular solidariamente, se comparada, por exemplo, aos trâmites burocráticos para a criação de uma cooperativa. Sem contar as restrições legais e práticas que este modelo enfrenta na relação com o mercado.

Outro ponto importante é concernente à qualificação profissional, técnica e gerencial. Neste quesito, o Maranhão (41,3%) fica atrás do Estado de São Paulo (48,8%), e Goiás fica como o menos assistido, mas próximo da média brasileira (35,9%), com 34,1%. No quesito que avalia se “o empreendimento tem alguma relação ou participa de movimentos sociais, populares ou sindicais”, o Estado do Maranhão está bem à frente, com impressionantes 88,7% dos EES ligados a movimentos sociais, populares ou sindicais, seguido de Goiás, com 66%, e depois São Paulo, com apenas 53,9%, abaixo da média brasileira, que é de 57,7%.

Destas comparações, chama atenção o fato da existência explícita de contradições em se tratando do “Maranhão solidário”, que hora figura como o mais “assistido” e “capacitado”,

⁴³ No quinto capítulo, apresenta-se e se analisa detalhadamente os dados socioeconômicos do Maranhão, de Goiás e de São Paulo.

⁴⁴ Em nota de rodapé, Moreira (1997, p. 65) explica que “a própria noção de adequação sugere a postulação de adequação à ordem vigente. Neste sentido, não se coloca apenas a questão da conformação sócio-histórica deste setor no que se refere à propriedade da terra e de seu espaço na ordem competitiva capitalista, mas também na cultura dominante”.

hora ‘patina’ nas condições tecnológicas e em outros indicadores não menos significativos. E, de modo geral, destaca-se o Estado de São Paulo, com índices acima da média brasileira, e Goiás, em condições ‘regulares’, considerando-se que em quase todos os quesitos acompanha as médias nacionais.

Ainda analisando as contradições identificadas, pode-se problematizar a qualidade da assistência ou da capacitação, neste caso, se estaria sob suspeição no Maranhão, por exemplo. Pois de que adiantaria ser assistido e capacitado e não ter acesso aos meios tecnológicos para tocar o empreendimento de forma a viabilizá-lo social e economicamente? Qual é a razão para que São Paulo apareça com mais da metade dos seus EES organizados na informalidade e ao mesmo tempo ser campeão de vendas governamentais? E, ainda, incluindo uma variável que incide sobre o consumo, o fator ‘renda da população’ teria peso significativo neste contexto? Tais perguntas não serão respondidas a esta altura, mas no transcurso desta tese, sobretudo, no quinto e sexto capítulos, que trata das incursões em campo, buscar-se-á apresentar as respostas.

Em tempo, faz-se relevante apresentar que, em um documento-balanço emitido pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) quando das comemorações pelos seus oito anos, intitulado *Avanços e Desafios Para as Políticas Públicas de Economia Solidária no Governo Federal 2003/2010* – documento coincidente com os dois governos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva – a SENAES põe em relevo a necessidade de fortalecimento de setores socioeconômicos, redes de cooperação e cadeias produtivas ligados à ES. Reconhece-se que o universo dos EES é extremamente diverso em tipologia, qualidade, escala e tecnologia de produção e que o conjunto de empreendimentos mapeado pelo Sistema de Informações em Economia Solidária (SIES) confirma essa realidade. Assim sendo,

[...] ao longo desses oito anos, desenvolver uma política de fomento que fortalecesse o caráter econômico dos empreendimentos demandou da Senaes a adoção de estratégias que fizessem dialogar os instrumentos da política com as necessidades próprias dessa diversidade. Além disso, deve-se considerar que toda e qualquer política de fomento só tem sentido se, para além dos resultados ‘pragmáticos’ de fortalecimento do empreendimento no contexto de mercado, alavanca também resultados de fortalecimento de sua organização em caráter mais estratégico, que os aproxime dos caminhos da sustentabilidade necessária (produtiva e social). (BRASIL, 2012, p. 89)

Em tal documento, afirma-se ainda que a secretaria buscou, numa relação dialógica com os diversos empreendimentos, entidades de assessoria, movimentos sociais e outros entes governamentais, estabelecer caminhos de intervenção na organização setorial dos EES, ou seja, “uma ação articulada com conjuntos de empreendimentos de um mesmo setor produtivo

gerando aproximação e/ou fortalecendo a interação entre eles, bem como o fortalecimento de redes de cooperação solidária e a organização de cadeias produtivas. (BRASIL, 2012, p. 89).

Ainda no mesmo documento, Paul Singer – agora na condição de Secretário Nacional da Economia Solidária⁴⁵ – fala que...

[...] construir nos interstícios duma economia inclusiva e dominante, que cultiva a competição para poder justificar desigualdades abismais entre classes, regiões e países, uma economia que se rege pelos valores opostos, pois cultiva a solidariedade e a cooperação, é dum lado uma tarefa concreta: organizar produção, comercialização, poupança e crédito, consumo intermediário e final etc. que sejam sustentáveis e congruentes; mas doutro lado torna-se necessária uma construção conceitual que demonstre que a crença na viabilidade e sustentabilidade da ‘outra economia’ é totalmente racional, sem a qual os partidários da ES não teriam motivos para perseverar em sua luta. (BRASIL, 2012, p. 201)

Naquele contexto, Paul Singer (BRASIL, 2012, p. 201) chama atenção ao fato de que, “no Brasil, graças a políticas sociais acertadas e eficazes, que efetivamente promovem a inclusão social de vastas camadas sociais, a crise quase permanente de caráter mundial deste capitalismo tem seus efeitos nefastos bastante atenuados”. E prossegue dizendo que “nesta atenuação a ES e a política de ES praticada pela SENAES e seus muitos parceiros certamente têm seu papel, embora por enquanto não disponhamos de dados confiáveis que permitam avaliá-lo”. Por fim, diz que:

A prova definitiva de que a ES é viável é que ela avança graças à inesgotável criatividade demonstrada pelo povo pobre e seus intelectuais orgânicos sempre que a oportunidade se oferece para agirem coordenadamente na superação dos desafios com que se defrontam”. (BRASIL, 2012, p. 202)

Considero este discurso de Singer como de travessia quando se trata de um projeto executado pelo Estado, e também é de grande esforço, mediante o desafio de construir uma “economia inclusiva” dentro de outra, que é “dominante, que cultiva a competição para poder justificar desigualdades abismais entre classes, regiões e países”. Não obstante suas intenções e, mais que isso, o que foi possível realizar nestes oito anos de SENAES, e o que foi alcançado à frente nos cinco anos dos governos Dilma Rousseff, mostra-se um projeto ainda inacabado – e não é trocadilho pela sua saída da Presidência da República.

⁴⁵ Paul Singer fica à frente da SENAES desde sua criação no primeiro governo de Lula da Silva, até os últimos dias de Dilma Rousseff. Em 16 de abril de 2018, morre por septicemia, aos 86 anos.

A realidade é que, no campo macroeconômico do governo da presidente Dilma, há uma brutal desaceleração da economia a partir de 2014, que leva ao desemprego cerca de 11,5 milhões de trabalhadores (dados de maio de 2016).⁴⁶ Neste ínterim, ocorre o seu afastamento em virtude do processo de *impeachment*, e nenhum balanço parcial da ES em seu primeiro governo e do que lhe restou do segundo fora sinalizado por qualquer meio oficial, ao menos nada com a acuidade do “balanço de Lula”, pois demandaria um vasto e oneroso estudo, que não foi possível se realizar.

Diante dos fatos discutidos, podemos assegurar que não há como ignorar os valores contidos nos princípios e práticas da ES,⁴⁷ reconhecendo seus desafios frente ao movimento que comporta e conforma a dinâmica capitalista, na qual se insere. Acredito, entretanto, que a Economia Solidária conjectura – historicamente, e de um ponto de vista teórico e prático – a ideia de “uma terra prometida”, como alega Barbosa (2007, p. 23), que ampara este e outros pressupostos desta tese, isto é: inevitavelmente, o projeto da ES serve também ao capitalismo, como espaço de absorção do *exército de reserva*, e, portanto, como um mecanismo de controle social, permeado de contradições. Segunda esta autora:

Ao tratar da economia solidária como política pública, nós a incluímos neste universo de investigação das práticas sociais decorrentes do adensamento da questão social na vida capitalista, no tocante ao acirramento da luta de classes em favor da acumulação, via diminuição e/ou precarização do emprego – baixos salários, péssimas condições de trabalho e desproteção social. (BARBOSA, 2007, p. 23)

Esta autora afirma ainda, que...

[...] as experiências de economia solidária parecem situar-se numa das veredas dessas mudanças societárias, quando o Estado se descompromete com a ainda incipiente perspectiva social de universalização de direitos, entre eles o trabalho assalariado, ao mesmo tempo em que ensaia maior apoio a iniciativas de auto-emprego. (BARBOSA, 2007, p. 23)

Evidentemente, o que apresentamos e debatemos nesta etapa da pesquisa – levando em conta o que pleiteamos alcançar na totalidade da investigação, a partir do pensamento dialético em Kosik (1976) - não possibilitaria ainda uma revelação da economia solidária, em toda a sua

⁴⁶ Fonte: IBGE.

⁴⁷ No caso, “empreendimentos solidários que envolvem especificamente a população com necessidades especiais, como deficientes e usuários de serviços de saúde mental, cujos resultados têm se apresentado como uma via de enfrentamento das peculiaridades desses segmentos no contexto do trabalho” (BARBOSA, 2007). Somadas aí organizações ligadas a projetos agroecológicos como propostas socioeducacionais.

dimensão (pelo menos da dimensão que queremos chegar), porque, para este filósofo, o pensamento dialético, bem como o conhecimento humano, se constrói em espiral, ou seja, como...

[...] um processo de *concretização* que procede do todo para as partes e das partes para o todo, dos fenômenos para a essência e da essência para o fenômenos, da totalidade para as contradições e das contradições para a totalidade; e justamente neste processo de correlações em espiral no qual todos os conceitos entram em movimento *recíproco* e se elucidam mutuamente, atinge a concreticidade. (KOSIK, 1976, p. 50)

Seguindo essa lógica de construção, abordar-se-á no capítulo seguinte as ideias do *novo desenvolvimentismo* brasileiro e sua relação com a ES na agricultura familiar, precedido da discussão do que fora o *desenvolvimentismo* do Pós Segunda Guerra, que inspira aquela acepção. O objetivo é compreender os mecanismos estatais de intervenção neste segmento do rural, sobretudo vindos de um Estado capitalista de viés fomentador.

3 A DINÂMICA NA RELAÇÃO DO ESTADO NEODESENVOLVIMENTISTA E AGRICULTURA FAMILIAR

Fotografia 2 – Assistência técnica na propriedade de um sócio da COOPERURUANA (Uruana/GO)



Fonte: o autor (2017).

O poder é imanente a toda relação que é o teatro e o lugar do confronto.

Claude Raffestin

Antes de tratar do Estado brasileiro neodesenvolvimentista e da sua relação com a agricultura familiar associativa – categoria aqui considerada parte do macroprojeto da ES –, compreendamos o que é e como funciona um Estado desenvolvimentista.

O objetivo neste capítulo é apresentar de forma geral a dinâmica na relação do Estado neodesenvolvimentista com a Economia Solidária. Para isso, buscamos entender como se dão os mecanismos de intervenção na agricultura familiar, cujo espaço solidário sofre a ação da proposta do Estado Desenvolvimentista, ou mesmo Social-desenvolvimentista, precedido de uma breve exposição das políticas públicas destinadas, até então, a esta categoria.

A hipótese que conduziu esta parte da investigação é que a relação do projeto da ES com o Estado capitalista e de viés *neodesenvolvimentista* influencia diretamente as condições

de desenvolvimento dos espaços solidários ligados à agricultura familiar, pois, historicamente, o Estado aparece como a primeira força capaz de produzir eventos que incidiriam sobre a totalidade das pessoas, das empresas, das instituições e do território, mesmo que pela garantia do “uso legítimo da força”. Ou seja, o Estado é a escala de origem das variáveis envolvidas na produção dos eventos, no caso, por meio das políticas dirigidas à agricultura familiar como escala do seu impacto. Percorrendo o caminho traçado neste capítulo, poder-se-á identificar elementos que estão na centralidade do *neodesenvolvimentismo* de Lula da Silva e de Dilma Rousseff, que será, no seu bojo, apresentado e discutido.

3.1 Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo como propostas de Estado fomentador

Para a fase de industrialização e de crescimento econômico do Brasil no período do Pós Segunda Guerra foram cunhadas diversas nomenclaturas, apresentando em suas estruturas quase sempre variáveis comuns. Entretanto, com abordagens e visões ideológicas por vezes diferentes para cada autor: *Desenvolvimentismo*, *Nacional-desenvolvimentismo*, *Revolução Industrial Tardia* e até *Velho Desenvolvimentismo* (este último, quando visto e analisado hoje).

No estudo *Desenvolvimentismo: a construção do conceito*, Pedro Fonseca (2014, p. 29) reconhece a dificuldade em conceituar tal termo e pergunta: o que é desenvolvimentismo? E ele mesmo diz que “a resposta remete à conceituação de um termo de largo uso entre os economistas e já incorporado pela mídia, mas que carece de definição mais precisa”. Pois a noção de “desenvolvimentismo aparece na literatura tanto para referir-se a um fenômeno da esfera do pensamento (ideologia ou teorias) como para nomear práticas históricas de política econômica, estas geralmente associadas a ‘estado desenvolvimentista’” (FONSECA, 2014, p. 36).

Na conceituação de desenvolvimentismo de Bielschowsky (1988), em o *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*, cuja formulação Fonseca (2014, p. 37) classifica como “precisa”, o desenvolvimentismo aparece como uma ideologia de transformação da sociedade brasileira, definida pelo projeto econômico, a ser composta dos seguintes pontos fundamentais:

- (a) a industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro; (b) não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional através da espontaneidade das forças de mercado, e por isso, é necessário que o Estado a planeje; (c) o planejamento

deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão: e (d) o estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada for insuficiente. (BIELSCHOWSKY apud FONSECA, 2014, p. 38)

A partir dos postulados em que se baseia Bielschowsky (2012) – a saber, de Schneider (1999), Medina (1965), Wade (1990), Evans (1992), Chang (1999), Amsden (2001) e Bresser Pereira (2006; 2010) –, e apesar de eles terem partido de diferentes *approaches* teóricos e fundamentarem suas análises em bases empíricas de variadas experiências históricas, Fonseca (2013, p. 41) identifica “variáveis comuns”, ou um “núcleo comum principal” (ou o *core* do conceito). A saber:

(a) a existência de um projeto deliberado ou estratégia tendo como objeto a nação e seu futuro. Essa pode ser associada, com certa licenciosidade, a projeto nacional, desde que não se entenda por isso repulsa ao capital estrangeiro nem rompimento com a ordem internacional, mas simplesmente a nação como epicentro e destinatária do projeto; (b) a intervenção consciente e determinada do estado com o propósito de viabilizar o projeto, o que supõe atores aptos e capazes para executá-lo no aparelho do estado e com respaldo social e político de segmentos e classes no conjunto da sociedade e (c) a industrialização, como caminho para acelerar o crescimento econômico, a produtividade e a difusão do progresso técnico, inclusive para o setor primário. (FONSECA, 2014, p. 34)

Com base neste *core*, Fonseca (2014, p. 59) assim define desenvolvimentismo:

A política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista. (FONSECA, 2014, p. 59)

Quando se trata de tentativas de atualizar o conceito de desenvolvimentismo, como fora proposto pelos seus defensores diz que:

De um lado, deve-se ponderar que os atributos do núcleo podem ser, pelo menos em parte, atualizados sem alterá-lo. Por exemplo: embora os instrumentos e a extensão do intervencionismo sejam diferentes nos dias atuais do que eram nas décadas de 1930 a 1980, o atributo ‘intervencionismo’ continua presente, mesmo modificado. (FONSECA, 2014, p. 65)

No Brasil, Fonseca (2014, p. 68) afirma que “o gargalo mais visível é a queda absoluta e/ou relativa do valor agregado da indústria no PIB, na geração de emprego e nas exportações, fato que vem sendo nomeado pelos neologismos *desindustrialização* e *reprimarização*”. Para este autor:

[...] desindustrialização e reprimarização não podem ser reduzidas a faces de uma mesma moeda: o crescimento da exportação de minérios e produtos agrícolas em atendimento à demanda chinesa em nada fere o *core* do conceito, poderia ser vista como oportunidade e não como ameaça caso fosse inserida em um projeto ou estratégia de desenvolvimento. (FONSECA, 2014, p. 68)

E, sobre isto, Fonseca (2014, p. 69) faz uma pergunta provocativa:

[...] cabe falar em desenvolvimentismo hoje, ou a preocupação em conceituá-lo seria só por razões de pesquisa histórica, uma vez que está superado diante das mudanças substantivas ocorridas na economia internacional nas últimas décadas, com evidente impacto nas economias latinoamericanas?

E ele mesmo responde:

Da forma como arquitetada, a pergunta espera a resposta negativa, pois parece um truismo referendado pelo bom-senso o chavão que a história não volta atrás nem se repete – e é isso o que seu formulador quer ouvir. Todavia, a pergunta soa como descabida e anacrônica diante da opção epistemológica e da metodologia aqui empregada. O uso do termo teórico não constitui opção: encontra-se no debate cotidiano dos economistas e dos *policymakers*, na academia, no setor público, nas agências de fomento e na mídia, inclusive com larga frequência entre aqueles que criticam a volta do desenvolvimentismo. Se isso ocorre, é porque o termo se faz necessário, portanto historicamente é. (FONSECA, 2014, p. 69)

Assegura Fonseca (2014, p. 69) que “a síntese de Hegel de que ‘o real é o que se impõe como tal’, independentemente de desejos, caprichos ou vontades individuais, impõe-se aqui com toda a sua força retórica”. Isto porque...

[...] condenar seu uso ‘em nova realidade histórica’ reflete o mal metafísico de entender os conceitos como fixados para sempre, em consonância com a essência imutável aristotélico-tomista, em esquecer seu movimento, sua vida e sua capacidade de adaptação para abarcar fatos novos. (FONSECA, 2014, p. 69)

Em estudo recente, de título *Modelos de estado desenvolvimentista*, Bresser-Pereira (2016a) apresenta uma análise sobre essa discussão. Ao que parece, sua intenção está em buscar

atualizar os conceitos e, sobretudo, os modelos, de forma a recolocá-los à mesa no debate em curso sobre o neodesenvolvimentismo.

Neste estudo, inicialmente, Bresser-Pereira (2016a, p. 8-11) identifica quatro modelos de Estado desenvolvimentista. O primeiro é o modelo de revolução industrial e de Estado desenvolvimentista *central original*, que, segundo ele, ocorreu ainda no quadro de um Estado desenvolvimentista mercantilista, e não de um Estado liberal. O segundo modelo é o de Estado desenvolvimentista *central retardatário*, caracterizado por países como a Alemanha, a Itália, a Suécia e os Estados Unidos (no século XIX). O terceiro tipo de revolução industrial e de Estado desenvolvimentista foi o de modelo *periférico independente*, cujo exemplo, ele cita o Japão. E, por último, o modelo do Estado *nacional-dependente*, que segundo este pesquisador não foi tão bem-sucedido, pois...

[...] os países nessa categoria foram suficientemente desenvolvimentistas para conseguir realizar sua revolução industrial, mas não foram capazes de manter suas taxas de crescimento aceleradas, e sua renda per capita, que crescia em torno de 4% nos anos da industrialização, passou a crescer em torno de 1% ao ano, caracterizando-se, assim, um quadro de semiestagnação e de fracasso em realizar o *catching up*. (BRESSER-PEREIRA, 2016a, p. 11)

Bresser-Pereira (2016a, p. 11) garante que “este foi o caso do Brasil e do México, que realizaram sua revolução industrial entre 1930 e 1980, desenvolvendo-se aceleradamente nesse período, para, em seguida, semiestagnarem”. E diz que, Ben Ross Schneider, analisando o desenvolvimentismo desses dois países neste período, viu quatro características básicas: os lucros e os investimentos dependem do Estado; o discurso desenvolvimentista é voltado para a industrialização e a intervenção do Estado ocorre para promovê-la; a maioria da população está excluída; e, por fim, a burocracia pública é fracamente institucionalizada.

Nesse sentido, Bresser-Pereira (2016a, p. 11) ressalta que acrescentaria a estas uma quinta característica: “um recurso excessivo ao endividamento externo, que afinal financiou muito mais o consumo do que o investimento – algo que no modelo periférico independente do Leste Asiático definitivamente não houve”.

Em *Uma breve história do desenvolvimentismo no Brasil*, José Maria Pereira (2011, p. 135) lança aos leitores uma questão, entre tantas, que compõe seu estudo e que serve para pensarmos o desenvolvimentismo do passado e quem sabe do que viria a acontecer no presente (e ainda pode vir a acontecer no futuro) em se tratando de Brasil: seria o desenvolvimentismo uma teoria restrita à análise da história econômica, ou seja, seria apenas um instrumento para

análise do passado ou poderia servir para prospectar o futuro, vale dizer, para repensar a teoria do desenvolvimento em um contexto de globalização? Ele mesmo responde:

Por um lado, é indiscutível que o desenvolvimentismo enquanto corrente teórica perdeu força com o passar do tempo. Por outro, resta evidente que, apesar do avanço da industrialização, o desenvolvimento – no sentido de conjugar altas taxas de crescimento da economia com redução do desemprego e desconcentração da renda – está longe de ser atingido na economia brasileira. (PEREIRA, 2011, p. 135-136)

Para Bresser-Pereira (2016a, p. 18-19),

[...] o desenvolvimento econômico é um processo histórico de aumento da produtividade e dos salários, decorrente do emprego de mão-de-obra cada vez mais qualificada ou sofisticada em atividades com maior valor adicionado *per capita*. [...] é o resultado de uma coalizão de classes que associa os políticos e burocratas públicos com os empresários responsáveis pelo investimento e a inovação. [...] desenvolvimento econômico é sempre o resultado de uma estratégia nacional de desenvolvimento, é o resultado de uma nação forte que revelou capacidade de construir um estado desenvolvimentista também forte ou capaz”.

Já Vera Cepêda (2012, p. 81-82), na seção de um artigo seu, intitulada *Pensando o desenvolvimentismo no Brasil*, afirma que este pode ser associado a duas “chaves conceituais” distintas, as quais, acredita ela, seriam “recombinadas em sua elaboração”. Nas suas palavras:

A primeira, endógena ao pensamento social e político brasileiro, filia-se à percepção intelectual do déficit de identidade nacional, resultando do legado colonial, da mistura étnica, das diferenças regionais ou dos limites intrínsecos ao surgimento da racionalidade moderna (*ethos* do trabalho e individualismo). A segunda chave é a da sua filiação a um campo teórico de que recusa o espontaneísmo das relações sociais como *parti pris* para a geração do progresso social, do equilíbrio econômico ou da emancipação, afastando-se do campo liberal e aproximando-se das concepções corporativa ou orgânica. (CEPÊDA, 2012, p. 81-82)

Cepêda (2012, p. 83) defende que:

O desenvolvimentismo brasileiro possui um corpo teórico comum, pautado pela suspeita ou recusa às virtudes da auto-organização da sociedade (a partir do mercado, do protagonismo dos indivíduos ou da competição política) como mola do progresso e do desenvolvimento geral. [E] dessa assertiva origina-se a inclinação a uma perspectiva mais orgânica.

E quanto ao setor agrário no contexto desenvolvimentista? Como se comportam as elites agrárias diante da onda de industrialização que, como demonstrado, é o carro-chefe do desenvolvimentismo?

Acerca disso, Fonseca (2014, p. 53) assevera que...

[...] ao se construir o conceito de desenvolvimentismo, não se pode perder de vista que o crescimento industrial e a mudança de modelo, por sua envergadura, exigiram alterações institucionais de vulto, maior complexificação do aparelho do estado e a criação de novas leis, códigos e marcos regulatórios.

E segue dizendo que...

[...] em cada país foi diferente a reação dos setores agrários, até então hegemônicos, aos governos tidos como desenvolvimentistas, e o arranjo político possível em cada um deles por certo condicionou trajetórias de longo prazo, as quais implicaram o êxito maior ou menor da industrialização. (FONSECA, 2014, p. 53)

Especificamente, no caso de Brasil,

[...] houve uma aliança entre setores agrários voltados ao mercado interno e os novos setores emergentes (empresariado industrial, segmentos médios e trabalhadores urbanos) em oposição aos setores agroexportadores, os quais foram derrotados em 1930 e, mais definitivamente, em 1932. Sem uma revolução do alcance da mexicana, consolidou-se um pacto que sustentava a industrialização sem, todavia, deslocar totalmente os segmentos agrários do poder, com a peculiaridade político-institucional de excluir os trabalhadores rurais da legislação trabalhista e de não se propor reforma agrária, com exceção do governo Goulart (embora mais tarde, na década de 1960). (FONSECA, 2014, p. 54)

Neste caso, Bresser-Pereira (2016a, p. 7) – baseado no estudo de Ianoni (2014) – diz que “no Brasil é comum a afirmação de que as elites agrárias, tanto a do período pré-industrial quanto as modernas, se opuseram ao estado desenvolvimentista”. Entretanto, ele afirma que haveria, em relação à agricultura, uma diferença fundamental entre o Brasil e países do Leste Asiático e da Alemanha, por exemplo. Explica o autor:

Nesses países ela é essencialmente uma agricultura para o mercado interno, enquanto que no Brasil o café e a cana de açúcar, no passado, e no presente, além dessas culturas, a soja e o suco de laranja, estão voltados para a

exportação, e são causa de doença holandesa⁴⁸ – da apreciação de longo prazo da moeda nacional que inviabiliza a atividade industrial, porque essas *commodities* podem ser exportadas a uma taxa de câmbio substancialmente mais apreciada do que aquela que torna competitivas as empresas industriais competentes. (BRESSER-PEREIRA, 2016a, p. 7)

A discussão quanto a participação do setor agrário brasileiro – leia-se do agronegócio - e sua tentativa de integração ao processo de industrialização, o *core* do desenvolvimentismo, será à frente apresentada, a qual mostra o neodesenvolvimentismo de Lula da Silva e Dilma Rousseff abrindo também significativos espaços para as já tradicionalmente contempladas, elites agrárias.

3.1.1 Centralmente, o neodesenvolvimentismo

Da mesma maneira que ocorreu com a fase da célere industrialização e do robusto crescimento econômico do Brasil no período do Pós Segunda Guerra, aos quais a academia cepalina,⁴⁹ sobretudo, classificaram como desenvolvimentista, as fases dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003-2016) receberam, neste sentido, igual penhor. Nesse sentido, toda uma gama de nomenclaturas ligadas ao desenvolvimentismo (como: *Novo-desenvolvimentismo*, *Neodesenvolvimentismo*, *Novo Nacional-Desenvolvimentismo*, *Social-desenvolvimentismo* e, até, de *Pós-neoliberalismo*) foram cunhadas como forma de marcar os governos petistas.

Sader (2011, p. 123) inaugura o debate com sua veemente defesa em *Neoliberalismo versus pós-neoliberalismo: a disputa estratégia contemporânea*; neste livro, o autor afirma que “a surpreendente evolução do governo Lula desmentiu a todos. A esquerda considerava que sem ruptura clara com o modelo neoliberal não se superaria a recessão nem haveria distribuição de renda”. E mais,

[...] os setores mais radicalizados da esquerda consideravam que isso⁵⁰ somado à reforma de previdência fazia do governo Lula um governo perdido, que havia traído a esquerda e capitulado diante da direita. Um governo a ser combatido frontalmente e com o qual haveria de se romper. Porque se tornaria

⁴⁸ “Em economia, **doença holandesa** (do inglês *Dutch disease*) refere-se à relação entre a exportação de recursos naturais e o declínio do setor manufatureiro. A abundância de recursos naturais gera vantagens comparativas para o país que os possui, levando-o a se especializar na produção desses bens e a não se industrializar ou mesmo a se desindustrializar – o que, a longo prazo, inibe o processo de desenvolvimento econômico.” Fonte: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Doen%C3%A7a_holandesa>. Acesso em: 19/02/2017.

⁴⁹ São intelectuais ligados às ideias da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (Cepal)

⁵⁰ Aqui, Emir Sader (2011, p. 123) quer se referir à crítica de que o Governo Lula mantinha elementos essenciais da política econômica herdada de Fernando Henrique Cardoso – vide a presença de Antonio Palocci e Henrique Meirelles em postos-chave do seu governo.

melhor modalidade de neoliberalismo, porque manteria o modelo, porque enganaria as classes dominadas”. (SADER, 2011, p. 123)

Sader (2011, p. 123-124) assegura que “os setores de esquerda que optaram por permanecer no PT, por sua vez incorporaram tais críticas – especialmente aquelas à política econômica e à reforma da previdência”, mas, nas palavras dele, “ressaltavam avanços, como no caso da política internacional, que havia inviabilizado a Alca,⁵¹ e das políticas sociais”. Prossegue: “consideravam que tais contradições faziam da era Lula um governo ‘em disputa’, conforme terminologia daquele momento”. Entretanto, Sader (2011, p. 124) afirma também que “a posição dos setores que permaneceram no PT defendia o empenho na luta política e ideológica, de forma a permitir ao governo alterar sua rota. Tratava-se de exercer pressão no marco das contradições reconhecidas”.

Mas como se dá a trajetória do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, para o qual Sader reconhece foi dada razão à segunda posição, isto é, um governo de cara pós-neoliberal? Num reforço à sua fala já apresentada:

[...] o governo Lula conseguiu superar a recessão herdada e desenvolveu políticas de distribuição de renda que pela primeira vez alteraram a desigualdade social no Brasil. Além disso, consolidou e estendeu uma política externa soberana e independente, e permitiu que o Estado recuperasse seu poder de indução do crescimento econômico. (SADER, 2011, p. 124)

Desse modo, e em tom de provocação, este pesquisador pergunta: existiam estratégias de ação pré-definidas a serem usadas por Lula da Silva? Sader (2011, p. 125) mesmo responde que não, e que Lula buscou avançar pelas linhas de menor resistência, centrando seu governo em dois eixos, quais sejam:

Prioridade das políticas sociais ao invés do ajuste fiscal e depois a prioridade dos processos de integração regional em lugar de Tratados de Livre Comercio com os Estados Unidos. [...] são essas duas características comuns aos governos latino-americanos que podemos caracterizar como pós-neoliberais. (SADER, 2011, p. 125)

À época, Sader (2011, p. 126) reconheceu que “tanto o cenário brasileiro como latino-americano é outro, e é a partir disso que a esquerda deve promover intenso e amplo debate sobre

⁵¹ A Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) foi uma proposta feita pelo presidente dos Estados Unidos, Bill Clinton, durante a Cúpula das Américas, em Miami, no dia 9 de dezembro de 1994, com o objetivo – pelo menos oficialmente – de eliminar as barreiras alfandegárias entre os 34 países americanos, formando assim uma área de livre comércio.

as perspectivas futuras e os obstáculos no caminho da superação do neoliberalismo”. Entretanto, este autor – como em raras vezes – reconhece que...

[...] a vertente vitoriosa tampouco deixa de carregar problemas pendentes e de resolução complexa, como o fato de o governo Lula não ter removido fatores estruturais para a superação do neoliberalismo – entre outros, o monopólio do dinheiro, por meio da hegemonia do capital financeiro, movido pela taxa de juros mais alta do mundo; o monopólio da terra, por meio do peso determinante dos agronegócios no campo brasileiro; e o monopólio da palavra e da imagem, por meio do peso da mídia privada. [...] o triunfo político do governo Lula recoloca esses obstáculos em um novo patamar, com o governo Dilma. Um governo que continua a estar em disputa – com interesses diversificados no seu interior –, em condições mais favoráveis do que aquelas há oito anos. (SADER, 2011, p. 126-127)

A fala de Sader (2011) parece remeter à ideia de um tempo de algum modo favorável apesar dos percalços encontrados pela “disputa”, ou seja, um tempo em que, habilidosamente, Lula da Silva teria conseguido – de uma certa forma – “romper com o neoliberalismo até então hegemônico”. Todavia, causa estranheza o fato de que simultaneamente Sader (2011, p. 126) reconheça que aquele período esteja “marcado pela hegemonia neoliberal”, colocando o “eixo do campo político de enfrentamento entre o neoliberalismo e o pós-neoliberalismo”. Sader queria dizer com isto que se tratava de uma realidade no restante de mundo e que essa hegemonia neoliberal deixara de existir no Brasil com Lula? Evidentemente que ele, como vimos, assim como muitos ligados ao Partido dos Trabalhadores, apoia-se na crença de estar sendo sim, operada, desde o período Lula da Silva (2003-2010) até o Dilma Rousseff (2011-2016), uma nova fase desenvolvimentista no país, porém, este neodesenvolvimentismo, como sabemos, não é antessala da fase pós-neoliberal, ainda mais com “obstáculos pelo caminho”.

Nesta empreitada, Sader não está sozinho, pois tal crença é identificada também nos trabalhos de: Pfeifer (2014); Sicsú, Paula e Michel (2007); Bastos (2012); Cepêda (2012); Pochmann (2011, 2012); Oreiro e Paula (2009); e, sobretudo, em Oliva (2010). Entra nesta lista até o comumente crítico Bresser-Pereira (2016a; 2016b). Ressaltando que muitos outros autores seguem o mesmo caminho de pensamento – com poucas variáveis, é verdade –, e que, por razões óbvias, não é aqui de analisá-los todos detidamente. Todavia, vamos aos destaques.

Marcio Pochmann⁵² (2011, p. 22-23), em seu estudo *Políticas sociais e padrão de mudanças no Brasil durante o governo Lula*, empenha-se em apresentar as políticas sociais e o

⁵² Filiado ao Partido dos Trabalhadores, o economista e professor, Marcio Pochmann disputou em 2016 a prefeitura de Campinas (SP), sem, no entanto, lograr êxito.

padrão de mudanças ocorridas desde a fase desenvolvimentista propriamente dita até a novo-desenvolvimentista.

Neste caso, analisando a trajetória histórica da economia política brasileira do Pós Segunda Grande Guerra até a primeira década deste milênio, Pochmann (2011, p. 22-24) fala em três padrões de mudança social. Durando de 1960 a 1980, “o primeiro padrão de mudança social se caracterizou por forte expansão da renda per capita acompanhada de significativo crescimento da desigualdade na repartição da renda pessoal”. Em seguida, de 1981 até 2003, toma lugar o segundo padrão de mudança social. “Durante este período de tempo, predominou a estagnação na variação da renda per capita acompanhada do estancamento do grau de desigualdade na repartição da renda pessoal”. E por fim, “desde o final da primeira metade da década de 2000, surge um novo padrão de mudança social no Brasil”.

Este terceiro padrão possui como características principais a combinação da expansão da renda nacional per capita com a queda na desigualdade pessoal da renda. Para os anos de 2004 e 2010, a renda per capita cresceu 2,9% como média anual, enquanto a desigualdade da renda pessoal caiu 1,5% em média ao ano. Com isso, observa-se também tanto a redução média anual da taxa de desemprego (5,2%) e da pobreza (4,8%) como o forte aumento médio anual no valor real do salário mínimo (7,1%), na ocupação (3,2%) e nos anos de escolaridade (3,8%) dos brasileiros. Em grande medida, o melhor desempenho nos indicadores de mobilidade social encontra-se fortemente associado ao conjunto de transformações na economia e nas políticas públicas. De um lado, a recuperação do ritmo de crescimento econômico desde 2004 se deu estimulado pelos investimentos e pela ampliação do mercado interno de consumo, sustentado pela elevação da renda das famílias. O retorno do fortalecimento do setor industrial permitiu não apenas estimular o nível de emprego, como melhorar a qualidade das ocupações geradas, predominantemente formais. (POCHMANN, 2011, p. 25)

Pochmann (2011, p. 26-27) prossegue dizendo que, “entre 2004 e 2009, por exemplo, houve a geração líquida de 8,1 milhões de postos de trabalho formais, enquanto entre 1998 e 2003 foram criados apenas 1,9 milhão de novos empregos assalariados com carteira assinada em todo o Brasil”. E mais:

[...] De outro lado, a ampliação da renda das famílias, sobretudo daquelas situadas na base da pirâmide social, por decorrência do papel ativo das políticas públicas. Enquanto o rendimento médio familiar per capita no topo da distribuição da renda (10% mais ricos) no Brasil cresceu 1,6%, em média, entre 2003 e 2008, o rendimento médio familiar per capita na base da distribuição da renda no Brasil (10% mais pobres) cresceu 9,1% ao ano, em média. [...] Na sequência, a política de transferência direta de renda aos diversos segmentos vulneráveis (idosos, portadores de necessidades especiais, desempregados e pobres) por meio da Previdência e Assistência Social. Entre

os anos de 2002 e 2008, por exemplo, a transferência de renda aos segmentos mais vulneráveis da população foi nominalmente multiplicada por 2,3 vezes, passando de 134,7 bilhões de reais para 305,3 bilhões de reais. (POCHMANN, 2011, p. 26-27)

E o autor acena para a importância de outro elemento: “a recente adoção da política de inclusão bancária, capaz de permitir elevar a difusão do crédito tanto ao consumo como à produção, especialmente dos segmentos de baixa renda”. O autor afirma que “a presença das operações de crédito no total do Produto Interno Bruto cresceu de 24,2%, em 2002, para 45%, em 2009”. Isso sem falar que “o volume de recursos pertencente aos financiamentos às pessoas físicas foi multiplicado por mais de 4 vezes entre 2003 e 2009, enquanto o repasse de recursos à agricultura familiar aumentou de 2,4 bilhões de reais, em 2003, para 10,8 bilhões, em 2009”. (POCHMANN, 2011, p. 26-27)

Por fim, Marcio Pochmann (2011, p. 38) afirma que “as principais características deste movimento recente de mudança social indicam que ele não se deu homogeneamente por faixa etária, sexo, ocupação, condição de moradia, cor e região”; e também que, de algum modo, “a mobilidade social ascendente revela a transformação maior que se verifica no âmbito da economia e do conjunto das políticas públicas” deste governo: “a existência de sinais de retomada do projeto nacional de desenvolvimento pelo governo Lula”, o qual “teve na política social um dos seus principais pressupostos”, com “a convergência econômica e política de eventos governamentais direcionados justamente à base da pirâmide social brasileira”.

Analisando o que denomina ‘novo-desenvolvimentismo’, Vera Cepêda (2012, p. 84) diz que, “ao contrário do ‘velho desenvolvimentismo’, este apoia-se no processo de inclusão social, colocando redistribuição e equidade em posição prioritária”. Diz ela que “estabelecer a distinção entre as duas fases não é fácil e nem tranquila, especialmente quando nela se cruzam as dimensões econômicas e aquelas de alcance (ou causação) política”. Ainda segundo a autora, “a questão nacional que cimenta o novo-desenvolvimentismo, presente nas políticas públicas federais da última década e em seu projeto de sustentação (PAC I e PAC II), apoia-se no diagnóstico da exclusão social como eixo do problema atual”.

Em concordância com o supracitado argumento de Pochmann (2011), Cepêda (2012, p. 85) sustenta que “o novo-desenvolvimentismo combina políticas de crescimento com políticas de distribuição”, e que “a posição do segundo objetivo mudou de lugar na constelação desenvolvimentista, tornando-se epicentro do projeto e acompanhada de políticas de estímulo produtivo, no formato de um *plus* de estratégias setoriais desenvolvimentistas”.

Para esta autora,

[...] as estratégias desenvolvimentistas segmentam-se em setores-chave como a economia da inovação, a economia da sustentabilidade, a economia exportadora, acompanhadas de estratégias cambiais e creditícias, voltando-se para o fortalecimento da totalidade da cadeia produtiva. (CEPÊDA, 2012, p. 85)

Destaca-se ainda, o que ela classifica de duas inovações no desenho e ferramentas do novo-desenvolvimentismo. A primeira destas, a saber, “caracteriza-se por uma intervenção econômica mais pontual e menos direta, com menor nível de estatização; predominando políticas de regulação e menos de intervenção direta”. E a segunda se caracteriza por uma “diminuição da autonomia do Estado, submetendo-se ao controle da sociedade sob dois níveis: gestão e controle social (participação deliberativa, *accountability*, administração gerencial) e o de finalidade de sua ação (via inclusão e distribuição)”. (CEPÊDA, 2012, p. 86-87)

Em seguida, a autora arremata argumentando que...

[...] a soma desses dois elementos institucionais coloca como centrais a noção de responsividade e de eficácia, simultaneamente valorizando o papel corretivo da ação estatal e, ao mesmo tempo, estabelecendo mecanismos duros de controle sobre ela (jurídico, político- institucional ou pela via eleitoral). (CEPÊDA, 2012, p. 87)

Concordando com Cepêda em alguma medida, Mariana Pfeifer (2014, p. 747) argumenta que “a plataforma neodesenvolvimentista vai incluir a dimensão social como um dos elementos indispensáveis para o desenvolvimento econômico”. E que “esta é uma das diferenças fundamentais posta pelos neodesenvolvimentistas em relação ao antigo nacional-desenvolvimentismo, que relegava a dimensão social a segundo plano”. Assegura que “o Novo Desenvolvimentismo resgata a perspectiva de ‘crescimento com equidade’, tal como proposta pela Cepal nos anos 1980”.

Em um exame mais detido e, de certa forma, crítico ao novo-desenvolvimentismo em curso, Pfeifer (2014) aponta para a existência de contradições dentro deste projeto:

[...] pôde-se evidenciar que os elementos do projeto neodesenvolvimentista acerca do desenvolvimento social apresentam-se de forma extremamente contraditória, e é justamente nessa contradição que reside sua potencialidade construtora de hegemonia, pois os elementos de sua proposta incorporam, por um lado, as históricas bandeiras dos movimentos populares e setores críticos mais radicais; e por outro, no mesmo movimento, congregam as demandas das elites empresariais nacionais e setores da direita. (PFEIFER, 2014, p. 764)

Pfeifer (2014) aponta também para a encampação pelo Estado neodesenvolvimentista da cidadania espontânea e combativa das massas, realidade esta abordada no capítulo anterior – em diálogo com Barbosa (2007, p. 90), ao argumentar que “esses sujeitos migram das ações mais reivindicatórias de enfrentamento do desemprego [...] para colaboração com soluções pragmáticas ao deserto da desocupação”. Daí as razões do discurso de Pfeifer (2014):

Seu projeto para as políticas sociais acaba despolitizando os processos sóciohistóricos de sua conquista ao levá-las para dentro do Pacto Neodesenvolvimentista. E, ao plantar os sentidos da inclusão social via consumo de massa no âmbito das políticas sociais, as demandas populares são levadas para o interior do Estado neodesenvolvimentista, retorcendo o significado histórico de construção da cidadania social alicerçada no dever da provisão pública, estatal e gratuita, e, no mesmo movimento, acabam conquistando o consentimento e o conformismo de diferentes segmentos de classe e, conseqüentemente, sua adesão ao Pacto Neodesenvolvimentista, o que pode estar contribuindo para o enfraquecimento dos movimentos populares e sindicais mais combativos. (PFEIFER, 2014, p. 764)

Já Aloizio Mercadante Oliva (2010, p. 30), em sua tese de doutoramento, de título *As bases do Novo Desenvolvimentismo no Brasil: análise do governo lula (2003-2010)*, sustenta de forma também veemente que...

[...] uma das singularidades essenciais do Novo Desenvolvimentismo no Brasil é a transformação do social em um dos eixos estruturantes do processo de desenvolvimento econômico, mediante a distribuição de renda, a eliminação progressiva da pobreza e a conseqüente dinamização do mercado interno. [...] o governo Lula traz em si, o que é de mais característico desse Novo-Desenvolvimentismo, isto é, um Estado cuja proposta se descola do neoliberalismo ou como ele mesmo chama de “Estado anêmico” até então vigente, em direção ao um de vícios primordialmente social. (OLIVA, 2010, p. 30)

Num tom mais realista – também em rara vez – e até de ambiguidade quanto aos desafios em consolidar tal projeto frente à ordem global, Oliva (2010, p. 498) diz que “o Novo Desenvolvimentismo no Brasil é uma construção coletiva ainda em andamento e está muito distante de estar consolidado”. Ainda segundo este autor, o Novo Desenvolvimentismo no Brasil “vem sendo paulatinamente moldado por uma complexa dialética que envolve novas e emergentes forças políticas, inéditos cenários interno e externo, propostas inovadoras, demandas sociais antigas e resistências políticas à emergência dos segmentos excluídos” (p. 498). E mais, que, “como em todo processo político e social, há nele contradições e muitos desafios embutidos”. E, nesse mesmo sentido, argumenta que...

[...] evidentemente não se pode ter certeza, a priori, de que o Novo Desenvolvimentismo brasileiro terá sustentabilidade de longo prazo, embora as perspectivas, como vimos aqui, sejam muito promissoras. Sem dúvida alguma, tal sustentabilidade dependerá da capacidade do país de enfrentar, com eficiência, os grandes desafios do futuro, como o referente à implementação de uma economia verde e criativa, que nos permita minimizar os efeitos das mudanças climáticas, e o concernente à criação de uma sociedade do conhecimento, que gere inovação tecnológica em grande escala e fortaleça a competitividade internacional da nossa economia. Mas ninguém pode negar que esse novo processo de desenvolvimento já é historicamente inovador, produziu resultados extraordinários em curto prazo e deu início ao que denominamos, fazendo referência a Goethe, na Introdução, de “etapa histórica dourada”. Pode parecer exagero, porém duvidamos que se possa assinalar um outro período histórico do Brasil com realizações tão expressivas em todos os campos da vida nacional. (OLIVA, 2010, p. 498-499)

Neste conjunto, como se posicionaria a agricultura no Novo Desenvolvimentismo, sobretudo a do agronegócio? Para esta finalidade Oliva, (2010, p. 229) apresenta o que acredita ser “o Papel Estratégico da Agricultura” no Brasil. Neste caso, reconhece que “a agricultura é uma atividade extremamente importante para a economia brasileira e foi fundamental na implementação das políticas de estabilização econômica, crescimento e distribuição de renda do Governo Lula”. Num apanhado afirma que...

o esforço empreendido, a partir de 2003, para reativar a economia e reverter o processo de desestabilização deixado pelo governo anterior contou com grande participação do complexo agroindustrial brasileiro, principalmente na geração de superávits da balança comercial brasileira. As exportações agrícolas, entendidas em sentido amplo, saltaram de US\$ 24,8 bilhões, em 2002, para US\$ 71,8 bilhões, em 2008, o que representou um aumento de 189%, enquanto que as importações aumentaram de US\$ 4,4 bilhões para US\$ 11,8 bilhões. O saldo positivo e crescente da balança comercial agroindustrial evoluiu de um patamar de US\$ 20,3 bilhões, em 2002, para US\$ 59,9 bilhões, em 2008, sendo o grande responsável pela manutenção do superávit de toda a balança comercial brasileira nos últimos anos e criando condições para que o país pudesse reduzir a vulnerabilidade externa da economia. Em 2009, apesar da crise, as exportações se mantiveram estáveis em termos físicos – um recuo de apenas 0,4% –, mas caíram 9,8% em valor devido à redução dos preços internacionais. Ainda assim, o saldo da balança comercial agrícola foi expressivo, atingindo US\$ 54,9 bilhões. (OLIVA, 2010, p. 99)

Diferentemente de Oliva (2010), mas acreditando sim que se trata de algum novo desenvolvimentismo, os pesquisadores Sicsú, Paula e Michel (2007, p. 509) trabalham em outras frentes, quais sejam, a da prescrição de critérios de sua viabilização e da existência de “atributos”, que, uma vez atualizados, poderiam alcançar o real novo-desenvolvimentismo. Para eles, “a alternativa novo-desenvolvimentista não objetiva pavimentar a estrada que poderia

levar o Brasil a ter uma economia centralizada, com um Estado forte e um mercado fraco”. Depois, “esta alternativa também não objetivaria construir o caminho para a direção oposta, em que unicamente o mercado comandaria a economia, com um Estado fraco. E mais:

Uma visão novo-desenvolvimentista rejeitaria essas duas possibilidades extremas. Contudo, entre esses dois extremos existem ainda muitas opções. Avaliamos que a melhor delas é aquela em que seriam constituídos um Estado forte que estimula o florescimento de um mercado forte. Nossas teses que serão analisadas no que segue são as seguintes: (i) não haverá mercado forte sem um Estado forte; (ii) não haverá crescimento sustentado a taxas elevadas sem o fortalecimento dessas duas instituições (Estado e mercado) e sem a implementação de políticas macroeconômicas adequadas; (iii) mercado e Estado fortes somente serão construídos por uma estratégia *nacional* de desenvolvimento; e (iv) não é possível atingir o objetivo da redução da desigualdade social sem crescimento das taxas elevadas e continuadas. (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007, p. 209)

Entretanto, eles veriam que...

[...] a estratégia novo-desenvolvimentista, embora tenha suas origens no ‘velho desenvolvimentismo’, ainda que com um olhar crítico em alguns aspectos desta estratégia, busca adequar a estratégia desenvolvimentista aos novos tempos e à realidade brasileira atual. (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007, p. 515)

Sem embargo, os autores vão sugerir que,

[...] nos países latino-americanos, como o Brasil, é fundamental a realização de uma transformação produtiva que resulte na elevação da produtividade da mão-de-obra que dê sustentação a uma competitividade internacional autêntica apoiada na incorporação de progresso técnico e em práticas gerenciais inovadoras. (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007, p. 520)

Depois, Sicsú, Paula e Michel (2007) apontarão o que consideram como “a alternativa novo-desenvolvimentista aos males do capitalismo”, que seria, então,

[...] a constituição de um Estado capaz de regular a economia que deve ser constituída por um mercado forte e um sistema financeiro funcional, isto é, que seja voltado para o financiamento da atividade produtiva e não para a atividade especulativa. Para tanto, é necessário não só buscar formas inteligentes de ação estatal, complementares à ação privada, como também proporcionar condições para que o Estado possa desempenhar de forma mais eficaz sua ação para o que pode ser necessário uma “reforma da gestão pública”. Trata-se de adotar uma forma de gestão que aproxime as práticas dos gerentes públicos às dos privados, tornando-os ao mesmo tempo mais autônomos e responsáveis perante a sociedade. Tal reforma requer não

somente uma maior profissionalização da gestão pública como também um certo grau de descentralização do Estado, com a transferência de determinadas funções específicas do Estado a agências (semi)autônomas e a transferência de serviços sociais e científicos a organizações de serviço públicas, semi ou não-estatais. (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007, p. 512-513)

Por outro lado, Sicsú, Paula e Michel (2007) enxergam um cenário difícil para o Brasil concretizar de fato esse novo-desenvolvimentismo, pois “a economia brasileira assim como diversas outras economias de pequeno e médio portes tem enfrentado nos últimos anos diversas crises”. Isto porque “o mercado financeiro, nacional e internacional, e não o mercado produtor e consumidor de bens e serviços tem sido o responsável pela constituição desses contextos de adversidade” (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007, p. 518). As causas seriam: financistas brasileiros e estrangeiros decidem retirar do país os recursos que administram e, durante esta fuga de capitais, a taxa de câmbio se eleva bruscamente. Depois, o Banco Central do Brasil reage vendendo reservas e/ou títulos indexados à variação do dólar e à Taxa Selic, e, simultaneamente, aumenta a taxa de juros básica da economia, o que, sob essas circunstâncias, resultaria em uma enorme transferência de recursos da sociedade para o setor financeiro. Por fim, as medidas adotadas não são capazes de conter a fuga de capitais e a instabilidade cambial, e o país recorre ao Fundo Monetário Internacional (FMI), tomando empréstimos, já que suas reservas se esvaíram e, ademais, aceita com tranquilidade as condições impostas pelo FMI. (SICSÚ, PAULA; MICHEL, 2007)

Em *Novo-Desenvolvimentismo e a Agenda de Reformas Macroeconômicas para o Crescimento Sustentado com Estabilidade de Preços e Equidade Social*, Oreiro e Paula (2012, p. 1) analisam a questão pelo prisma da estratégia. Para eles,

[...] a estratégia novo-desenvolvimentista, embora tenha suas origens no ‘velho desenvolvimentismo’, ainda que com um olhar crítico em alguns aspectos desta estratégia, busca adequar a estratégia desenvolvimentista aos novos tempos e à realidade específica de cada país.

E prosseguem:

De comum entre as duas estratégias está a visão crítica às políticas de “laissez-faire”, a necessidade de se implementar uma estratégia nacional de desenvolvimento que busque uma complementaridade entre Estado e mercado (ainda que no momento atual em moldes diversos), e a importância de se pensar os problemas dos países em desenvolvimento a partir de uma ótica da problemática específica desses países (e não procurando copiar estratégias importadas dos países desenvolvidos). (OREIRO; PAULA, 2012, p. 6)

Para estes pesquisadores, “na visão novo-desenvolvimentista não faz mais sentido, como no atual estágio de desenvolvimento produtivo brasileiro, a existência de um Estado-empresário e de um protecionismo do mercado interno nos moldes do passado”. E mais, dizem que “o novo-desenvolvimentismo não propõe a redução do Estado, mas a sua reconstrução, tornando-o mais forte, e mais capaz no plano político, regulatório e administrativo, além de financeiramente sólido”. (OREIRO; PAULA, 2012, p. 6)

E seguem:

Propõe, ademais, uma estratégia nacional de desenvolvimento que promova políticas voltadas ao progresso técnico e a introdução de novas técnicas de produção, o desenvolvimento de mecanismos nacionais de financiamento do investimento com poupança doméstica, políticas econômicas redutoras de incertezas inerentes ao mundo financeiramente globalizado e o desenvolvimento de instituições específicas adequadas ao desenvolvimento (como o desenvolvimento do capital humano através da educação pública). (OREIRO; PAULA, 2012, p. 6)

Falam ainda que...

[...] a alternativa novo-desenvolvimentista defende a constituição de um Estado com capacidade para regular a economia – que deve ser constituída por um mercado forte e um sistema financeiro funcional ao desenvolvimento – isto é que seja voltado para o financiamento da atividade produtiva e não para a atividade especulativa. (OREIRO; PAULA, 2012, p. 7)

E, num fechamento do argumento, sustentam:

Por outro lado, é necessário não só buscar formas inteligentes de ação estatal, complementares à ação privada, como também proporcionar condições para que o Estado possa desempenhar de forma mais eficaz sua ação – para o que pode ser necessário uma “reforma da gestão pública. (OREIRO; PAULA, 2012, p. 7)

No estudo *O nacional-desenvolvimentismo e o novo-desenvolvimentismo no Brasil: expansão interna, externa e o discurso social-democrata*, Pinho (2012, p. 24) retoma os pontos caracterizadores e discutidos acima. Para ele,

[...] o Novo-Desenvolvimentismo que emerge com a chegada do PT à chefia do Executivo federal, ainda que mantenha uma continuidade de trajetória com o período pregresso em termos de um Executivo forte e um Estado intervencionista, vem promovendo, por meio da ação política planejada e deliberada, políticas públicas de inclusão social que convergiram para (1) a criação de um mercado interno de consumo de massas (2) a queda continuada

da desigualdade e (3) a distribuição social de renda. Na órbita internacional, a atuação assertiva do Brasil está em consonância com a dos países emergentes (os BRICS) no sentido de (1) afirmar uma identidade coletiva, (2) promover o desenvolvimento e (3) contestar a ordem internacional vigente. (PINHO, 2012, p. 24)

Nas análises da pesquisa *Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina?*, Bresser-Pereira e Daniela Theuer (2012, p. 813-814) indicam estar havendo em vários países uma retomada do debate das ideias desenvolvimentistas, e, no entanto, “este fato devia agora dar conta, da existência de um contexto diferente, de restrições internas e externas, pois muitos dos países já se industrializaram e todos competem no quadro da globalização” (BRESSER-PEREIRA; THEUER, 2012, p. 813-814).

No mesmo estudo, Bresser-Pereira e Daniela Theuer (2012, p. 819-822) apresentam o Novo Desenvolvimentismo como um tipo ideal, a partir das *Dez Teses sobre o Novo Desenvolvimentismo*,⁵³ quais sejam:⁵⁴

- (i) *Escopo*: o novo desenvolvimentismo aplica-se a países de renda média que já completaram sua revolução capitalista;
- (ii) *Estado na produção*: o novo desenvolvimentismo limita um papel ativo do Estado aos setores monopolistas ou quase monopolistas;
- (iii) *Função estratégica do Estado*: Tanto o antigo desenvolvimentismo quanto o novo atribuem um papel estratégico ao Estado na definição, em conjunto com a sociedade, de uma estratégia desenvolvimentista nacional e, em sua implementação;
- (iv) *Planejamento*: o novo desenvolvimentismo divide a economia em setor competitivo e em setor monopolista e quer o planejamento apenas para o setor monopolista aos primeiros, basta o acompanhamento de seu desenvolvimento;
- (v) *Responsabilidade fiscal*: recomenda déficits orçamentários limitados para os momentos de crise e defende, portanto, a responsabilidade fiscal;

⁵³ Em 2003, Bresser-Pereira lançou o conceito de novo desenvolvimentismo, contrapondo-o tanto ao conceito de Consenso de Washington quanto ao antigo desenvolvimentismo. Logo, um grande grupo de economistas pós-keynesianos e estruturalistas juntaram-se a ele e, em 2010, oitenta entre os mais importantes economistas do desenvolvimento no mundo discutiram e aprovaram um documento a respeito das “Dez Teses sobre o Novo Desenvolvimentismo”. O novo desenvolvimentismo tornava-se, assim, uma estratégia alternativa ao Consenso de Washington e ao antigo desenvolvimentismo, uma nova instituição, um conjunto de ideias e normas definidas e compartilhadas (BRESSER-PEREIRA; THEUER, 2012, p. 819). Em tempo: apesar de se apresentar como “Dez Teses sobre o Novo Desenvolvimentismo”, identifica-se, na verdade, quinze teses.

⁵⁴ Adaptado para este texto.

- (vi) *Taxa de juros e taxa de câmbio:* em países em desenvolvimento, a taxa de juros tende a ser muito alta e a taxa de câmbio, cíclica e cronicamente sobrevalorizada. A taxa de juros costuma ser alta porque é usada com abuso para controlar a inflação e combater a “repressão financeira” que juros baixos representariam. A taxa de câmbio também se inclina a ser sobreapreciada devido à doença holandesa e às entradas excessivas de capitais causadas pela taxa de juros alta, política de crescimento com poupança externa, uso da taxa de câmbio como âncora cambial e populismo cambial;
- (vii) *Doença holandesa:* no novo desenvolvimentismo se define como uma sobreapreciação permanente da taxa de câmbio causada por rendas ricardianas que tornam viável a exportação de *commodities* a uma taxa de câmbio substancialmente mais apreciada comparada àquela necessária para as demais empresas produtoras de bens comercializáveis serem competitivas;
- (viii) *Wage-led x export-led (desenvolvimento puxado pelos salários ou exportações:* O desenvolvimento é *wage-led* quando prevalece a industrialização substitutiva de importações. É *profit-led* quando as exportações e o coeficiente de importações (e de exportações) aumentam e os lucros aumentam mais do que os salários. O novo desenvolvimentismo supõe estar a estratégia de substituição de importações esgotada há muito para países de renda média e que o coeficiente de importações deve ser razoavelmente constante, o que faz dele, então *export-led*;
- (ix) *Taxa de câmbio competitiva:* o novo desenvolvimentismo afirma que o mercado, se funciona bem, tende a levar a taxa de câmbio para o equilíbrio corrente (aquele que equilibra intertemporalmente a conta corrente do país), mas, quando há doença holandesa, a verdadeira taxa de câmbio de equilíbrio, a taxa competitiva, é a de “equilíbrio industrial” – a taxa de câmbio que torna competitivos setores de bens comercializáveis utilizando tecnologia no estado da arte mundial;
- (x) *Inflação:* o novo desenvolvimentismo concorda com isso se o país já é um país de renda média, pois, neste caso, os gargalos de abastecimento já deixaram de ser relevantes;

- (xi) *Proteção x taxa de câmbio*: o novo desenvolvimentismo supõe que a indústria de transformação de países de renda média não é mais infante e não vê razão para a proteção, mas exige uma taxa de câmbio competitiva;
- (xii) *Restrição externa e poupança externa*: o novo desenvolvimentismo afirma que o problema das elasticidades nunca foi fundamental e perde importância à medida em que o país passa a exportar produtos manufaturados. O novo desenvolvimentismo critica, portanto, a política de crescimento com poupança externa, argumentando que ocorre geralmente uma alta taxa de substituição da poupança interna pela externa e sublinha o risco permanente de crises cambiais envolvido;
- (xiii) *Taxa de câmbio fixa ou flutuante*: o novo desenvolvimentismo rejeita a rígida alternativa “fixorfloat” e, com base na tendência à sobreapreciação cíclica da taxa de câmbio, quer uma taxa de câmbio flutuante fortemente administrada. Para isso, recomenda a compra e venda de reservas, os controles de capital e, para neutralizar a doença holandesa, um imposto variável sobre as exportações dos produtos que a originam;
- (xiv) *Desenvolvimento social*: o novo desenvolvimentismo geralmente é implementado em novas democracias e pretende ser também um desenvolvimentismo “social” – um desenvolvimentismo que também está preocupado com a distribuição mais igualitária de benefícios na sociedade;
- (xv) E, por fim, a *Fundamentação teórica*: não foi distinguido entre o novo desenvolvimentismo, entendido apenas como conjunto de políticas que forma uma estratégia nacional de desenvolvimento e a teoria em elaboração em que se baseia, a Macroeconomia Estruturalista do Desenvolvimento. Esta, por sua vez, baseia-se na teoria estruturalista do desenvolvimento e na macroeconomia keynesiana, mas procura dar um passo adiante em relação a elas, levando em consideração a realidade atual das economias modernas. (BRESSER-PEREIRA; THEUER, 2012, p. 819-822 [adaptado para este texto])

Entretanto, Bresser-Pereira e Daniela Theuer (2012, p. 823) dizem que “o novo desenvolvimentismo não é apenas uma lista de políticas”, mas, sobretudo,

[...] é uma estratégia de desenvolvimento nacional informal. É a instituição fundamental para o desenvolvimento econômico, a soma de valores,

objetivos, políticas, leis e, principalmente, entendimentos e compromissos que criam boas oportunidades de investimento para os empresários e melhoram o padrão de vida da população, fruto de uma coalizão de classes ou um pacto político desenvolvimentista. (BRESSER-PEREIRA; THEUER, 2012, p. 823)

Ao analisar o governo Lula da Silva, Bresser-Pereira e Theuer (2012, p. 825) dirão que, “no Brasil, o presidente Lula tentou construir um acordo social para o desenvolvimento, envolvendo trabalhadores, empresários, lideranças sociais e a burocracia estatal” e...

[...] a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) foi a iniciativa formal nesse sentido. A adoção de uma política industrial mais ativa, o fortalecimento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a retomada das políticas de apoio às empresas nacionais foram claramente políticas desenvolvimentistas. (BRESSER-PEREIRA; THEUER, 2012, p. 825)

E prosseguem afirmando que “o mesmo pode ser dito da decisão de criar o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O governo Lula, no entanto, foi incapaz de enfrentar o problema das altas taxas de juros e da taxa de câmbio sobreapreciada”. Ainda de acordo com eles, “o crescimento econômico foi satisfatório e superávits em conta-corrente materializaram-se nos primeiros anos do governo Lula, mas isso se deveu, principalmente, a um forte aumento dos preços das *commodities* combinado com competentes políticas distributivas”. (BRESSER-PEREIRA; THEUER, 2012, p. 825-826)

E mais:

A grande realização de Lula, além do aumento do salário mínimo, foi a redução da pobreza por meio de programas de transferência de renda. Assim, a taxa de pobreza absoluta que, entre 1992 e 2002, variava entre 28 e 31% da população, caiu para 24,8% em 2005 e para 14,2% em 2009. O governo não chegou a ser novo-desenvolvimentista do ponto de vista macroeconômico, mas o foi na política industrial e na política social. (BRESSER-PEREIRA; THEUER, 2012, p. 825-826)

Quanto ao governo de Dilma Rousseff, Bresser-Pereira e Theuer (2012, p. 826) dizem que...

[...] a presidente Dilma Rousseff, ao contrário de seu antecessor, reconheceu os obstáculos centrais ao desenvolvimento econômico brasileiro apontados pela macroeconomia estruturalista do desenvolvimento: a taxa de juros muito superior à internacional e a taxa de câmbio cronicamente sobreapreciada. [...] Hoje, o Brasil está no caminho novo-desenvolvimentista também na área macroeconômica, mas o governo continua incapaz de taxar a exportação de *commodities* – uma condição para a neutralização da doença holandesa e a

obtenção de altas taxas de crescimento. Tal fato mostra a dificuldade que o governo enfrenta na condução de um novo acordo desenvolvimentista, a qual provém da relativa dependência e fragilidade da burguesia nacional industrial (enfraquecida pela desindustrialização e desnacionalização nos anos neoliberais) e da força de uma nova e moderna burguesia agrícola apoiada ideologicamente pelo neoliberalismo. (BRESSER-PEREIRA; THEUER, 2012, p. 826)

Causa estranheza, porém, o fato de que, antes, em um brevíssimo artigo intitulado *De volta ao desenvolvimentismo*, publicado na *Folha de São Paulo*, Bresser-Pereira (2011, n.p.) tenha defendido enfaticamente que o Brasil estaria “voltando a se comportar como nação independente ao perceber o equívoco do neoliberalismo”; e que...

[...] o novo desenvolvimentismo não é uma panacéia, mas está ancorado teoricamente em uma macroeconomia estruturalista do desenvolvimento, tem como critério o interesse nacional, e sabe que este só pode ser atendido por governantes que em vez de aplicarem fórmulas prontas avaliam cada problema e cada política com competência. Adotado com firmeza e prudência, o Brasil crescerá a taxas mais elevadas, com maior estabilidade financeira, e com a inflação sob controle. (BRESSER-PEREIRA, 2011, n.p.)

Neste contexto, Pedro Bastos (2012, p. 784) entra no debate afirmando ironicamente, que “a crítica liberal ao desenvolvimentismo também exigiu a resposta por parte de grupos que não desejavam simplesmente jogar o bebê junto com a água suja, mas lutar por agendas com impactos distributivos evidentes, embora não revolucionários”. E prossegue:

No meio entre os extremos da direita e da esquerda, é possível identificar dois grupos que, depois da falência da experiência neoliberal com Fernando Henrique Cardoso, vem construindo um campo de debates sobre a melhor estratégia de desenvolvimento, inclusive com influência sobre programas eleitorais à presidência: o desenvolvimentismo exportador do setor privado e o desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado. Ambos almejam mudanças estruturais que diversifiquem o tecido industrial, recuperem elos produtivos perdidos e absorvam trabalhadores subempregados pelos ramos de maior produtividade e salários”. (BASTOS, 2012, p. 784)

Quanto ao termo *Social-desenvolvimentismo*, “inaugurado por Guido Mantega”, o qual assegura ser defendido por uma determinada corrente, à qual Bastos (2012) denominaria de *desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado*, em virtude mesmo da necessidade de financiamento das exigências do desenvolvimento econômico e social, portanto, não tão facilmente conciliáveis. Bastos (2012, p. 793) diz que:

De todo modo, o termo “social-desenvolvimentismo” parece uma iniciativa legítima para capturar os dividendos políticos e, ao mesmo tempo, interpretar *ex post* o crescimento ocorrido sob o empuxe das pressões para elevação do salário mínimo, do crédito ao consumidor e das políticas sociais a partir de 2005 – iniciado, portanto, quando o Ministério da Fazenda ainda era controlado por neoliberais. Essas pressões expressam o forte enraizamento das lutas pela redistribuição de renda na base social e política do governo Lula, seja a base sindical (elevação salarial e crédito farto/barato), seja em setores religiosos progressistas (programas de combate à fome/pobreza). Revelam também a preferência do eleitorado brasileiro por políticas redistributivas que, se executadas, induzem o crescimento do mercado interno e reforçam o apelo político da corrente distributiva. (BASTOS, 2012, p. 795)

Este autor diz ainda que “não obstante sua relevância como bandeira política legítima, o termo ‘social-desenvolvimentismo’ dificilmente pode descrever, sem ambiguidades, uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo”. E, reconhece, “é verdade que a retomada do crescimento em 2005 foi favorecida pela elevação do piso salarial, ampliação do gasto social e inovações financeiras (crédito consignado e microcrédito)” (BASTOS, 2012, p. 795). Todavia, reconhece também:

É, contudo, improvável que esses efeitos dinâmicos iniciais, observados durante a fase de criação ou forte expansão de políticas redistributivas, possam ser repetidos indefinidamente, sustentando a longo prazo a estratégia de desenvolvimento. Isso exigiria graus de liberdade inexistentes no orçamento fiscal e da seguridade social. (BASTOS, 2012, p. 795)

Neste sentido, quais são as possibilidades de política econômica para o Brasil? Diz Bastos (2012, p. 805): “É verdade que não basta uma macroeconomia desenvolvimentista para assegurar seja o crescimento econômico, seja a redução das desigualdades sociais e dos bolsões de exclusão”. E reforça:

Sem, no entanto, entrar em choque com os interesses rentistas que há três décadas vêm influenciando a pauta ideológica e prática da política monetária, cambial e fiscal, é difícil fazer uma política econômica subordinada às necessidades prementes de desenvolvimento. (BASTOS, 2012, p. 805)

E afirma ainda que...

[...] não surpreende que a atual presidenta, oriunda de uma cultura política anterior à criação do PT, tenha escolhido como cavalo-de-batalha uma agenda sempre evitada por Lula, voltando-se a um embate direto contra interesses da plutocracia financeira. Depois da luta contra os juros bancários, não se pode mais haver surpresa se o tema de uma reforma tributária fortemente

progressiva chegue à agenda ou que regresse à pauta política, décadas depois, o tema das remessas de lucros do capital estrangeiro. (BASTOS, 2012, p. 805)

Por fim, fala que “não há registro de que essas e outras agendas tenham vindo à tona na época do ‘desenvolvimentismo militar’ (se delimitada sem ligeireza analítica), mas tampouco surgiriam como nunca antes na história desse país”, fecha Bastos (2012, p. 805), apropriando-se da famosa expressão de Lula da Silva, quando este é chamado a falar dos feitos de seu governo.

3.1.2 Centralmente, a crítica à onda neodesenvolvimentista

Mesmo havendo essas reiteradas discussões em defesa da existência de um novo desenvolvimentismo no Brasil – fenômeno mais nitidamente percebido entre 2005 e 2013 –, nota-se um movimento de contraposição às ideias que caracterizariam tal movimento, ou contra as quais alegam existir esta “nova fase do país”. Inaugura esse intento Giovanni Alves (2013), em sua pesquisa *Neodesenvolvimentismo e precarização do trabalho no Brasil*.⁵⁵ Antes de chegar ao ponto pretendido, este autor faz um breve retrospecto do que ele chama de a “longa década de 1990”. Para ele:

O projeto neoliberal no Brasil na década de 1990, conduzido pela aliança política PSDB-PFL colocou-se como projeto burguês capaz de inaugurar um novo modelo de desenvolvimento (o que só iria ocorrer, por ironia da história, na última metade da década seguinte sob a condução de bloco de aliança política rival dirigido pelo PT). (ALVES, 2013, n.p.)

Não por acaso, Alves (2013, n.p.) diz que...

[...] com a crise do modelo de desenvolvimento neoliberal, tendo em vista as contradições do sistema mundial do capital predominantemente financeirizado, o projeto de desenvolvimento burguês conduzido pela aliança política PSDB-PFL (este último partido hoje constitui o DEM) fracassa nas eleições de 2002.

Ainda segundo ele, “a eleição de Lula pelo PT significou a necessidade de construção de um novo modelo de desenvolvimento não mais orientado pelos parâmetros neoliberais”. Entretanto,...

⁵⁵ Apesar de Alves (2013) dividir seu estudo em três partes, estamos referenciando aqui somente a primeira, por entendermos que as demais são complementares e são dirigidas – como enfoque principal – mais à precarização da força de trabalho no *neodesenvolvimentismo*. Portanto, uma outra frente de discussão.

[...] no primeiro governo Lula (2003-2006) se mantiveram os pilares da macroeconomia neoliberal visando acalmar os mercados financeiros e sinalizando de modo claro que o novo governo pós-neoliberal não tinha veleidades anticapitalistas. Pelo contrário, o compromisso sagrado do novo governo era honrar os pagamentos com os credores da dívida pública, ninho do capital financeiro que suga cerca de 50% do orçamento público da União. O objetivo do lulismo demonstrou ser reorganizar o capitalismo no Brasil e não aboli-lo. Enfim, promover um novo choque do capitalismo nos moldes pós-neoliberais. (ALVES, 2013, n.p.)

Logo, tratando-se do neodesenvolvimentismo do governo de Lula da Silva, sobretudo do seu segundo mandato, e, embora esteja falando em 2013, ao analisar um “passado ainda presente”, Alves (2013, n.p.) ressalta que “o Estado neodesenvolvimentista era o Estado regulador capaz de financiar e constituir grandes corporações de capital privado nacional com a capacidade competitiva no mercado mundial”. Mas, também,

[...] o Estado investidor que coloca em marcha a construção de grandes obras de infraestrutura destinadas a atenderem as demandas exigidas pelo grande capital. A vertente do Estado investidor se manifesta, por exemplo, no PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), que é a expressão de que o Estado joga um papel fundamental na indução do crescimento da economia do país (o que distingue efetivamente o projeto burguês desenvolvimentista do projeto burguês neoliberal). (ALVES, 2013, n.p.)

Para Alves (2013, n.p.), “a disciplina fiscal e monetária deveria se colocar a serviço do crescimento rápido e sustentado da economia do país”. Entretanto, há um cenário de certa forma preocupante para ele, qual seja: “sob fogo cruzado da direita oligárquica, rançosa e golpista, o PT e seus aliados políticos aparecem hoje como gestores do capitalismo organizado no país, a serviço do grande capital monopolista privado nacional”. E mais:

Na medida em que se colocou como legatário da ordem burguesa o PT, *em si e para si*, tornou-se incapaz por si só, diga-se de passagem, de suprimir o DNA inscrito no ‘código genético’ do capitalismo brasileiro: hipertardio, portanto carente de modernização; dependente, portanto integrado aos interesses do capital financeiro internacional, perseguindo, no limite, um ‘lugar ao sol’ na decrepita ordem burguesa hegemônica; de extração colonial-prussiana e viés escravista, portanto, carente de valores democráticos e republicanos tendo um metabolismo social do trabalho baseado visceralmente na superexploração da força de trabalho – é o que explica, por exemplo, que, apesar do neodesenvolvimentismo e a curta fase áurea do lulismo, os salários brasileiros hoje continuam baixos. (ALVES, 2013, n.p.)

No estudo *O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro*, Castelo (2012, p. 633-634) admite que o novo desenvolvimentismo...

[...] fez um duplo movimento para reforçar a decadência ideológica do pensamento burguês: ignorou as críticas marxistas de Caio Prado Jr., Florestan Fernandes, Octávio Ianni e da teoria da dependência (Marini, Baambirra, Gunder Frank, dos Santos) realizadas nos anos 1960-70 ao nacional-desenvolvimentismo, críticas que representam uma fase áurea do pensamento social brasileiro, e esvaziou – teórica e politicamente – as condições clássicas do nacional-desenvolvimentismo sobre a teoria do valor-trabalho (produção, tecnologia e excedente), a vulnerabilidade externa, o subdesenvolvimento, a dependência e a revolução brasileira, destruindo em pouco mais de cinco anos uma reputação que os clássicos do nacional-desenvolvimentismo construíram ao longo dos últimos cinquenta. (CASTELO, 2012, p. 633-634)

Por sua vez, Fiori (2011, n.p.), no livro *A miséria do ‘novo desenvolvimentismo’*, diz que: “na prática, o ‘neo-desenvolvimentista’ acaba repetindo os mesmos erros teóricos do passado e propondo um conjunto de medidas ainda mais vagas e gelatinosas do que já havia sido a ideologia nacional-desenvolvimentista dos anos 50”.

E mais,

[...] passado a limpo, trata-se de um pastiche de propostas macroeconômicas absolutamente ecléticas, e que se propõem fortalecer, simultaneamente, o Estado e o mercado; a centralização e a descentralização; a concorrência e os grandes ‘campeões nacionais’; o público e o privado; a política industrial e a abertura; e uma política fiscal e monetária, que seja ao mesmo tempo ativa e austera. E finalmente, com relação ao papel do estado, o ‘neo-desenvolvimentismo’ propõe que ele seja recuperado e fortalecido, mas não esclarece em nome de quem, para quem e para quê, deixando de lado a questão central do poder, e dos interesses contraditórios das classes e das nações. (FIORI, 2011, n.p.)

Oreiro (2015, n.p.) retorna num discurso crítico, embora carregado de sugestões quanto à “solução”, em *Obstáculos ao Novo desenvolvimentismo*. Para ele, “após o fracasso do experimento social-desenvolvimentista durante o primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff, restaram duas alternativas de ‘projeto de desenvolvimento’ para a economia brasileira”. A primeira consistiria no que este autor denomina de *modelo liberal-dependente*, no qual pressupõe que a economia brasileira possui uma série de ineficiências na alocação de recursos, seja pela excessiva intervenção do Estado na economia, seja pela baixa exposição das empresas brasileiras à competição internacional devido à manutenção de elevadas alíquotas de importação. A segunda alternativa seria o modelo novo-desenvolvimentista, elaborado a partir do ‘consenso de São Paulo’. Neste caso, Oreiro (2015, n.p.) diz que...

[...] este modelo credita o baixo crescimento da economia brasileira nos últimos 20 anos a regressão produtiva, ou seja, a um aumento da participação dos setores menos dinâmicos e com menor intensidade tecnológica no valor adicionado gerado na economia brasileira.

E sustenta que “esse processo se expressou na desindustrialização e na re-primarização da pauta de exportações”. O autor diz ainda que...

[...] para os expoentes do modelo novo-desenvolvimentista a retomada do crescimento da economia brasileira envolve uma desvalorização expressiva da taxa real de câmbio, a qual induziria um *processo de sofisticação produtiva*, viabilizado por um aumento significativo da taxa de investimento. (OREIRO, 2015, n.p.)

E afirma ainda que:

A implantação desse modelo envolve, portanto, um aumento significativo da taxa de investimento, a qual deveria se situar em torno de 25% do PIB, ou seja, um aumento de cinco pontos percentuais do PIB com respeito ao valor de 2014. (OREIRO, 2015, n.p.)

O mais contundente dos críticos à ideia, Plínio de Arruda Sampaio Jr. (2012a, p. 685), no artigo *Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa*, argumenta que “a distância entre desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo é proporcional ao fosso que separa duas épocas históricas radicalmente distintas”. E diz que: “Ao transformar o Brasil em modelo, o neodesenvolvimentismo não passa de uma tosca apologia da ordem”. Sendo assim considerado, “o neodesenvolvimentismo naturaliza a dupla articulação responsável pelo capitalismo dependente. Suas formulações ficam limitadas a elucubrações sobre a possibilidade de arquiteturas alternativas de política econômica para administrar as estruturas”.

A perspectiva desenvolvimentista supõe a presença de sujeitos políticos dispostos a enfrentar o imperialismo e o latifúndio. Os novos desenvolvimentistas são entusiastas do capital internacional, do agronegócio e dos negócios extrativistas. Defendem a estabilidade da ordem. Não alimentam nenhuma pretensão de que seja possível e mesmo desejável mudanças qualitativas no curso da história. São entusiastas do *status quo*. Na sua visão de mundo, desenvolvimento e fim da história caminham de mãos dadas. (SAMPAIO JR., 2012a, p. 685)

Em entrevista publicada em periódico científico, quando perguntado em que consistiria o chamado “neodesenvolvimentismo”, Sampaio Jr. (2012b, p. 12) respondeu enfaticamente

que: “o neodesenvolvimentismo é um rótulo vazio. É muito mais uma estratégia de propaganda dos governos Lula e Dilma, no seu afã de se diferenciar dos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), do que um corpo de doutrina para orientar a ação do Estado”. E prossegue:

Não conheço nenhum trabalho sério que explique as bases objetivas e subjetivas desse novo desenvolvimentismo. O que existe são apologias ao governo Lula, construídas com base na nada recomendada metodologia de que ‘o que é positivo eu mostro e o que é negativo eu escondo’. A expressão máxima deste tipo de trabalho é a tese de doutorado de Aloizio Mercadante – que advoga, sem nenhum prurido, que com Lula o Brasil teria chegado ao paraíso. Quando confrontada com a realidade, a mitologia de que a economia brasileira passa por um ciclo endógeno de crescimento com distribuição de renda e aumento da soberania nacional não resiste ao menor sopro. (SAMPAIO JR., 2012b, p. 12)

Ainda, Sampaio Jr. (2012b, p. 12)⁵⁶ sustenta que...

[...] os sofismas que embasam o neodesenvolvimentismo são primários: (a) O crescimento médio da economia brasileira durante os oito anos de governo Lula foi modesto, inferior a 3% ao ano, pouco acima do desempenho do conjunto das economias latino-americanas. A expansão foi impulsionada fundamentalmente por fatores circunstanciais e não autossustentáveis: abundância de crédito barato no mercado financeiro internacional; aumento das exportações, em grande parte causado pela elevação especulativa dos preços das commodities; e expansão do grau de endividamento das famílias. Nesse período, a média da taxa de investimento ficou abaixo de 17% do PIB – pouco acima da taxa obtida nos oito anos de FHC e bem abaixo do patamar histórico da economia brasileira entre 1970 e 1990. (b) Apesar de toda a propaganda, o Brasil permanece com uma das sociedades mais desiguais do mundo. Ao apontar a modestíssima melhoria na distribuição pessoal da renda como prova de que o Brasil está combatendo as desigualdades sociais, os defensores do neodesenvolvimentismo ocultam o fato de que a concentração funcional da renda permanece praticamente inalterada. (c) Não obstante o acúmulo de uma massa gigantesca de reservas cambiais (que implica altíssimo custo para o Tesouro Nacional), a economia brasileira tornou-se muito mais sensível aos humores da economia internacional. A propaganda de que o Brasil teria superado o problema da vulnerabilidade externa e diminuído seu grau de endividamento externo abstrai o fato de que, entre o começo e o fim do governo Lula, o passivo externo líquido da economia brasileira foi multiplicado por quatro, saltando de US\$ 336 bilhões para US\$ 1,31 trilhão. E diz mais, que “em pleno processo de reversão neocolonial, a noção de um novo desenvolvimentismo só existe porque o debate público brasileiro é rebaixado e fechado à crítica. (SAMPAIO JR., 2012b, p. 12)

Depois:

⁵⁶ Adaptado para este texto.

Afinal, como alguém em sã consciência tem o desplante de imaginar a possibilidade de conciliar desenvolvimento e desindustrialização? Seria o primeiro caso na história de um desenvolvimento (endógeno e sustentável!) com regressão das forças produtivas. Falando nua e cruamente: o chamado neodesenvolvimentismo, em qualquer de seus matizes, não passa de uma operação de propaganda para dar um verniz progressista ao surrado mito de que os problemas da sociedade brasileira serão resolvidos com crescimento – a ideologia do subdesenvolvimento. (SAMPAIO JR., 2012b, p. 12)

Um ano depois de sua importante – e talvez primeira – manifestação crítica, Alves (2014) retorna, com o estudo intitulado *O mal-estar do neodesenvolvimentismo*, afirmando que “o mal-estar do neodesenvolvimentismo ocorreu, num primeiro momento, em 2012 e 2013 – quando o governo Dilma confrontou diretamente o capital financeiro reduzindo as taxas de juros e utilizando bancos públicos para política de crédito”. Alves (2014, n.p.) assegura ainda que,

[...] naquele momento, a fração do capital financeiro hegemônica na grande mídia e frações insatisfeitas da grande burguesia interna que não conseguiram apoio do governo para implementar a Reforma Trabalhista visando reduzir direitos dos trabalhadores, sitiaram o governo Dilma que encontra a partir de 2013, ano pré-eleitoral, um cenário de desgaste midiático por conta da queda do crescimento da economia devido à contenção de investimentos privados – parte do empresariado nacional num cenário de crise mundial recusou-se a investir; pressões inflacionárias, com novos conflitos distributivos entre as classes e camadas de classes; e pressões sociais por parte de camadas médias, órfãs do neodesenvolvimentismo.

Neste caso, para Alves (2014, n.p.):

As jornadas das ruas de 2013, movimento massivo impulsionado, por um lado, pelos limites do neodesenvolvimentismo, e por outro, enquadrado pela mídia neoliberal hegemônica, compõem o cenário primordial de mal-estar do neodesenvolvimentismo.

E ele segue dizendo que:

As demandas sociais postas pelos protestos de rua não poderiam ser satisfeitas por um governo neodesenvolvimentista constrangido pelas contradições orgânicas da frente política e constrangido pela contradição crucial entre governo neodesenvolvimentista e Estado neoliberal. A estratégia política do lulismo construída num cenário macroeconômico favorável para redistribuição de renda sem confrontar o grande capital (década de 2000), torna-se inócuo num cenário de persistente crise econômica mundial e candentes conflitos distributivos entre classes e no interior das classes. Deste modo, as políticas do neodesenvolvimentismo encontram na metade da

década de 2010 um cenário adverso tanto internamente quanto externamente – embora as duas situações se inter-relacionem. (ALVES, 2014, n.p.)

Ainda sobre este cenário, Alves (2014, n.p.) nos relembra o “aprofundamento da crise do capitalismo global com a desaceleração da China, acompanhada pela desaceleração da economia alemã”. Ressaltando, além disso, que, “no centro capitalista, pressões deflacionárias se contrastam com pressões inflacionárias no Brasil que obrigam o governo a aumentar os juros para contê-las num cenário de desaceleração da economia”. Alves (2014, n.p.) nota ainda que, neste contexto, “apesar do baixo crescimento, o governo Dilma mantém o gasto público com programas sociais, incomodando os setores da ortodoxia neoliberal não apenas ligados ao capital financeiro, mas a grande burguesia interna que exige o ajuste fiscal”. Entretanto, para ele, “a dificuldade de fechar as contas do governo em 2014 expõe as dificuldades de manter as políticas do neodesenvolvimentismo que beneficiaram as camadas populares e ameaçam romper a frente política entre grande burguesia interna e camadas populares” (ALVES, 2014, n.p.). Ele sustenta que:

No plano social, os limites do neodesenvolvimentismo se explicitam pelo menos desde 2013 com a pressão das ruas por reformas sociais. O governo, refém de suas contradições, constrangido pelo Estado neoliberal – e sendo ele próprio artífice do ornitorrinco político (a frente política do neodesenvolvimentismo), proclama, como palavra de ordem, a Reforma Política visando desatar o nó gordão da governabilidade espúria. (ALVES, 2014, n.p.)

No que tange à governabilidade, as eleições de 2014 significaram – para este autor – maiores dificuldades para o governo neodesenvolvimentista; e isto porque:

Por um lado, um Congresso mais conservador resiste à reforma política capaz de representar a vontade popular. Por outro lado, num cenário de desaceleração e inclusive recessão econômica, o projeto de desenvolvimento com inclusão social não se sustenta. Crescer a economia tornou-se a única saída para preservar a frente do neodesenvolvimentismo. Ao mesmo tempo, crescem no interior da própria frente política hegemônica pela grande burguesia interna, pressões para o governo Dilma adotar a agenda neoliberal que coloca como pressuposto da retomada da economia, um profundo ajuste fiscal que penaliza programas sociais e direitos dos trabalhadores. (ALVES, 2014, n.p.)

Alves (2014, n.p.) reforça que, “no caso do Brasil, a explicitação dos limites do neodesenvolvimentismo leva a um profundo mal-estar social e político, colocando dificuldades

candentes para o último governo Dilma”. E, mesmo não sendo a sua intenção – pelo menos não naquele momento –, ele profetiza os cenários vindouros de 2015 e 2016:

[...] num cenário de crise da economia, caso o Brasil não cresça capaz de permitir a inclusão social e a redistribuição de renda sem confrontar os interesses do grande capital, a disputa política e a luta de classes podem tornar-se uma tarefa política inglória para setores populares num país onde não existem organizações de massa e direção política de esquerda capaz de hegemonizar o processo social. (ALVES, 2014, n.p.)

Conclui sua fala, dizendo que “como ocorreu em junho de 2013, num cenário de inquietação social e campanha midiática voraz, a direita deve pautar o movimento visando derrubar o governo antes mesmo do pleito de 2018” (ALVES, 2014, n.p.).

Por fim, batizada de *Remando contra a maré: novo desenvolvimentismo e interesse nacional*, a fala de Bresser-Pereira em entrevista a Comin e Mattos (2015, p. 153) demonstra a contradição de quem é obrigado a voltar atrás diante de afirmações passadas “quando os fatos não lhes favorecem”. Segundo ele, “o que matou o governo do PT foi um violento populismo cambial nos primeiros 4 anos e um ajuste fiscal em pelo menos 10 dos 12 anos; só no último ano é que a Dilma perdeu a cabeça e a mão e fez desonerações alucinadas”. E prossegue:

Mas o populismo cambial foi terrível e inviabilizou o governo Dilma, pura e simplesmente. O Lula recebeu a taxa de câmbio a R\$ 7,00/dólar (a preços de hoje) e entregou para a Dilma, em janeiro de 2011, a R\$ 2,00/dólar. Em termos nominais, foi de R\$ 3,95 para R\$ 1,65. Tratou-se de uma taxa de câmbio a R\$ 1,65, quando a taxa de equilíbrio industrial estava a R\$ 3,80, a preços de hoje; a Dilma, definitivamente, não tinha poder para fazer uma depreciação desse tamanho; ela não conseguiu retomar o crescimento e acabou perdendo a cabeça. (COMIN; MATTOS, 2015, p. 153)

Mais recentemente, ainda destes fatos, em *Onde foi que erramos? Quando e por que a economia saiu da rota*, o mesmo Bresser-Pereira (2016b) aponta primordialmente para o que ele chama de “fracasso do período desenvolvimentista social”. Nas palavras dele:

A principal causa do fracasso do período desenvolvimentista social não foram os déficits públicos elevados (o governo errou nesse ponto apenas em 2013 e 2014), mas o câmbio apreciado no longo prazo – uma política igualmente populista. Durante o governo Lula a apreciação do real foi brutal, e inviabilizou o governo Dilma. A crise se agravou a partir de 2013, quando este governo embarcou em uma Política de desonerações fiscais absurda que tirou do Estado brasileiro a capacidade de enfrentar a recessão que se seguiu com uma firme política contracíclica. (BRESSER-PEREIRA, 2016b, n.p.)

Todavia, reconhece que “é verdade que nos primeiros 12 anos do governo do PT houve uma bem-sucedida política de redução das desigualdades” e “um grande esforço do governo do PT para estabelecer um acordo nacional entre trabalhadores e empresários industriais”. Entretanto, admite que “as taxas de lucro muito baixas, senão negativas, causadas pela taxa de câmbio apreciada no longo prazo, inviabilizaram o investimento industrial e qualquer acordo nacional”. E arremata: “é impossível promover a distribuição sem investimento e crescimento, e é impossível ter investimento sem lucro”. (BRESSER-PEREIRA, 2016b, n.p.)

Ainda dentro deste contexto, na seção seguinte, vamos compreender como se dá a política neodesenvolvimentista para a agricultura familiar, identificando, sobretudo, elementos presentes no *core* do *neodesenvolvimentismo* de Lula da Silva e Dilma Rousseff, precedido de um breve retrospecto da dimensão histórica desta categoria no país.

3.2 A agricultura familiar na dinâmica *neodesenvolvimentista*

Em *Uma visão do papel da agricultura familiar no Brasil*, Moreira (2009, p. 58) elenca “as grandes mutações da agricultura familiar brasileira”. Tais mutações se iniciariam com a “gênese social e psíquica da agricultura familiar” (a primeira), representada pela figura do trabalhador “livre” da morada de favor, na ordem escravocrata. A “segunda grande mutação”, surge, segundo ele, quando se muda o regime de trabalho escravo para o de trabalho livre, sujeito às relações da morada nas plantações exportadoras, identificadas na literatura da época como semifeudais e representadas pelas figuras sociais do minifúndio e do agricultor familiar residente-parceiro, da primeira metade do século XX. Já a “terceira grande mutação”, por sua vez, acontece com a destruição da morada, na instituição do assalariamento generalizado e nos processos que levaram à plena subordinação indireta dos trabalhadores familiares ao mercado, ao capital, e à subordinação direta aos mercados de pequenos patrimônios produtivos sem condições de lucratividade e à mercantilização da agricultura familiar. A “quarta grande mutação”, denominada na literatura de “modernização conservadora”, ou ainda, de “Revolução Verde”, manifesta-se, neste caso, na ruptura política promovida pelo Golpe de 1964, e com seu endurecimento pós 1968. Para ele, características importantes desta mutação são a construção das ligas camponesas, dos sindicatos rurais, a pequena produção autônoma das fazendas, a constituição dos complexos agroindustriais, a transformação das fazendas em empresas rurais, a hegemonia do assalariamento temporário, a maquinização e a quimificação da agricultura, e a modernização das pequenas produções, em especial das agriculturas familiares integradas ao

complexo agroindustrial e às cooperativas capitalistas e dos hortifrutigranjeiros em torno dos grandes mercados metropolitanos.

Depois, com a crise dos anos 1980, há o enfraquecimento da ordem militar e sua opção por uma abertura lenta e gradual, os movimentos de eleição direta e de redemocratização, a promulgação da nova Constituição (1988) o reconhecimento das demandas por reforma agrária, a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) no primeiro governo da Nova República e a presença em cena do MST sinalizam, como num desencadeamento, para a gestação da “quinta mutação” (MOREIRA, 2009, p. 59). Há, segundo ele, neste período, uma “expansão do papel político da agricultura familiar, com o fortalecimento do sindicalismo rural e dos movimentos sociais” (MOREIRA, 2009, p. 85). Entretanto, reconhece que a criação do Ministério Extraordinário de Política Fundiária, que posteriormente, viria a ser o MDA (1999), bem como a implementação de políticas específicas para os setores da agricultura familiar e os agricultores familiares assentados, desde os anos 1980 até o período do primeiro governo do presidente Lula da Silva, “não foi capaz de reverter o movimento histórico de ampliação das desigualdades econômicas, sociais e culturais no campo brasileiro, agora sob a hegemonia do agronegócio”; e aponta que “os dados do Censo agropecuário de 2006 apresentam indicadores preocupantes para o espaço social, político e cultural da agricultura familiar brasileira” (MOREIRA, 2009, p. 85).

Por fim, apresenta o que acredita ser a “sexta mutação”, que decorreria da saída da crise mundial de 2008: “um processo de concentração de mercados e de capitais, provavelmente impondo novas ampliações de escalas, que já se desenham em megafusões globalizadas em 2009” (MOREIRA, 2009, p. 85-86).

Na pesquisa *Subalternia, estudo rurais e política no mundo rural brasileiro*, Moreira (2014) destaca a criação em 1999, ainda em tempos de FHC, do *Programa Novo Mundo Rural*, o qual ele classifica como “um Programa de uma visão mais restrita” se comparado ao de Lula da Silva. Intitulada de *Agricultura familiar e desenvolvimento local para um novo mundo rural: política de desenvolvimento rural com base na expansão da agricultura familiar*, segundo ele, a política retira do conceito rural as forças hegemônicas do agronegócio brasileiro e denomina de “novo rural” a política de desenvolvimento com base na expansão da agricultura familiar e assentada. Neste caso, Moreira (2014, p. 79) afirmou que se tratava de uma estratégia para se construir uma política de governança dos movimentos dos sem-terra e dos movimentos em defesa da agricultura familiar, principalmente daqueles integrantes da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG).

Também, no que diz respeito à criação do MDA, para ele, “o governo inaugurou uma paradoxia política que parecia postular dois mundos separados”: o “mundo dos agronegócios, no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)”, e um “mundo subalterno, sob a governança do MDA, ao qual se postulariam ‘políticas sociais’ neoliberais por meio do referido Programa” (MOREIRA, 2014, p. 79). Sobre este caso, diz ainda que:

Esse Programa tem mais um efeito não revelado: tira do campo político de disputas do MDA e das políticas sociais para o mundo agrário a importante questão das formas assalariadas no campo brasileiro, como se o desenvolvimento agrário não tivesse uma questão trabalhista. (MOREIRA, 2014, p. 79)

Chegando ao governo Lula da Silva (em 2003), inaugura-se o *neodesenvolvimentismo* – ou, como acreditamos, o *social-desenvolvimentismo* – para a agricultura familiar, estendidos – obviamente – também o conceito e ação às outras frentes de demandas sociais. Como vimos, embora os padrões de ação no neodesenvolvimentismo sejam diferentes daqueles vividos com o desenvolvimentismo das décadas de 1930 a 1980, o atributo do “intervencionismo” continua bem vivo, mesmo que por vezes modificado em tempos de *reprimarização* da economia. Num reforço da nossa parte, garante dizer, pelo menos, que o núcleo comum ou o *core* de sua proposta foi devidamente preservado.

Por outro lado, se o novo desenvolvimentismo se apoia no processo de inclusão social, colocando redistribuição e equidade em posição prioritária, como defendeu aqui Cepêda (2012), no qual se combinariam políticas de crescimento com políticas de distribuição, e ainda, a soma de valores, objetivos, políticas, leis e, principalmente, de entendimentos e compromissos que criam boas oportunidades de investimento para os empresários e melhoram o padrão de vida da população, isso é fruto de uma coalizão de classes ou um pacto político desenvolvimentista, como defenderam Bresser-Pereira e Daniela Theuer (2012). A agricultura familiar aparece neste contexto como um dos espaços-chave à ação deliberada da política desse Estado, no caso aqui em análise, de fomento ao pequeno produtor rural organizado individual ou solidariamente.

Essa atenção dada – bem como a valoração da categoria – é explicitada pelo próprio governo *neodesenvolvimentista*, quando diz que “a agricultura familiar tem gerado mais de 80% da ocupação no setor rural e responde no Brasil por sete de cada 10 empregos no campo e por cerca de 40% da produção agrícola”. E, ainda, que “atualmente a maior parte dos alimentos que abastecem a mesa dos brasileiros vem das pequenas propriedades”. Sem falar que “a agricultura familiar favorece o emprego de práticas produtivas ecologicamente mais equilibradas, como a diversificação de cultivos, o menor uso de insumos industriais e a preservação do patrimônio

genético”. E afirmam ainda que: “em 2009, por exemplo, cerca de 60% dos alimentos que compuseram a cesta alimentar distribuída pela CONAB originaram-se da Agricultura Familiar”.⁵⁷

Para além da fala governamental, outros números “positivos” da agricultura familiar são também apresentados em pesquisa feita pelo IBGE (c2009), quando da realização do Censo Agropecuário 2006.⁵⁸ Neste, o Brasil aparece com cerca de 84,4% de propriedades ligadas à agricultura familiar. Em números, são 4,37 milhões de estabelecimentos agropecuários nesta configuração. Entretanto, ocupa-se uma área total de apenas 80,25 milhões de hectares, o que corresponde a 24,3% da área ocupada por estabelecimentos rurais. Em valores brutos, a produção está na casa de 54,3 bilhões de reais, ou 37,8%. O mesmo Censo marca que a cesta de alimentos provenientes da agricultura familiar é majoritariamente composta por alimentos básicos da alimentação do brasileiro, sendo esses produtos de fácil acesso em todo o território nacional.⁵⁹ Portanto, não por acaso, o IBGE (c2009) afirma que a agricultura familiar é importante para a segurança alimentar do Brasil.

Tabela 9 – Proporção da participação dos principais produtos agrícolas da agricultura familiar e patronal na produção brasileira (2006)

Produto	Participação da agricultura familiar	Participação da agricultura patronal
Mandioca	87%	13%
Feijão	70%	30%
Milho	46%	54%
Café	32%	62%
Arroz	34%	66%
Leite	58%	42%
Suínos	59%	41%
Aves	50%	50%
Bovinos	30%	70%

Fonte: IBGE (c2009).

⁵⁷ Informações retiradas do sítio oficial da CONAB. Fonte: <www.conab.gov.br>. Acesso em: 16 set. 2015.

⁵⁸ Apesar de estar previsto para ser executado em 2016, somente em outubro de 2017 é de fato iniciado o novo Censo Agropecuário. Segundo o IBGE, os dados serão levantados até fevereiro de 2018 e disponibilizados a partir de maio deste mesmo ano. Portanto, fora do nosso recorte temporal de análise.

⁵⁹ Ver o estudo de Mitidiero Junior e Barbosa (2016), de título *Quem produz comida para os brasileiros? 10 anos do Censo Agropecuário 2006, feliz aniversário campesinato*. Neste, os números a favor da agricultura familiar vão “para além dos 70%”.

O que se revela na Tabela 9 ensejaria várias análises, e sob vários prismas. Uma destas análises possíveis é a de que produtos de maior valor agregado e, sobretudo, de economia de escala e de *commodities*, como é o caso da carne bovina, suína e café, por exemplos, ainda possuem no agronegócio seus maiores espaços de produção. Dá ainda para notar que há uma diferenciação importante entre produzir mandioca e arroz, por exemplo, de produzir milho, soja, leite, etc, que tem a ver com a terceirização agrícola. Neste caso, o controle é bem distinto. As cooperativas goianas COPARPA (Jataí) e COOPERURUANA (Uruana) são bons exemplos disso. Elementos como o sistema financeiro e a padronização fazem parte de suas dinâmicas de funcionamento. E, como se verá mais adiante, é maior também o naco de financiamento público destinado a esta agricultura patronal, com aproximadamente 85% do total disponibilizado. Nos fatos entrelaçados, revela-se o poder político da chamada “bancada ruralista” do Congresso Nacional, fortemente desequilibradora, comparando-se com o poder de fogo da bancada dos agricultores familiares, quase inexistente.

Mesmo diante deste cenário desafiador, Oliva (2010, p. 234-235) diz que o governo Lula “introduziu mudanças importantes no apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar, incluindo o esforço de democratização da propriedade agrária por meio do Programa de Reforma Agrária e das novas políticas de apoio e fortalecimento dos assentamentos instalados”. Pois...

[...] a agricultura familiar é um segmento importante do nosso campo, ocupando um terço da área disponível para a produção de alimentos e respondendo por 78,8% dos postos de trabalho no campo e por 40,4% do valor bruto da produção agropecuária, segundo os critérios FAO/INCRA.

E prossegue afirmando:

O dado mais significativo da eficiência da política de apoio à agricultura familiar do governo Lula é o aumento de 61%, em termos reais, da renda bruta dos agricultores familiares no período, principalmente quando se considera que aproximadamente 75% das pessoas ocupadas na agricultura familiar têm acesso à terra na condição de proprietários. Um dos grandes destaques das ações estatais foi a ampliação e garantia de acesso ao crédito rural para os agricultores familiares, por meio do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Em julho de 2008, foi ampliado o escopo desse programa com a criação do PRONAF Mais Alimentos, direcionado a aumentar a produtividade e expandir a produção de alimentos da agricultura familiar em 18,5 milhões de toneladas/ano, meta a ser alcançada em 2010. Para a safra 2008/09, foram disponibilizados créditos em um montante de R\$ 11 bilhões de Reais, dos quais R\$ 6 bilhões correspondem ao Mais Alimentos. (OLIVA, 2010, p. 234-235)

Neste ponto, segundo o Instituto Lula (numa perspectiva de balanço), o PRONAF – a mais importante política dirigida à agricultura familiar – foi desburocratizado e ampliado.

O crédito saltou de R\$ 2,2 bilhões (2002-2003) para R\$ 24,1 bilhões na safra 2014-2015. Além de pequeno em volume, o PRONAF antes estava restrito a um público reduzido, sobretudo da região Sul”. Afirmo que apenas cerca de 20% dos agricultores tinham acesso a este Programa e que “hoje, o programa está presente em 5.454 municípios.⁶⁰

Depois,

[...] o governo Dilma deu continuidade e aprofundou essa política e, em cinco anos, 400 mil famílias foram beneficiadas com um total de R\$ 15,5 bilhões em crédito para compra de tratores, veículos de transporte, colheitadeiras, resfriadores de leite e investimento em projetos para correção e recuperação de solo, melhoria genética e irrigação.⁶¹

Em tempo, ao se avizinhar o afastamento da presidente Dilma Rousseff, em maio de 2016,⁶² seu governo anuncia para a agricultura familiar um crédito recorde, da ordem de R\$ 30 bilhões para a safra 2016/2017. Segundo o Palácio do Planalto,⁶³ este montante será destinado a linhas de financiamento para cultivo, produção e investimento com taxa de juros abaixo da inflação, variando de 0,5% a 5,5% ao ano. Na outra ponta, é disponibilizado ao agronegócio, para este mesmo período, nada menos que 202,88 bilhões de reais de crédito, valor também recorde, e que representa um aumento de 8% em relação ao disponibilizado para a safra anterior, que foi de R\$ 187,7 bilhões.

De volta à esfera da primeira fase *neodesenvolvimentista*, nos governos de Lula da Silva, Oliva (2010. p. 235) afirma que,

[...] além dessa forte expansão do crédito, – mais de 350% em termos nominais com relação aos montantes disponibilizados em 2002 – pela primeira vez na história foram renegociadas, com prioridade, as dívidas dos pequenos produtores rurais, o que beneficiou 825 mil famílias.

Numa espécie de “lista de políticas”, ele diz:

Com a edição da Lei nº 11.775/08, o governo brasileiro também criou e ampliou uma série de mecanismos para garantir a comercialização dos

⁶⁰ Fonte: <www.institutolula.org>. Acesso em: 08 jul. 2016.

⁶¹ Fonte: <www.institutolula.org>. Acesso em: 08 jul. 2016.

⁶² Aqui, o afastamento pelo *impeachment* está na fase provisória.

⁶³ Fontes: <www.brasil.gov.br> e <www.agricultura.gov.br>. Acesso em: 28 jun. 2016.

produtos da agricultura familiar. Destacam-se o Programa de Garantia de Safra, destinado aos agricultores que sofrem perdas em razão de fenômenos climáticos, e o Programa de Garantia de Preços, que assegura o pagamento do custo de produção dos produtores financiados pelo PRONAF na hipótese de queda dos preços. Outra ação importante é o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003, que tem como objetivo adquirir alimentos da agricultura familiar, no âmbito do programa Fome Zero, para populações em situação de insegurança alimentar. Em 2008, ele foi ampliado com a finalidade de permitir a aquisição de alimentos por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para o fornecimento de alimentação escolar. No ano seguinte avançou-se ainda mais, com a aprovação pelo Congresso Nacional da Lei nº 11.947/09, que destina 30% dos recursos da alimentação escolar para a compra de alimentos da agricultura familiar pelo PAA, o que representará uma renda de aproximadamente R\$ 660 milhões, em 2009. (OLIVA, 2010, p. 235)

Segundo Oliva (2010, p. 236): “O programa de assistência técnica é um bom indicador das mudanças introduzidas pelo governo Lula na concepção e gestão da reforma agrária e no apoio à agricultura familiar”. Para ele,

[...] esse programa, que nos anos finais da administração anterior movimentava recursos da ordem de R\$ 2 a R\$ 3 milhões, por ano, foi significativamente ampliado, alcançando no período 2003/08 uma média de R\$ 132,8 milhões por ano. (OLIVA, 2010, p. 236)

Por fim, Oliva (2010, p. 236) aponta ainda que, “em 2008, ele beneficiou 415 mil famílias, com um dispêndio de R\$ 397 milhões”.

Para isso, e objetivando incrementar a assistência técnica nos EESAF, criou-se ainda o programa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) Mais Gestão, ainda nos governos de Lula da Silva, todavia, operacionalizado com maior intensidade no primeiro mandato de Dilma Rousseff. Para o MDA, a Lei Geral de Ater, em vigor desde janeiro de 2010, é um marco de evolução na extensão rural pública no Brasil, é um dos caminhos para que o Brasil inclua os agricultores familiares e alcance a universalização dos serviços da assistência técnica e extensão rural. Em entrevista disponível no sítio eletrônico do MDA, o diretor de Assistência Técnica e Extensão Rural da Secretaria de Agricultura Familiar do MDA, explana sobre em que consiste a Lei Geral de ATER e quais os benefícios para os agricultores familiares. (BRASIL, 2015)

Nas palavras dele:

A Lei 12.188/2010 instituiu formalmente a Política Nacional de Ater que representa o reconhecimento formal e legal que os serviços de Ater são dedicados à agricultura familiar e trabalham com princípios e diretrizes voltados para o desenvolvimento sustentável, a participação social, a produção de base agroecológica e a qualificação das políticas públicas, entre outros.

Além disso, a Lei alterou a forma de atuação do Governo Federal na Ater, instituindo as chamadas públicas e os contratos de Ater como os instrumentos de oferta de serviços de Ater aos agricultores familiares. Com isso, o Governo Federal padronizou sua forma de atuação nesse segmento, instrumentalizou suas iniciativas e tornou a Ater mais efetiva junto aos agricultores. (BRASIL, 2015)

No que concerne aos principais avanços das políticas de ATER, desde sua criação e, acima de tudo, ao número de agricultores familiares atendidos, este diretor diz que “em 2015 temos, somente no MDA, 334 mil agricultores e mais de 400 cooperativas de agricultores familiares sendo atendidos em contratos de Ater em 297 contratos vigentes”. Ainda de acordo com ele, “desde 2010 esse número já supera os 500 mil agricultores atendidos. Se somarmos as chamadas públicas realizadas pelo INCRA voltadas para assentados de reforma agrária, temos que somar mais 400 mil famílias nas chamadas públicas”. (BRASIL, 2015)

Entretanto, nem tudo colabora para um bom atendimento aos agricultores familiares e às organizações não-governamentais apoiadoras. No Seminário Nacional de Avaliação do Ater Mais Gestão, ocorrido em outubro de 2015,⁶⁴ apontou-se percalços na execução de sua primeira fase – apesar de boa parte dos presentes reconhecerem importantes avanços no Programa.

As falas dos beneficiários – representantes das entidades e até de gestores do governo *neodesenvolvimentista* – apontavam para anomalias no modelo de seleção das cooperativas, pois este continha um sistema de pontuação explicitamente excludente e um questionário de seleção com questões poucos abarcativas. Outras observações críticas foram feitas, como a de “atender cooperativas que não tinham produção e, portanto, sem nada para gerenciar”; pouca integração dos departamentos do MDA, como, por exemplo, o Departamento de Geração de Renda e Agregação de Valor com o Departamento de Assistência e Extensão Rural, e também deste Ministério com o INCRA, para troca de experiências de ações de assistência técnica, sem falar no baixo comprometimento das prefeituras municipais, que demandam maior mobilização por parte do próprio MDA.

Ainda neste encontro de avaliação, representantes da SENAES ali presentes sugeriram uma abertura para duas modalidades: as “cooperativas que já faziam parte do Mais Gestão” e as “organizações que estavam fora deste programa”. Outro ponto foi a necessidade de se “ter uma estratégia diferente para cada tipo de cooperativa”. Nas palavras de um dos participantes: “quando se coloca todas elas ranqueadas, atribuindo maior pontuação para as mais complexas, o MDA está mais uma vez querendo tratar todas da mesma forma e isto não traduzirá a

⁶⁴ Acompanhei pessoalmente o seminário em Brasília (DF).

complexidade de cada empreendimento”. Críticas também foram dirigidas ao curto prazo de validade da DAP Jurídica (Declaração de Aptidão do Produtor ao PRONAF), já que nem sempre o processo de renovação é rápido e que há “dificuldade em trabalhar cooperativa e associação no mesmo lote”. E mais, afirma-se que há necessidade de se “considerar a agroecologia” e a “sócio-biodiversidade”, de pontuar melhor as organizações de mulheres e jovens, e também as atividades não-agrícolas ligadas ao artesanato, fibras e turismo rural. Por fim, não obstante as críticas e sugestões, foi exposta uma preocupação no sentido de que a grande quantidade de critérios ali sugerida – no final das contas – pudesse limitar o acesso das organizações e que, com isto, “resolveria até o problema burocrático, mas não o principal que é o de atacar as questões que realmente importam na particularidade de cada organização”. (BRASIL, 2015)

Como vimos, são contundentes os discursos desses operadores, especialmente o dos beneficiários fornecedores do PAA, encarnado nas figuras dos representantes dos trabalhadores rurais. As observações “a partir de sua localização no Programa” deixam clara a necessidade de ajustes e até de incrementabilidade. O Ater Mais Gestão, como “programa-suporte”, não foge à regra. Queixas do modelo de seleção das cooperativas, da insuficiente integração dos departamentos do MDA, da “mistura” entre cooperativa e associação no mesmo lote na hora de selecionar, mas também das sugestões para melhorá-lo – com a possibilidade em privilegiar cooperativas que trabalham com produtos agroecológicos, com mulheres e com jovens, e com atividades não-agrícolas, tipo artesanato –, são as mais recorrentes.

É importante comentar, observando a dinâmica desse encontro, que se nota um esforço significativo das equipes do MDA e do MAPA, no sentido de, pelo menos naquele momento, ouvi-los, já que estava em curso uma drástica redução dos recursos disponíveis (ainda em 2015) e dos que foram prometidos (para 2016). Isto vem logo a se materializar, e de forma ainda mais dramática, com sua interrupção ainda nos primeiros dias de posse do presidente reformista Michel Temer como Presidente Interino (maio de 2016),⁶⁵ cuja equipe econômica, liderada pelo economista Henrique Meirelles,⁶⁶ não vê o programa como prioritário em tempos de “mais ajustes fiscais”.

Ademais, o discurso *neodesenvolvimentista* de grandes feitos se depara com a dura realidade na hora de executar sua política – como vimos, este seminário de avaliação do Ater Mais Gestão apontou nesta direção. Embora encontremos elementos de coerência, tanto no

⁶⁵ O próprio presidente Michel Miguel Elias Temer Lulia fazia questão de classificar seu governo de reformista.

⁶⁶ Henrique de Campos Meirelles é economista e assume em maio de 2016 o Ministério da Fazenda do Brasil no Governo Temer. De orientação neoliberal, implanta nos primeiros dias, medidas duras de “ajustes fiscais”.

desenho, quanto na prática das políticas dirigidas a esta categoria, no caso do PAA, há em seu percurso fortes sinais de contradições próprias da dinâmica capitalista, como: a seletividade, a exclusão, etc. Contudo, com o propósito de contornar tais entreveros, que inevitavelmente vão surgindo, o governo tem ajustado sua conduta operativa, via “política de incrementabilidade”, como a discutida por Lindblom (1959;1979) em seu estudo *Still Muddling 1: The Science of Muddling Through* ou “A ciência incremental”. Neste, utilizando a metáfora dos ramos de uma árvore, o autor sugere que, no incrementalismo de políticas públicas, utiliza-se o “Método da Ramescência”, isto é, o manejo ou a poda das árvores se torna mais praticada e praticável que a solução pela erradicação das árvores.⁶⁷

Mas, na lida, como os agentes públicos e entidades de representação dos trabalhadores envolvidos diretamente com a agricultura familiar viram as trajetórias dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff?

De pronto, o coordenador do PAA no MDA⁶⁸ diz em entrevista que:

Um dos diferenciais dos governos Lula e Dilma – em relação aos governos anteriores – foi o espaço aberto à sociedade civil organização na construção das políticas públicas. A criação de fóruns e espaços de participação popular a exemplo das conferências e conselhos gestores são marcas desse período. Nos fóruns, estes agentes sociais foram chamados a serem protagonistas. Se multiplicaram esses espaços para a discussão de temas da agricultura familiar. São diversas as conferências e espaços institucionalizados de discussão e formulação de políticas para o rural. O aspecto da participação social no governo, portanto, tem sido uma marca diferenciada. Além disso, o conjunto de inovações nas políticas para os agricultores familiares a exemplo da ampliação do PRONAF, das políticas de Ater, de Compras Públicas, de reconhecimento de populações tradicionais apenas para citar alguns exemplos. (Entrevista concedida em 15/06/2016)

Por sua vez, o superintendente substituto de suporte à agricultura familiar da CONAB Nacional, em Brasília, assevera “que tivemos no governo Lula sempre um histórico crescente de operação muito exitosa, muito vigorosa, numa linha sempre ascendente”. Contudo, este gestor admite problemas de execução em seu governo e que reverberaram nos governos de Dilma Rousseff, como o que ocorrera com o PAA. Nas palavras dele:

Em 2013 aconteceu no Paraná, a operação ‘Agrofantasma’. Uma operação gigantesca que prendeu muita gente. Inclusive um gerente que operava com o

⁶⁷ Mais adiante, no quarto capítulo, retoma-se essa discussão, que é analisada no sétimo.

⁶⁸ Mesmo sendo autorizada a identificação pela maioria dos entrevistados, optou-se por deixá-los no anonimato como forma de preservar a fonte e as próprias informações. Ressaltando que toda a pesquisa e seus procedimentos são chancelados pelo Comitê de Ética da Universidade Federal de Goiás (CEP/UFG) sob o registro nº CAAE: 50511315.0.0000.5083.

PAA na CONAB. Problemas mais de ordem formal do que de má fé. O cara entregava queijo sem ter vaca e aí a fiscalização identificou e quis saber. Daí o cara dizia, olha eu crio vaca mais é em cooperativa. Outro entregava abacate em vez de cenoura e não avisava a CONAB que teve uma geada... muito erro formal. Ele entregava então o abacate e assinava cenoura. E aí identificaram falsidade ideológica. (Entrevista concedida em 28/06/2016)

E continua relatando: “essa notícia espalhou pelo Brasil todo e aí o cara do Maranhão diria ‘nossa, isso aqui também tem’. Sem má fé”. E qual a consequência dessa operação da justiça? “O Brasil ficou todo com medo de operar com o PAA. De 2014 para cá criamos um sistema para bloquear esse tipo de coisa. Depois do avanço nas investigações a justiça viu que não tinha como incriminar essas pessoas”. Em seguida, este Superintendente Adjunto fala que “naquele momento a confiança caiu em relação ao Programa, mas depois foi se recuperando. Só que depois veio a restrição orçamentária”. Ainda, que “neste novo governo⁶⁹ estamos sem saber para onde vamos, estamos aguardando. Se essa linha de trabalho vai cair ou não, não sabemos”. E fecha dizendo que “hoje a demanda está boa, mas com orçamento baixo”. (Entrevista concedida em 28/06/2016)

O caso do “Agrofantasma” é tratado também em palestra por um ex-diretor de Política Agrícola e Informações da CONAB em Brasília. Para ele “nos últimos anos houve uma queda e depois, uma estabilização na ordem de seiscentos milhões de reais em razão de ‘eventos policiais’, mantendo o Programa em pé”. Concretamente, diz que “o PAA sofreu um baque por conta das ações policiais de um juiz federal muito famoso hoje em dia”.⁷⁰ Ele afirmou que esse juiz “conseguiu promover um processo de derrocada do PAA que recuperamos logo em seguida, mas, isso é como chaga, uma ferida que não fecha”, e “felizmente a justiça vai sendo feita e a gente vai limpando esse trecho, vai superando”; e fica “a nítida percepção do que faz uma atitude impensada, preconceituosa, de um julgamento realizado por meio de preconceitos políticos ideológicos a uma política pública”. (Palestra na Câmara dos Deputados, realizada em 16/06/2016)

Descendo de instância, às Superintendências Regionais (SUREGs) da CONAB em cada estado, o Assistente de Operações da CONAB Maranhão defende que o PAA “para a agricultura familiar foi de avanço”. E que o “PAA foi de grande ajuda para as pessoas, pois os agricultores melhoraram de vida significativamente. A qualidade de vida de muitos melhorou e isso é importantíssimo” (Entrevista concedida em 31/07/2016). Já para o Encarregado do Setor de

⁶⁹ O governo de Michel Temer – em seus períodos como interino (iniciado em 12/05/2016) e efetivo (desde 31/08/2016).

⁷⁰ O palestrante se refere a Sérgio Moro, juiz federal do Paraná.

Operações Comerciais da CONAB Goiás, diz que o PPA no governo Lula foi “excelente”, mas “na Dilma, péssimo”. E quanto ao PAA em Goiás, arremata: “na mesma condição, infelizmente. (Entrevista concedida em 25/08/2016)

Um ex-gestor do PAA da CONAB São Paulo se posiciona de maneira mais otimista, mas com ressalvas, pois falta “muito para ser feito: 100 anos de evolução” (Entrevista concedida em 22/08/2016). Já numa dúbia análise do PAA, a Coordenadora do Departamento de Mercados Institucionais da SAF/MA, diz ser “bastante positivo, porém temos um Lula anjo e um Lula demônio”. Ela argumenta “que no início das ações dirigidas à agricultura familiar” o PAA “foi mal planejado” e que “nunca vi tanto agricultor endividado. Houve muitas distorções. Não culpo a política, mas a hora de executá-la. Entendo que não foi má fé”. Mas “o agricultor só sabia fazer ‘arroz no toco’ e não viram assim”; lamenta a coordenadora.

Ouvindo as federações de trabalhadores da agricultura familiar, o Assessor de Política Agrícola da Federação dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras Familiares no Estado do Maranhão (FETAEMA) diz que “Lula foi um governo de recomeço. Totalmente novo. Foi um marco divisor do antes e depois, [...] ele possibilitou uma dinâmica de desenvolvimento integral, apesar de ter tido falhas também”. Sobre Dilma Rousseff, diz ele que: “no primeiro mandato foi bom, já o segundo, foi boicotado pela conjuntura política. Assim ela não conseguiu operacionalizar como vinha fazendo”. (Entrevista concedida em 1/08/2016)

Já o gerente executivo e de mercado institucional da Central de Cooperativas da Agricultura Familiar de Goiás (CECAF/GO) diz que “o governo Lula foi extremamente exitoso para a agricultura familiar no estado de Goiás”, dizendo que se tratou de um “governo inclusivo para a agricultura familiar”. Já sobre o governo Dilma Rousseff, revela que...

[...] foi de dificuldade para a agricultura familiar, sobretudo, no segundo mandato. Uma cisão, pelo menos para Goiás. Algumas coisas começamos a perder. Vejo que foi até um sentimento, um clamor nacional essas perdas. O que talvez melhorou no governo Dilma foi o Pnae [Programa Nacional de Alimentação Escolar]. O programa de biodiesel, reforma agrária entre outros foram enfraquecendo em Dilma. Muita discussão ideológica e pouca ação. Foram colocadas pessoas que não entendiam da nossa realidade. O governo Dilma foi um bom ouvinte, mas fraco no agir. (Entrevista concedida em 12/07/2016)

O coordenador geral da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar de Goiás (FETRAF/Goiás), por sua vez, aponta que “o governo Lula conseguiu fazer um governo popular. Conseguiu construir vários projetos para a agricultura familiar. Acesso aos créditos. Participação do povo nas decisões”. Já em Dilma Rousseff, diz ele que a presidente “tentou

manter o que o Lula construiu, mas teve uma dificuldade muito grande de tocar estes projetos”. E prossegue: “ela tem dificuldade de dialogar com os movimentos. A reforma agrária foi bem mais difícil. Ela não tem a mesma sensibilidade de Lula”. Ao falar do PAA, dispara que “no PAA foi a mesma coisa. A Dilma tem dificuldade de avaliar as coisas e assim dificultou as coisas para o agricultor. As políticas para as mulheres ela criou, mas teve dificuldade em implementar”. (Entrevista concedida em 13/07/2016)

O secretário de organização e política sindical da Federação da Agricultura Familiar do Estado de São Paulo (FAF/SP), diz que é positiva, a avaliação dos dois governos. Para ele “os números falam por si só”. E que “se você pegar dados oficiais, eles dão conta de que 70% de todos os alimentos consumidos pelos brasileiros vem da agricultura familiar. Muito embora, nós agricultores familiares não comercializamos diretamente esse 70% dos alimentos”. E justifica:

Ainda sofremos muito nas mãos dos atravessadores. Pessoas que compram, e a parte lucrativa acaba ficando com eles. Temos vários exemplos nesse sentido: um na parte do leite e mesmo de alimentos em geral. Os números são gritantes: se você pegar os números de 2003 para cá, do primeiro mandato de Lula e você pegar o que tinha antes. A agricultura familiar era extremamente invisível. Esse país só tinha olhos para o agronegócio. Então é um governo sim, mais social, um governo que busca a distribuição de renda. É um governo que sempre trabalhou nesse sentido. Os resultados são claros. (Entrevista concedida em 13/09/2016)

Da Federação da Agricultura Familiar do Estado de São Paulo (FAF/SP), surge uma preocupação em 2016. Nas palavras de seu representante: “todos nós agricultores temos imensa preocupação quanto ao rumo do nosso país, posterior a isso.⁷¹ Porque todos os programas sociais rurais, como o PAA, o ‘Minha Casa Minha Vida Rural’, está tudo parado”. Cita um caso: “O Programa do CIPRA⁷² Nacional está suspenso. Isso bloqueia todo e qualquer financiamento da agricultura familiar”. Depois, reconhece que “temos avanços sim, que ocorreram dentro desses governos que têm a base social muito forte” (Governos Lula da Silva e Dilma Rousseff).⁷³ E mais: “a nossa preocupação fica para agora, esse momento que estamos vivendo, que nos deixa muito preocupados quanto aos rumos que nós agricultores vamos ter, porque tivemos avanços significativos”. Por fim, esboça uma preocupação-chave: “gostaríamos de preservá-los e ampliá-los e não de perdê-los”. (Entrevista concedida em 13/09/2016)

⁷¹ Aqui, o entrevistado se refere à abrupta mudança de governo, na qual sai Dilma Rousseff e entra Michel Temer. Neste caso, “Golpe” é a palavra de ordem para caracterizar esse momento da vida política brasileira de 2016.

⁷² Não foi explicado pelo entrevistado a que programa ele se refere.

⁷³ Grifo nosso.

Por fim, o presidente da União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES), sediada em Brasília, fala que “os governos Lula e Dilma – parte do governo Dilma – foram excepcionais para agricultura familiar. Os programas deram renda e oportunidade que até então não tínhamos antes do Lula”. Entretanto lamenta: “é uma pena que os recursos foram fracassando ainda no governo Dilma e com isso, foi desestimulando muitos dos nossos produtores”. E fecha dizendo que...

[...] cumpriram um papel muito interessante. Muitos dos nossos pequenos municípios do Brasil já teriam fechado as portas se não fossem esses programas. Fortaleceram toda a cadeia produtiva do município. Seja na agricultura, seja no comércio, porque o agricultor acaba gastando no comércio local. Pro desenvolvimento local e regional, foram fantásticos. Todo mundo ganha quando o produtor tem um incentivo com esses programas de governo. (Entrevista concedida em 22/11/2016)

Com base nas falas de representantes da academia, dos operadores governamentais e não-governamentais da agricultura familiar e, depois, dos números oficiais e dos levantamentos de campo até aqui realizados, pode-se afirmar que, apesar de todos os esforços, a política *neodesenvolvimentista* de Lula da Silva e Dilma Rousseff dirigidas a este segmento teve uma breve duração e, portanto, uma performance “de voo de galinha”, isto é, de insustentabilidade no transcurso de seus governos. Tal realidade foi tratada por Lourenço (2013, p. 2), em seu estudo de título *A economia brasileira e o voo da galinha*. Neste, o autor vai elencar as suas principais causas. Assim diz:

A decolagem econômica brasileira vem sendo obstruída pelos crescentes desequilíbrios nas contas externas, pela debilidade das finanças públicas, pela persistência de focos inflacionários domésticos, pela explosão do consumo alicerçada em crédito caro (que passou de 24,6% do PIB, em 2003, para 55,2% do PIB em junho de 2013) e pela ausência de um projeto consistente para a superação dos gargalos e o reforço da infraestrutura”. (LOURENÇO, 2013, p. 2)

De todo modo, como vimos anteriormente, Alves (2014, n.p.) discorre sobre estes fatos quando cita que, “num cenário de desaceleração e inclusive recessão econômica, o projeto de desenvolvimento com inclusão social não se sustenta”. Alves argumenta ainda que, “no caso do Brasil, a explicitação dos limites do neodesenvolvimentismo leva a um profundo mal-estar social e político, colocando dificuldades candentes para o último governo Dilma”.

Ora, a agricultura familiar não está suspensa dessa realidade. O financiamento do PAA caminha na trilha da contingência, ou seja, o montante de recursos investidos irá diminuir ao

longo do período analisado, sobretudo no segundo e incompleto mandato de Dilma Rousseff.⁷⁴ Conjunturas políticas e econômicas, como as que já foram expostas, aparecem como principais causas. E mais, na prática, realiza-se “ajustes fiscais” sob pressão dos mercados, chancelados pelo Congresso Nacional e, conseqüentemente, operacionalizados pela nova equipe econômica da presidente, liderada por seu ministro da Fazenda, Joaquim Levy.⁷⁵ O cenário é novamente discutido por Alves (2014, n.p.) quando diz que “a dificuldade de fechar as contas do governo em 2014 expõe as dificuldades de manter as políticas do neodesenvolvimentismo que beneficiaram as camadas populares”. Nessas circunstâncias, a ideia que fica é a de que, nas diligências empreendidas para a agricultura familiar, há substanciais ações fazendo com que esta categoria saia da condição de subsistência, de subalternidade – pensando na perspectiva das mutações em Moreira (2009), mas também de ações de incrementabilidade.

Apesar dos empenhos alocados do *neodesenvolvimentismo* no sentido de aperfeiçoar as políticas dirigidas à agricultura familiar, nas quais são utilizadas as estratégias incrementais e de intersectorialidade⁷⁶ – com destaque aqui para o PAA, e que será objeto de análise no capítulo seguinte –, mostram-se ainda em estágio de experiências inconclusivas, haja vista a sequência de “tentativas, erros e novas tentativas”⁷⁷ na trajetória dos treze anos dos Governos Lula e Dilma – embora se reconheça, neste ínterim, a ocorrência de avanços importantes e simbólicos.

Ademais, fechando este capítulo, pode-se afirmar que a relação em análise influencia sim e diretamente nas condições de desenvolvimento dos espaços solidários, pois, como dito, e concordando com Santos (2006), “o Estado aparece como primeira força capaz de produzir os eventos que incidem sobre a totalidade” dos EESAF. Ou seja, escala de origem das variáveis envolvidas na produção dos eventos, neste caso, as políticas dirigidas à agricultura familiar aparecem aqui como escala do seu impacto. Desse modo, acredita-se ter havido muito mais uma manifestação da força do Estado Social desenvolvimentista do que qualquer outra coisa. E isso, sobretudo, pela via das políticas de transferências de renda, do PAA e do PRONAF, entre outras. Pois, como bem lembra Wilkinson (2008, p. 18), “o poder público precisa reconhecer que agricultura familiar enfrenta uma reconversão estrutural que se processa em condições

⁷⁴ No quarto capítulo, aprofunda-se nesta discussão.

⁷⁵ O neoliberal Joaquim Levy toma posse em 5 de janeiro de 2015, com um discurso de reequilíbrio fiscal e cumprimento das metas como base do “novo ciclo de crescimento”.

⁷⁶ No quarto e sétimo capítulos conheceremos melhor a proposta da incrementabilidade em políticas públicas, na perspectiva de Charles E. Lindblom (1979; 2010), bem como da intersectorialidade em Cunill Grau (2005). Adiantando algo sobre esta última, trata-se de estratégias em que diversos atores se juntam em articulação, objetivando formular e executar uma política pública.

⁷⁷ Lindblom (1979, p. 517) cita “uma sequência de tentativas, erros e novas tentativas” como parte de um conjunto mutuamente favorável de estratégias simplificadores e focalizadores do incrementalismo, na perspectiva de sua análise estratégica.

altamente desfavoráveis”. E mais: “trata-se da necessidade de promover condições para a adoção de inovações sociais e institucionais em larga escala”. E acrescenta ainda que:

Trata-se de aprofundar a análise de mercados como redes sociais, de normas técnicas como valores a serem negociados e da qualidade do produto como envolvendo também as suas formas de produção e o estilo de vida em que se apoia. (WILKINSON, 2008, p. 18)

Destarte, no próximo capítulo, discute-se de forma mais aprofundada o PAA como política neodesenvolvimentista, com o objetivo de compreender melhor o mote da relação entre o Estado *neodesenvolvimentista* e a ES, objeto geral desta tese.

4 A POLÍTICA DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) COMO GERADOR DE IMPACTO NA AGRICULTURA FAMILIAR ASSOCIATIVA

Fotografia 3 – Bananas da COOPAFARGA de Juquiá (SP) prontas para serem levadas às escolas da Grande São Paulo



Fonte: o autor (2017).

O desenvolvimento da agricultura brasileira resultou na aplicação de um modelo modernizante, de tipo produtivista, sobre uma estrutura anterior, tecnicamente atrasada, predatória dos recursos naturais e socialmente excludente.

Maria Nazareth Baudel Wanderley

Em *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*, Celina Souza (2006, p. 24) define que “não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública”. E que “definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para o *locus*, onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos”. E afirma que “apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes”, e que “indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores”.

Souza (2006, p. 36-37) assevera que, das diversas definições e modelos sobre políticas públicas, pode-se extrair e sintetizar seus elementos principais. Ou seja, a política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; a política pública

envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes. Depois, a política pública é abrangente e não se limita a leis e regras e ela é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados. Embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo e, por fim, envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

Desse modo, como já dissemos na introdução desta tese, ao tratarmos de políticas públicas no âmbito da Geografia, faz-se necessário reunir alguns elementos. De acordo com Peixoto (2016, p. 43-44), “no âmbito da Geografia, a produção social do espaço reverbera na constituição de um determinado território”, neste caso, “composto, fundamentalmente, por sujeitos sociais que têm uma ação intencional desde o seu processo de formação, em um dado contexto social, explicitando o papel crucial das relações de poder”.

Esta autora reforça ainda que,

[...] conseqüentemente, pautar as políticas públicas sob um viés geográfico para analisar a abordagem territorial do desenvolvimento rural consiste em ter como embasamento todas essas características próprias ao território e ressaltar outro elemento fundante que é decorrente do que foi salientado: *o conflito*. (PEIXOTO, 2016, p. 43-44)

Sem falar que a abordagem territorial “é central para a construção de uma sociedade mais justa, que possa construir sua autonomia e autogovernar, produzindo um *novo* território e *novas* territorialidades” (SAQUET; SPOSITO, 2009, p. 324).

Concordando com Fernandes (2008, p. 18), este autor ressalta que é imprescindível se “pensar o desenvolvimento territorial como uma totalidade, em que se desenvolvem todas as dimensões: política, social, cultural, ambiental e econômica”, portanto, “como um conjunto indissociável. Desenvolvimento e território são conceito multidimensionais”. Neste sentido, o território aqui pode ser entendido como “ator e depositário das políticas de desenvolvimento” (MONTENEGRO GÓMEZ, 2006, p. 41), isto porque é neste que se “revela as contradições e os impactos do processo de desenvolvimento” (PEIXOTO, 2016, p. 45).

O próprio PAA é uma política pública setorial (para agricultura familiar), mas com um enfoque significativo no território (solidário), tal qual defende a própria SENAES (BRASIL, 2012, p. 74):

[...] o território é entendido para além do simples espaço físico, mas também como um espaço socialmente construído, marcado por identidades (social,

cultural, ambiental e econômica), e como ambiente fértil para articulação entre a legítima demanda social e a oferta de bens e serviços públicos e para a integração das políticas governamentais.

Por outro lado, sem deixar de levar em conta que – primordialmente - o “verdadeiro desenvolvimento, aquele da melhora geral e equitativa e da redução das desigualdades, é impossível dentro da sociedade capitalista em que vivemos” (MONTENEGRO GÓMEZ, 2007, p. 53). Além disso, sob um distinto prisma da mesma discussão, Raffestin (1993, p. 27-28) diria que a homogeneidade “é percebida como uma condição favorável à sobrevivência do Estado, enquanto a heterogeneidade é tida como uma condição desfavorável”, o que pode ser aplicado à política pública. Isto porque “a estratégia do Estado visa a homogeneidade, e é este o motivo da adequação dos índices de diferenciação”.

Lindblom (2010, p. 175), por sua vez, prega que “a formulação de políticas é, na melhor das hipóteses, um processo muito árduo”, e reconhece que “nem os cientistas sociais ou os políticos ou mesmo os administradores públicos conhecem suficientemente o mundo social para evitar que se repitam erros na previsão de consequências das medidas tomadas”. Este autor considera sábio o formulador de políticas públicas que ao identificar que suas decisões políticas alcançaram apenas parte de seus objetivos, realiza uma “*sucessão* de mudanças incrementais”, visando de “evitar, de várias maneiras, erros sérios de consequências duradouras”.

No outro campo, o da intersetorialidade (integração entre setores), o qual identificamos em sua materialidade no PAA, Cunill Grau (2005, p. 1-2) diria que a intenção de atuar numa perspectiva intersetorial é a de buscar por soluções integrais, mas também de permitir que as diferenças entre os setores possam ser usadas produtivamente, com o intuito de resolver os problemas sociais.

Chegando à política da Agricultura Familiar, Ferreira e Bernardo-Rocha (2005, p. 443) dizem que “a agricultura familiar é uma das bases sobre a qual se construiu a prosperidade que marca as nações mais desenvolvidas”. Entretanto, reconhecem que, “no Brasil, as políticas públicas para o desenvolvimento da agricultura familiar são frágeis no que se refere aos aspectos relativos aos processos sociais no desenvolvimento e implementação de seus projetos”; e isso, sobretudo, quando os governantes “se atêm aos aspectos técnicos ou ambientais”.

Propõe-se aqui avaliar o impacto da política pública dirigida à agricultura familiar associativa de nome Programa de Aquisição de Alimento (PAA). Neste caso, buscando entender o desenho e execução da política nacional e a sua influência nos empreendimentos em geral, considerando, neste contexto, também, os sinais de contradições do capitalismo. Neste

capítulo, aborda-se o desenho e execução da política do PAA dirigida à agricultura familiar, que aparece como escala do seu impacto.

Mesmo que se tenha percorrido de forma incipiente o caminho traçado, identificar-se-á na política e na execução do PAA elementos que estão no *core* do *neodesenvolvimentismo*, cujo termo se refere, como tipo ideal, aos governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff, e, no nosso caso específico, do neodesenvolvimentismo no rural.

4.1 O desenho da política neodesenvolvimentista do PAA

Indo direto ao ponto, questiona-se se a política pública do PAA – em seu desenho de *víeis neodesenvolvimentista* e dirigida às iniciativas solidárias da agricultura familiar – enseja, neste caso, uma homogeneização, na perspectiva *raffestiniana*, ou se há diretrizes apontando para um atendimento diferenciado, como o que fora proposto em seu desenho? O PAA, ao proceder sucessivas mudanças incrementais ao longo de sua existência, alcançaria os objetivos pleiteados? E depois: a busca de soluções integrais, na intersetorialidade, funcionaria a contento ou pelo menos razoavelmente? Neste caso, seria mesmo caminhando que se faz o caminho?

O PAA é visto pelo MDA como uma ação do Governo Federal para colaborar com o enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil, e para, ao mesmo tempo, fortalecer a agricultura familiar. Para isso, o programa vem utilizando mecanismos de comercialização que favorecem a aquisição direta de produtos de agricultores familiares ou de suas organizações, estimulando, neste caso, os processos de agregação de valor à produção.

Sua base legal é o Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012, que regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o PAA, e o Capítulo III da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011. Segundo o MAPA (2016), este...

[...] marco jurídico que institui o PAA possibilitou maior presença do Estado no tocante ao incentivo dos processos de comercialização da produção dos agricultores familiares, bem como os trouxe segurança ao poder planejar suas atividades na perspectiva de maior previsibilidade, pois o programa ofertou-lhes a segurança de que seus produtos podem ser comercializados, gerando renda e minimizando possíveis desperdícios. (MAPA, 2016)

Assim, para o MDA, o PAA possui duas finalidades básicas: a de promover o acesso à alimentação e a de incentivar a agricultura familiar. Para o alcance desses dois objetivos, o “Programa compra alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, e os destina às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas

pela rede socioassistencial e pelos equipamentos públicos de alimentação e nutrição” (BRASIL, 2012, p. 3). O PAA também contribui para a constituição de estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares e para a formação de estoques pelas organizações da agricultura familiar. Além disso,

[...] o Programa promove o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais de alimentos; fortalece circuitos locais e regionais e também redes de comercialização; valoriza a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos; incentiva hábitos alimentares saudáveis e estimula o associativismo. (BRASIL, 2012, p. 3)

Para o alcance de todos os objetivos a que se propõe,

[...] o PAA é desenvolvido em cinco modalidades diferentes: Doação Simultânea, Compra Direta, Formação de Estoques, PAA Leite e Compra institucional. O orçamento do PAA é composto por recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). (BRASIL, 2012, p. 3)

Quanto ao público beneficiário, segundo o MDA, o PAA possui dois tipos principais: os fornecedores e os consumidores de alimentos. Os fornecedores são os agricultores familiares, assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais, que atendam aos requisitos previstos no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Os consumidores são os indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional e aqueles atendidos pela rede sócio-assistencial e equipamentos de alimentação e nutrição. Quanto à forma participação neste Programa, “os beneficiários fornecedores podem participar do PAA individualmente ou por meio de suas cooperativas ou outras organizações formalmente constituídas como pessoa jurídica de direito privado” (BRASIL, 2012, p. 5). Para participar do Programa individualmente,

[...] os beneficiários fornecedores devem possuir a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar PRONAF (DAP),⁷⁸ instrumento que qualifica a família como da agricultura familiar. Já as organizações de agricultores, para participarem do PAA, devem deter a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) Especial Pessoa Jurídica ou outros documentos definidos pelo Grupo Gestor do PAA (GPAA). (BRASIL, 2012, p. 5)

⁷⁸ A Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) é utilizada como instrumento de identificação do agricultor familiar para acessar políticas públicas, como o Pronaf. Para obtê-la, o agricultor familiar deve se dirigir a um órgão ou entidade credenciado pelo MDA. Disponível em: <www.servicos.gov.br>. Acesso em: 1 mar. 2016.

Para o MDA, o PAA é operacionalizado por estados, Distrito Federal e municípios, e, ainda, pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), uma empresa pública vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), e que é responsável por gerir as políticas agrícolas e de abastecimento. Neste caso:

Para execução do Programa, a CONAB firma Termo de Cooperação com o MDS e com o MDA. Entre os anos de 2003 e 2012, o PAA foi executado por estados, o Distrito Federal e municípios, por meio de convênios com o MDS. Para esta parceria com estados, municípios e consórcios públicos com a Lei nº 12.512/2011, regulamentada pelo Decreto nº 7.775/2012, abriu-se a possibilidade de execução do PAA mediante a celebração de Termo de Adesão, dispensada a celebração de convênio. Esse novo instrumento proporciona a ampliação do Programa, tem menos burocracia, além de possibilitar a realização do pagamento pela União, por intermédio do MDS, diretamente ao agricultor familiar, que o recebe por meio de um cartão bancário específico para o recebimento dos recursos do PAA. (BRASIL, 2012, p. 10)

Segundo o MDA, o Termo de Adesão tem caráter geral de pactuação, mas não trata de aporte de recursos, contendo informações básicas e contratuais como os compromissos de cada partícipe, e tendo uma vigência de cinco anos. Neste caso,

[...] foram previstos quatro modelos de adesão de acordo com as Unidades Executoras: a) União – estado ou Distrito Federal, b) União – Estado ou Distrito Federal com participação de entidade da administração indireta, c) União – Município ou Consórcio Público e d) União – Estado – Município ou Consórcio. (BRASIL, 2012, p. 10)

Por outro lado, a Pactuação de Valores e Metas será realizada, por modalidade, em Planos Operacionais Anuais, propostos pelo MDS e ratificados pelas Unidades Executoras, conforme os seguintes passos:⁷⁹ 1) estando o Termo de Adesão publicado, a Unidade Executora elabora proposta preliminar de participação (por meio do preenchimento da Ficha Preliminar de Levantamento da Demanda); 2) o MDS avalia a demanda do conjunto de executores, compatibilizando com a dotação orçamentária disponível, e publica uma portaria ministerial estabelecendo valores e propondo metas de execução; 3) a Unidade Executora distribui os recursos para execução por trimestre, com revisão dos montantes e metas pactuadas ao longo do ano (com 4 janelas), e redistribuindo a destinação dos recursos em virtude da execução. (BRASIL, 2012, p. 11)

⁷⁹ Trecho adaptado para este texto.

Para o MDA (BRASIL, 2012, p. 12),

[...] durante a etapa da Aquisição e Entrega de Alimentos serão utilizadas as estruturas públicas de recebimento de alimentos (Centrais de Recebimento e Distribuição, pontos volantes de coleta de alimentos ou estruturas congêneres) que serão entregues a um agente público designado pelo executor para tal.

E mais, “o teste será realizado no ato do recebimento de alimentos por meio de ‘Termo de Recebimento e Aceitabilidade’ e será admitido como comprovação da entrega e da qualidade dos produtos”.

Continuando:

A distribuição será realizada pela própria Unidade Executora do Programa, junto a entidades da rede socioassistencial, ou creches, hospitais, Restaurantes Populares, Bancos de Alimentos, Cozinhas Comunitárias, entre outros. O Pagamento aos Fornecedores será realizado diretamente pela União, por intermédio de instituição financeira oficial. O pagamento ao agricultor será feito a partir de informações inseridas no SISPAA, com autorização da SESAN/MDS. Cada agricultor familiar que fornece alimentos terá um cartão magnético e receberá o pagamento por meio dele. A União realizará, na forma de Apoio Financeiro aos Executores, repasses condicionados à execução das ações de implementação do Programa, com a finalidade de contribuir com as despesas de operacionalização das metas acordadas no Plano Operacional, sem prejuízo dos recursos que os executores também aplicarão para essa operacionalização. Para fazer jus ao apoio financeiro, a unidade Executora deverá atender a todos os requisitos de adesão ao Programa, além de cumprir outras exigências definidas pelo MDA em Portaria. (BRASIL, 2012, p. 12-13)

No tocante ao controle social do Programa, afirma este Ministério que “por sua intersectorialidade e abrangência, o PAA é um Programa que conta com ampla participação da sociedade civil”. Neste caso, “é instância de controle do PAA o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) nas esferas nacional, estadual e municipal (BRASIL, 2012, p. 13). E segue:

Na hipótese de inexistência desses, os Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável ou os Conselhos de Assistência Social poderão ser responsáveis pelo acompanhamento da execução do PAA. O PAA conta ainda com a participação social no Comitê composto por representantes governamentais e da sociedade civil, de caráter consultivo, que assessora o Grupo Gestor e acompanha a implementação do Programa. (BRASIL, 2012, p. 13)

A primeira modalidade de apresentação do PAA, como vimos, é a da Compra com Doação Simultânea. Sua finalidade é...

[...] o atendimento de demandas locais de suplementação alimentar, promovendo o direito humano à alimentação adequada. Esta Modalidade incentiva que a produção local da agricultura familiar atenda às necessidades de complementação alimentar das entidades da rede socioassistencial, dos equipamentos públicos de alimentação e nutrição (Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias e Bancos de Alimentos) e, em condições específicas definidas pelo Grupo Gestor do PAA, da rede pública e filantrópica de ensino. Quais alimentos podem ser adquiridos? Produtos alimentícios próprios para o consumo humano, incluindo alimentos perecíveis e característicos dos hábitos alimentares locais. Podem estar ‘in natura’ ou processados. Os alimentos devem ser de produção própria dos agricultores familiares e devem cumprir os requisitos de controle de qualidade dispostos nas normas vigentes”. (BRASIL, 2012, p. 14)

Como funciona esta modalidade?

[...] é executada apenas com recursos do MDS, que pode utilizar três tipos de instrumentos para sua implementação: parcerias estabelecidas por meio do Termo de Adesão, com estados, Distrito Federal, municípios ou consórcios públicos de municípios, e a formalização de Termo de Cooperação com a CONAB.

[Contudo,] quando a modalidade é executada por estados, e consórcios os agricultores podem vender, individualmente, até R\$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais) por unidade familiar/ano. Se fornecerem por meio de organizações, o limite passa a ser de até R\$ 4.800,00 (quatro mil e oitocentos reais) por unidade familiar/ano. Os agricultores entregam os alimentos em uma Central de Distribuição, onde são pesados e separados para serem doados. (BRASIL, 2012, p. 15)

Segundo o MDA,

[...] no âmbito dos Termos de Adesão, o pagamento é feito pela União, por intermédio do MDS, diretamente ao agricultor, por meio de um cartão bancário próprio para o recebimento dos recursos do PAA. No âmbito do Termo de Cooperação, os recursos financeiros para execução do PAA são repassados pelo MDS para a CONAB, que fica responsável pelo pagamento aos agricultores. (BRASIL, 2012, p. 15)

Para participar da *Compra com Doação Simultânea* pela CONAB, os agricultores familiares devem estar organizados em cooperativas ou associações. Para o MDA:

Essas organizações precisam encaminhar Proposta de Participação à CONAB. Aprovada a Proposta de Participação, a organização emite uma Cédula de Produto Rural (CPR-Doação) e passa a fornecer alimentos às entidades conforme definido na Proposta. Após a confirmação da entrega dos produtos, a CONAB disponibiliza os recursos pactuados na conta da organização, que realiza o pagamento aos agricultores até o limite de R\$ 4.800,00 (quatro mil e oitocentos reais) por unidade familiar/ano. Na execução pela CONAB, as

organizações de agricultores entregam os produtos diretamente nas entidades beneficiárias. (BRASIL, 2012, p. 16)

Segundo o MDA, a modalidade...

[...] Compra Direta, por sua vez, tem como finalidades a sustentação de preços de uma pauta específica de produtos definida pelo Grupo Gestor do PAA, a constituição de estoques públicos desses produtos e, por fim, o atendimento de demandas de programas de acesso à alimentação. (BRASIL, 2012, p. 16)

Neste caso, dentre os produtos adquiridos pela modalidade estão: arroz, feijão, milho, trigo, sorgo, farinha de mandioca, farinha de trigo, leite em pó integral, castanha de caju, castanha-do-brasil e outros que venham a ser definidos pelo Grupo Gestor do PAA (GGPAA). Os alimentos devem ser de produção própria dos agricultores familiares e devem cumprir os requisitos de controle de qualidade dispostos nas normas vigentes.

Para execução dessa modalidade os Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Desenvolvimento Agrário (MDA) repassam, por meio de Termos de Cooperação, recursos financeiros para a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), responsável pela operacionalização. (BRASIL, 2012, p. 16)

A modalidade *Compra Direta* permite a aquisição de produtos até o limite anual de R\$ 8.000 (oito mil reais) por unidade familiar, e é acessada individualmente. Quando o preço de mercado de algum dos produtos amparados pela modalidade está abaixo do seu preço de referência, a CONAB divulga amplamente na região afetada que instalará um Polo de Compra (Unidade Armazenadora própria ou credenciada, depósito ou outro local indicado pela CONAB), para onde os agricultores familiares interessados se deslocam de posse de seus produtos bem como da documentação exigida. (BRASIL, 2012, p. 16-18). A CONAB, então, analisa a documentação e providencia a classificação do produto. Se tudo estiver em conformidade com as exigências, emite nota fiscal de aquisição. Os produtos passam a compor os estoques públicos que são gerenciados pelo MAPA, em articulação com o MDA e o MDS. E,

[...] quando constituídos por alimentos adquiridos com recursos do MDS, os estoques devem ser prioritariamente doados, podendo ser vendidos somente em casos excepcionais, mediante autorização do Ministério. Esses alimentos têm sido utilizados especialmente para compor as cestas distribuídas a grupos populacionais específicos. (BRASIL, 2012, p. 16-18)

A modalidade *Apoio à Formação de Estoques* tem como finalidade oferecer apoio financeiro para a constituição de estoques de alimentos por organizações da agricultura familiar, visando agregação de valor à produção e sustentação de preços. Posteriormente, esses alimentos são destinados aos estoques públicos ou comercializados pela organização de agricultores para devolução dos recursos financeiros ao poder público. Neste caso, são produtos alimentícios da safra vigente, de produção própria dos agricultores familiares e que cumprem os requisitos de controle de qualidade dispostos nas normas vigentes. Para execução dessa modalidade, o MDS e o MDA repassam, por meio de Termos de Cooperação, recursos financeiros para a CONAB, responsável pela operacionalização. Ao identificar a possibilidade de formação de estoque de determinado produto, a organização de agricultores envia uma Proposta de Participação à CONAB. A Proposta deve conter a especificação do produto, sua quantidade, o preço proposto, o prazo necessário para a formação do estoque e os agricultores a serem beneficiados.

E da modalidade Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite (PAA Leite), qual é seu objetivo? Para o MDA, seria o de...

[...] contribuir com o aumento do consumo de leite pelas famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar e nutricional e também incentivar a produção leiteira dos agricultores familiares. A modalidade adquire leite de vaca e também de cabra, que deve ser de produção própria dos agricultores familiares e deve cumprir os requisitos de controle de qualidade dispostos nas normas vigentes. (BRASIL, 2012, p. 20-22)

Esta...

[...] é executada pelos estados do Nordeste e Minas Gerais (Região Norte). As Unidades Executoras contratam laticínios que serão responsáveis por receptionar, coletar, pasteurizar, embalar e transportar o leite para os pontos de distribuição, locais pré-definidos onde as famílias beneficiadas retiram sua cota diária de leite. (BRASIL, 2012, p. 20-22)

Neste caso, “o agricultor familiar fornecedor deve entregar sua produção diária de leite no laticínio contratado mais próximo da sua propriedade ou depositar o produto em tanques de resfriamento, de onde será coletado pelo laticínio em caminhões adequados para o transporte”. (BRASIL, 2012, p. 20-22)

Para participar do PAA Leite, o agricultor familiar deve seguir as seguintes exigências: possuir a DAP, produzir no máximo 150 litros de leite/dia e ter comprovante de vacinação dos seus animais. O produtor pode receber pela venda de seu produto até 4 mil reais por unidade familiar/semestre, diferente das demais modalidades nas quais o limite é anual. Caso este valor

não seja utilizado totalmente no semestre, não poderá ser compensado no semestre seguinte. O valor do litro de leite pago ao produtor é prefixado de acordo com metodologia definida pelo Grupo Gestor do PAA. (BRASIL, 2012, p. 20-22)

Sobre a modalidade *Compra Institucional*, o MDA afirma ter sido uma inovação do Decreto nº 7.775/2012. Sua finalidade é garantir que estados, Distrito Federal e municípios, além de órgãos federais também possam comprar alimentos da agricultura familiar, com seus próprios recursos financeiros, dispensando-se licitação, em vista do atendimento às demandas regulares de consumo de alimentos. Estes poderão ser abastecidos hospitais, quartéis, presídios, restaurantes universitários, refeitórios de creches e escolas filantrópicas, entre outros; poderão ser adquiridos produtos alimentícios próprios para o consumo humano, incluindo alimentos perecíveis e característicos dos hábitos alimentares locais; poderão estar *in natura* ou também processados. Os alimentos devem ser de produção própria dos agricultores familiares e devem cumprir os requisitos de controle de qualidade dispostos nas normas vigentes.

Em relação ao Grupo Gestor do PAA (GGPAA), formado por vários ministérios, os quais, conforme Decreto nº 6.447, de 7 de maio de 2008, são: Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério da Fazenda (MF), e Ministério da Educação (MEC). O grupo tem como objetivo principal orientar e acompanhar a execução do PAA, normatizando-o por meio de resoluções. O GGPAA é responsável por definir, no âmbito do PAA: a forma de funcionamento das modalidades do Programa; a metodologia para a definição dos preços de referência de aquisição de alimentos, considerando as diferenças regionais e a realidade da agricultura familiar; as condições de doação dos produtos adquiridos; as condições de formação de estoques públicos; os critérios de priorização dos beneficiários fornecedores e consumidores; as condições para a aquisição e doação das sementes, mudas e outros materiais propagativos de culturas alimentares; e outras medidas necessárias para a operacionalização do PAA. (BRASIL, 2012, p. 8)

Sobre os pontos fortes do desenho do PAA,⁸⁰ o coordenador nacional do Programa no MDA dirá que “a legislação anterior ao PAA, sobretudo a política de preços mínimos, afastava qualquer possibilidade de participação dos agricultores familiares e demais povos e comunidades tradicionais”. E que “até hoje os instrumentos legais da Política de Garantia de

⁸⁰ Neste capítulo, investiga-se o PAA utilizando a Análise SWOT, tomando por base as questões formuladas para as entrevistas. Como já explicado na introdução desta tese, trata-se de uma ferramenta utilizada para analisar o ambiente interno e externo de uma determinada empresa, programa, processo. Sendo usada especialmente para seu planejamento e gestão estratégicos.

Preços Mínimos (PGPM) impedem a entrada desse público que passou a ganhar visibilidade e conhecimento a partir de 2003” (Entrevista concedida em 15/06/2016). Ele elenca ainda como forte o...

[...] acesso dos agricultores familiares e populações mais vulneráveis às políticas públicas de incentivo à produção e comercialização. Antes de Lula isso não era possível. Tinham chances somente os mais bem qualificados e organizados em detrimento aos menos informados/qualificados. [...] Outro ponto forte é o portfólio variado de modalidades ajustadas às necessidades dos agricultores familiares e as situações. A modalidade compra direta, por exemplo, que atua na regulação dos preços de determinados produtos que sofrem problemas de queda de preços e tendem a depreciar a renda dos agricultores familiares. Tem-se, com ela, um mecanismo rápido de aquisição direta com utilização de preço de referência que na prática atua para a manutenção da renda do pequeno e afasta a possibilidade do intermediário. (Entrevista concedida em 15/06/2016)

Já das fraquezas, que são próprias de qualquer estrutura ou política, dirá que “ainda é necessário criar mecanismos para ampliar a participação de povos e comunidades tradicionais, além de assentados da reforma agrária, pois o acesso destes ainda é muito residual”. E prossegue dizendo que...

[...] outro ponto fraco refere-se ao tema dos preços e a necessidade de se estabelecer uma metodologia mais adequada à realidade local dos agricultores familiares. Esta tem sido uma reclamação recorrente das organizações e demais entidades de Ater. É preciso avançar neste aspecto, sobretudo, devido às diferenças em relação ao que estabelece a legislação do PNAE, em termos de precificação. (Entrevista concedida em 15/06/2016)

Das oportunidades proporcionadas no desenho do PAA, afirma que certamente se trata “da diversidade de instrumentos e modalidades de execução”. E que “apesar do desafio da abrangência ainda persistir, o PAA permite que agricultores familiares com pouca ou sem nenhuma experiência de acesso ao mercado possam obter ganhos e garantir a sobrevivência de milhares de famílias no campo”. (Entrevista concedida em 15/06/2016)

4.2 A execução da política neodesenvolvimentista do PAA

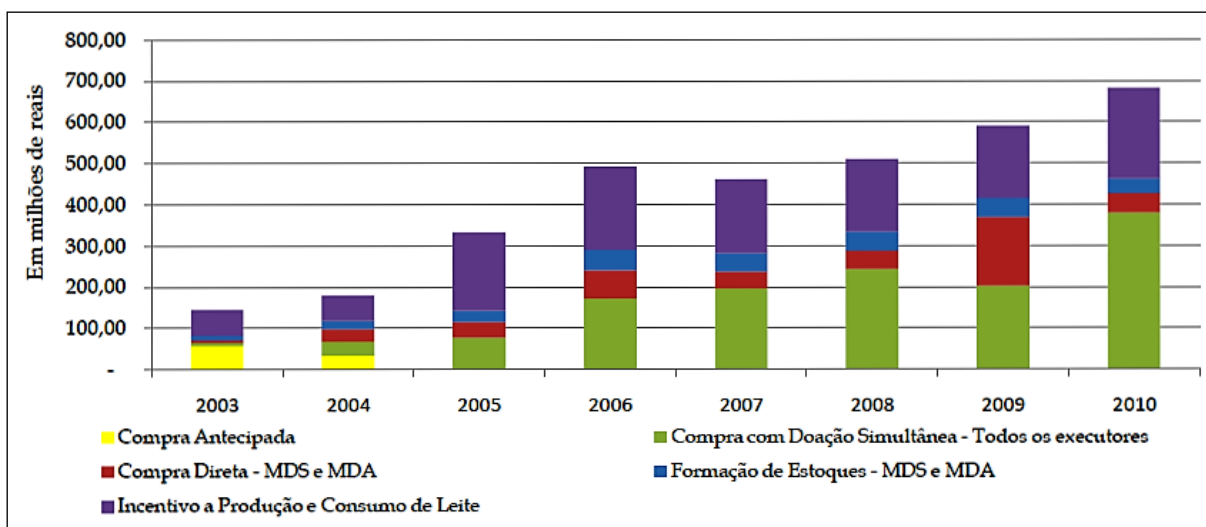
No documento *Balanço de Avaliação da Execução do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA 2003 a 2010*,⁸¹ elaborado pelo GGPAA e cujo período de avaliação é coincidente com o governo Lula da Silva, consta que “os dados apresentados demonstram que as diretrizes de públicos, finalidades e outras vêm sendo cumpridas, em boa medida” (BRASIL, 2010, p. 6). No entanto, na mesma publicação se reconhece que:

Há que se considerar que como algumas modalidades exigem a participação de organizações mais estruturadas capazes de manter a regularidade e o volume de abastecimento, sua execução se concentra na região sul, caso das modalidades Formação de Estoque e Compra Direta. Este grupo de Agricultura familiar mais estruturado, muitas vezes já tem acesso ao crédito PRONAF, com garantia de preços. Neste sentido, é salutar que a execução do PAA esteja cada vez mais focada no Agricultor Familiar menos estruturado, com maiores dificuldades na comercialização de sua produção. (BRASIL, 2010, p. 6)

Os números no balanço do Governo Lula da Silva apontam para investimentos de cerca de 3,39 bilhões de reais no Programa; visando beneficiar quase 150 mil agricultores familiares participantes; e mais de quinze milhões de pessoas atendidas, tendo sido comercializadas 3,1 milhões de toneladas. (BRASIL, 2010, p. 6)

A seguir uma síntese da execução financeira no período, considerando as modalidades:

Gráfico 2 – Evolução da execução financeira do PAA por modalidade (2003-2010)



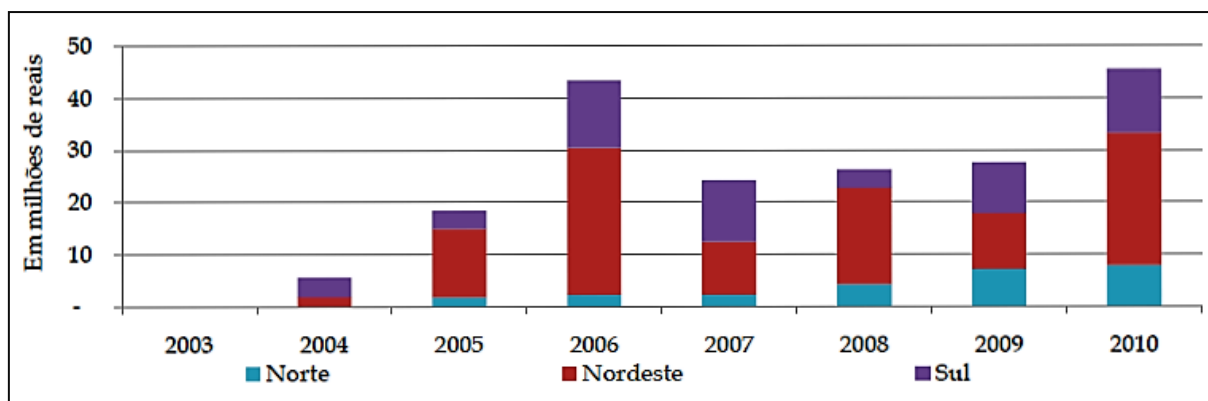
Fonte: Brasil (2010, p. 10).

⁸¹ Adaptado para este texto.

O Gráfico 2 possibilita visualizar a importância relativa de cada modalidade ao longo do período analisado. Além de um notório aumento geral dos indicadores, nota-se a importância crescente da modalidade Compra com Doação Simultânea e a relativa estabilização das demais, ressalvado – como diz o mesmo documento – “o acentuado papel conjuntural da Compra Direta que se ajusta ao mercado, oportunizando, de alguma forma, renda aos agricultores familiares beneficiários nos períodos críticos de preço” (BRASIL, 2010, p. 11).

Amiúde, pode-se dizer que, nos primeiros momentos de execução do PAA (em 2003), predominou a modalidade “PAA Leite”, executada em parceria com os estados da Região Nordeste e no semiárido de Minas Gerais. Depois, aparece a modalidade Compra Antecipada, que recebeu, segundo o GGPAA, significativo aporte de recursos. No segundo exercício (2004), logo se identifica “uma maior variabilidade da execução de diferentes modalidades”, como se destaca. Em relevo, ainda, a execução do PAA Leite e a Compra Antecipada. A Compra Direta obteve, no contexto, uma participação importante neste ano. Já em 2005, “mais da metade dos recursos foi direcionada para o PAA Leite”, sendo “A Compra com Doação Simultânea” a segunda modalidade em importância; vindo, a seguir, a “Compra Direta”. Adiante, em 2006, a modalidade PAA Leite predominou na alocação de recursos, seguida pela Compra com Doação Simultânea, repetindo o padrão de execução do ano anterior. (BRASIL, 2010, p. 11)

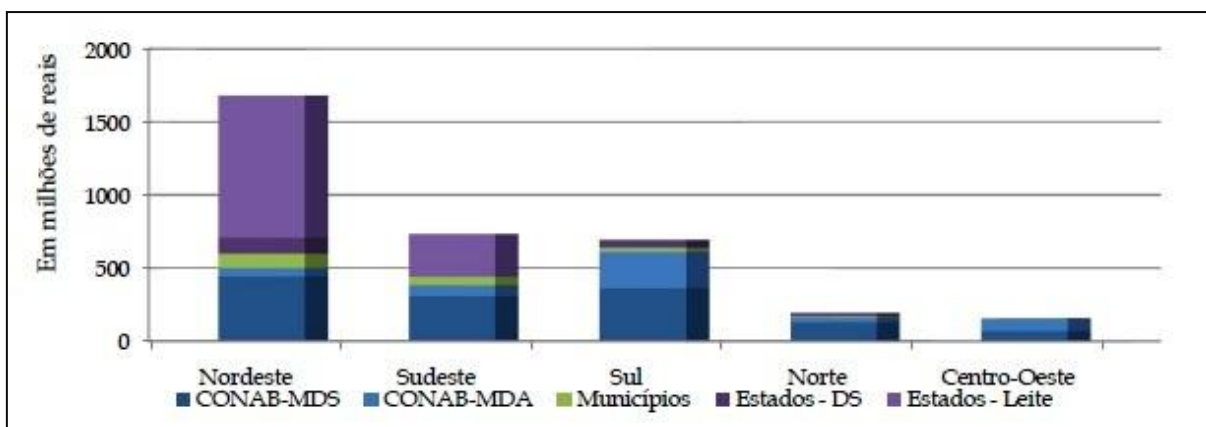
O Balanço cita ainda que, a partir desse exercício de 2006, o PAA passou a ser executado também com financiamento oriundo do MDA, por meio das modalidades: “Formação de Estoques” e “Compra Direta”. No ano de 2007, “pela primeira vez, a modalidade Compra com Doação Simultânea predomina sobre o PAA Leite”. Reforça que “alguns elementos observados no ano de 2007 se aprofundam em 2008, com o crescimento da importância da Compra com Doação Simultânea, seguida pelo PAA Leite”. Ainda em 2008, é “o ano em que a modalidade Compra com Doação Simultânea ganha predominância no PAA, alocando praticamente 50% dos recursos”. Em 2009, as modalidades Compra com Doação Simultânea e PAA Leite mantêm a liderança na utilização de recursos. Entretanto, o documento, lembra que a queda no preço dos alimentos fez aumentar a procura pela Compra Direta. Afirma que “se somados os recursos do MDA e MDS na Compra Direta, estes chegam muito próximos ao volume executado no PAA Leite”. Reconhece-se que, neste exercício, ocorreu um contingenciamento financeiro da ordem de R\$ 70 milhões que impactou fortemente na Compra com Doação Simultânea. Por fim, no ano de 2010 (o último de Lula da Silva), a modalidade Compra com Doação Simultânea passa a predominar, ultrapassando os 55% dos recursos do PAA. (BRASIL, 2010, p. 10)

Gráfico 3 – Evolução da execução do PAA nas regiões Norte, Nordeste e Sul (2003-2010)

Fonte: Brasil (2010, p. 17).

Numa análise em tripé regional, apresentada no Gráfico 3, o GGPAA assegura que “o volume de recursos aplicados permite constatar a prioridade para o atendimento da região do semiárido e dos Territórios da Cidadania”.⁸² Pontua-se que, em 2009, “verifica-se o crescimento da participação da Região Norte, como reflexo da determinação do MDS em expandir o PAA naquela região”, uma vez que se encontrou maior dificuldade em executar o PAA na modalidade Compra com Doação Simultânea por meio dos demais executores, via CONAB e municípios. Em seguida, admite que as oscilações constatadas, são “resultantes da celebração de convênios em diferentes bases com os estados”. Outra explicação para estas oscilações é a de que “a execução dos recursos repassados implica numa etapa inicial de planejamento, o que retarda a efetiva aplicação de recursos pela UF conveniada”. Resultado: “os convênios não se renovam anualmente, o que justifica as oscilações verificadas”. (BRASIL, 2010, p. 17)

⁸² Em 2008, o Governo Lula lançou o Programa Territórios da Cidadania. Este programa tem como objetivos promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. Disponível em: <www.territoriosdacidadania.gov.br>. Acesso em 16 ago. 2016.

Gráfico 4 – Execução geral do PAA por região e por executores (2003-2010)

Fonte: Brasil (2010, p.18).

Agora, analisando o quarto gráfico, no qual se apresenta a evolução da execução PAA Geral, considerando, neste caso, a “distribuição dos recursos nos territórios” – como enfatiza o mesmo documento –, tomando-se por base os recursos aplicados por região e executores ao longo dos dois governos de Lula da Silva, pode-se afirmar que a Região Nordeste se apresenta como a grande absorvedora dos recursos. O Balanço do GGPAa justifica que o destaque se dá por causa do PAA Leite e da Doação Simultânea. No caso desta última modalidade, trata-se de uma execução feita pela CONAB.

Gráfico 5 – Execução do PAA Geral por UF e modalidade (2003 a 2010)

Fonte: Brasil (2010, p. 18)

Em que pese o Nordeste liderar como região, percebe-se nitidamente no Gráfico 5 que a liderança na alocação de recursos por Minas Gerais é proeminente nos governos Lula da Silva. Segundo o GGPAa, esta proeminência “pode ser creditada ao elevado volume de recursos da modalidade PAA Leite”. Mas o Rio Grande do Sul “também ocupa posição de destaque em

virtude de seu elevado grau de organização e produção da agricultura familiar”. Enfatiza-se que “a participação destacada dos estados da Região Nordeste pode ser explicada pelo PAA Leite”. Depois, sem muito detalhamento, o documento aponta que “os estados das regiões Norte e Centro Oeste apresentam os menores volumes de recursos alocados”. (BRASIL, 2010, p. 18)

Ainda no mesmo documento-balanço foram apresentados estudos de avaliação e monitoramento externos do Programa, realizado de junho de 2009 a março de 2010, pela SESAN/FAO. Neste, são apontados os 10 principais problemas da operação do PAA,⁸³ quais sejam: (1) Planejamento: ausência de um método anual transparente, com a participação dos parceiros, capaz de programar a execução anual de todas as modalidades do PAA; (2) Comunicação: não existe um projeto de comunicação para o PAA, capaz de assegurar uma identidade para a população; (3) Regulamentação:⁸⁴ a lei de criação do PAA não foi alterada desde a sua criação e atualmente há uma grande necessidade de aprimoramento de sua gestão, o que impõe maior detalhamento da norma, e sugere a necessidade de elaboração de uma nova lei para definir regras para a sua execução; (4) Qualificação dos parceiros: os processos de qualificação dos parceiros têm sido tímidos e insuficientes para apoiar a gestão adequada de um programa bastante complexo, como o PAA; (5) Sistema de apoio à gestão: todos os parceiros se ressentem de um sistema informatizado nacional, capaz de dar suporte à gestão das diversas modalidades do PAA; (6) Articulação e complementaridade: ainda há “déficits” de articulação do PAA com outras políticas, programas e ações no âmbito local, notadamente com a Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) para os agricultores familiares; (7) Controle Social: os mecanismos de controle social sobre a execução do PAA são muito tênues e praticados de modo protocolar, não se aplicando a todas as suas modalidades; (8) Monitoramento e avaliação: não há uma metodologia de monitoramento sobre a execução do PAA; (9) Atrasos nos pagamentos: o mais recorrente problema apontado em relação à operação do PAA se refere ao atraso no pagamento dos agricultores familiares beneficiários. Este problema é especialmente importante nas modalidades Leite e Compra Direta Local da Agricultura Familiar (CDLAF), nas quais os recursos para as aquisições são repassados ao parceiro, para que este efetue o pagamento dos agricultores familiares. Desta forma, todas as ineficiências de seus sistemas de compras, empenho e pagamento são incorporadas à execução da modalidade, com graves consequências para a imagem do PAA; e por fim, (10) Entraves operacionais: além do atraso no pagamento aos agricultores familiares, maior e mais recorrente problema enfrentado pelo

⁸³ Trecho adaptado para este texto.

⁸⁴ O Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012, regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui este Programa e o Capítulo III da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011.

PAA em âmbito local, existem outros tantos problemas operacionais que requerem sistematização, estruturação e processamento, visando aprimorar sua execução. (BRASIL, 2010, p. 41)

Ainda no tocante à execução do Programa ao longo dos governos Lula da Silva, o balanço apresenta sinteticamente:⁸⁵ quanto aos beneficiários do PAA, a efetiva priorização dos agricultores mais pobres e a baixa inclusão no programa das populações específicas, por um lado, e a diversificação dos beneficiários com as doações, diminuindo a concentração da destinação dos alimentos adquiridos para as escolas, por outro, são aspectos que sugerem a adoção de critérios claros, de fácil assimilação pelos operadores, para melhor focalização do público atendido. Ainda que a sua execução ocorra em todo o território nacional, muitas vezes seu atendimento está concentrado em algumas localidades, com recursos volumosos atendendo um público restrito e não obrigatoriamente o mais carente. Neste caso, é importante destacar que ainda é possível avançar numa distribuição mais equilibrada dos recursos, evitando-se a concentração em determinadas localidades e priorizando o atendimento daquelas com maiores níveis de insegurança alimentar. O processo de doação de alimentos, incluindo a interlocução entre agricultores (e suas organizações) e entidades atendidas, a logística para distribuição, e os mecanismos de controle, podem ser aprimorados. Salvo em casos específicos, considera-se oportuno atender o beneficiário final por intermédio das redes de equipamentos de alimentação e nutrição e sócio assistencial, em detrimento ao atendimento individualizado, mediante a simples entrega de cestas. O programa deve avançar também no conhecimento das entidades que compõem essas redes, no sentido de atender de forma mais adequada suas demandas, levando em consideração aspectos relevantes para o melhor aproveitamento dos alimentos, tais como: o público atendido e suas necessidades especiais; sua capacidade de armazenamento e processamento dos alimentos doados; o nível de qualificação da sua mão de obra; a forma de manipulação e aproveitamento dos alimentos, dentre outros. (BRASIL, 2010, p. 59-60)

Como vimos, o Coordenador nacional do PAA, no MDA, apontava como pontos fortes do Programa, o acesso dos agricultores familiares e populações mais vulneráveis às políticas públicas de incentivo à produção e comercialização, bem como, ao portfólio variado de modalidades ajustadas às necessidades dos agricultores familiares e as situações. Entretanto, em relação às fragilidades na execução do Programa, diria tratar-se “principalmente do controle social, aquele sétimo problema de operação do PAA, uma vez que também deve ser aprimorado, uma vez que ele joga um papel chave e está previsto na legislação”. E mais, “os conselhos

⁸⁵ Trecho adaptado para este texto.

municipais de Segurança Alimentar e os de Desenvolvimento Rural precisam estar mais imbuídos da necessidade de auxiliarem o PAA e atuarem preventivamente” (Entrevista concedida em 15/06/2015).

Quando se fala de oportunidades na execução do PAA, este coordenador diz que “há sempre o debate quanto à possibilidade de gerar uma dependência da organização coletiva em relação ao PAA ou a outro programa do governo”. Todavia ele mesmo reconhece que...

[...] é tarefa do Estado promover formas de apoio aos pequenos produtores familiares - cerca de cinco milhões de agricultores em todo o Brasil atuam na agricultura familiar, todavia, somente 200 mil agricultores familiares acessam o PAA. Isto representa aproximadamente quatro a cinco por cento do total dos agricultores familiares. Evidentemente que a comercialização com mercados privados, tem ainda maior força, e isto é importante. (Entrevista concedida em 15/06/2016)

Já concernente às ameaças na execução do PAA, diz que:

(a) a comunicação que ainda é ineficiente, pois somente aproximadamente 5% dos cinco milhões de agricultores familiares acessam o PAA; (b) o caso da região amazônica: os executores do PAA estão nas capitais e o seu acesso a regiões da floresta são um entrave para o propósito de uma maior abrangência no país; de uma maior penetração e, conseqüentemente, de universalização do Programa; (c) os recorrentes cortes no orçamento do programa também são uma ameaça. Até 2012 tivemos um incremento positivo nos recursos disponibilizados ano após ano. Em 2012 o programa teve seu melhor desempenho e nos anos seguintes verificamos uma diminuição no orçamento até o período atual. As perspectivas não são boas tendo em vista a ruptura institucional que estamos vivenciando e o perfil das equipes que estão tomando posse à frente do extinto MDA e do MDS, maior gestor orçamentário do PAA. (Entrevista concedida em 15/06/2016)

Desse modo, queremos saber desse coordenador, o que seria na prática, para o MDA, indicadores de êxito na relação de uma associação ou cooperativa com o Programa. Disse que seria “relacionado à renda”. Ou seja, “a melhoria da renda da organização coletiva e conseqüentemente do agricultor”. E cita como exemplo as...

[..] organizações coletivas extrativistas de Castanha-do-Brasil, na região amazônica, que passaram a garantir a comercialização com preços mais justos, sem a presença exclusiva de atravessadores, muitas dessas organizações já atingiram excelência e patamar que as habilitam a acessarem mercados consumidores externos.

Perguntado se identificava elementos de “fracasso” no PAA, ele “não diria fracasso, que é uma palavra muito forte, diria deficiência”. E prossegue:

Penso que ela surge mais relacionada à gestão do negócio por parte das organizações da agricultura familiar. Os programas governamentais de Assistência técnica, historicamente, foram sempre voltados para a produção, esquecendo da comercialização. Daí a importância de iniciativas criadas aqui na Secretaria da Agricultura Familiar, em meados de 2009, com foco na qualificação da gestão interna dos empreendimentos da agricultura familiar, como exemplo temos a ação de “Ater Mais Gestão” sempre com uma preocupação nítida de qualificar estes empreendimentos para acesso aos diferentes mercados. (Entrevista concedida em 15/06/2016)

Tendo como base a constatação de que o PAA possui duas finalidades básicas, que são a de promover o acesso à alimentação e de incentivar a agricultura familiar, mas que também busca contribuir na constituição de estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares e na formação de estoques pelas organizações da agricultura familiar, interessa saber se, grosso modo, ele considera que esses objetivos foram alcançados até o momento. Nas suas palavras:

Considero que sim. No aspecto do acesso à alimentação os resultados alcançados foram fruto da estratégia iniciada com o projeto Fome Zero com as ações do PAA convergindo para esse nobre objetivo. No aspecto do fortalecimento da agricultura familiar também avaliamos que atingiu os objetivos a que se propôs ao incluir uma média de 125 mil agricultores familiares fornecedores a cada ano, adquirir quatro milhões de toneladas de alimentos desde 2003 e aplicar seis bilhões de reais em recursos financeiros desde sua criação. Também avalio que do ponto de vista da finalidade de criação de estoques públicos o desenho do programa permitiu, sobretudo, que a CONAB pudesse implementar iniciativas desse tipo utilizando várias das modalidades para a constituição de estoques públicos, com vistas ao atendimento interno e, inclusive, para ações de doação internacional de alimentos para países com crise alimentar e desabastecimento. De todo modo, é sempre importante frisar que a dinâmica do programa e do ambiente político-institucional pode trazer riscos que comprometam os avanços até aqui conquistados e gerem retrocessos ao PAA, atingindo diretamente seus beneficiários. Reforço que a questão orçamentária nesse sentido é crucial para a manutenção desses avanços e conquistas. (Entrevista concedida em 15/06/2016)

Sobre o funcionamento da articulação do MDA com as demais estruturas de governos que operam este Programa – multiministerial e intersetorial, via GGPA – ao longo dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, bem como sobre a maior eficiência deste formato, o coordenador diz que “do ponto de vista da gestão do programa a relação com os demais ministérios e órgãos membros do grupo gestor é extremamente dinâmica e produtiva”. E

ressalta que “a estrutura de governança em âmbito federal do Programa tem influenciado positivamente na qualificação e aperfeiçoamento das ações do PAA ao longo desses anos”. Posição esta também defendida por Cunill Grau (2005, p. 1-2) quando aponta como premissas a nova maneira de conceber a gestão e as políticas públicas, e a integração entre setores, que possibilitam a busca de soluções integrais e que permitem que as diferenças entre estes possam ser usadas produtivamente para resolver problemas sociais. Para ela:

Una premisa es que la integración entre sectores posibilita la búsqueda de soluciones integrales. Esta premisa Le asigna un fundamento expresamente político a la intersectorialidad y se traduce en la asunción de que todas las políticas públicas que persigan estrategias globales de desarrollo, tales como la modificación de la calidad de vida de la población, deben ser planificadas y ejecutadas intersectorialmente. Otra premisa que sustenta una parte del discurso sobre la intersectorialidad es que la integración entre sectores permite que las diferencias entre ellos puedan ser usadas productivamente para resolver problemas sociales. Esta premisa remite a un fundamento técnico de la intersectorialidad consistente con la idea de que crea mejores soluciones (que la sectorialidad) porque permite compartir los recursos que son propios de cada sector. (CUNILL GRAU, 2005, p. 1-2)

Neste sentido, a fala do gestor do PAA no MDA – então, referindo-se ao Programa nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff – aponta como importante a intersectorialidade, mas também a incrementabilidade. Para ele, “o PAA é criado no governo Lula e de alguma forma, aperfeiçoado no governo Dilma”. E mais:

Considero o PAA como um programa exitoso, do contrário, não seria observado pelo mundo todo. Vários países têm buscado conhecer a experiência brasileira. Isso é bom! O próprio desenho do PAA se inspira em experiências locais, particularmente por iniciativa do CONSEA. Sem dúvida o PAA tem mudado a realidade de centenas de municípios rurais ao envolver os agricultores familiares e as entidades da rede socioassistencial consumidoras desses alimentos. Tem gerado um círculo virtuoso em que todos ganham. Uma medida do sucesso do programa é a criação, cada vez mais visível, de legislações estaduais que copiam o desenho do PAA e ampliam os canais de aquisição de alimentos localmente. (Entrevista concedida em 15/06/2016)

Agora ouvindo o Superintendente-substituto de Suporte à Agricultura Familiar da CONAB Nacional, em Brasília, em relação aos pontos fortes no desenho e, acima de tudo, na execução do PAA, este elege o fato do Programa poder “levar aumento de renda ao produtor rural da agricultura familiar, diminuindo o êxodo do campo”; e, por outro lado, “na segurança alimentar, levar alimento para quem precisa, valorizando os produtos locais e diminuindo a

fome no seu próprio município. Essa é uma grande vantagem do PAA”. (Entrevista concedida em 28/06/2016)

No concernente às fragilidades do PAA, o superintendente dá um exemplo concreto: “a modalidade Doação Simultânea que a CONAB opera, em 90% [dos casos], aproximadamente, o recurso vem do MDS e a grande incerteza é se esse ano [2016] vai tê-lo ou não”. Pergunto a ele “se o recurso é suficiente para atender a demanda?”; e ele completa que “é uma questão política saber se vai operar ou não o Programa”. (Entrevista concedida em 28/06/2016)

Analisando as oportunidades que o PAA poderia alcançar, o agente da CONAB Nacional diz que, “no início do Programa em 2003, havia uma discussão se deveríamos operar com o produtor individual ou cooperativado. Nós aqui da CONAB optamos por escolher o agricultor organizado em cooperativa; fortalecer o cooperativismo”. E justifica:

[...] pensamos assim: se dermos uma estrutura individual e lá na frente por algum motivo o Programa se acaba, aí arrebentou a vida desse produtor, porque, ele sozinho ficou dependente do PAA. Ele volta para estaca zero.

E assegura que “no cooperativismo, nós o ensinamos a trabalhar juntos, a valorizar a cooperação e aí na frente vamos deixar uma herança em que o produtor associado vai buscar novos mercados”. E depois, que “são os municípios que tem toda uma estrutura de apoio, os conselhos. Desse modo, ‘roda’ o Programa”. (Entrevista concedida em 28/06/2016)

Já das ameaças, comenta que “são as coisas que envolvem o Programa na localidade: um alvará de vigilância sanitária; um certificado; uma DAP; um transporte, por exemplo”. E reconhece que “tem o agricultor estruturado internamente, organizado e não tem o devido apoio do governo [local]. Depois de alguns problemas na execução até 2013, em 2014 fizemos os ajustes com os parceiros” (Entrevista concedida em 28/06/2016). Delegar responsabilidade a estes parceiros foi uma das saídas encontradas para a CONAB.

Dos desafios encontrados pelo PAA, um ex-diretor de Política Agrícola e Informações da CONAB em Brasília, afirma em palestra num seminário nacional de segurança alimentar, que “é necessário haver um engajamento do município. Com a contundência lá do gestor municipal”. E dá um exemplo:

Vou gastar 6 mil reais por mês para ter uma Inspeção Municipal, no meu município’. Parece uma coisa incrível, o cara tem um PRONAF para produzir galinhas e ovos e não pode vender para o próprio município porque não tem Inspeção. Isso não tem o menor sentido. O município perde dinheiro com isso. Quando ele decide não gastar seis mil reais por mês e prefere comprar, pela

8.666/93,⁸⁶ os ovos de uma granja que tem lá seu processo industrial, é um contrassenso. (Palestra na Câmara dos Deputados em 16/06/2016)

Entretanto, diz também que “a legislação tem que dar um amparo para ele [o gestor municipal] fazer, claro. Dá parte dele, é bom para o estado ou município. Precisamos de circuito curto de alimentos, nós precisamos baratear essa logística”. E mais: “acima de tudo dizer que a proximidade entre a produção e o consumo é viável de ser feito. Porque então não é feito como gostaríamos? [...] por conta de vários elementos: a tradição, a história, o desejo do gestor, a decisão política de fazer. Essa é outra parte que precisamos evoluir muito”. (Palestra na Câmara dos Deputados em 16/06/2016)

Analisando o ambiente macro do PAA, esse ex-diretor fala da construção e importância do PAA, desde a sua implantação em 2003 até hoje (2016). Para ele:

É um processo de adesão, de convicção sobre isso, e, é claro, as associações, cooperativas, que começaram a perceber que para frente elas vão ter um papel essencial na segurança alimentar, no conjunto de entidades da sociedade civil, do poder público e, para trás os seus agricultores e agricultoras, indígenas, quilombolas. (Palestra na Câmara dos Deputados em 16/06/2016)

Depois, questiona “como se cria essa dimensão de duas pontes” que vão se encontrar por meio de uma política pública? E responde: “só com engajamento, com a adesão, com convencimento”. E ressalta: “não basta ter tudo isso se não tiver dinheiro”; asseverando ainda que “essa foi a grande decisão do Governo Federal: a de colocar no orçamento público, nossas políticas sociais. Assim foi o PAA, Minha Casa Minha Vida, o próprio PNAE e outras tantas”. (Palestra na Câmara dos Deputados em 16/06/2016).

Agora, ouvindo os agentes da CONAB nas Superintendências Regionais (Sureg's) dos estados do Maranhão, Goiás e São Paulo, e da Secretaria da Agricultura Familiar do Maranhão (SAF/MA), respectivamente,⁸⁷ acerca do desenho e da execução do Programa, especificamente no que se refere às suas forças (no seu ambiente interno), surgem defesas como: “o resgate da agricultura familiar, a fixação do homem no campo e a assistência às pessoas em insegurança alimentar”; e “um casamento quase perfeito: pobres assistindo pobres, por intermediação do governo e um suporte institucional”; ou ainda: “o PAA, diferentemente de outros programas, é inclusivo. [...] Sou suspeito para dizer isso, mas, não vejo programa melhor”; justificando-se: “porque antes os agricultores eram totalmente esquecidos, nunca eram lembrados. Faziam a

⁸⁶ A Lei nº 8.666/1993 regulamenta as licitações e contratos públicos.

⁸⁷ As entrevistas foram realizadas entre 02/06/2016 e 25/08/2016.

distinção de agronegócio. Porque para mim a agricultura familiar é agronegócio”;⁸⁸ e, depois, “o PAA exige que o beneficiário seja o produtor [...], paga-se, portanto, a quem realmente trabalha; preço não é critério de classificação. Isso dificulta a criação de cartéis ou ‘clubes’ e inibe corrupção e a propina”. E mais, ouve-se dizer do PAA que,

[...] os critérios de prioridades também são perfeitos: Primeiro, os produtores do local e depois os de maior proximidade. Além disso, define critérios por modelo de plantio (orgânico é preferencial seguido do convencional). Também define prioridades por tipo de produtor. Estando na mesma área geográfica, Indígenas, Quilombos, Atingidos por barragens e Assentados têm preferência sobre o agricultor Familiar comum. (Ex-gestor do PAA, em entrevista em 22/08/2016)

Para o agente da SUREG, há mais pontos positivos no Programa como o “estímulo à produção que garante oferta proporcional à demanda”. Isto porque “o recurso fica dentro do próprio município, criando um círculo virtuoso no circuito da economia local. Diminui o desemprego e evita o êxodo da área rural”. Afirma, ainda, que o programa “trouxe grandes condições e estrutura para fortalecer o lado da produção, como o cooperativismo, o associativismo, a assistência técnica e investimentos”; e que “do lado da assistência social, estruturas mais adequadas de cadastros de entidades e beneficiários, bancos de alimentos e diagnósticos mais precisos sobre a fome e a miséria”; o PAA “deu maior visibilidade, cidadania e poder aos movimentos sociais que participaram ativamente da construção e aprimoramento do Programa”; e, por fim, “criou o arcabouço legal para que outras políticas fossem criadas com a mesma linha ideológica. Por exemplo, o PNAE que passou a exigir este mesmo modelo para no mínimo 30% de seus recursos”. (Ex-gestor do PAA, entrevista concedida em 22/08/2016)

Por sua vez, a representante da Secretaria da Agricultura Familiar do Maranhão (SAF/MA) vai dizer que...

[...] o PAA chegou como uma porta de comercialização direta, pois compra da agricultura familiar com dispensa de licitação, onde esse agricultor consegue pegar seu produto, entregar e receber diretamente o valor que cabe. A gente entende que tem sido realmente algo dignificante para esse agricultor, porque ele sai daquele cenário em que, ou ele troca o excedente, ou passa para alguém num preço bem pequeno, ou para uma situação em que ele consegue pegar seu produto e entregar num preço predeterminado na frequência que lhe cabe. (Entrevista concedida em 28/07/2016)

⁸⁸ O entrevistado defende a ideia de que não se deveria separar a Agricultura Familiar do Agronegócio. Neste caso, formaria uma única categoria: Agronegócio.

Quanto às fragilidades (no seu ambiente interno), escutamos desses gestores governamentais um ponto em comum: “a assistência técnica”, tanto na produção, quanto na gestão do negócio em si. Nas palavras deles: “muitas vezes a Ater vai aonde não tem PAA e outras vezes não vai aonde tem o Programa. Os agricultores estão trabalhando hoje por conta e risco, por iniciativa própria” (Entrevista concedido em 31/07/2016). E “nosso estado tem um grande problema, um grande gargalo que está difícil de se tirar, que se chama, assistência técnica”. (Entrevista concedida em 25/08/2016)

Também apontam para o pouco envolvimento do gestor municipal, ao que perguntei: “em que aspecto?”; e um deles responde: “O programa exige vigilância para que se possa evitar ou mitigar fraudes de produção”. Ele sustenta ainda que “o nível educacional e cultural dos agricultores os torna presas fáceis de pessoas inescrupulosas que acabam por usar seus documentos para obter as cotas, sem que necessariamente tenha a produção”. E dá um exemplo de solução: “um agrônomo presente e com a responsabilidade de ajudar na produção e atestar relatórios de entregas, certamente elevaria o nível e passaria a prestar melhor assistência”. Sugere mais: “Também caberia ao município, sabendo que o projeto gerará renda local e fornecerá alimentos, simultaneamente, para a Assistência Social, viabilizar cursos de cooperativismo e associativismo”. E lamenta: “mesmo que o programa também imponha ao município que prepare local adequado para receber e distribuir esses alimentos (Centros de distribuição, Bancos de alimentos, etc.), pouco se vê em todos os sentidos”. (Ex-gestor do PAA, entrevista concedida em 22/08/2016)

Inicialmente, na fala da representante da SAF/MA, aparece como fraqueza do Programa no Maranhão, a operação do que ela chama de “PAA Municipal com assessoria do estado”. Sua explicação: “o município que recebe o Programa, precisa elaborar uma proposta, disponibilizar um espaço e ter uma equipe para fazer todo o trabalho de recebimento, doação, emissão de Termo de Recebimento e emissão de nota fiscal”. E salienta: “nesse momento, o que acontece? Muitas vezes o município não se interessa. Por quê? Esse recurso vai direto para conta do agricultor”. E justifica:

Ele [o gestor municipal]⁸⁹ não vê vantagem, pois não vai pegar naquele dinheiro. Embora a gente faça esse trabalho para que entenda que uma vez fazendo o dinheiro circular no município, ele está – quer queira ou não – beneficiando o município de uma maneira geral. Ainda há muita resistência quanto a isso. Então a gente se queixa, consegue provar que muitas vezes não conseguimos operacionalizar de forma dinâmica por falta de interesse do gestor municipal e, muitas vezes aquele técnico que ele disponibilizou para

⁸⁹ Grifo nosso.

estar no PAA é o pior técnico. É aquele conchavo político, que alguém indicou, sem qualificação nenhuma. A gente tem muito trabalho, porque treinamos essa pessoa e ele não responde. (Entrevista concedida em 28/07/2016)

Segundo esta gestora do Maranhão:

Muitas vezes, depois que treina, tem uma briga e demite e vem outro e a gente tem que treinar de novo. Uma situação preocupante, tanto que agora em 2016, o MDS lançou uma proposta para o estado executar [o Programa] por conta dessa dificuldade do município de não se colocar.

E relata:

‘Ah, tem um programa de aquisição de alimentos, tantos milhões’. Ele [o gestor municipal] quer, mas na hora que chega dele pegar e executar, ele não faz. Não quer ter o trabalho. Hoje, temos uma proposta de 3,25 milhões de reais para fazer esse teste, para ver se conseguimos executar de forma mais dinâmica.

Reconhece ainda que:

Não temos braços para irmos a todos os municípios, por isso precisamos contar com a boa vontade dos municípios, porém, a gente praticamente vai poder indicar. Dizer, aquele município tem se colocado como interessado, então eu vou... quando saem as portarias, não fica claro como o MDS seleciona. Digamos, 100 municípios se disponibilizaram a receber o recurso. Ele faz [o MDS] o cálculo lá considerando o IDH, considerando o número de pessoas no CAD Único. Mas não se faz uma leitura de como se dá essa relação com aquele gestor. Se a gente vê que aquele município X, não tem interesse em executar, aí a gente vai lá e executa sozinho. Mas aqueles outros que tem interesse, eu coloco nas mãos do gestor. Já tem tido essa leitura e feito essa experiência. A gente espera que dê certo. Sendo assim, as novas portarias de publicação, virão para o estado, para fazer essa gestão. Uma outra dificuldade do estado [do Maranhão] é que não dispomos de muitos municípios com serviço de Inspeção Municipal – não digo nem tanto isso – mas, equipamentos qualificados para beneficiamento dos produtos. (Entrevista concedida em 28/07/2016)

Neste caso, a agente da SAF/MA dá um exemplo:

[...] para comercializar carne, de forma geral, precisamos de um abatedouro credenciado pela vigilância sanitária do município ou pela Agência Estadual de Defesa Agropecuária do Maranhão (AGED/MA), com o Serviço de Inspeção Estadual (SIE) e de alguns produtos que são selados ou registrados pelo MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento) como polpa de frutas. (Entrevista concedida em 28/07/2016)

Depois, admite

Então a gente tem pouquíssimos equipamentos no Maranhão com essa característica. Temos trabalhado as cadeias produtivas para tratar disso. Equipamentos como de matadouros de grandes animais, de aves, entrepostos para beneficiamento de peixes, são pouquíssimos. (Entrevista concedida em 28/07/2016)

Por fim, diz;

[...] hoje, nas propostas do PAA, temos conseguido comercializar um bom volume, porém sem muitos produtos de origem animal. A gente já está pecando quanto ao fornecimento de proteínas para as famílias vulneráveis. (Entrevista concedida em 28/07/2016)

Na empreitada, perguntamos aos agentes governamentais nos estados do Maranhão, Goiás e São Paulo, quais seriam as oportunidades (no ambiente externo) que o Programa poderia trazer? Respectivamente, eis as respostas: “para os produtores, a oportunidade de se sentir cidadão, de ter força. Tivemos alguns casos de associações que passaram a questionar o prefeito, a ter autonomia”. (Entrevista, 31/07/2016). E também: “tendo dinheiro, tem oportunidade. Sempre defendemos que a dotação para o PAA tinha que ser exclusiva”. (Entrevista concedida em 25/08/2016) E depois: “O PAA trouxe na sua esteira outras políticas como PNAE, PPAIS,⁹⁰ Compras Institucionais, etc.” (Entrevista concedida em 22/08/2016).

Das oportunidades, a coordenadora da Secretaria da Agricultura Familiar do Maranhão (SAF/MA) fala em “motivação do agricultor”. E dá um exemplo:

Aqui num município da ilha [de São Luís], Paço do Lumiar, mesmo dentro de uma ilha, é bastante agrário. Foi executado no município 2 milhões de reais nesses últimos dois anos, com duzentos agricultores. A gente vai na comunidade e vê de fato a mudança. O agricultor diz ‘tá vendo aquele telhado da minha casa? Eu fiz com o dinheiro do PAA’. Eles conseguem entender que não é um favor, ninguém está dando nada para ele. Ele está simplesmente vendendo o produto para que o governo doe a quem está precisando. (Entrevista concedida em 28/07/2016)

⁹⁰ O Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social (PPAIS) é uma ação do Governo do Estado de São Paulo que visa estimular a produção e garantir a comercialização dos produtos da agricultura familiar. O Programa faz com que o Estado se torne o principal comprador dos produtos da agricultura familiar, permitindo a melhora da qualidade de vida dos que trabalham no campo. Disponível em: <<http://www.cati.sp.gov.br/ppais>>. Acesso em 5 set. 2016.

Ainda falando sobre oportunidades, a coordenadora da SAF/MA sustenta que “essa dignificação do agricultor é algo marcante. Nas reuniões, nos seus testemunhos eles dizem ‘há, não preciso da assinatura de ninguém, eu mesmo pego meu cartãozinho e pego meu dinheiro’”. (Entrevista concedida em 28/07/2016)

No tocante às ameaças (também no ambiente externo), ouvimos dos três servidores da CONAB, unanimemente, a questão da diminuição ou falta de recursos para “rodar o Programa” em tempos de cortes federais. Nas palavras deles: “[gostaríamos] que não houvesse um retrocesso no orçamento do PAA, pois no momento em que você diminui o recurso, você quebra a espinha dorsal dos agricultores. Eles não estão ainda preparados para andar sozinhos”. (Entrevista concedida em 31/07/2016). E ressaltam ainda “a falta de dinheiro. Isto já está caracterizado”. Um deles esbraveja:

Como é que você ameaça um Programa que chega recurso para o agricultor familiar, que gera dinheiro na economia do município? Que alimenta quem não tinha alimento? Qual o louco que poderia fazer isso? Apesar do poder público municipal ganhar mais com isso, ele é o que recebe tudo, o município não apoia, mas o cara está lá [o gestor permanece]. (Entrevista concedida em 25/08/2016)

Outro reconhece que “a principal [ameaça] é política. Políticas públicas dependem de visão e compromisso dos governantes. Se o poder central não tiver a noção ou não entender a importância do PAA, ele não fará os investimentos necessários e o Programa pode morrer por inanição”. (Entrevista concedida em 22/08/2016)

Ainda sobre ameaças ao PAA, a representante da SAF/MA diz que “algo bastante negativo e que pode colocar em cheque a continuidade – que de alguma forma conseguimos sanar – [é o fato de que] alguns municípios indicavam os agricultores baseados em acordos políticos”. E exemplifica: “Então, a comunidade X votou em mim, então eu indico. Aquela comunidade Y não votou, eu não vou colocá-la. O que aconteceu? No decorrer do processo ele não conseguia executar”. E prossegue: “porque a gente ao monitorar, não deixava [o gestor municipal] pegar de atravessador. Os Conselhos foram bastante eficazes nisso e ele via que não tinha como comprar produto, porque quem se cadastrou não tinha, porque foi baseado em acordos políticos”. E ainda, “isso complica muito, porque onde não consigo ver [a SAF/MA], não consigo perceber se está acontecendo os ‘atravessadores familiares’”. E prossegue:

[...] nos encontros nacionais, se percebe que não é só um problema do Maranhão. Em todo o Brasil tem acontecido isso. O agricultor ver aquela situação, diz ‘ah eu não vou ter minha safra esse ano e não vou deixar de

receber esse dinheiro’. O que é terrível, porque a corrupção está em todo lugar, independentemente de ter muito ou ter pouco. Nos municípios, a corrupção está tão entranhada que até o próprio agricultor me fala: ‘se eu não tiver o frango esse ano, eu vou no “Carro do Frango” e compro e passo, porque consigo um preço melhor’. A gente diz para ele que não é bem assim. A coisa está tão normal. A gente entende que não é a maioria. Não podemos dizer que não acontece porque não temos como monitorar tudo. Onde a gente observou, já sanamos, pedindo, inclusive, que alguns agricultores fossem trocados. Mas existe esse problema sim”. (Entrevista concedida a este autor em 28/07/2016)

Sobre os mesmos assuntos, ouvimos os dirigentes das entidades representativas dos trabalhadores da agricultura familiar nos três estados selecionados, mas também, alguns em nível nacional. Quais sejam: Federação dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras Familiares no Estado do Maranhão (FETAEMA); da Central de Cooperativas da Agricultura Familiar de Goiás (CECAF/GO); Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar de Goiás (FETRAF/GO); Federação da Agricultura Familiar do Estado de São Paulo (FAF/SP) e da União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES). Nesta parte da análise, abre-se maior espaço de fala, por considerarmos que estas organizações – ao lado das cooperativas e associações e do próprio agricultor familiar individual – são os atores principais do processo.⁹¹ Isto porque estão em posição de escala de impacto da política.

Sobre os pontos fortes do Programa, o representante da Federação dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras Familiares no Estado do Maranhão (FETAEMA) diz:

[...] o PAA como um todo, é um Programa que veio ao encontro dos agricultores familiares no Maranhão e acredito, no Brasil. Ele consegue acessar os agricultores no mercado. É um mercado garantido, ainda mais em estados pobres em que os agricultores precisam mais de apoio. (Entrevista concedida em 01/08/2016)

Para a Central de Cooperativas da Agricultura familiar de Goiás (CECAF/GO) “o PAA é o melhor programa de inclusão de agricultores familiares em relação à produção”. O seu representante acredita ser “o melhor mercado para que se possa escoar a produção”. E afirma:

O PAA dá liberdade para o agricultor plantar; ele programa sua produção para depois entregar sua produção sem problema algum. Outro ponto positivo: se houver algum problema durante a colheita e tiver uma data marcada para entregar o produto, ele está tranquilo, porque pode prorrogar. Essa flexibilidade que o Programa dá para o agricultor é muito importante. Mais: o

⁹¹ Mesmo reconhecendo a importância dos beneficiários consumidores no processo de execução do PAA, suas falas não serão aqui objeto direto da análise.

agricultor individual também vende para o PAA, mas, nós enquanto Central, consideramos que o importante é vender em grupo. Um grupo de agricultores agregados para vender ao Programa é mais interessante. Depois, aqui em Goiás foi um avanço, construímos uma parceria CECAF/GO, CONAB, Senac, através de Programa Mesa Brasil.⁹² Fizemos um arranjo perfeito. (Entrevista concedida em 12/07/2016)

Por sua vez, o presidente da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar de Goiás (FETRAF/GO) diz que o PAA...

[...] é de dupla face. Primeiro porque garante ao agricultor familiar a venda de seu produto. Isso é fundamental. Depois, ele [o Programa] poder fazer a doação às comunidades locais que precisam. Porque ela não é exportada, ela fica no local. E por fim, “uma terceira, é poder homenagear o agricultor por ter a honra de vender. O governo dá um tratamento especial para o agricultor familiar. Ajuda a pensar uma renda no coletivo. (Entrevista concedida em 13/07/2016)

Ouvindo o secretário de organização e política sindical da Federação da Agricultura Familiar do Estado de São Paulo (FAF/SP), este dirá que o “Programa dá uma noção muito boa de organização para os agricultores. O preparo, a programação do plantio, para pegar a época correta”. E ainda que “todos os fundamentos do PAA são de vital importância para o agricultor. Um segundo ponto forte é a garantia de colocação do produto. Então ele sabe que vai organizar a produção e que vai plantar, que vai colher com a segurança de colocar todos os produtos”. E depois, reforça que “a garantia é um dos pilares mais importantes do PAA, no meu ponto de vista”. (Entrevista concedida em 13/09/2016)

Para a União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES), nas palavras de sua Assessora Institucional: “O PAA é hoje o principal programa que as nossas cooperativas acessam. Principal mercado da grande maioria das cooperativas que são filiadas à nossa entidade” (Entrevista concedida em 02/06/2016).

Ouvindo também o presidente dessa entidade, ele traz um exemplo:

[...] a compra direta das próprias cooperativas e produtores da agricultura familiar. Esse recurso fica lá na região, lá no município, lá no interior, fazendo o desenvolvimento local. Coisas que as compras feitas anteriormente [antes de Lula da Silva e Dilma Rousseff], o dinheiro ia embora. Não ficava no município. Com o PAA conseguimos reverter isso. (Entrevista concedida em 22/11/2016)

⁹² O Programa Mesa Brasil SESC é um programa de Segurança Alimentar e Nutricional do Serviço Social do Comércio (SESC). Disponível em: <<http://www.sesc.com.br/mesabrasil>>. Acesso em: 31 out. 2016.

No que concerne às fragilidades do PAA, em entrevista concedida em primeiro de agosto de 2016, o representante da Federação dos Trabalhadores Rurais Familiares no Estado do Maranhão (FETAEMA) afirma que: “Talvez a forma de mensurar um acompanhamento mais efetivo por parte do próprio governo. Mensurar também uma forma de inviabilizar qualquer tipo de falcaturia que as pessoas possam querer utilizar”; e justifica:

é o controle, mas não digo um controle social, porque dá a entender que está se passando uma responsabilidade de um acompanhamento mais efetivo para a sociedade civil, que não tem os meios e nem todas as informações necessárias de como aquele projeto está sendo dado, de como ele está sendo executado. (Entrevista concedida em 01/08/2016)

E, por fim, acrescenta:

Uma outra fragilidade é aquela parte em que não temos como comprovar que nossos alimentos são agroecológicos. Vai exigir um selo, vai exigir uma outra coisa e não temos ainda instalado o Serviço e Inspeção Municipal (SIM). Como não temos ainda funcionando o SIM e o Serviço de Inspeção Estadual (SIE) de uma forma mais efetiva, sofremos algumas perdas. Se tivéssemos eles, nós poderíamos vender os produtos por um preço maior. (Entrevista concedida em 01/08/2016)

Por sua vez a Central de Cooperativas da Agricultura familiar de Goiás (CECAF/GO) dirá que há “um ponto fraco: o GGPA, é um grupo de pessoas que irá discutir as ações, as leis, as regras, os critérios para execução do PAA como um todo” (Entrevista concedida em 12/07/2016). E lamentará:

Pena que grande parte das pessoas que compõe esse grupo gestor – e isto é uma crítica construtiva – é de pessoas que não tem a vivência do campo. Não sabem a dificuldade que é para o agricultor plantar; obedecer ao calendário agrícola; depender da ajuda de seu município para plantar e escoar sua produção. [...] Outro ponto fraco: esse agricultor uma vez com o projeto pronto, ele precisa – no caso do recurso que hoje é de 8 mil reais – esse valor é bruto, não é líquido. No final das contas ele tem a taxa de administração da cooperativa para pagar, ele tem o transporte do produto, ele tem a embalagem, tem a classificação, uma série de coisas que estão contidas. De 8 mil, em algumas situações – dependendo da distância – sobra 6,5 mil reais. Ficam no meio do caminho 1,5 mil reais. Não estou nem colocando o custo de produção. Precisa ser repensado. (Entrevista concedida em 12/07/2016)

Desse ponto, a Central de Goiás (CECAF/GO) diz ainda que “existe uma tabela de preço da CONAB. Essa tabela não é para normatizar o preço, ela é para regula-lo”. E explica: “Ou seja, naquele preço que o agricultor vende, hipoteticamente, esse valor que está descrito daquele

produto, seria para poder bancar o custo de produção. [...] O que ele conseguisse vender a partir daí (o da tabela) seria lucro para o agricultor”. Segue afirmando: “só que essa tabela, de acordo com as Superintendências Regionais da CONAB – e isto não é um problema só de Goiás – pode prejudicar”. E dá um exemplo:

O chuchu que – vamos dizer – esteja na tabela da CONAB valendo R\$ 1,50/Kg, mas no mercado esteja em R\$ 3,00/kg, precisávamos chegar a pelo menos R\$ 2,00/Kg. Não precisava dos R\$ 3,00 porque esse valor é o de mercado, pois ele é sazonal. Existe uma distância muito grande. Você não consegue levar esses dados – e falo enquanto Central, como representante das cooperativas e tem situações em que não tem uma Central para poder brigar. Um problema nacional. (Entrevista concedida em 12/07/2016)

Por último, o representante desta entidade de Goiás aponta para uma solução possível: “precisamos indexar o preço. Você precisa levar uma planilha de custo, precisa justificar porque você quer aquele preço. Existe uma dificuldade de o pessoal das SUREGs, ir até mercado para coletar preços”. E reforça que “o normal seria assim, e já é uma sugestão: nós, enquanto Central apresentaríamos nossos custos e aí a CONAB mandaria seus técnicos aos mercados, sacolões, etc. e chegaríamos a um preço mais justo”. Para concluir, aponta um “outro gargalo”, como preferiu chamar: “sem jogar pedras – é que em onze anos do PAA, pela primeira vez, faltam recursos”. (Entrevista concedida em 12/07/2016)

Ainda sobre as fraquezas do Programa, o presidente da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar de Goiás (FETRAF/GO) diz que, “primeiro, para vender tem que fazer um projeto que não garante que vai sair o recurso. De certa forma traz uma insegurança para o agricultor, pois não se tem 100% [de certeza] de que ele vai ser aprovado”. E mais: “outro ponto fraco é que o projeto deveria ser casado com outras instituições estaduais de assistência técnica”. E explica:

As vezes a família até tem a vontade, tem a força de trabalho, tem a terra mas não tem a assistência técnica e aí dificulta pra nós. Precisava ter então o casamento do âmbito federal com o estadual e municipal. Porque você garantiria o transporte do produto, a assistência técnica. Outro ponto é de não garantir todos os produtos. Tem itens que o PAA não compra. Assim, limita-se a algumas produções. (Entrevista concedida em 13/07/2016)

Para a Federação Paulista dos Trabalhadores na Agricultura Familiar, “nas primeiras edições do Programa, as cooperativas se organizavam e se cadastravam, mandavam para a

CONAB e ela aprovava. Existia uma interação direta com as entidades.⁹³ E prossegue explicando:

Cada entidade retirava o produto num ponto pré-estabelecido. Depois de algumas edições, isso mudou. Passou a ser feito por intermédio da Assistência Social da Prefeitura. O que aconteceu: as organizações dos agricultores perderam o contato direto com público alvo, o público direto do Programa, os que recebiam o produto. Esse distanciamento foi negativo. Tanto para os agricultores como para suas organizações [cooperativas]. Acabou que algumas prefeituras – mas, nem todas – passaram a fazer política em cima da doação de alimentos. Como passava pela assistência Social – como ainda hoje passa – as cooperativas dos agricultores perdem a gestão principal disso: a chegada do alimento na ponta: as pessoas carentes, as entidades que estão credenciadas. (Entrevista concedida em 13/09/2016)

Ainda para essa Federação de São Paulo, há “a questão do valor por família. Se você levar este ano [2016] que é de 8,5 mil reais/família/ano, e, se for dividir esse valor por doze meses e depois por semana, é muito insignificante, muito baixo”. E compara: “se você pegar o recurso do PAA, frente ao que é destinado ao agronegócio, aí então vai ver que é muito pouco. Assim esse teto teria que aumentar em várias vezes”. Por fim, fala que “outro fator importante, que é determinante: é que as cooperativas que atuam com o Programa, pudessem contar com a assistência técnica”. E justifica: “porque a cooperativa tem todos os encargos e retém 20% (por cento) na manutenção do projeto. É justíssimo para os encargos. Você não tem condição de bancar um técnico, um agrônomo que possa dar uma assistência técnica direcionada”. (Entrevista concedida em 13/09/2016)

Já segundo a Assessora Institucional da União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES):

Em 2015 o MDS cortou 30% do recurso que repassava pra CONAB para a sua execução [do PAA]. [...] o recurso acabou ainda em agosto daquele ano e o drama é que depois não teve mais dinheiro. [...] há uma dependência muito grande do mercado institucional do PAA. Isso é ruim, porque agora, a situação de não ter o recurso e ter o produto. Muitas vezes a cooperativa está num município pequeno que não absorve aquela produção toda. O PAA ainda é essencial. Acho que nunca vai deixar de ser pela facilidade de permitir o giro da produção e comercialização dentro do município. [...] agora, na medida que a cooperativa vai crescendo, ela vai conseguindo acessar outros mercados. [...] O PNAE não consegue absorver toda produção. (Entrevista concedida em 02/06/2016)

⁹³ O entrevistado se refere às entidades beneficiárias consumidoras.

Por sua vez, o presidente desta entidade nacional, aponta dois pontos de fragilidades do PAA. Quais sejam: primeiro, a compra individual. A qual para ele “não prepara as pessoas, pois ela vai deixando cada vez mais o produtor isolado, sem pensar no outro”. Neste caso, “é fraco porque passaram a fazer a compra por CPF”. Outro ponto de fraqueza apontado por ele:

Quando foi criado o PAA, nossa agricultura familiar não estava preparada para vender. Nós não estávamos com uma tradição de venda de muitos dos nossos produtos. Alguns deles, não tinham a produção. Tivemos que preparar a produção. Por isso o ideal é que fosse um programa que durasse por muitos anos, pois facilitaria aos agricultores se preparar para comercializar. Criou-se um programa sem ter o produto para oferecer. (Entrevista concedida em 22/11/2016)

Perguntados, então, sobre as “oportunidades” que viam para o Programa, poucos dos gestores das entidades conseguiram responder diretamente – apesar de ser possível se captar em respostas a outras perguntas essas “oportunidades”, sobretudo, quando inquiridos sobre os pontos positivos e o que esperam do PAA.

Segundo representante da Federação da Agricultura Familiar do Estado de São Paulo (FAF/SP), “externamente, o Programa mostra às entidades, aos consumidores, mesmo o consumidor varejista, quanto ao consumidor maior, que os agricultores têm capacidade de organização e de produção”. E justifica que...

[...] este é um fator bastante importante, pois quando você revela no final do Programa, os números, de quanto foi entregue, e que destaca a qualidade dos produtos, isso melhora a imagem do agricultor. Sempre tem um certo preconceito de que a agricultura familiar, conseguiria produzir minimamente somente para sua subsistência. E nós sabemos que isso já foi superado há muito tempo. A visibilidade, a essa capacidade de organização e produção, ela é muito importante. Quando você revela o que foi entregue no decorrer de um ano, as entidades, as empresas, as redes de supermercado, dizem ‘nossa, mas tudo isso? Por isso é importante. (Entrevista concedida em 13/09/2016)

O presidente da UNICAFES, defende que “a grande oportunidade é ter um produto de qualidade na alimentação, já que ele sai da origem, pois tenho certeza que a agricultura familiar produz um produto de melhor qualidade”. Diz que outra oportunidade “é continuar a fazer o desenvolvimento. O Brasil rural precisa se desenvolver”. (Entrevista concedida em 22/11/2016)

Já sobre as ameaças que o Programa poderia sofrer, a Federação dos Trabalhadores Rurais Familiares no Estado do Maranhão (FETAEMA) reclama que “estão tentando dar um rigor muito grande da lei aos agricultores familiares. Tanto pelo GGPA, quanto dentro do próprio Governo Federal – porque isso é uma escadinha de poder”. Cita que “é uma questão de

entendimento político, de diálogo. Um empoderamento da agricultura familiar incomoda muita gente porque está propiciando liberdade e um exercício muito simples de comercialização diferenciada”. E “a dificuldade de acesso ao crédito também é uma ameaça”. (Entrevista concedida em 1/08/2016)

A Central de Cooperativas da Agricultura familiar de Goiás (CECAF/GO) relata, por sua vez, que “desde de abril de 2015, consideramos ameaça, a falta de recursos. A crise política e econômica afetou bastante, pois precisamos que seja uma política de Estado, uma lei de Estado”. E reclama que “a CONTAG⁹⁴ e outras entidades poderiam ajudar nisso. O Grito da Terra⁹⁵ é um bom momento. Aqui em Goiás, das 41 cooperativas que atendemos, 15 fecharam em 2016”. Por que fecharam? É um erro do PAA?” E reconhece: “É também um problema causado pelo Programa. É claro, faltou gestão das cooperativas, ‘que colocaram os ovos numa cesta só’. Faltou nessas cooperativas outras opções de mercado. Elas tinham como base de comercialização o PAA. Ai complicou”. E depois se indaga: “Mas parou? Não, o Programa não está parado, mas, estamos em julho (2016)”. E explica:

A CONAB disse que precisava rodar o Programa em 2016. Entretanto, vieram mais critérios, como se já não fossem muitos o que já temos. Agora a prioridade – não que seja uma novidade – é para assentados da Reforma Agrária. Está até coerente, porém, – e não é um problema somente de Goiás, é do Brasil afora – um problema, antes dessa produção, falta organização lá na base produtiva. Qual seja, o assentamento onde está essa cooperativa, onde está essa produção. Não adianta priorizar esse grupo sem conhecer a realidade produtiva ou não produtiva desses Assentados da reforma agrária. Esses 8 mil reais para ele poder vender é um ponto positivo, só que ele não tem mais oito, mas três, mas dois, mas somente um para produzir. Para transformar em volume, para poder vender. Com isto excluiu bastante. Foi errado essa forma de critérios. Precisava que a CONAB ranqueasse o estado e a condição de quem participava. Precisava que esse GGPAA viesse para conhecer a Superintendência Regional e assim abrir essa caixa preta [do GGPAA]. Ouvisse o coordenador do Programa em cada estado. Porque esses coordenadores conhecem cada produtor, cada cooperativa, cada associação. Eles conhecem as regiões produtivas de seu estado, aonde precisa aplicar mais e de mais apoio. (Entrevista concedida em 12/07/2016)

Para o representante da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar de Goiás (FETRAF/GO): “Nós temos um receio muito grande do governo Temer. Um governo fruto de um golpe. Sabemos que o Programa não acabou, mas está ameaçado. Sentimos uma insegurança

⁹⁴ Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG).

⁹⁵ Trata-se do principal evento da agenda do movimento sindical do campo. É uma mobilização promovida pela CONTAG e apoiada pelas FETAGs e pelos STRs e possui um caráter reivindicatório. Fonte: <www.contag.org.br>. Acesso em: 11 jul. 2017.

muito grande”. E lamenta: “nós já sofremos esse ano, pois alguns projetos foram feitos e não foram aprovados. Não teve recurso para isso. Precisaria, nestas parcerias, que os governos ajudassem a elaborar os projetos”. Reconhece também que “há uma deficiência ainda na elaboração desses projetos e também uma demora na concessão”. E exemplifica:

[...] a cooperativa quer um projeto. Temos que ir lá no agricultor. Você tem o que? Batata, ou, quero ter batata. Bom, então eu digo, olha tem uma creche tal que quer batata. Coloco no projeto e aí a batata fica pronta, eu preciso entregar essa batata, mas o projeto não foi aprovado. Tivemos muito problemas com isso. No município de Bom Jardim foi assim. O produto estava pronto, entregou e não foi aprovado. O agricultor precisa receber e aí é um problema”. (Entrevista concedida em 13/07/2016)

Ainda das ameaças, o representante da Federação da Agricultura Familiar do Estado de São Paulo (FAF/SP) conta que “embora tenha uma conotação interna, administrativa, acaba refletindo na questão externa. O controle que é feito não seja feito de forma que impeça as organizações dos agricultores de melhorar”. E explica: “o Programa é muito bom, mas costumo dizer que ele é uma escada para as organizações dos agricultores, ele ensina os agricultores a se organizar, mas tem um limite.⁹⁶ Esse limite passa a ser um gargalo”. E detalha sua justificativa:

Porque, quando você pensa no teto que é colocado, inicialmente, no primeiro ano, parece um valor bom. E assim ocorre no primeiro ano. No segundo ano, nos primeiros seis meses, os agricultores já superam a marca do limite. No terceiro ano, logo de cara, já cumprem a meta e tem que buscar outros caminhos. Acho importante para a organização, mas como existe público consumidor no mercado institucional o ano inteiro, acredito que ele não deveria ter um gargalo tão estreito. (Entrevista concedida em 13/09/2016)

Para o presidente da União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES): “A grande ameaça ainda foi no governo Dilma, quando teve a iniciativa de cortar recurso. Quanto mais se fala em corte, mais vamos ter dificuldade daqui a um ano, dois anos”. Segundo ele, “tem produtor querendo produzir pro PAA. Mesmo que ele recomece com um valor razoável, quem perdeu a produção uma vez, vai demorar um pouco a acreditar de novo que ele vai produzir e comercializar”. (Entrevista concedida em 22/11/2016)

Abrindo o debate aos gestores do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) Nacional e das Superintendências Regionais da CONAB (SUREGs) nos estados do Maranhão, Goiás e São Paulo, e da SAF/MA, e também aos dirigentes das entidades representativas dos trabalhadores da agricultura familiar nos

⁹⁶ O entrevistado está se referindo ao limite de compra pelo PAA por agricultor: 8 mil reais/ano.

mesmos estados, no que se refere à política do PAA e seu desenho *neodesenvolvimentista* ou *social-desenvolvimentista*; primeiramente, sobre as iniciativas voltadas para a agricultura familiar, sobretudo a solidária, pergunto: vocês veem uma homogeneização em termos de Brasil (ou na respectiva unidade federativa) ou veem um movimento apontando para um atendimento diferenciado, isto é, a política do Programa consegue identificar as particularidades do nosso país e de suas regiões?

No MDA, ouvimos que “a despeito das diretrizes mais desenvolvimentistas, sobretudo do primeiro governo da presidenta Dilma – a exemplo das ações com foco na geração de energia elétrica – o PAA foge a essa regra e a qualquer tipo de homogeneização, típicos dessa orientação nas políticas públicas”. E prossegue:

Isso fica provado frente à capilaridade do programa e a sua capacidade de incluir o mais variado público de agricultores familiares já assistido por um programa de compra pública em nosso país. Além disso, entre os efeitos diretos do programa está sua capacidade de gerar autonomia e fortalecer circuitos locais de comercialização e abastecimento. Esse aspecto impacta diretamente em um modelo de valorização de pequenas e diversificadas economias com privilégio para atores, até então, invisíveis tanto do ponto de vista social como econômico. Há um conjunto de outras inovações de governo criadas na gestão do presidente Lula que se diferenciam, a exemplo do fortalecimento da participação social na formulação e acompanhamento das políticas públicas. Os fóruns gestores são um exemplo emblemático disso. Essa marca também teve e seguirá tendo impactos marcantes nas políticas para o meio rural, uma vez que dezenas desses fóruns de participação foram criados. (Entrevista concedida em 15/06/2016)

Na CONAB Nacional, da parte do Superintendente Substituto de Suporte à Agricultura Familiar, ouvi que: “historicamente nós operamos mais no Nordeste do que no Centro-Sul. Até 2013/2014 a demanda [pelos agricultores] era inferior à oferta [de recursos pelo PAA]”. Ele detalha: “conseguíamos atender praticamente 100% das cooperativas que estavam com a documentação correta”. Entretanto, para ele, “em 2015, já sentimos uma restrição orçamentária: Tínhamos 600 milhões de reais em demanda e somente 240 milhões de reais em recursos”. E relata as experiências passadas: “antes era assim: ia chegando o Projeto e íamos atendendo por ordem de chegada, independentemente de onde viesse, de Alagoas, de São Paulo, etc. Assim, havia um desafio pela frente em atender nessa nova realidade orçamentária”. Diante da realidade de escassez nos recursos, diz que...

[...] foi definido pelo Comitê Gestor (utilizando o IDH, PNAD, CAD Único), pesos diferentes e assim, juntamos tudo numa miscelânea de indicadores, numa nova metodologia de atendimento. (Pesos: 50% IDH; 25% PNAD; e

25% CAD Único). Fizemos um ranking e aí aparece o Maranhão em primeiro lugar. Daí surge um problema: não adianta o Maranhão ter 20 milhões disponíveis e historicamente não ter como operar esse recurso. Ele não vai conseguir. Uma saída foi pegar a média dos últimos quatro anos de operação com o PAA e aí criamos uma nota de corte de percentagem. (Entrevista concedida em 28/06/2016)

Ainda com representantes da CONAB Nacional – agora da parte do ex-diretor de Política Agrícola e Informações da estatal –, surge um exemplo de não homogeneização: “o PAA como todo: leite e derivados, hortaliças, frutas, carnes, ovos, sementes, castanhas, cereais, sucos, bolos, panificados, pescados, etc.”. Para ele, “são esses, entre os mais de três mil produtos que conseguem ser adaptáveis a qualquer lugar do país”. (Palestra na Câmara dos Deputados em 16/06/2016)

Para melhor compreender isto, fui às SUREGs da CONAB. No caso do Maranhão, há relatos dessa nova metodologia sendo implementada pelo GGPA. Para o seu coordenador: “recentemente, a CONAB alocou recursos para o Nordeste, mapeou todos os estados que tinham maior número de execução; os estados como menores IDHs. Uma espécie de tabela”. E explica: “pensando nas diferenças socioeconômicas das regiões, que é fundamental. Embora o Nordeste, por exemplo, já tenha tido uma atenção do Programa, agora tem mais esses critérios”. Comenta ainda acerca da gestão interna que, “no Maranhão, não houve necessidade disso”. E explica: “os recursos sempre atendiam as demandas. Tudo que pedíamos à Brasília, vinha”. Contudo, diante da nova realidade, lamenta: “agora, vou dizer uma coisa, em que lamento: Os municípios mais pobres do Maranhão são aqueles em que temos mais dificuldades de colocar o PAA. Os gestores desses municípios são os piores possíveis. Não têm interesse”. (Entrevista concedida em 31/07/2016)

Do coordenador da CONAB em Goiás, fala-se que o PAA consegue olhar as particularidades do lugar: “a gente identifica completamente, todo dia”. E dá um exemplo:

Cavalcante (GO)⁹⁷ na comunidade dos Calungas. O Programa é totalmente diferente de Mineiros (GO).⁹⁸ Em Cavalcante, já temos dois anos que não conseguimos operar o Programa, por que? Tinha uma pessoa que tomava a frente. Que puxava. Quem conhece as características culturais dos Calungas, sabe que eles têm que ter uma pessoa para puxar, um líder. Lá tinha um técnico, um secretário da cidade que era muito bom, mas saiu. Foi ele sair e acabar. Agora nós temos em Mineiros, e estou te falando para dizer a diferença de um projeto para o outro, tá funcionando, tem um técnico da EMATER que está fazendo um bom trabalho. (Entrevista concedida em 25/08/2016)

⁹⁷ Cavalcante (GO) se localiza ao norte da Chapada dos Veadeiros e a cerca de 500 km de Goiânia.

⁹⁸ Mineiros (GO) está localizada no Sudoeste Goiano, dentro do Parque Nacional das Emas.

Por sua vez, o ex-coordenador da CONAB São Paulo, diz que “o segredo do sucesso é a capacitação. Evidentemente, há uma visível diferença de desenvolvimento econômico e de estruturas de suporte a esse desenvolvimento nas várias regiões do Brasil”. Ele aponta que “um programa sério de Assistência Técnica bancado pelo Governo Federal traria oportunidades iguais”. E, utopicamente, admite que “se isso for feito, prevendo os investimentos necessários, todas as regiões iriam se desenvolver com muita musculatura”. E faz uma análise de Brasil:

Por estar mais adiantado em alguns aspectos, algumas regiões de São Paulo, e aqui podemos ampliar e considerar o Sul e Sudeste, apresentariam inicialmente um maior volume de negócios. Porém o impacto de mudanças seria incomparavelmente maior nas regiões Norte e Nordeste. Estas regiões dependem em grande parte de importação de alimentos. O PAA – insisto, desde que assessorado por uma assistência técnica adequada e de qualidade - traria um estímulo de produção que poderia a médio/curto prazo tornar essas regiões autossuficientes na maioria de seus produtos. (Entrevista concedida em 22/08/2016)

Discorre ainda que “não basta que os governos digam que estão dispostos a comprar. É necessário e justo que se resgate do abandono e que se dê todo o suporte para que haja esta produção”. E elencando, sugere: “(i) capacitar para que a organização apresente projetos bem-feitos e exequíveis; (ii) assistência técnica para que se organize a produção que vai atender este contrato; (iii) acompanhamento do processo que permita correções e aperfeiçoamentos, incluindo investimentos para insumos e logística e, por fim, (iv) acima de tudo, persistência e continuidade. O resto é pura consequência. Não tem como dar errado”. (Entrevista concedida em 22/08/2016)

Segundo a representante da Secretaria da Agricultura Familiar maranhense: “desde 2013, o PAA tem funcionado. É uma briga constante a política perceber isso. Antes disso era por convênio”. E prossegue dizendo que “uma proposta só para o Maranhão inteiro, o produto era o mesmo, o preço era o mesmo. Não tinha como fazer uma variação de nada, não conseguia perceber as particularidades de forma nenhuma”. E diz ainda que, “em 2009, veio a proposta, via Termo de Adesão”. E dá exemplos das dificuldades:

A questão da inspeção sanitária: houve sim, uma tolerância por parte dos ministérios para que as prefeituras se adequassem, mas, não houve nenhuma ação mais concreta para que essa adequação ocorresse. Eles deram um prazo até 2013 para aceitar produtos de origem animal, somente com uma declaração de que foi abatido de forma correta, dado por médico veterinário. A partir de 2014 só seria aceito produtos abatidos em locais com registro, porém não foi feito nenhuma ação concreta para ser atendida essa exigência. O prazo venceu

sem adequar. Temos poucos municípios no Maranhão hoje que conseguem realizar. (Entrevista concedida em 28/07/2016)

E admite ainda: “a gente tem percebido a visão de quem faz a política, de que essas diferenças precisam ser atendidas. Tem tudo. Quando vejo o próprio babaçu, a amêndoa do babaçu, o quiabo, o maxixe, a vinagreira. Só o Maranhão tem, por exemplo”. E depois, diz que “há sim um grande avanço nesses ajustes, mas há muito que vencer. A gente vê que ela [a política do PAA] não vem com o global, ela percebe as sazonalidades e não exige um contrato com uma frequência X”. (Entrevista concedida em 28/07/2016)

No âmbito das entidades representativas dos trabalhadores, no Estado do Maranhão, é relatado por um dos representantes que “o Brasil é recortado de uma forma histórica em vários setores. Quando se fala de agricultura familiar dentro no país, se fala de formas de produzir muito diferentes”. E se pergunta: “onde é que o PAA consegue unir? Responde dizendo que...

[...] ele une na forma de comercialização, na forma dos valores, na forma de você acessar. Creio que esse Programa trabalha com diferenças e consegue ao mesmo tempo criar uma homogeneização na forma de viabilizar uma condição de vida mais digna e com alimentos mais saudáveis. Ele veio para fortalecer a agricultura familiar como um todo, agora, quem estiver melhor estabelecido e com mais informações, consegue acessar com mais facilidade. Apesar da CONAB trabalhar muito com o Agronegócio, ela consegue trabalhar bem a agricultura familiar. Vejo como positivo. (Entrevista concedida em 01/08/2016)

Já na Central das Cooperativas Goianas, escutei: “uma questão interessante: o GGPA é engessado. A lei é discutida como se fosse uma receita de bolo. Sabemos que somos um país continental. Cada estado é um Brasil dentro de um grande Brasil”. Segundo este representante: “existe particularidade, existe diversidade que precisa ser respeitada... de toda forma... não só das pessoas que produzem, mas da produção que esses produtores distintos e diferentes plantam... períodos”. E explica:

Parece uma coisa impossível, mas não é. Precisa, sim, que nós, enquanto Central, quando somos convidados, dizer isso. Nossos representantes no GGPA são a CONTAG e UNICAFES. Muitas vezes elas nos chamam – devido à nossa *expertise* – para contribuir com o Programa. Vamos lá criticar, parabenizar e também para apontar as coisas irreais. Percebemos que são poucas as entidades de representação que tem assento no GGPA, porque ele é interministerial. (Entrevista concedida em 12/07/2016)

E mais: “ainda fica muita gente de gravatinha, no ar condicionado, sem vir para conhecer a realidade. É fundamental, é importante para que o Programa possa caminhar bem, que ele

fosse respeitado, fosse trabalhado de acordo com a sua região. Precisava que ele fosse adequado”. (Entrevista concedida em 12/07/2016)

Já para o representante da Federação dos Trabalhadores de Goiás: “no que eu entendo ele consegue diferenciar. Tem levado em conta essa questão. Não é perfeito”. (Entrevista concedida em 13/07/2016)

O secretário da Federação da Agricultura Familiar do Estado de São Paulo (FAF/SP) conta que “o PAA, da forma como foi elaborado, a lista de produtos é muito extensa, e assim, acaba dando uma flexibilidade muito interessante, acaba atendendo as especificidades de cada região. Realmente, o estado de São Paulo tem uma diversidade muito grande”. E dá um exemplo:

[...] aqui onde estamos, no Norte de São Paulo, região próxima a Ribeirão Preto, companheiros que atuam no Vale do Ribeira, na região de Andradina, enfim. A extensão da lista de produtos acaba atendendo essas especificidades. Agricultores que estão iniciando, outros que já estão trabalhando a alguns anos no projeto. Acaba atendendo isso, ele tem essa flexibilidade e assim ajuda a nivelar a atuação da agricultura familiar. Ele traz um patamar meio que homogêneo, depois do segundo e terceiro ano de atuação. (Entrevista concedida em 13/09/2016)

Por fim, para o presidente da União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES), “as regiões mais organizadas acessaram muito mais recursos. As regiões que ficaram mais no individual, acessaram bem menos”. Fala ainda que: “Ela [a política] consegue enxergar as diferenças, mas, falta “consciência” da região e que ele [o agricultor] precisa dar esse passo”. E prossegue:

Muitas vezes o pessoal quer ficar na informalidade, na informalidade você vai mais devagar. Eu não estou dizendo que não deva ter a informalidade. As regiões que possuem mais cooperativas ou associações, acessaram mais os recursos. O problema não está só na produção, mas também na organização para poder conquistar esse tipo de Programa. Isso fica muito claro em todo o país. Se você pegar o Norte, Nordeste, o Sul, o Sudeste, são realidades diferentes. O Programa é um único. O problema é a nossa forma de se organizar para acessar o PAA. (Entrevista concedida em 22/11/2016)

No intuito de sintetizar as ideias e palavras-chave das narrativas dos gestores sobre o PAA, apresenta-se o quadro a seguir, que ajudará a compreender melhor seus pontos de vista.

Quadro 3 – Síntese da avaliação do PAA nas entrevistas (2016-2017)

Órgão/Entidade que abriga os gestores entrevistados	Pontos fortes do PAA	Pontos fracos do PAA	Ameaças ao PAA	Oportunidades ao PAA	A política do PAA é homogênea ?
MDA	Incentiva a produção e a comercialização	Possui média capilaridade; Baixo controle social	Cortes no orçamento	Apoia os pequenos	Não é homogênea
CONAB/Nacional	Melhora a renda; diminui a fome.	Cortes no orçamento	A burocracia; Cortes no orçamento	Fortalece o cooperativismo	Não é homogênea
CONAB/MA	Fixa o homem no campo.	Falta de ATER	Cortes no orçamento	Torna o produtor “cidadão”	Não é homogênea
CONAB/GO	É inclusivo	Falta de ATER	Cortes no orçamento	Ter recursos	Não é homogênea
CONAB/SP	Estimula a produção local	Falta de ATER; Baixo apoio dos gestores municipais	Cortes no orçamento	Acessa outras políticas	Em parte é
SAF/MA	Garante a compra da produção	Baixo apoio dos gestores municipais; e ingerência política local; baixa tecnologia na produção	Ingerência política local	Melhora a qualidade de vida do produtor	Em parte é
FETAEMA	Oferece mercado garantido	Baixo controle pelo governo;	Muito rigor no cumprimento da lei	Não respondeu diretamente	Em parte é
CECAF/GO	É inclusivo	O GGPPAA não conhece a realidade	Cortes no orçamento	Não respondeu diretamente	Em parte é
Continua...					

Continuação					
Órgão/Entidade que abriga os gestores entrevistados	Pontos fortes do PAA	Pontos fracos do PAA	Ameaças ao PAA	Oportunidades ao PAA	A política do PAA é homogênea?
FETRAF/GO	Oferece mercado; diminui a fome	Insegurança dos recursos; falta de ATER	Cortes no orçamento; burocracia	Não respondeu diretamente	Não é homogênea
FAF/SP	Ajuda a organizar os agricultores e dá garantia de mercado	Ingerência política local pelas parcerias com prefeituras	Limite baixo de compra por agricultor: 8,5 mil reais/ano. Um gargalo	Valorização e visibilidade ao agricultor familiar	Não é homogênea
UNICAFES	É o principal mercado; relação direta com o governo	Insegurança dos recursos; produtores individuais no processo; falta de preparo dos produtores para atuar com o PAA	Cortes no orçamento	Oferece produtos de qualidade; desenvolve o local	Uma análise dubia: ora é homogênea, ora não é

Fonte: o autor (2018).

A partir dos dados apresentados no Quadro 3, nota-se que o PAA estimula a produção, oferece um “mercado garantido” para o pequeno produtor e, ainda, diminui a fome dos mais vulneráveis; pois foram esses os pontos fortes elencados para a maioria dos entrevistados. Logo, em relação às fragilidades, a reclamação mais presente é a da falta de assistência técnica, tanto para produção, quanto para tocar o negócio dos empreendimentos em si. O corte no orçamento dirigido ao Programa representa, preponderantemente, a grande ameaça, sobretudo, no segundo governo Dilma Rousseff. Ainda como ameaça, a ingerência e o pouco interesse dos gestores municipais, nas parcerias, foram também elencadas. Portanto, e ao que tudo indica, sinais de um ambiente político tradicionalmente afeitos aos conchavos e interferências.

Embora o item “oportunidades” não tenha sido respondido diretamente para uma boa parte dos entrevistados, aparece nas entrelinhas de respostas a outras perguntas, como aquelas

em que deveriam apontar os pontos fortes do PAA, por exemplo. E, neste quesito, o apoio aos pequenos produtores e o estímulo ao cooperativismo foram os destaques.

Quando perguntamos se a política do PAA ensejaria uma homogeneização, num país tão heterogêneo como o nosso, o “não” foi uma unanimidade para os gestores da CONAB, ou seja, a política conseguiria se adequar às multirrealidades das regiões brasileiras. Entretanto, em narrativas – desses mesmos gestores – sobre outros pontos, relataram suas dificuldades de execução, em alguns lugares do país, em função das precárias infraestruturas locais, processos culturais diversos, e em via ainda de serem apreendidos e, também, do *meio técnico-científico-informacional* de cada lugar. O discurso do presidente da UNICAFES, dizendo que “o problema não está só na produção, mas também na organização para poder conquistar esse tipo de Programa” e que “o Programa é um único. O problema é a nossa forma de se organizar para acessar o PAA”, remetendo à ideia de que o PAA é homogêneo e que ainda não resolveu plenamente a questão da sua assistência técnica (que se dá por meio do Programa-suporte Ater Mais Gestão). De qualquer forma, há, no entanto, para as outras entidades não-governamentais apoiadoras e articuladoras, a admissão de que somente parte da política e da execução do PAA consegue abarcar essa diversidade. É o que também constata a publicação *PAA: 10 anos de Aquisição de Alimentos*, organizada pelo MDS (2013, p. 50). Nesta, apresenta-se os desafios referentes à gestão estratégica e operacional do PAA, quais sejam: (i) recursos humanos e infraestrutura; (ii) acompanhamento e qualificação dos projetos; (iii) ampliação do acesso para novos públicos, regiões e municípios; e (iv) capacitação e estruturação das organizações dos agricultores e de apoio.

Avançando, vamos à execução geral do PAA nos dois governos de Dilma Rousseff, considerando, certamente, o segundo como incompleto:

Tabela 10 – Execução geral do PAA nos Governos Dilma Rousseff (2011-2016)

Ano/Nº. Agr. Fornecedores	Nº. Agricultores Fornecedores	Nº. Atendimentos	Valor (R\$)	Quantidade (Kg)
(2011) 160.011	25.331	20.976.657	667.325.490,15	517.921.881,11
(2012) 185.979	23.866	22.518.088	839.217.997,38	529.033.665,31
(2013) 96.912	12.329	10.983.793	443.185.235,52	280.175.457,02
(2014) 113.727	13.225	202.012.657	583.838.845,62	336.155.540,63
(2015) 95.871	14.065	13.411.947	555.429.848,06	289.827.170,98
(2016) 76.847	5.694	9.941.823	402.985.766,35	133.909.940,55

Fonte: Brasil (c2018).

Fica evidente na Tabela 10, que no transcurso do governo de Dilma Rousseff ocorrem oscilações significativas na execução do PAA. O número de agricultores fornecedores tem em 2011 sua maior expressão, enquanto que em 2012 há maior expansão nos demais pontos. Embora 2014 apareça como ano de uma tentativa de retomada (ano de eleições presidenciais, em que Dilma se reeleger), tal iniciativa não consegue recuperar o vigor dos anos 2011/2012. Se compararmos 2012 com 2013 (o melhor e o pior período de investimentos da presidente), vemos uma queda expressiva de recursos financeiros em 47,2% e uma diminuição aproximada, também, de 47%, sem falar do volume de produtos fornecidos ao Programa. Em suma, um claro sinal de significativas oscilações e de insustentabilidade econômica e política ao longo deste período. A própria fala dos gestores ouvidos confirma tal situação.

Diante dos cortes no orçamento federal – ainda em 2015 – previstos para serem operacionalizados em 2016,⁹⁹ uma ação de ajustes e até de incrementabilidade é proposta pelo GGPAA, a partir de uma nova metodologia de alocação de recursos para o Programa. Lembrando que tal fato foi recorrente nos discursos dos entrevistados na CONAB Nacional e na Sureg Maranhão. Qual seja: utilizando a modalidade Compra com Doação Simultânea como meio (a mais operacionalizada no país), a ação visaria um maior equilíbrio na distribuição dos recursos financeiros entre os entes da federação, cujos critérios são: 50% de peso para o IDH; 25% de peso para a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)/Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA); e 25% de peso para o Cadastro Único (Cad Único).

Para a construção dessa nova metodologia foram montados três cenários considerados exequíveis. No primeiro, o cruzamento da modalidade Compra com Doação Simultânea operacionalizada pela CONAB com os municípios vulneráveis nutricionalmente (2009 a 2015). No segundo, o cruzamento da modalidade Compra com Doação Simultânea operacionalizada pela CONAB com os municípios com vulnerabilidade nutricional “muito alta”. E, no terceiro, o cruzamento da Declaração de Aptidão do Produtor ao PRONAF (DAP Jurídica) com os municípios com vulnerabilidade em nutrição, considerando, neste caso, DAP Jurídica vs. vulnerabilidade nutricional.

Utilizando, então, a metodologia formulada, surgem as regiões Norte e Nordeste do país com maiores necessidades de inserção nas políticas públicas voltadas à diminuição da

⁹⁹ Mesmo estando fora do espaço temporal em análise, vale aclarar que, por orientação do GGPAA, a distribuição dos recursos para 2017 em tempos de cortes orçamentários, deu-se em função dos seguintes critérios: pontuação maior para os EESAF que tivessem maior participação de mulheres; que fossem de Povos e Comunidades Tradicionais e Assentados; que estivessem dentro do Mapa de Insegurança Alimentar e Nutricional (INSAN/CAD Único); que apresentassem proposta de menor valor (de 50 a 201 mil reais, com limite de até 240 mil reais); que tivessem menos unidades receptoras, e que fossem produtores de alimentos orgânicos ou agroecológicos. Informações disponíveis no ofício da CONAB/SUREG/MA nº 0799 de 14/06/2017.

insegurança alimentar e nutricional e, portanto, prioritárias nos recursos. No ranqueamento dos 27 estados brasileiros, o Maranhão aparece em primeiro lugar – em necessidade – seguido do Piauí e da Bahia. O estado goiano aparece na 22ª posição e São Paulo na 26ª, este último, à frente apenas de Santa Catarina. Lembrando que a execução do orçamento ocorre a cargo das SUREGs da CONAB. Concretamente ficou assim:

Tabela 11 – Execução: modalidade compra doação simultânea – nova metodologia (2016)

UF	POSIÇÃO	PARTICIPAÇÃO /RECURSOS (%)	VALOR RECEBIDO (R\$)	VALOR PREVISTO
Maranhão	1ª	2,99	2.569.233,43	5.972.652,33
Bahia	3ª	14,21	12.195.001,92	28.349.509,13
Alagoas	6ª	7,11	6.098.630,44	14.177.380,25
Minas Gerais	18ª	6,30	5.404.105,23	12.562,829,57
Goiás	22ª	2,38	2.041.260,24	4.745.282,21
São Paulo	26ª	14,58	12.509.963,28	29.081.694,34
BRASIL	-	100,00	68.116.327,74	199.499.999,99

Fonte: CONAB (2016) – adaptado pelo autor.¹⁰⁰

A intenção analítica aqui é a de compreender como se dá, na prática, a nova metodologia de “distribuição equilibradora”, considerando, no caso, a modalidade Compra com Doação Simultânea. A Tabela 11 revela que, apesar dos esforços em posicionar a Bahia em terceira posição com recursos próximos aos de São Paulo, visto que o estado baiano é detentor de nada menos que 1.112 empreendimentos de economia solidária na agricultura familiar (EESAF), ou seja, 76,6% de seu total, o que em números representaria a maior presença de EESAF no país, em se tratando de unidade federativa, e mais, apesar das diligências em permitir que Alagoas (o pior IDH do país) fique com recursos acima de Minas Gerais (o grande campeão de recursos nos governos Lula da Silva), o estado de São Paulo é o grande absorvedor de financiamentos federais para o Programa, mesmo possuindo apenas 130 EESAF, ou 11,2% de todos os EES naquele estado (BRASIL, 2013). Lembrando que, neste caso, não nos referimos somente a um

¹⁰⁰ Dados do campo – fornecidos por meio de planilha eletrônica diretamente pelos funcionários da Diretoria de Política Agrícola e Informações (DIPAI) da CONAB em Brasília, no ano de 2016, durante visita de trabalho de campo.

destaque entre os três sob a análise mais detida (MA, GO e SP), mas em termos de Brasil. Uma das explicações estaria na “maior capacidade operativa” dos paulistas, em deter organizações fornecedoras, unidades fornecedoras, DAP’s Jurídicas e de um histórico significativo na modalidade Compra com Doação Simultânea, ainda que a vulnerabilidade nutricional entre os residentes daquele estado não seja alta, como é escancarado no Maranhão, que detém por sua vez, 613 EESAF ou 73,2% dos EES. Ao falarmos de Goiás (557 EESAF ou 66,7% dos EES), mesmo atrás em se tratando de posição no ranking nacional, situa-se somente um pouco abaixo do estado maranhense quando se refere ao montante de recursos investidos ou a serem investidos (2016).

Quanto à execução da metodologia propriamente dita e seus efeitos práticos em 2016, o superintendente substituto de suporte à agricultura familiar da CONAB Nacional adiantou que “está sendo mesmo operacionalizado o orçamento, seguindo os critérios pré-estabelecidos”, com a ressalva de que, “nos casos em que ocorrerem sobras de recursos, estes serão repassados para os estados de forma sistemática seguindo a ordem do ranking”. (Entrevista concedida em 19/09/2016)

Outras questões precisam ser formuladas neste estágio da pesquisa. Quais sejam: mesmo com percalços, em que medida o desenho e a execução da política nacional do PAA influenciam nas condições socioeconômicas dos empreendimentos da agricultura familiar? As contradições do capitalismo estariam sendo fortemente percebidas ali, embora tenhamos percorrido incipientemente o caminho traçado? Que elementos comporiam a política do PAA e que estão no *core* do *neodesenvolvimentismo* anteriormente discutidos?

Ora, quando se trata do fator influência, este é inegável, pois é próprio de qualquer política, considerando de pronto, que um impacto de uma política pode se apresentar positivo ou negativo. Das contradições próprias da dinâmica capitalista, diríamos que se levarmos em conta a complexidade geográfica do país, com suas “multirrealidades socioeconômicas”, o discurso governamental, no qual apresenta um programa com tanta capacidade (ao menos na esfera do discurso) de articular tais melhorias, na prática se imponha de maneira burocratizada e, dizendo com cuidado, excludente. Reforçando com isso, uma das características basilares do capitalismo: a sua metamorfose.

Outra contradição que se pode sublinhar desde o começo da pesquisa, encontrada sobretudo nas falas dos entrevistados, é a de um lado, o discurso de minoração das diferenças regionais, a partir das políticas implementadas, e do outro, a conservação do fosso no aporte dos investimentos para os dois polos rurais: grande negócio (agronegócio) e o pequeno negócio (agricultura familiar). Já quando se ouve a narrativa governamental apontando para a

exitosidade do PAA (a melhoria da renda da organização coletiva e consequentemente do agricultor, por exemplo), soa, de um certo modo, contraditório. Isto porque nela, há o risco de não levar em conta a realidade do ambiente do impactado, como é a dos beneficiários em geral, facilmente encontrado naquela análise externa *O PAA e seus 10 principais problemas de operação*. Neste caso, nos parece, que tais critérios só poderão ser validados na teoria crítica marxista se olharmos a partir das contradições ali identificadas.

No que concerne aos elementos ideológicos e teóricos da política do PAA, presentes no *core* do *neodesenvolvimentismo* de Lula da Silva e Dilma Rousseff, pode-se afirmar que são identificáveis, principalmente na sua roupagem *social-desenvolvimentista*, apesar de estarem permeados igualmente de contradições. Para isso, retoma-se a fala de Fonseca (2014, p. 60), na qual marca o “intervencionismo como integrante do *core* do conceito”. Neste sentido, ele vai afirmar ainda que “remete à nação e ao Estado, já que este, por suposto, é a instituição incumbida de formular e executar a política econômica, esta entendida – como já mencionada – como políticas meio, fins e institucionais”. Afirma ainda: “a síntese de Hegel de que ‘o real é o que se impõe como tal’, independentemente de desejos, caprichos ou vontades individuais, impõe-se aqui com toda a sua força retórica”. Pois...

[...] condenar seu uso ‘em nova realidade histórica’ reflete o mal metafísico de entender os conceitos como fixados para sempre, em consonância com a essência imutável aristotélico-tomista, em esquecer seu movimento, sua vida e sua capacidade de adaptação para abarcar fatos novos”. (FONSECA, 2014, p. 69)

Que fatos novos então são estes? A própria criação de um mercado interno de consumo de massas, incluindo aí o meio rural; a queda continuada da desigualdade entre os brasileiros e a distribuição social de renda (como é também objetivada no PAA) trazem a centralidade da nova política desenvolvimentista, isto é, do Estado fomentador social. Este é o argumento de Bielschowsky (2012) quando apresenta o programa econômico do governo Lula da Silva de 2002 (o ponto de partida cronológico do *neodesenvolvimentismo*). E este é estruturado a partir de duas dimensões: “a social e a nacional”.

Vale ressaltar, porém, que os números apresentados pelo governo confrontados à realidade observada – incluindo a visão dos gestores, seja das esferas governamentais ou ligados às instituições articuladoras não-governamentais – asseguram também a existência de sinais de (re)produção das desigualdades regionais dentro do PAA, como apontado. A própria alocação dos recursos nos tempos de fartura orçamentária e depois na sua escassez deixa bem nítido esse

movimento; sem falar de outros elementos que serão ainda considerados no decorrer da tese, como, por exemplo, aspectos do *meio técnico-científico-informacional* de cada lugar.

Neste sentido, seguindo as ideias de Leite (2010, p. 111), as quais se alinham com Hall (2003); Bhabha (2003) e Machado (2006) “precisamos aqui de uma noção de território e de uma noção de desenvolvimento”. Temos então que para ele...

[...] a primeira sempre vai ser um tanto arbitrária, porque escolhida a partir de critérios diferenciados relacionados tanto com os objetivos da intervenção governamental como da emergência de processos políticos e sociais que constroem e delimitam uma determinada área de atuação de grupos sociais específicos. (LEITE, 2010, p. 111)

E diz mais:

Mesmo que o ponto de partida seja construído por critérios a partir de dimensões econômicas, geográficas, culturais, políticas, etc., o território da intervenção governamental será sempre uma construção social não necessariamente idêntica ao território originário. (LEITE, 2010, p. 111)

Nesta trilha, é possível afirmar que o Estado neodesenvolvimentista (ou mesmo social-desenvolvimentista) e sua política do PAA apareceu sim como primeira força capaz de produzir eventos que incidiram sobre a totalidade da agricultura familiar, mesmo que seu território esteja permeado de outras forças extra estatais, como a do “livre mercado”, por exemplo.

Entendamos a seguir a combinação do *meio técnico-científico-informacional* – uma vez instrumentalizado – com o PAA nos estados selecionados, o que corroborará a compreensão defendida nesta tese a respeito de como se engendra a relação entre o neodesenvolvimentismo e a economia solidária na agricultura familiar.

5 O MEIO TÉCNICO-CIENTÍFICO-INFORMACIONAL E O PAA: ELEMENTOS COMBINANTES DE UMA “NOVA RURALIDADE” NA AGRICULTURA FAMILIAR?

Fotografia 4 – O campo mecanizado de um sócio da COPARPA (Jataí/GO)



Fonte: o autor (2017).

As características da sociedade e do espaço geográfico, em um dado momento de sua evolução, estão em relação com um determinado estado das técnicas. Desse modo, o conhecimento dos sistemas técnicos sucessivos é essencial para o entendimento das diversas formas históricas de estruturação, funcionamento e articulação dos territórios, desde os albores da história até a época atual. Cada período é portador de um sentido, partilhado pelo espaço e pela sociedade, representativo da forma como a história realiza as promessas técnicas.

Milton Santos

O fragmento da obra de Milton Santos *A Natureza do Espaço* (2014, p. 171) – epígrafe – servirá de norte à principal discussão no presente capítulo. Especialmente, para falar do estado das técnicas da *época atual*, precisamente da fase a que Santos (2014, p. 238) chamou de manifestações geográficas decorrentes dos novos processos, isto é, o *meio técnico-científico-*

informacional (MTCI), mas não somente.¹⁰¹ No presente caso, a ser combinado com o PAA nos agrupamentos solidários do Maranhão, Goiás e São Paulo,¹⁰² apresentados no segundo capítulo, seu cenário macro. Neste aspecto é interessante considerar o que afirma Santos (2014, p. 238-239), na perspectiva de que o grau de apreensão e intensidade do MTCI como “o espaço geográfico do mundo atual daria conta de revelar sozinho a que estágio de evolução andou seus territórios e suas territorialidades”. Sobre esses mesmos fatos, Santos (2014, p. 238-239) postulou que: “antes, eram apenas as grandes cidades que se apresentavam como o império da técnica, objeto de modificações, supressões, acréscimos, cada vez mais sofisticados e mais carregados de artifício. Esse mundo artificial inclui, hoje, o mundo rural”.

Contudo, para além do proposto, valho-me de indicadores vindos do ambiente político e socioeconômico, que ajudarão, sobremaneira, a consubstanciar nossa análise. O objetivo aqui é o de entender como se deram os efeitos da combinação do MTCI – uma vez instrumentalizado, com o PAA na agricultura familiar desses estados, identificando no acontecimento sinais de êxito ou de fracasso no ambiente endógeno e exógeno dos empreendimentos solidários.

A hipótese reside na afirmação de que a combinação dos dois elementos (MTCI e PAA) oferece possibilidades maiores de êxito e de transformação que outras zonas igualmente dotadas de um ponto de vista natural, mas que não dispõem daquelas forças, todavia, atento-vos para o fato de que padrões unilineares de eficiência alocativa e otimização são incapazes de explicar sozinhos os processos em setores tradicionais ou atrasados. Desse modo, as regiões e suas realidades de diferenças socioeconômicas acabam refletindo nos empreendimentos solidários. Situações estas que são próprias da dinâmica capitalista.

Para isso, organizamos o capítulo com três seções (uma para cada estado selecionado), seguida da apresentação dos números do PRONAF (o grande programa para agricultura familiar) e do PAA nestas unidades, por meio de mapas e gráficos. Em seguida, expõe-se um “quadro comparativo” que ajudará a enxergarmos “de cima” o ambiente desses entes e as respostas-análises às questões formuladas para esta etapa. Ainda sobre as seções, exhibe-se em seus inícios um panorama socioeconômico construído a partir de informações fornecidas pelos

¹⁰¹ Segundo Santos (2014, p. 238 [trecho adaptado para este texto]), esta fase começa após a segunda guerra mundial, e sua afirmação, incluindo os países de terceiro mundo, vai realmente dar-se nos anos 70. Alguns autores a chamam de *tecnociência*. A justificativa: para realçar a inseparabilidade atual dos dois conceitos e das duas práticas. Essa união entre técnica e ciência vai dar-se sob a égide do mercado. [...] Neste período, os objetos técnicos tendem a ser ao mesmo tempo técnicos e informacionais, já que, graças à extrema intencionalidade de sua produção e de sua localização, eles já surgem como informação; e, na verdade, a energia principal de seu funcionamento é também a informação.

¹⁰² Os motivos das escolhas desses extratos territoriais já foram apresentados em nota de rodapé na Introdução desta tese.

seguintes órgãos IBGE, IPEA, PNUD, BCB, IMESC (MA), IMB (GO) e SEADE (SP). A intenção é apresentar as condições gerais e do setor rural em cada estado.

Mais adiante, com base nas incursões realizadas nas Superintendências Regionais da CONAB, Secretarias de Agricultura Familiar locais (quando foi o caso), Federações de Trabalhadores nos estados, Centrais de Cooperativas, Associações e Cooperativas, prefeituras e órgãos apoiadores, visa-se explicar como se deu a combinação do MTCI com o PAA nos processos produtivos das organizações da agricultura familiar, na perspectiva de que “os espaços solidários requalificados” também “atendem aos interesses dos atores hegemônicos da economia, da cultura e da política e são incorporados plenamente às novas correntes mundiais”. Pois “o meio técnico-científico-informacional é a cara geográfica da globalização” (SANTOS, 2014, p. 239). Faço tal discussão sustentado em dados do PAA Data, em documentos oficiais e em importante bibliografia das “novas ruralidades” e do desenvolvimento espacial desigual.

As entrevistas realizadas com gestores dos organismos envolvidos com o PAA (estatais e não-estatais) – nessas incursões – colaboraram e muito na compreensão do funcionamento deste Programa, na medida em que eles próprios são as agências;¹⁰³ ou seja, atuam na posição de protagonistas-originadores ou de protagonistas-impactados pela política como público-alvo.

5.1 O Maranhão e a agricultura familiar solidária: o PAA e o meio técnico-científico-informacional, no mais, desigual. Uma reprodução?

O Maranhão, situado na Região Nordeste do país, na transição com a Região Norte (Meio Norte/Amazônia Legal), possui uma área de 331,93 mil km² e uma população estimada pelo IBGE (2016) de 6,95 milhões de pessoas, distribuídas em 217 municípios.

Nos termos do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal das Nações Unidas (IDHM),¹⁰⁴ este estado aparece na 26ª posição, perdendo somente para Alagoas – no quesito última posição no *ranking* nacional. Neste caso, o território maranhense apareceu com IDHM

¹⁰³ Segundo Sztompka (1998, p. 329), “reconheceu-se o óbvio, que um indivíduo não tem mais que um minúsculo poder de decisão na mudança social, mas, ao mesmo tempo, que a mudança social deve ser tratada como resultado combinado daquilo que fazem todos os indivíduos. Distributivamente, cada indivíduo é portador de uma agência ínfima, praticamente invisível, mas coletivamente os indivíduos são todos poderosos”. (Disponível em: <<http://cienciassociais.blogspot.com.br>>. Acesso em: 29 ago. 2017.)

¹⁰⁴ O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano. O IDHM brasileiro segue as mesmas três dimensões do IDH Global – longevidade, educação e renda – mas vai além: adequa a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. (Disponível em: <www.pund.org.br>. Acesso em: 1 out. 2015)

(2010) em 0,639; composto por: IDHM-Renda em 0,612, IDHM-Longevidade em 0,757, e IDHM-Educação em 0,562.

De acordo com dados do IBGE (2016), o rendimento nominal mensal domiciliar *per capita* da população residente em 2016 ficou próximo de R\$ 575. Quando se tratou do Produto Interno Bruto (PIB), na construção desse panorama, segundo o mesmo instituto (2012),¹⁰⁵ o Maranhão se posicionou na 16ª colocação entre os 27 entes federativos (com cerca de 58,82 bilhões de reais de PIB). Já em relação ao índice de competitividade levantado em 2016, o Maranhão apareceu em 23ª posição, com o índice: 34,3 pontos;¹⁰⁶ no qual, a média brasileira estava em 50,2.

Na pesquisa *Estudos sobre a Economia Maranhense Contemporânea*, realizada pelo IMESC (ESTUDOS, 2013, p. 24-25),¹⁰⁷ indica-se que:

No período de 2002 a 2010, os dados do PIB maranhense calculados apontam para uma expansão média do valor adicionado em 5,4% a.a., posicionando o desempenho do estado, acima do dinamismo da Região Nordeste (4,3% a.a.) e do País (3,8% a.a.). (ESTUDOS, 2013, p. 24-25)

No entanto, o efeito desse crescimento – até mesmo à frente do restante do país – gerou pouco ou quase nenhum resultado de desenvolvimento social para grande maioria de sua população. Isto porque a pauta econômica local foi – e tem sido ainda – ancorada em atividades ligadas às *commodities* primárias minerais e agrícolas,¹⁰⁸ configurando assim a forte presença de uma economia de enclave. Tal realidade foi tratada por Santos (2014, p. 244) quando afirmou que “os territórios nacionais se transformam num espaço nacional da economia internacional e os sistemas de engenharia mais modernos, criados em cada país, são mais bem utilizados por firmas transnacionais que pela própria sociedade nacional”.

¹⁰⁵ Último levantamento realizado.

¹⁰⁶ O Ranking de Competitividade variava de 0 a 100, onde 0 representava a pior nota e 100 a melhor nota. Sua composição era feita de 10 pilares: Infraestrutura, Sustentabilidade Social, Segurança pública, Educação, Solidez Fiscal, Eficiência da Máquina Pública, Sustentabilidade ambiental, “Capital Humano”, Potência de Mercado e Inovação. Cada pilar era formado por um conjunto de indicadores, como a eficiência do Judiciário, o índice de transparência e de mortes no trânsito. Entre outros. O Pilar (índice) Inovação era composto de investimento público em P & D, patentes e produção acadêmica. O valor zero podia indicar tanto uma nota baixa para o indicador, quanto a inexistência de dados. Este ranqueamento foi construído pelo Centro de Liderança Pública (CLP), o qual se apresentava como “uma organização sem fins lucrativos e apartidária”. (Disponível em: <<http://www.rankingdecompetitividade.org.br/ranking/2016/geral>>. Acesso em: 18 set. 2017.)

¹⁰⁷ O Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC) é uma autarquia estadual vinculada à Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Estado do Maranhão. Disponível em: <<http://imesc.ma.gov.br>>. Acesso em: 20 mai. 2017.

¹⁰⁸ Complexo Ferro: 34%; Complexo Alumínio 39,3%; Complexo Soja, 25,9%; Ouro: 4,1% e outros: 6,6 %. (ESTUDOS, 2013)

Dentro da economia de enclave maranhense está o seu setor primário. Conforme dados do IBGE (apud ESTUDOS, 2013, p. 28),¹⁰⁹ a evolução do valor adicionado dos subsetores que compõem a agropecuária maranhense, entre os anos de 2002 e 2010, apontava novamente uma pequena diversificação do setor, especialmente, em se considerando que o Estado possui grande extensão territorial, fartos recursos hídricos e uma elevada parcela da população é ocupada em atividades agrícolas (29,1%) – dados do Censo 2010 do IBGE.

Neste período (2002 a 2010), o subsetor que apresentou maior dinamismo foi o da Silvicultura e do Extrativismo Vegetal com crescimento de 21,6% a.a., em grande medida em função da produção de carvão vegetal para a produção de ferro gusa, e, mais ao final do período, em função da formação de grandes extensões de florestas de eucalipto, com destaque para a regiões Central e Leste do Estado do Maranhão. A pecuária bovina e a lavoura mecanizada de soja (das regiões Sul e Leste do estado) perfizeram os outros dois eixos dinâmicos do setor agropecuário, enquanto que a pesca registrou baixo dinamismo, não obstante o extenso litoral e as condições climáticas favoráveis. A lavoura permanente registrou involução no período, a despeito das condições de solo e clima, especialmente favoráveis para o cultivo das frutas cítricas e de outras produções hortifrutigranjeiras.

Segundo o IMESC (ESTUDOS, 2013, p. 29-30), o plantio de soja se transformou na cultura de maior área plantada no Maranhão em 2010, com 495,8 mil hectares cultivados, seguido pelos plantios de arroz (481,5 mil ha), milho (382,8 mil ha), mandioca (210,1 mil ha), cana de açúcar (50,5 mil há) e algodão (13 mil ha).

Do segmento da agricultura familiar – como vimos no primeiro capítulo –, apresentam-se 613 empreendimentos solidários, ou seja, 73,2 % pertenciam a este setor, considerando a categoria dos sócios e sócias, segundo levantamento realizado pela (BRASIL, 2013). Já na pesquisa de Silva (2012, p. 67-70),¹¹⁰ *Agricultura Familiar Camponesa e Cooperativismo no Maranhão*, foram apresentados os dados de nada mais nada menos que 91,31% dos agricultores maranhenses como familiares e ocupando mais de 262 mil estabelecimentos agropecuários; ao passo que os outros 8,69% representavam a agricultura não-familiar.

Para além das divergências nos números, o pesquisador assinalou um problema recorrente para os maranhenses, qual seja: de um total de mais de 804 mil pessoas ocupadas no campo, somente 9.033 tiveram acesso a crédito em 2006. Destes, 81,3% eram de proprietários, o que significou dizer que ocupantes, assentados sem titulação, arrendatários e parceiros (19,6%) sentiram dificuldades em ter acesso a investimentos e custeios por meio do

¹⁰⁹ Adaptado para este texto.

¹¹⁰ Adaptado para este texto.

PRONAF.¹¹¹ Uma das causas para as dificuldades apresentadas – no nosso entendimento – pode estar na baixa instrução do pessoal ocupado na agricultura familiar, razão pela qual dificultaria contundentemente o acesso à informação. Segundo pesquisa feita pelo IBGE (PNAD/2015), neste estado, o índice de analfabetismo chegou a 16,7%, chegando ainda a 22,7% na zona rural. E aqui não se considera os chamados “analfabetos funcionais”.

Neste momento, indo à realidade do PAA no Maranhão e buscando melhor compreender seu funcionamento, fui ouvir novamente o Assistente de Operações da CONAB/MA, a Coordenadora de Mercados Institucionais da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF/MA) e o Assessor de Política Agrícola da Federação dos Trabalhadores (FETAEMA). A ideia – como já dito – foi ouvir aqueles que vivem o dia-a-dia do Programa, seja na condição de originador ou de impactado.¹¹²

Ao perguntar sobre como se movimentou o PAA, de sua implantação até o fim do incompleto governo de Dilma Rousseff, o gestor da CONAB/MA disse que, “no começo do Programa, não tiveram a preocupação de planejar, pois tinha que implantar” e que...

[...] foi preciso divulgar o PAA fazendo reuniões e mais reuniões, com a capacitação da CONAB. Acho que no início deveria ter tido uma capacitação dos produtores pelo MDS, com minicursos de gestão, de arquivamento de documentos, como que é feito pelo SEBRAE. Porque produzir, o produtor já sabe. (Entrevista concedida em 31/07/2016)

Disse ainda que, “no início, havia uma pauta voltada para a execução, depois, com os problemas identificados no Paraná, pensaram uma pauta voltada mais para gestão, pois tivemos que orientar quanto a documentação, controles, etc.”. Depois, ilustrou sua fala com a experiência realizada no município de Alcântara (MA). Nesta também se encontra um clássico exemplo de desterritorialização.¹¹³ A saber, o relato:

Lá tem 196 comunidades Quilombolas. Ou seja, comunidades ideais para colocarmos em prática o PAA. Trata-se de um pessoal que teve muitos traumas. A Base [Espacial de Alcântara] remanejou muita gente. [...] Nos reunimos com o prefeito – que era um técnico agrícola – e perguntamos quantas associações poderiam participar do Programa. Foi respondido que

¹¹¹ Ainda no presente capítulo, apresentar-se-á e se analisará os números do Pronaf nos três estados.

¹¹² Mais adiante, no mesmo capítulo, abrir-se-á espaço para apresentar e discutir as falas (conversas informais e entrevistas), os gestores das associações e cooperativas selecionadas.

¹¹³ O gestor da CONAB/MA detalhou o drama vivido pelos moradores da zona rural de Alcântara, em função da instalação da Base Espacial: “Pessoas que moravam no litoral foram colocadas no interior e vice-versa. Fizeram um remanejamento que desarticulou aquelas comunidades. Nas minhas visitas percebi que foram construídas vilas de casas brancas. Eles confundiam as casas. Entrava na casa do outro pensando ser a sua. Ficaram desorientados por muito tempo”. (Entrevista concedida em 31/07/2016)

todas elas estavam regularizadas. Na negociação fechamos em 10 associações, pois seria mais viável. Contávamos com o Banco do Nordeste pra financiar, via PRONAF; a Embrapa e o governo do Maranhão, via AGEF, para a assistência técnica e, até o pessoal da Base, como suporte. Tudo pronto pra funcionar, sendo exemplo pra o Brasil inteiro. Primeiramente, o governo do estado do Maranhão não cumpriu com a assistência técnica. A EMBRAPA foi muito morosa na assistência técnica e, somente o Banco do Nordeste é que cumpriu. A Prefeitura não cumpriu com sua parte. Foi uma decepção pra mim. Faltou o quê? Faltaram gestão e acompanhamento nas associações. O modelo foi bom, mas, na hora da execução, já viu. Uma associação atrasava a entrega, outra entrega produto diferente da proposta. Resultado: vários projetos cancelados. (Entrevista concedida em 3/07/2016)

Assim sendo, da CONAB/MA, procurou-se saber os motivos pelos quais alguns agrupamentos conseguiram ser exitosos e outros não com o PAA, sobretudo em seu estado. Daí perguntei o que seriam na prática os indicadores de êxito e de fracasso na relação de uma associação ou cooperativa com o Programa. Para responder em relação ao êxito, apresentou um exemplo concreto: a Associação de Piqui da Rampa.¹¹⁴ E argumentou: “eles saíram de uma situação miserável para uma ‘situação de vida’. Passaram a ter seu recurso, a ter o dinheiro no banco e a cobrar mais das autoridades”. (Entrevista concedida em 3/07/2016)

Neste relato, vê-se um claro signo de *empoderamento*, como formulado por Raffestin (1993, p. 56), em sua obra *Por uma Geografia do Poder*. Nesta, o autor se pergunta: o que é que fundamenta o poder? E cita Jean-William Lapierre para responder: não é...

[...] a necessidade natural, mas a capacidade que os homens têm de transformar, por seu trabalho, e ao mesmo tempo, a natureza que os circunda e suas próprias relações sociais. Pela inovação técnica e econômica, os homens transformam seu meio natural. Pela inovação social e cultural, transformam seu meio social. (LAPIERRE apud RAFFESTIN, 1993, p. 56)

Para o caso de indicadores de fracasso, o gestor da CONAB/MA deu um indicativo:

Não dá certo, quando uma pessoa que não é da comunidade é colocada como líder. Dou um exemplo: quando um secretário de agricultura quer o PAA para uma determinada associação e interfere, ao ponto de se apropriar dela. Flui melhor quando nasce da própria comunidade, de suas lideranças. Quando ela própria é condutora do processo. Muitas comunidades precisam de um suporte da Prefeitura e aí entra as vezes as interferências. (Entrevista concedida em 31/07/2017)

¹¹⁴ A Associação é objeto do presente estudo.

E seguimos perguntando desta feita à Coordenadora da SAF/MA sobre os indicadores positivos. Esta contou que aquela Secretaria não tinha uma experiência ainda com as cooperativas e associações [a SAF/MA],¹¹⁵ mas lembrou que, “captando os testemunhos de agricultores, estes disseram que conseguiram se perceber como um agente de produção, a partir do Programa”.

Adotando a mesma linha de raciocínio do Gestor da CONAB/MA, a SAF/MA deu também um exemplo quando se tratou de fracasso: “temos um município chamado Icatú, que é bastante carente, que a gente lutou muito. Fizemos uma proposta em torno de 200 mil reais, mas, não houve a execução. A razão? Porque o município não teve interesse”. E prosseguiu dizendo que: “ele [o gestor] não vai gerir o dinheiro e não quer ter o custo com o espaço, com o computador ou disponibilizar um técnico. Por conta disso, não chega nem a assinar o Termo de Adesão. Há casos de assinarem e não cumprirem e até desistirem” (Entrevista concedida em 28/07/2016). Neste caso, tem-se uma visão “de contramão” à de Cunill Grau (2005, p. 4), pois, para ela: *“El municipio, de hecho, es un ámbito privilegiado para la integración de las políticas públicas, y en particular de las políticas sociales”*.

Por sua vez, sobre os pontos positivos, o assessor da FETAEMA falou que – para se ter êxito – era preciso “acessar políticas públicas de crédito... orientado, discutido... e com uma Ater mais eficiente”; e que “as novas tecnologias estão sendo apresentadas” para os ensinar “como produzir mais e melhor”. Porém, ele tinha uma preocupação: “aproximadamente 85% dessas entidades aqui Maranhão estão sem acompanhamento”. Já sobre os insucessos neste estado, disse que, “quando se fala de associativismo no Maranhão, dá até medo”. E explicou os motivos:

O associativismo no Maranhão foi pensado, foi gestado somente para receber recursos de projetos do Banco Mundial, de cima pra baixo. Não foi pensado a capacitação e fomento das necessidades daquela comunidade e o *empoderamento* daquelas pessoas para entender o projeto. Não houve gestão de projeto. Foi somente para liberação de recursos. Com máquinas, eletrificação, estradas, mas não trouxe um benefício direto. Não trouxe uma agroindustrialização, por exemplo (Entrevista concedida em 1/08/2016)

No tocante à articulação da CONAB/MA para operar o Programa com as demais estruturas de governo – aquilo que Grau (2005) chamou de “intersectorialidade”¹¹⁶ –, ao longo dos mandatos de Lula da Silva e Dilma Rousseff, o seu gestor contou que, no geral, a articulação

¹¹⁵ A SAF/MA optou em operar com produtores individuais.

¹¹⁶ Na prática, a busca de soluções integrais.

foi boa. Todavia, reconheceu que “houve alguns probleminhas”. Explicou que um órgão avançava mais numa etapa, outro avançava pouco, outro não avançava. Não havia, para ele, uma “sincronia”. E deu um exemplo:

A CONAB elaborava um projeto, o projeto ficava pronto, mas de repente a CODEVASF¹¹⁷ dependia de uma licitação para colocar os kits. Aí o MDA estava com a assistência técnica suspensa porque não tinha ainda uma ‘Contratada’ ou faltava o repasse. As vezes os técnicos não tinham a capilaridade de ir até aquele povoado, várias facetas. O caso de Alcântara foi trabalhado todo esse conjunto e não deu certo. Por que? Porque alguns não tiveram a celeridade que deveriam ter, é a morosidade burocrática. (Entrevista concedida em 31/07/2017)

Mais otimista sobre este ponto, a agente da SAF/MA falou que “antigamente nos sentíamos fora, exilados. Com as políticas de Lula e Dilma – mesmo tendo ressalvas – foram as que mais nos trouxeram para perto”. Relatou que “o estado do Maranhão, independentemente de quem estivesse no poder, sempre dialogou bem com o Governo Federal e sempre tornou o estado como prioritário, pelas suas condições sociais”. E, mais:

No atual governo [de Flavio Dino do PC do B], nunca vi um tão empenhado em melhorar a vida do pequeno. Os órgãos do estado têm sido equipados para fortalecer o pequeno agricultor. Têm problemas? Têm, mas, nunca vi tanta boa intenção em mudar. (Entrevista concedida em 28/07/2016)

Ainda da articulação multiministerial, o assessor da FETAEMA disse acreditar que “todos esses ministérios ajudam a criar uma política no sentido de envolver vários agentes públicos”. Entretanto, esboçou certa inquietação:

Uma estrutura grande como essa, um GGPAA grande tem muitas dificuldades. Por outro lado, é uma oportunidade de difundir essa política. Seria mais fácil operacionalizar, tocar mais ágil ou com mais dinamismo, com um ou dois ministérios. Seria então, o ideal. (Entrevista concedida em 01/08/2016)

No que concerne ao funcionamento do ATER Mais Gestão no Maranhão – programa-suporte do PAA e do PNAE – o Gestor da CONAB foi bem direto no assunto: “Não cheguei a conhecer”; e a Coordenadora da SAF/MA foi na mesma linha: “não trabalhamos com ele”. Por outro lado, dando sinais que conhecia esta ação do Governo Federal, o Assessor de Política Agrícola da FETAEMA disparou duras críticas: “Péssimo, péssimo, péssimo, péssimo. Não é

¹¹⁷ Trata-se da Companhia Desenvolvimento Vale São Francisco (CODEVASF)

a política que é ruim, é a forma como foi operacionalizada, monitorada”. Explicou as razões para sua queixa:

As pessoas que ganharam aqui no Maranhão esse ATER Mais Gestão na primeira fase reclamaram do acompanhamento das entidades que ficaram responsáveis para acompanhá-las. Se tivesse que dar uma nota pra esse Mais Gestão: ruim demais. No papel, na tela, eu estou recebendo toda orientação, na realidade você não está recebendo nada. As pessoas recebem os recursos, mandam relatório, mandam tudo, quando na prática, aquilo é uma mentira, é um engodo. Acaba com a pobre da cooperativa. Essa é a realidade do Maranhão. No Sul [do país] eu não sei, talvez tenha sido excelente, agora pra nós não foi. Antes do governo fechar [Dilma Rousseff], várias entidades ganharam e aí nós ficamos com medo, será se vai ser igual ao outro? Será que a forma de acompanhamento e monitoramento vão ser iguais? Ele foi cancelado, mas já ficava com medo. Porque uma política bacana, superinteressante e necessária, mas na hora de sua execução é sofrível, é horrível. Nos índices, tudo perfeito, mas na prática, não existe. (Entrevista concedida em 1/08/2016)

Indo ao encontro dos dois empreendimentos solidários maranhenses selecionados,¹¹⁸ para entender como se organizaram com o PAA e a combinação do MTCI com este Programa, fui conhecer como se deu a relação com os entes municipais, especialmente, no tocante às ações do ATER Mais Gestão. Para isso, considerou-se a condição de êxito ou não do agrupamento com o PAA.¹¹⁹

Em Vargem Grande – região Centro Leste do estado – o responsável pela Associação dos Agricultores e Agricultoras Quilombolas do Povoado do Piqui da Rampa – considerada bem-sucedida com o PAA – contou enfaticamente que “antes do PAA nós só tínhamos fome e miséria e eram muito fortes”. Falou que, “depois do Programa passamos a conhecer a vida”. E mais, “conhecemos outros alimentos, pois passamos a produzir e a comercializar e daí veio a renda. Antes nossos produtos até se estragavam pois não sabíamos para quem vender e como vender” (Entrevista concedida em 9/01/2017).

Contudo, ao buscar saber as fragilidades ou dificuldades na relação daquela Associação com o PAA, este respondeu:

¹¹⁸ A antecipação de alguns dados dos empreendimentos já neste capítulo se deu em função da necessidade de entendermos o *modus operandi* da combinação do MTCI com PAA e a partir dos territórios solidários. No capítulo seguinte, conheceremos de perto os resultados socioeconômicos e as características de heterogeneidade e homogeneidade de seus territórios e de suas territorialidades.

¹¹⁹ Garantindo o anonimato da fonte, levantei juntos aos gestores das Superintendências Regionais da CONAB, das Secretarias de Agricultura Familiar locais (quando foi o caso), e das Federações de Trabalhadores dos estados selecionados, que associações ou cooperativas poderiam ser consideradas exitosas e não exitosas com o PAA. Os nomes foram surgindo e com base nos critérios pré-estabelecidos – apresentados na Introdução desta tese –, montei um *mix* no qual apareceram sete empreendimentos solidários.

Vejo que é a burocracia, pois tem tanto papel. Nós que temos dificuldade de leitura e que somos leigos, temos muita dificuldade de trabalhar com essa burocracia. Outra: de uns tempos pra cá temos tido dificuldade com essa questão do abate de produtos de origem animal. Para frangos e polpa de frutas, temos que ter o selo do Ministério [selo de inspeção municipal/estadual]. É importante ter um abatedouro pra poder comercializar. (Entrevista concedida em 9/01/2017)

Sobre as oportunidades, contou ainda que, “depois do PAA, a mente da gente se abriu de forma tão grandiosa que até os jovens estão fazendo faculdade para trabalhar no campo”. E disse que, “antigamente, não era assim, pois quando você está com fome, você está doente, o corpo e a mente e aí não consegue enxergar nada”. Entretanto, via uma preocupação (o que se pode ter como uma ameaça): “antes, nos primeiros convênios [2008] era mais fácil. Depois de 2012 ficou mais burocrático. O pessoal da CONAB andou muito desanimado e desestimulado, ainda com a Dilma”. (Entrevista concedida em 09/01/2017)

Sobre como se organizaram para atender o PAA e se houve no empreendimento alguma ação para combinar a atual produção com outras culturas ou outros produtos, ou mesmo no sentido de industrializar ou processar a produção, disse que, “no primeiro mês, foi uma dificuldade para fazer a prestação de conta. Fomos em Itapecuru-Mirim,¹²⁰ porque em Vargem Grande ninguém sabia como fazer”. E seguiu: “quando a CONAB liberou o primeiro pagamento, víamos que a coisa era boa. No tempo da ‘roça no toco’, íamos fazer as contas e chegávamos à conclusão que estávamos pagando para trabalhar, pois só dava negativo”. Da combinação, respondeu que havia sim, e detalhou o plano: “estamos organizando atualmente uma cooperativa do município de Vargem Grande para processar nossos produtos, a COOPVARGEM... outra coisa é a nossa despoldadora... que estamos terminando de providenciar a documentação”. (Entrevista concedida em 9/01/2017)

Notei que este agrupamento solidário vem aos poucos substituindo velhas ferramentas – até rudimentares – por equipamentos modernos. O próprio gestor da Associação de Piqui da Rampa falou sobre esses fatos: “antigamente plantávamos no ‘xaxo’ [espécie de cavador] e hoje temos uma plantadora de duas linhas, acoplada ao trator de 75 cavalos, apesar da colheita ainda ser feita manualmente”. Contou ainda das necessidades prementes: “estamos precisando de uma colheitadeira, mas não temos recurso para isso. Além do desafio maior hoje que é a falta d’água para a lavoura, pois não temos um sistema de irrigação”. (Entrevista concedida em 9/01/2017)

¹²⁰ Cidade-polo da região, distante 80 km do povoado de Piqui da Rampa.

Da combinação com atividades não-agrícolas, como artesanato, turismo, etc., este dirigente disse que, em relação ao artesanato, foram feitas tentativas objetivando atingi-lo: “antigamente as mulheres produziram algumas coisas, mas não teve para quem comercializar e aí não foi para frente. Até hoje tem produto guardado nas casas”. Em relação ao turismo, identificamos a existência de um grande evento religioso-pagão anual, de responsabilidade do agrupamento (a Festa da Farinha),¹²¹ no qual a comunidade se envolve e toda Vargem Grande e região prestigiam. A renda obtida com o festejo é revertida para própria Associação, que, por sua vez, reparte os lucros igualmente aos seus sócios.

Em relação ao Programa ATER Mais Gestão, notamos que, nem o gestor, nem os sócios o conheceram bem. Um deles disse: “soube que eles entraram mais em áreas de assentamentos. Como aqui é área quilombola, não vi”. (Entrevista concedida em 9/01/2017)

Ao lhe perguntar “como andou a relação da Associação de Piqui da Rampa com a Prefeitura Municipal”, disse que foi “uma relação muito boa”. E detalhou: “não tivemos dificuldade de entregar os produtos, nem para receber. Às vezes, os políticos veem a gente como adversário e começa a dificultar dizendo ‘eu não quero esses produtos’”. Contudo, defendeu o ente local: “a prefeitura, pelo contrário, ajudou e muito. Para isso criou até uma ‘Central’ e conseguiu um ‘caminhão frio’ para entregarmos nas escolas”.

Indo ao município de Codó, na Região Centro Leste do Estado do Maranhão, precisamente na Associação de Moradores e Produtores Rurais de Mirindiba – considerada não exitosa com o PAA –, o seu presidente disse que “antes [do Programa] tomávamos muito prejuízo porque não havíamos como escoar nossa produção. Hoje, além do PAA, também temos o PNAE”. Como ponto frágil, indicou o preço pago pelos produtos. Para ele, “o preço é sempre baixo”, reclamou. (Entrevista concedida em 23/01/2017)

Quanto às oportunidades que o PAA dá, contou que passou por um melhoramento da renda da comunidade. Para ele, “antes, o mercado não tinha como consumir toda nossa produção. Agora vendemos para feira e o restante para o PAA”. Das ameaças que o Programa poderia sofrer, disse que a maior delas é a “do corte”. E continuou dizendo que, “se isso acontecer, seremos os prejudicados”. (Entrevista concedida em 23/01/2017)

¹²¹ O festejo ocorre sempre nas comemorações do dia de Nossa Senhora da Conceição (8 de dezembro). Além da parte religiosa, acontecem também manifestações culturais, como o tambor de crioula e apresentações de radiolas de *reggae*. É o único momento do ano em que é permitida a comercialização de bebidas alcoólicas no povoado, atraindo milhares de pessoas das várias regiões do Centro-Leste maranhense. Um fato curioso: a comunidade de Piqui da Rampa sempre foi conhecida pelo rigor da disciplina em seu território. A prova disso é que, quando alguém quer fazer algum tumulto nesta festa, os próprios moradores se encarregam de amarrar o arruaceiro com uma corda, antes de entregá-lo à polícia. A corda já fica à mostra, como mensagem aos desavisados.

Sobre como eles se organizaram para o PAA, o entrevistado não respondeu diretamente. Entretanto, em relação às ações para combinar a atual produção com outras culturas ou outros produtos, ou mesmo industrializar ou processar os produtos, disse que, até o momento, não havia nada de concreto. Porém, apontou uma possibilidade: “quem sabe, na frente, poderemos fazer um projeto para o suco da melancia?”.¹²² Já, sobre o uso de novas tecnologias, disse que “a Associação tem um sistema de irrigação equipado com bomba e canos, que utiliza a água do ‘brejo’ para funcionar”. Neste caso, lamentou que, “no momento está tudo parado, devido à seca; [...] gostaríamos de ter um trator e implementos, mas não ganhamos. Fizemos até um projeto com o Governo do Estado, mas não saiu”.

Ainda da combinação – agora com as atividades não-agrícolas (artesanato, turismo, etc.) –, vimos que não havia nesta associação nenhum movimento em curso. O presidente contou que até tentaram fazer um projeto junto às mulheres do povoado, porém, não foi para frente. Nas palavras dele: “foi oferecido uma ‘capacitação de bolos’ para as mulheres da comunidade, mas nenhuma delas se prontificou em participar. Não posso obrigar ninguém”. (Entrevista concedida em 23/01/2017)

Tal realidade foi tratada por Abramovay (2003, p. 51), quando proferiu que “ambientes sociais marcados por pobreza, dependência e mercados poucos desenvolvidos não são propícios à inovação e, portanto, inibem o empreendedorismo”. Todavia, reconheceu também este autor que “o fortalecimento do empreendedorismo rural (pequeno porte, o qual é proveniente da agricultura familiar) é elemento decisivo no revigoramento de regiões atrasadas e, de forma geral, na luta contra os efeitos destrutivos do desemprego em massa”.

No que concerne ao Programa Ater Mais Gestão, este representante disse que já tinha ouvido falar, mais não esteve ali na sua comunidade. Atinente ao apoio da Prefeitura local, falou que era “somente no empréstimo da patrulha mecanizada¹²³ [uma vez por ano] e também do carro, para pegar os produtos para o PAA e o PNAE”. (Entrevista concedida em 23/01/2017)

Neste interim, ouvindo um de seus sócios¹²⁴ sobre a relação do agrupamento com a gestão municipal dos últimos anos, mas precisamente nos dois últimos mandatos (2009-2016), nos contou que, “por um lado foi boa, mas por outro, deixou a desejar”. E justificou:

¹²² O projeto nem existe. Está no campo da especulação.

¹²³ Foi relatado por um servidor da Prefeitura de Codó que, em 2002, um deputado federal da região liberou, via emenda parlamentar, oito patrulhas mecanizadas para associações rurais do município (cada uma composta de um trator de 75 cavalos e uma grade de arado de implemento). Entretanto, em 2016, somente duas estavam em pleno funcionamento.

¹²⁴ O entrevistado foi um dos fundadores da Associação e seu primeiro presidente.

A gente tem certeza que precisa de um técnico [agrícola]. Um ou dois, pra ficar trabalhando conosco. A Prefeitura não ajudou. Tinham os técnicos, mas não tinha o transporte ou não tinha o combustível para colocar na moto. Os técnicos tinham até vontade, mas não podiam. Não tinham como dar assistência para nós. Pra nos dizer, por exemplo, ‘vamos fazer isso, vamos fazer uma análise do solo’. Deixou a desejar neste ponto. (Entrevista concedida em 24/01/2017)

Por fim, ainda sobre a assistência à Mirindiba, ouvimos um dos técnicos agrícolas da Secretaria de Agricultura de Codó. Certamente, é ele o agente que não pôde ir prestar a assistência técnica reclamada pelo agricultor. A sua fala transmitiu o desprezo dispensado ao longo dos anos pelo poder público local à agricultura familiar. Pela representatividade do discurso, o transcrevemos na íntegra. Eis, então:

Como técnico agrícola, estou lotado na Secretaria de Agricultura de Codó há mais de 30 anos. Todos os gestores que lá estiveram, nenhum se importou com a agricultura, nenhum se importou com o agricultor. Dando pequenas migalhas – isso, ainda – através de recursos estaduais e federais. Sempre com a alegação de que a Secretaria não tinha fundos. Não tinha dotação orçamentária própria. Eu não acredito. Por que que as outras áreas têm e a agricultura não tem? É vergonhoso falar, mas, nos últimos oito anos de gestão, eu ia para a Secretaria sentar e assinar o ponto, passar o dia e ir pra casa. No final do mês ia receber meu dinheiro. Graças à Deus que não atrasava. Todos os agricultores, principalmente, estes da agricultura familiar que fornecem para o PAA, ficaram entregues nas mãos de Deus. O governo foi muito mesquinho, principalmente no caso das estradas vicinais. Os que produzem mais distantes sofreram mais. Com relação à nova gestão, eu poderia mudar meu discurso: um governo que chegou com uma visão técnica. Ele [o prefeito] conhece a realidade da agricultura familiar e tem na Secretaria de Agricultura a melhor equipe técnica. Nos primeiros dias de governo [2017] já fizemos mais que os oito anos da gestão passada. Agora o gestor está comprometido¹²⁵ e os agricultores estão ansiosos, mas, sobretudo, desconfiados, porque todos prometeram, todos disseram que iam se empenhar e não se empenharam. Acredito que dessa vez vai ser diferente. (Entrevista concedida em 24/01/2017)

A fala deste servidor público reflete bem a realidade em curso no Maranhão. Trata-se do fulcro do discurso de Leal (1978, p. 255) em seu estudo *Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil*, em que diz: “o fortalecimento do poder público, não tem sido, pois, acompanhado de correspondente enfraquecimento do ‘coronelismo’”. E mais, diz que: “se os próprios governos federal e estaduais têm tanta dificuldade em conseguir

¹²⁵ O prefeito de Codó empossado em 1 de janeiro de 2017 – a quem o técnico agrícola se apressa em dizer que ele é “comprometido”, na verdade, é herdeiro de um dos maiores grupos industriais do estado do Maranhão, sem nenhuma vinculação histórica com a causa da Agricultura Familiar.

funcionários capazes, por isso mesmo improvisando técnicos em tudo da noite para o dia, imagine-se o que será dos municípios mais atrasados”. (LEAL, 1978, p. 39)

De outro prisma, em sua análise sobre o desenvolvimento geográfico desigual, Harvey (2007, p. 42) postula que *“las inversiones en el ambiente construido efectivamente definen espacios regionales para la circulación de capital”*. E que...

[...] dentro de esos espacios, la producción, la distribución, el intercambio, el consumo, el abastecimiento, la demanda (particularmente para la fuerza de trabajo), la lucha de clases, la cultura e los estilos de vida están juntos dentro de un sistema abierto que sin embargo exhibe algún tipo de ‘coherencia estructurada’. Aquí los modos de consumo están geográficamente diferenciados de acuerdo a concentraciones de riqueza y poder. (HARVEY, 2007, p. 42)

A seguir, vamos conhecer a combinação do MTCI com o PAA no cenário da agricultura familiar goiana e sua articulação em busca de autonomia.

5.2 A agricultura familiar solidária em Goiás: o PAA e o meio técnico-científico-informacional articulam uma autonomização?

O Estado de Goiás, situado na região Centro-Oeste do país, segundo o IBGE (2016), era povoado por cerca de 6,69 milhões de pessoas, distribuídas numa área de 340,11 mil km², área essa, parcelada em 246 municípios. Relativo ao IDHM (2010), ocupava a 8ª colocação no ranking nacional. Neste caso, Goiás apareceu com índice de 0,735, composto de IDHM-Renda em 0,742; IDHM-Longevidade em 0,827 e IDHM-Educação em 0,646. A taxa de alfabetização em 2015 era 92,85%.

Em 2016, registrou-se uma população residente recebendo um rendimento nominal mensal domiciliar *per capita* de R\$ 1.140, rendimento – como vimos – bem superior ao obtido pelos maranhenses. Ou seja, um residente daquele estado nordestino auferia renda média de somente 50,4% do que ganhava um goiano. Já em relação ao índice de competitividade levantado em 2016, Goiás apareceu na 12ª posição, com 53,1 pontos.

Segundo o Instituto Mauro Borges (IMB, 2015),¹²⁶ o Produto Interno Bruto goiano cresceu no período de 2003 a 2014 a uma taxa média anual de 4,8%, superior à registrada para a economia brasileira, que foi de 3,6%. Situação que se assemelha à do Maranhão, apesar do

¹²⁶ O Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (IMB) é ligado à Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento de Goiás. Fonte: <<http://www.imb.go.gov.br>>. Acesso em: 20 mai. 2017.

período não ser exatamente coincidente. Em 2014, Goiás registrou um PIB de R\$ 148 bilhões, colocando-o como a nona economia entre os estados brasileiros. Da composição do PIB, o IMB assinalou que:

Dentre os grandes setores da economia, o de Serviços é o que predomina em Goiás, representando 65,6% do fluxo de produção. Neste setor pode-se ressaltar o comércio, tanto o varejista como o atacadista, bastante dinâmico principalmente na capital, bem como as atividades imobiliárias. O setor industrial participa com 23,8% no PIB goiano, e o agropecuário com 10,7% (2014). Embora tenha participação inferior, o setor agropecuário é de grande importância para a economia goiana pois dele deriva a agroindústria, uma das atividades mais pujantes do estado, quer seja na produção de carnes, derivados de leite e de soja, molhos de tomates, condimentos e outros itens da indústria alimentícia, bem como na produção sucroenergética.¹²⁷

Ainda sobre a composição do PIB desse estado, no período de 2003-2014, o IMB (2015)¹²⁸ apontou o setor da agropecuária como o de maior expansão (mesmo não sendo o carro-chefe), o qual, em volume, teve uma variação média anual de 5,2%. Isso ocorreu graças ao processo de modernização agrícola, que, a partir dos anos 1980, fez com que Goiás passasse a ganhar importância e dinamismo, principalmente na atividade agropecuária, em função de uma maior produção agrícola, da diversificação de culturas e do aumento de produtividade. As principais culturas do Estado neste setor da economia e sua participação em nível nacional foram: soja (3º maior produtor); sorgo (1º); milho (3º); feijão (3º); cana-de-açúcar (3º) e algodão (3º). Já na pecuária, o estado foi destaque em rebanho bovino (3º) e na produção de leite (4º). A produção de suínos e frangos também teve ganhos importantes, principalmente após a criação de um complexo agroindustrial no município de Rio Verde e região a partir de 2001. A agropecuária goiana representou 7,2% da agropecuária nacional e, em termos da Região Centro-Oeste, a representatividade foi de 33,3%.

No que concerne ao setor da agricultura familiar neste estado, dos 557 EES levantados pela SENAES (BRASIL, 2013) 66,7% pertenciam a esta categoria. Por outro lado, segundo o IBGE (c2009), a participação da produção agropecuária (valor) da agricultura familiar em Goiás representou somente 16%. Já sua participação na agroindústria (agregação de valor) correspondeu a 43%. Se falarmos da condição do produtor em relação à ocupação da terra, encontra-se assim: proprietários: 84%; assentados: 7%; arrendatários: 3%; parceiros: 1%; ocupantes 3%; e produtores sem área: 2%. Em se tratando de área média por estabelecimento,

¹²⁷ Fonte: <www.imb.gov.br>. Acesso em: 16 mai. 2017.

¹²⁸ Adaptado para este texto.

cerca de 39,6% destes eram de 40 hectares. Em se tratando da instrução do pessoal ocupado na agricultura familiar goiana, os que sabiam ler e escrever eram 74%.

Indo agora à realidade do PAA neste estado, entendamos como foi operacionalizado o Programa. Para isto, ouçamos os gestores da Superintendência Regional da CONAB/GO, da Central de Cooperativas da Agricultura Familiar de Goiás (CECAF/GO) e da Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar de Goiás (FETRAF/GO).

O dirigente da CONAB/GO contou que foi designado para cuidar do PAA desde o começo. Disse que “de 2003 até final de 2014 a coisa andou, já de março de 2015 para hoje [agosto/2016] a coisa voltou para a estaca zero”. E justificou: “primeiramente, por falta de recursos, e, depois, por não saber se o MDA vai continuar ou não”. E prosseguiu:

Aqui em Goiás, a Superintendência e as cooperativas estão sem saber o que vai acontecer com o PAA. Como CONAB – operacionalizadora do PAA – digo que no começo havia muita desconfiança com o Programa. As cooperativas levaram muitas bordoadas ao longo da vida. Quando você chega com um Programa maravilhoso desse, o cara desconfia. Houve um trabalho muito assíduo de divulgação aqui nos municípios para que eles acessassem o Programa. (Entrevista concedida em 25/08/2016)

Dos indicadores de êxito de uma cooperativa com o PAA, em seu estado – naquilo que foi necessário possuir – o dirigente disse que passava pela “gestão participativa”. E mais: “assim, ela [a cooperativa] estará apta a pegar outros mercados”. De fracassos, apontou que: “além da falta de gestão e compromisso, é a má fé. A falta de honestidade”. E explicou: “tem caso de gestores, dos cabeças – e o agricultor nem toma conhecimento – que está arquitetando. Isto tem sido detectado nas fiscalizações. Aqui em Goiás e no Brasil inteiro é assim”. (Entrevista, concedida em 25/08/2016)

Sobre as vantagens e o funcionamento do Programa em Goiás, o agente da CECAF/GO ratificou a sua fala do capítulo anterior: “considero o PAA como o melhor Programa de inclusão de agricultores familiares em relação à produção e o melhor mercado para que se possa escoá-la”. Entretanto, este encontrou também dificuldades na sua operação:

Não é fácil para o agricultor familiar – mesmo para aqueles que estão no Mesa Brasil. Ele precisa levar seu produto até um local X, classificar o produto, são custos que esse agricultor não tem como arcar. O GGPAA estabelece leis, critérios que emperram o Programa. (Entrevista concedida em 12/07/2016)

Quando perguntamos, quais seriam, para ele, indicadores de sucesso, citou a COPARPA¹²⁹ como exemplo; e justificou: “essa cooperativa produz leite e milho como base. A partir do PAA viu-se a possibilidade de colocar produtos derivados do leite para que o Programa pudesse adquirir”. E prosseguiu: “Claro que não é o leite *in natura*, mas os subprodutos. É o doce de leite, é a manteiga, é a bebida lacta, é a muçarela. Estes produtos a CONAB compra”. Ele considera que a chance de fracasso na relação de uma cooperativa com o PAA pode ser maior no caso de “uma cooperativa pequena, que não tem a estrutura como a da COPARPA”. (Entrevista concedida em 12/07/2016)

Do funcionamento do Programa, o representante da FETRAF/GO já tinha dito que “ele é dupla face”. E reforçou aqui: “primeiro porque garante ao agricultor familiar a venda de seu produto. Isso é fundamental. O outro, é que esse produto vai ser doado para comunidades locais que precisam”. (Entrevista concedida em 13/07/2016)

Falando do que uma cooperativa deveria possuir para ser bem-sucedida com o PAA, disse que “precisa ter uma formação por parte da CONAB Regional para a elaboração dos projetos. Precisa de uma assistência técnica do Governo Federal e Estadual”. E complementa: “seria bom que as cooperativas pudessem industrializar, processar seus produtos. Para isso, a logística também é importante”. (Entrevista concedida em 13/07/2016).

Do que não seria positivo para uma cooperativa, conta que é o caso de se “fazer um projeto mal elaborado, o que pode levar a não cumprir com o que está nele”. E deu um exemplo:

Você diz que vai entregar milho verde e por um motivo ou outro, não consegue. A cooperativa é minúscula e não tem como garantir. As parcerias com outras cooperativas poderiam ajudar neste problema. Se uma não tem, a outra pode ter e assim depois poderia repor. Aqui em Goiás, a assistência técnica é um fracasso.¹³⁰ O governo do estado de Goiás [atual] não dá assistência técnica. (Entrevista concedida em 13/07/2016)

No que concerne à articulação da CONAB/GO para operar o Programa com as demais estruturas de governo – o “multiministerialismo” – ao longo dos mandatos de Lula da Silva e de Dilma Rousseff, o gestor falou que, de parceria, “o MDA foi o único que cumpriu o papel

¹²⁹ Esta cooperativa foi uma das selecionadas para a pesquisa de campo.

¹³⁰ A narrativa do representante da CECAF/GO está afinada com a do presidente da Fetraf/GO (vista no capítulo anterior), ao taxarem de fracas e fracassadas a assistência técnica em seu estado. Poderiam estar em contradição, tendo em vista a positividade encontrada em Jataí e Uruana. É bem verdade que eles se referem à agricultura familiar goiana como um todo. Ainda assim, o “fraco” em Goiás, se transportado para o Maranhão, por exemplo, poderia chegar como fortaleza no estado nordestino, face à precária realidade de sua agricultura familiar.

de mãos dadas com a CONAB. No Ministério da Agricultura [ao qual também está ligado] eles disseram: ‘fica isso com você que está bom’.¹³¹ E prosseguiu:

Com relação ao INCRA... muito difícil, cara. Ficávamos até envergonhado. Em reuniões, em Seminários, quando elogiavam a CONAB e os parceiros sequer eram mencionados. Quando chamavam [as cooperativas e entidades apoiadoras] para uma reunião, elas perguntavam: ‘a CONAB vai estar presente? Se vai, eu vou, porque sem a CONAB eu não vou’. Nós chegamos a essa situação aqui em Goiás. O GGPAA aqui não funciona, nada, nada, nada. Porque nunca desceu à base. (Entrevista concedida em 25/08/2016)

Desse quesito, o gestor da CECAF/GO contou que “em dado momento, ela dificulta, dadas as exigências desse GGPAA para poder acompanhar, fiscalizar de forma contundente o Programa” (Entrevista concedida em 12/07/2016). No mesmo tom, o gestor da FETRAF/GO falou que “essa forma tem deixado a desejar. O GGPAA ajuda, mas o problema é como eles tem participado. Aqui temos um problema com o governo do estado, que não participa” (Entrevista concedida em 13/07/2016).

E, no concernente ao Programa Ater Mais Gestão em Goiás, o gestor da CONAB/GO disse de pronto: “vou ser sincero: só ouvi falar. Se funcionou nos nossos municípios, eu não tenho conhecimento. Se ele auxiliou a evolução do PAA, não chegaram para mim os resultados”. (Entrevista, concedida em 25/08/2016).

Seguindo esta linha, o gestor da CECAF/GO disse que: “nós, de Goiás, fizemos críticas ao Mais Gestão. É um programa importante, mas qual o ponto negativo? Ele veio para apoiar aquelas cooperativas que já tinham negócios, estrutura para comercializar com o PAA e o PNAE”. (Entrevista concedida em 12/07/2016). Ainda deste Programa-suporte, o gestor da FETRAF/GO relatou que: “andou bem, mas como é um programa pequeno não deu para atender todo mundo”. Explicou que “existe um volume muito grande de agricultores familiares para produzir e pouco volume de recursos e assistência técnica para atender todo mundo. A falta de continuidade é um grande problema”. E prosseguiu: “como é uma chamada pública, o Brasil todo participa. Como algumas entidades, empresas, institutos ganham, eles não conhecem a realidade do estado. Foi o que aconteceu aqui”. (Entrevista concedida em 13/07/2016)

Neste momento, ouvindo representantes das cooperativas goianas selecionadas, entendi como se deram suas relações com o PAA e como foi a combinação MTCI e PAA.

¹³¹ O entrevistado deixou claro que nem todos os servidores dentro do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) apoiaram ou assumiram a agricultura familiar. A preferência foi e é do Agronegócio.

No atinente aos pontos fortes do Programa, o presidente da Cooperativa Mista Agropecuária do Rio Doce (COPARPA) – localizada em Jataí, Sudoeste Goiano, e considerada exitosa com o PAA – disse que “o projeto conseguiu atender duas pontas sociais: quem produz e quem recebe o produto”; e reforçou que “vemos satisfação nos dois lados, pois procurou trabalhar com cooperativas e associações. Apesar do volume pequeno, acho que serviu também para aprendizado, de como comercializar” (Entrevista concedida em 27/03/2017). Porém, apontando para suas fragilidades, disse da “demora entre a liberação e a operacionalização”; e explicou:

Como é um programa de governo, demanda ou da CONAB ou de prefeituras, contrataram com o MDS. Existem pretensões políticas, as vezes a divulgação não era de como se fazer, não era da execução propriamente dita, uma deficiência. Nas prefeituras que tinham convenio com o MDS, tinham interesses, porque tinham pessoas e acabam tendo tendências. (Entrevista concedida em 27/03/2017)

Em relação à oportunidade que o PAA ofereceu, disse que estava em “aprender e a ganhar”; e explicou que o mais importante foi: “conseguir organizar os produtores para trabalhar com o governo. Também, aprender a processar os produtos, como o frango. O PAA foi o que estimulou esses produtores”. Das ameaças ao Programa, contou que “parece um padrão: quando muda governo, se questiona tudo que o outro fez. E barra tudo”. Seguiu dizendo que “uma das coisas que se barrou foi o recurso e depois a terceirização dos nossos produtos”.¹³² (Entrevista concedida em 27/03/2017)

Perguntamos o que foi feito na sua cooperativa, de combinação da atual produção com outras culturas ou outros produtos ou mesmo industrializa-los ou processa-los? Disse que “o milho, o leite e a soja são processados por outras indústrias” [terceirizado]. E que “no caso do frango, tem um grupo de produtores da própria cooperativa que abate, congela e embala em pedaços. A ração para animais, temos a nossa própria indústria aqui no Assentamento” (Entrevista concedida em 27/03/2017). Perguntado ao presidente da COPARPA sobre o uso de novas tecnologias, falou que:

Na área de leite e grãos utilizamos as tecnologias de ponta, como rotação e melhoramento de pastagem, ordenha mecânica, resfriamento de leite e

¹³² A COPARPA iniciou o processamento de seus produtos em fábricas de terceiros, porém, utilizando sua marca. Mas o PAA não aceitou receber produtos que não fossem processados e embalados na própria cooperativa, daí a reclamação do seu representante.

inseminação artificial. Foram compradas máquinas modernas individuais e também compartilhadas. (Entrevista concedida em 27/03/2017).

Da realidade da COPARPA, Santos (2014, 179), postulou que “os sistemas técnicos característicos do período atual buscam afirmar-se com ainda mais força do que os precedentes. Mas, como nos períodos anteriores, sua generalização não significa homogeneização”. (SANTOS, 2014, p. 179). Neste caso, a existência de duas diferentes faces: a deste agrupamento goiano – com suas “tecnologias de ponta” e a da maranhense Mirindiba, cujo ambiente é marcado, como vimos, pela pobreza e, portanto, não seria propício à inovação, tal qual dito por Abramovay (2003).

No tocante às atividades não-agrícolas, como artesanato, turismo, etc., vimos que a COPARPA não operou e nem opera nesses segmentos. Em se tratando de turismo, por exemplo, notamos que esta cooperativa estava encravada numa região de grandes extensões de terras planas agricultadas com cana, soja e milho, com importante espaço dado a agroindustrialização desses cultivos, não abrindo meios – no nosso entendimento – à exploração de turismo rural ou ecológico, como normalmente se vê em outros tipos de paisagem.

Do Programa ATER Mais Gestão do Governo Federal, esse gestor disse que o “conhecia, porém, para nós que já temos um certo nível de organização, ele não foi expressivo. Foi muito pontual” (Entrevista concedida em 27/03/2017).

O fato é que a “dispensa” pelo empreendimento por possuir “certo nível de organização” revelou aquele ambiente apresentado por Santos (2014, p. 269) neste mesmo estudo; para ele: “Graças aos progressos técnicos e às formas atuais de realização da vida econômica, cada vez mais as redes são globais: redes produtivas, de comércio, de transporte, de informação [...]”.

Questionado sobre como foi a relação de sua cooperativa com o ente municipal, disse que “foi fraca”. E deu as razões: “há uma lei que impõe adquirir 30% da agricultura familiar, mas eles poderiam comprar mais”. Admitiu, porém, que “nos últimos anos conseguimos alguns convênios de máquinas agrícolas. A prefeitura tem um grupo de máquina que foi cedido aos pequenos agricultores” (Entrevista concedida em 27/03/2017).

Indo agora à Região do Centro de Goiás, precisamente na Cooperativa Agropecuária dos Produtores Familiares de Uruana e Região (COOPERURUANA), em Uruana – considerada não exitosa com o PAA –, e ouvindo seu presidente em relação ao Programa, este conta: “o ponto forte dele é aquisição do produto diretamente do produtor, pois assim evita o atravessador”; e vincula a “possibilidade de vender mais bem vendido seus alimentos e vender

o excedente de sua produção”. Por outro lado, este representante apontou o que considera uma das fraquezas do PAA: “a parte burocrática”. E deu os motivos:

A papelada que é exigida do produtor. Ele não está muito acostumado com isso. Outra coisa é a questão da entrega do produto – questão de logística. O produtor entrega o produto cumprindo toda a papelada e demora receber. (Entrevista concedida em 21/03/2017)

Em relação as oportunidades que este Programa pôde oferecer, falou que, como é um contrato, é uma venda garantida para o produtor”. E deu um exemplo: “no caso da melancia é sensacional, pois ela não tem o ano todo. Ela tem um ciclo curto e quando se tem um contrato predefinido é extremamente interessante. O preço também é bem melhor”. Já em relação as ameaças, disse que “temos sabido que o orçamento para o PAA tem sido reduzido e até cortado”. (Entrevista concedida em 21/03/2017)

Da combinação da atual produção com outras culturas ou outros produtos, ou mesmo de sua industrialização ou processamento, contou que “diversificar é a forma mais fácil de sobreviver. Apesar de saber que é importante, temos dificuldade de fazer isto aqui. São 154 sócios, porém somente 60 produtores atuam assim”.¹³³ Sobre o uso de novas tecnologias para produzir, este representante disse que se utilizam “principalmente na pastagem ‘rotacionada’, na ordenha mecânica, no resfriamento do leite, na inseminação artificial e no melhoramento genético como a ‘hibridagem’ e transgenia”; portanto, pelo menos nestes pontos, assemelha-se à COPARPA. (Entrevista concedida em 21/03/2017)

Na verdade, esta realidade já havia sido tratada também por Santos (2014, p. 238) quando apontou as seguintes considerações:

Da mesma forma como participam da criação de novos processos vitais e da produção de novas espécies (animais e vegetais), a ciência e a tecnologia, junto com a informação, estão na própria base da produção, da utilização e do funcionamento do espaço e tendem a constituir o seu substrato. (SANTOS, 2014, p. 238)

Relativamente a atividades não-agrícolas neste agrupamento, vi que não havia nada em curso; e daí o porquê de perguntar-lhes os motivos pelos quais a COOPERURUANA não se interessou em atuar nos segmentos de artesanato e turismo, por exemplo. Sua resposta foi concisa: “até tentamos, mas não foi adiante. Pelo que vimos seria inviável pela Cooperativa, pois as mulheres são poucas”. (Entrevista concedida em 21/03/2017)

¹³³ De forma individualizada, sem passar pela cooperativa.

Concernente ao ATER Mais Gestão, relatou que o conhecia e detalhou sua relação positiva com este Programa.

Tinha uma empresa chamada CEADES¹³⁴ que ficou aqui por dois anos. Na época, foi feito um levantamento de dados de gestão bem aprofundado. Tínhamos um projeto para construir um laticínio para processar o nosso leite. Pelo que foi levantado, naqueles moldes, a CEADES sugeriu que cancelássemos esse projeto. Não tínhamos condições econômicas, nem administrativa, nem de logística e eles apontaram assim. Foi bom o que fizeram. Hoje quem nos orienta é o Sebrae. (Entrevista concedida em 21/03/2017)

O desafio de realizar um diagnóstico objetivando implementar um projeto – como o que se viu num raro momento de eficácia do Ater Mais Gestão – deixa evidente a necessidade de aumentar sua efetividade. Tal desafio foi discutido por Ferreira e Bernardo-Rocha (2005, p. 445) em seu estudo *Empreendedorismo e políticas públicas: reestruturação e fortalecimento da agricultura familiar*. Neste, os autores afirmam que, “para acontecer a transição da condição de produtor rural para empreendedor rural” não é “tão simples como parece”. E apresentam eles mesmos um caminho: “é necessário investir em capacitação, profissionalização, pois é preciso que o agricultor rural busque conhecimentos das áreas de finanças, tributação, organização e métodos, mercado, comercialização, tecnologia e outros” (FERREIRA; BERNARDO-ROCHA (2005, p. 445).

Ao buscar saber que tipo de relação esta cooperativa teve com o poder público nos níveis municipal e estadual, seu representante respondeu: “do que a gente demandou da Prefeitura fomos atendidos, mesmo de forma lenta”. Já da parceria com o Goiás Mais Leite, por exemplo, esse gestor disse que “foi importante a ajuda”. (Entrevista concedida em 21/03/2017)

Por fim, em relação a outros tipos de apoio local, ouvi o Engenheiro Agrônomo que prestou serviços de assistência técnica à COOPERURUANA (também ligado ao Programa do governo estadual Goiás Mais Leite). Para este profissional, “foi feito um trabalho importante junto aos produtores de leite”. E detalhou a operação:

Eles me pagam individualmente – com ajuda da cooperativa – mas também, acabam pagando através de chamadas públicas, como da Fundação Banco do Brasil e do BNDES. Do projeto da Fundação Banco do Brasil recebemos no total 250 mil reais para ser trabalhado em 24 meses (2012-2014) em equipamentos e custeio. Como resultado, chegamos a um impacto de mais de

¹³⁴ O Centro de Estudos e Assessoria ao Desenvolvimento Territorial (CEADES) é uma entidade civil, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, com Sede em Chapecó (PR). (Disponível em: <<http://www.ceades.org.br>>. Acesso em: 20 mai. 2017.

600 mil reais de acréscimo no faturamento dos produtores assistidos aqui na cooperativa. Outros resultados foram aparecendo, como por exemplo, o social: a melhoria na qualidade de vida desses produtores. (Entrevista concedida em 22/03/2017)

De modo geral, o que foi visto no território goiano fica claro à luz daquilo que Santos (2014, p. 276) afirmou sobre as ações “combinadas” em duas frentes. Quais sejam, ações por meio do Estado (governos federal, estadual e municipal, universidades públicas e Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia)¹³⁵ e ações por meio de corporações privadas. Nas palavras do autor:

[...] cabe ao Estado, diretamente ou por concessões, e aos organismos supranacionais prover o território dos macrossistemas técnicos sem os quais as demais técnicas não se efetivam. As empresas, isoladamente ou associadas, estabelecem redes privadas, cuja geografia e funcionalização correspondem ao seu próprio interesse mercantil. (SANTOS, 2014, p. 276)

A seguir, vamos conhecer a combinação desses elementos no cenário da agricultura familiar paulista e entender, especialmente, o espaço a esta dado.

5.3 O estado de São Paulo e a agricultura familiar solidária: o PAA e o *meio técnico-científico-informacional* na maior economia – há espaço para os pequenos?

O Estado de São Paulo – o mais rico e populoso do Brasil – apareceu na pesquisa do IBGE (2016) com uma população estimada em 44,75 milhões de pessoas, espalhadas numa área territorial de 248,22 mil km² e 645 municípios. No IDHM (2010), o estado fica na 2ª colocação nacional, com um índice de 0,783, perdendo apenas para o Distrito Federal. Na sua composição: IDHM-Renda em 0,789, IDHM-Longevidade em 0,845 e IDHM-Educação em 0,719. Nesta ocasião, os paulistas (população residente em 2016) receberam um rendimento nominal mensal domiciliar *per capita* de cerca de R\$ 1.723;¹³⁶ índice maior que o do Estado de Goiás e bem à frente do que recebeu em média o habitante do Maranhão, com cerca de apenas 33,37% desse valor. Utilizando o PIB na construção do panorama socioeconômico, segundo o IBGE (2012), São Paulo apareceu na primeira colocação, com um PIB de nada menos que R\$ 1,41 trilhões.

¹³⁵ Grifo nosso.

¹³⁶ Ressalta-se que, nos três estados aqui analisados, no que se refere ao rendimento, por exemplo, não se traduziu necessariamente numa distribuição mais equitativa entre suas populações, e, por isso, levou a crer numa melhor qualidade de vida, da mesma maneira que se pode afirmar em relação ao IDHM. Há nos dois casos, críticas quanto às suas representatividades e quanto aos seus abarcamentos. Ainda assim, vale-se aqui deste indicador para basear o nível de desenvolvimento socioeconômico do lugar.

Já do índice de competitividade, levantado em 2016 pelo Centro de Liderança Público (CLP), São Paulo também liderava, com 88,9 pontos.

Detalhando este cenário, a partir do valor bruto da produção em milhões de reais, segundo setores e subsetores de atividade econômica, segundo dados da SEADE¹³⁷ de 2014, tem-se: (i) indústria: 1.302.126; (ii) serviços: 1.875.474; e (iii) agropecuária: 52.108. Dentro deste último, tem-se os subsetores da (a) agricultura (inclusive o apoio à agricultura e a pós-colheita): 40.854; (b) pecuária, inclusive apoio à pecuária: 9.560; e (c) produção florestal, pesca e aquicultura: 1.694.

Sobre a participação da economia paulista na nacional, em 2014, segundo setores e subsetores da atividade econômica, tem-se: (i) indústria: 28,9%; (ii) serviços: 33,4%; e (iii) agropecuária 10,9%. E no caso dos subsetores da agropecuária: (a) agricultura, silvicultura, extração vegetal e serviços: 13,8%; (b) pecuária, pesca, aquicultura e serviços relacionados: 6,5%; e (c) produção florestal, pesca e aquicultura 0,1%.

A agricultura familiar, como vimos no primeiro capítulo, representou somente 11,2% de um total de 130 iniciativas solidárias registradas no Atlas da SENAES (BRASIL, 2013). Se pegarmos os números do Censo Agropecuário 2006 do IBGE (c2009), haverá divergência dos apontados por aquela secretaria de governo, com percentual bem acima, no caso, de 66% de participação da agricultura familiar e de 34% da não familiar. Em São Paulo, segundo o IBGE (c2006), a participação do valor da produção agropecuária pelos agricultores familiares esteve em 16% e a participação da agroindústria (com mais agregação de valor) em 28%.

Sobre a condição do produtor familiar em relação à ocupação das terras paulistas, tem-se que: 84% são proprietários; 4% assentados; 7% de arrendatário; 1% de parceiros; 3% de ocupantes; e 1% de produtores sem área; sendo que a área média por estabelecimento foi de aproximadamente 17 hectares, neste caso, bem menor que a média das áreas goianas. Em se tratando da instrução do pessoal ocupado na agricultura familiar, os que sabiam ler e escrever representavam 82%, índice maior que o de Goiás.

Nos órgãos que controlam o PAA no Estado, ouvi o ex-gestor do Programa na Superintendência Regional da CONAB e o atual gestor da Federação da Agricultura Familiar do Estado de São Paulo (FAF/SP). O ex-gestor da CONAB/SP disse que considerava o PAA como “o modelo ideal de compra pública”. E explicou que o “Programa exige que o beneficiário seja o produtor, pois sempre esteve na mão dos atravessadores e que sempre foram beneficiados

¹³⁷ A Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) é uma fundação vinculada à Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo. Disponível em: <www.seade.gov.br>. Acesso em: 20 mai. 2017.

pela Lei de Licitações”; e, desse modo, para ele, “paga-se, para quem realmente trabalha”. Entretanto, disse também – como vimos no capítulo anterior – que, em termos de fragilidades, elencaria “o pouco envolvimento do gestor municipal, a incipiente assistência técnica e o nível educacional e cultural dos agricultores muito baixos”. (Entrevista concedida em 22/08/2016)

Quando perguntamos quais características foram fundamentais para uma cooperativa se dar bem junto ao PAA, considerando a realidade paulista, elencou:

(i) Projetos aprovados e considerados ‘regulares’ quando submetidos a fiscalizações tanto no aspecto da aderência - cumprimento das regras intrínsecas. Produção própria e relação pacífica entre cooperados/diretoria, como transparência em seus atos; (ii) não dependência vital ao PAA. Ou seja, aqueles que devido à organização proporcionada pelo PAA, também vendem para o PNAE, PPAIS e mercado. Hoje, são muitos os que conseguem isso. E o PAA foi vital para a estruturação que levou a esse resultado; (iii) surgimento de Cooperativas Centrais devido à necessidade de atender maiores exigências e atingir mercados mais amplos e mais abrangentes; (iv) que conseguiram sensibilizar gestores locais e avançaram nas parcerias obtendo sedes, transporte, assistência técnica municipal e interação com promoção do crescimento no entendimento e na confiança do setor. Aqui, há um aspecto de inclusão na cidadania e na política. Esse aspecto foi e é fundamental para inclusive, participar das decisões dos gestores locais através da demonstração da importância da agricultura familiar para o ‘todo’. (Entrevista concedida em 22/08/2016)

Daquilo que apresentaram de indicadores de fracassos para as organizações solidárias, disse que, entre outras coisas, foram: “nos municípios onde o poder público foi ou é apenas um ‘usuário’ e não um ‘participante ativo’ da construção do PAA, o avanço dessas condições acima ficam extremamente fragilizado”. E que “desta forma, os problemas se repetem, as dificuldades não são resolvidas e isto faz com que elas fiquem ‘patinando’ e não consigam avançar. Isto as tornam totalmente dependentes do PAA e impedem seu desenvolvimento”. (Entrevista concedida em 22/08/2016)

Por sua vez – ao falar dos pontos fortes do Programa –, o gestor da FAF/SP contou que “o Programa deu uma noção muito boa de organização para os agricultores”. Pois “o preparo, a programação do plantio, para pegar a época correta, são de vital importância para o agricultor”. Além “da garantia de colocação do produto”. Das fraquezas, havia dito que foi “a perda de contato direto com as entidades beneficiárias consumidoras, pois a Prefeitura entrou como intermediária”. Outra coisa, “foi em relação ao valor do recurso, baixo por família” e, depois, “a pouca assistência técnica que é oferecida”. (Entrevista concedida em 13/09/2016)

Ao buscar saber como se deu a articulação da CONAB/SP com outros organismos de governos em relação ao Programa, o seu ex-gestor acabou fazendo um apanhado do percurso.¹³⁸

Assim disse:

[...] o primeiro governo Lula, foi de implantação, desenvolvimento de marcos legais e definições operacionais, que consumiram tempo e ajustes. [...] A articulação era mais coesa com decisões mais centralizadas (a criação e fortalecimento do CONSEA foi vital). No segundo governo Lula, o Programa deslanchou e teve expressivo aumento de investimentos. Certamente contribuiu e muito para, junto com Bolsa Família, tirar milhões da miséria e fazer melhor distribuição de renda. No primeiro governo Dilma, os investimentos para execução continuaram a aumentar expressivamente permitindo uma ampliação impressionante de participantes. O grande problema deste período é que os investimentos de suporte para sustentar o crescimento – apesar dos constantes alertas e da sensibilização que a diretoria da CONAB fez junto ao governo – não aconteceram. No final do período, também se pôde detectar um visível enfraquecimento do CONSEA, agravado por uma maior tensão no relacionamento entre os ministérios e órgãos que compunham o grupo gestor. Ainda neste momento, em função da grande visibilidade e de problemas decorrentes da ausência de uma estrutura mais adequada para operacionalizar e fiscalizar, o PAA começou a sofrer forte pressão dos órgãos de controle e ações que deveriam ser tratadas como administrativas e ajustes, passaram a ser criminalizadas.¹³⁹ Não obstante, o clima político começou a tomar contornos que dificultaram e até mesmo inviabilizaram a manutenção e a continuidade de crescimento que havia até então. Por fim, no segundo e incompleto governo Dilma, sob uma forte crise política/econômica e com reflexos altamente negativo nas instituições, o PAA se tornou extremamente burocrático, perdeu recursos e sofreu um forte recuo orçamentário em 2015, recuando ainda mais em 2016 e culminando com o desmonte dos dois ministérios que eram seus alicerces – o MDS e o MDA.¹⁴⁰ (Entrevista concedida em 22/08/2016)

Ainda em relação à articulação entre organismos para fazer funcionar o PAA, ouvi um representante da FAF/SP. Ele falou que “conhecia o Programa, a partir do governo Lula, já com esse modelo,¹⁴¹ e continuou no governo Dilma. Não sei dizer se teve um pior ou melhor”. E justificou:

É um modelo que a gente sabe que deu certo, com todos os acertos e erros, é um Programa que funciona. Nós gostaríamos que esse modelo fosse preservado tudo que ele tem de bom, é claro, corrigidos todos os pontos fracos. Eu não sei se um outro modelo ou se fosse preso a um só Ministério se seria mais eficiente. Mesmo porque, eu não sei a questão do recurso: se o recurso tem uma conotação também multiministerial. Só sei dizer que o modelo de fato é bom. (Entrevista concedida em 13/09/2016)

¹³⁸ Adaptou-se a fala do entrevistador de modo a viabilizar sua inserção neste texto.

¹³⁹ Aqui, as denúncias junto à Justiça Federal do Paraná.

¹⁴⁰ O entrevistado se refere aos primeiros instantes do governo de Michel Temer.

¹⁴¹ Multiministerial ou Intersetorial.

Agora, no que tange ao Programa Ater Mais Gestão, o ex-gestor da CONAB contou que “em São Paulo foi pouco expressivo e com resultados insipientes” (Entrevista concedida em 22/08/2016). Também quisemos saber da FAF/SP, todavia, o seu gestor, não quis ou não soube responder sobre este Programa-suporte.

Das cooperativas paulistas, ouvi representantes das três selecionadas. Primeiramente, a Cooperativa dos Produtores Rurais e da Agricultura Familiar do Município de Juquiá (COOPAFARGA), localizada no Vale do Ribeira (considerada bem-sucedida com o PAA). Sobre a positividade do Programa, seu representante disse que ele é essencial para a agricultura familiar. No seu relato elogiou a CONAB: “este órgão aqui em São Paulo foi bastante eficiente e atuante”. Todavia, lamentou que “o atual governo [Michel Temer] não está dando prioridade ao PAA, que tem levado muitos benefícios”. E ressaltou o movimento de articulação de várias cidades paulistas no sentido de valorizá-la: “alguns municípios da grande São Paulo criaram até Secretarias de Segurança Alimentar. Isso tem ajudado muito, nós agricultores, porque levamos alimentos para quem precisa”. (Entrevista concedida em 4/04/2017)

Ao buscar saber desse representante da COOPAFARGA sobre as fragilidades encontradas no PAA, ele foi enfático: “Fragilidade? Eu não visualizo. Ele [o Programa] foi se adequando. A única fragilidade é que poderia virá um Projeto de Lei.¹⁴² Isso gera insegurança. Na parte operacional eu não vejo” (Entrevista concedida em 4/04/2017).

Perguntado das oportunidades oferecidas pelo PAA, falou que “traz uma venda a mais. E aí a cooperativa tem mais solidez”. Já das ameaças que tem sofrido este Programa, falou que a principal “é que você tem um Programa que não é de Projeto de Lei.¹⁴³ O governante atual [presidente Temer] não tem dado a mesma importância. Nem é pauta de discussão. Pode cair até na vala comum. Ser esquecido”. Todavia, reconhece que “no tempo Dilma foi tendo cortes devido à crise mundial, mas não tanto como agora”. (Entrevista concedida em 04/04/2017)

Referente à combinação da atual produção com outras culturas ou outros produtos, ou mesmo quanto a processá-los, falou de um projeto em andamento, que é a instalação de uma agroindústria para processamento das frutas,¹⁴⁴ especialmente, a banana em doces e compotas.

¹⁴² Apesar do PAA ter sido criado pelo artigo 19 da Lei nº 10.696/2003 – regulamentado pelo Decreto nº 7.775/2012 e pelo Capítulo III da Lei nº 12.512/2011, o entrevistado não vê a mesma segurança legal do PNAE.

¹⁴³ O entrevistado entendia que o PAA não era fruto de uma lei. Na verdade, este tipo de percepção existiu e existe – como já foi dito aqui – em função da recorrente comparação com a proposta de regularidade do PNAE.

¹⁴⁴ Equipada com novas e modernas máquinas, a agroindústria da cooperativa estava pronta para funcionar ainda no primeiro semestre de 2017. Os recursos para sua construção e montagem vieram através do Projeto Micro Bacia: com 70% à fundo perdido e 30% de contrapartida pela cooperativa. O PAA Estoque foi fundamental para ter os recursos da contrapartida. Em abril deste mesmo ano, aguardavam a liberação da licença do Serviços de Inspeção Municipal (SIM).

Relatou ainda a existência de um plano para o futuro, que é o processamento da pupunha em palmito.

Da introdução de novas tecnologias – entendido pelo entrevistado como a entrada de máquinas modernas –, nota-se que houve, da parte de muitos dos produtores, o convencimento de que a topografia do acidentado Vale do Ribeira não favorecia a introdução de novas tecnologias de produção, sobretudo, para a banana. Neste caso, “um limitador”. A preservação ambiental exigida por lei (60% da área) esteve na centralidade desta limitação, em que pesem as condições naturais propícias ao seu cultivo.

Em relação às atividades não-agrícolas, o representante disse, na ocasião, não haver nada em desenvolvimento. Depois, lembrou que – no caso do turismo – tinha sido dado alguns passos neste propósito. A saber: “a formação e capacitação de alguns agricultores para atuar no turismo rural”¹⁴⁵ (Entrevista concedida em 4/04/2017). Entretanto, reconheceu que o projeto não avançou, e que a razão para isso foi, principalmente, a presença do mosquito “polvinha”.¹⁴⁶

Quando perguntei sobre o Ater Mais Gestão, disse que conhecia o Programa, contudo, disparou duras críticas: “foi um desserviço às cooperativas e aos agricultores familiares. Um tapa no escuro e dos dois lados do rosto de quem trabalha”. Prosseguiu ainda na sua crítica:

O Mais Gestão deveria ser auditado. Uma situação vazia. É um dos piores projetos que avalio. Porque foi um projeto que foi pensado em algum lugar do mundo, num gabinete. Veio só pra te perguntar dos seus resultados. Não veio fazer um diagnóstico. Colocaram aqui um consultor que não resolveu nada. Simplesmente, um desserviço. (Entrevista concedida em 4/04/2017)

Assim como fiz com as associações e cooperativas do Maranhão e Goiás, perguntei ainda ao gestor da COOPAFARGA “como se desenvolveu ou como vem se desenvolvendo a relação deste agrupamento com os entes municipal e estadual?”.¹⁴⁷ Para ele,

[...] a prefeitura é limitada. No relacionamento foi bom. O prefeito comparece, o secretário comparece, mas ações concretas foram ‘zero’. O prefeito anterior não priorizava pois ele era do agronegócio. Ainda bem que somos independentes. (Entrevista concedida em 4/04/2017)

¹⁴⁵ Via SEBRAE.

¹⁴⁶ É uma espécie de pulga. Sua picada provoca grandes transtornos ao ser humano e está presente praticamente o ano todo na região.

¹⁴⁷ Na verdade, a grande apoiadora na região do Vale do Ribeira é a Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI), ligada ao Governo do Estado de São Paulo. É uma espécie de “EMATER São Paulo”.

Indo agora para a região do industrializado Vale do Paraíba – a mais rica do Estado de São Paulo –, precisamente, no município de Tremembé, ouvi as duas cooperativas consideradas não exitosas com o PAA.¹⁴⁸ Inicialmente, estive na Cooperativa Agropecuária dos Assentados do Município de Tremembé (COOAAT). O presidente iniciou sua fala dizendo que: “a implantação desse Programa foi muito positiva. Tínhamos muitas dificuldades na comercialização das nossas mercadorias. E aí você estava sempre nas mãos dos atravessadores”. E confessou: “com o PAA e o PNAE, eliminamos o atravessador e agregou maior valor a nossa mercadoria”. (Entrevista concedida em 10/04/2017)

Dos pontos fracos do PAA, contou que “todos os Programas são balizados por baixo. Faz-se uma média por baixo pegando o Brasil inteiro”. E justificou:

Uma cota de 8 mil reais por DAP/física por ano, para nossa região é muito pouca. Para uma região como a do Nordeste, é boa. Isso poderia ser feito por região. Um outro valor de DAP porque aqui temos uma outra realidade. [...] Outra coisa são as burocracias dentro da própria CONAB. (Entrevista concedida em 10/04/2017)

Das oportunidades oferecidas pelo PAA, disse seu representante que “você tem um recurso que vem com um preço valorizado, além de chegar o alimento na mesa de quem antes não tinha condições de adquiri-lo”. E deu um exemplo:

Hoje, uma ‘cabeça de brócolis’, num hipermercado daqui da região, você encontra até por 10 reais. Qual o pobre que irá comprar por esse preço? Não tem. Com o Programa tivemos um avanço no consumo de legumes e verduras. O consumidor até criou o habito de consumir e depois com um emprego, foi a feira comprar. (Entrevista concedida em 10/04/2017)

Das ameaças ao Programa, falou num tom até dramático: “hoje, o PAA não está mais ameaçado. Ele está praticamente no fim. Na medida que eles estão reduzindo o orçamento, vai acabar”. Explicou que: “conversando com a CONAB, me disseram que São Paulo tinha 140 milhões de reais [2017], coisa que anos atrás era de quase 500 milhões. Eles vêm sufocando o Programa”. (Entrevista concedida em 10/04/2017)

No atinente à combinação com outros produtos ou a processá-los, lamentou: “temos um projeto em andamento, que está parado na burocracia há dois anos... que é a Unidade de Processamento de Alimentos (UPA)”. E contou o caso:

¹⁴⁸ Lembrando que os dois agrupamentos fazem parte do mesmo Assentamento Agrícola. A explicação já foi detalhada em nota de rodapé na Introdução deste estudo.

A nossa [UPA] caiu numa empresa – acho que era fantasma – só para ganhar a licitação. As obras foram iniciadas e não concluídas. A construção está em ruínas. Acho que a culpa é do próprio INCRA que fez muita política e pouca gestão. Se estivéssemos processando os alimentos, descascados e embalados a vácuo, com os selos de inspeção, agregaríamos mais valor para nossos produtos. (Entrevista concedida em 10/04/2017)

Em se tratando do uso de novas tecnologias, notei que esta cooperativa se utilizou basicamente da irrigação por aspersão e por gotejamento, assim como do uso de técnicas para formação de mudas selecionadas, cultivadas em viveiros-estufa.

De atividades não-agrícolas, como artesanato e turismo, por exemplo, vê-se que não houve nenhum movimento neste sentido. Em relação ao artesanato, a proximidade do assentamento à zona urbana poderia ter facilitado a sua produção e comercialização. Já do turismo, as condições geográficas e de uso da terra não favoreceram, pois os lotes são de pequeno porte (12 ha) – os quais são utilizados totalmente para produção de hortifrúti no formato “cinturão verde” de Tremembé e região.

Ao mencionar o Ater Mais Gestão, o presidente da COOAAT contou que tiveram “a assessoria da empresa IBS”.¹⁴⁹ E detalhou como foi: “costumamos avaliar aqui a pessoa do técnico, presente. Como aqui passaram muitas pessoas, não tivemos uma segurança com estas ATERs”. Disse ainda, que “é igual a troca de roupa. É complicadíssimo. Agora não renovaram o contrato com a IBS e aí estamos sem assistência técnica. A assistência que temos aqui, inclusive, sem custos, é feita pelo Itesp”.¹⁵⁰ (Entrevista concedida em 10/04/2017)

Sobre o contato deste agrupamento com o poder público municipal (de Tremembé) e estadual, disse que “a gente tem uma boa relação. O papel da CATI também é de assistência técnica”. Todavia, lamentou que “a CATI parece que tem uma barreira com os Assentamentos. Não sei se é por questões políticas. Tivemos a ajuda da CATI no caso da doença grave na Pokan [tangerina]. Ela tem buscado solucionar o problema”. Com a Prefeitura local, falou que tem uma “relação boa, no PNAE”. E concluiu:

O PAA Municipal aqui não tem. No caso da patrulha rural mecanizada do município, fruto de uma emenda parlamentar, simplesmente a prefeitura sucateou com serviços na cidade. Ainda há uma grande discriminação com assentados. Um ranço muito grande. (Entrevista concedida em 10/04/2017)

¹⁴⁹ O IBS é o Instituto BioSistêmico. Atua na consultoria e serviços para o desenvolvimento rural e agricultura sustentável. Disponível em: <www.biosistemico.org.br>. Acesso em: 25 abr. 2017.

¹⁵⁰ Ao contrário do que ocorreu no Vale do Ribeira, em que a CATI apareceu como a protagonista na hora de oferecer assistência técnica, na região do Vale do Paraíba, quem fez isso foi a Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva” (ITESP).

Ainda no Vale do Paraíba – no mesmo Assentamento –, só que agora com a Cooperativa Mista de Agricultores de Tremembé e Região (COOMATRE), também considerada não exitosa com o PAA, a sua presidente disse que: “Ele [o PAA] ajudou a vender a produção. Infelizmente só conseguimos fazer dois contratos. O bom é que ajudou a comercializar os produtos produzidos no lote”. Em relação aos pontos fracos, falou que “ele é muito complicado. É pouco dinheiro por DAP/física, pro ano inteiro. A burocracia é grande e dava um trabalho para fazer a prestação de conta”. E explicou melhor: “mandávamos para lá e qualquer errinho de centavos eles [CONAB] devolviam o projeto. No primeiro contrato, era tudo feito na mão, via Sedex. No segundo, já fizemos no computador, pelo PAA Net”. E das oportunidades que o PAA ofereceu? Disse que: “o Programa ajudou a vender para quem não tinha a quem vender”. Já em relação às ameaças, a entrevistada contou assim: “será se o governo vai continuar? Porque na verdade não sabemos se vai sair mais dinheiro para o Programa”. (Entrevista concedida em 10/04/2017)

De como este agrupamento se organizou para atender às normas do PAA, não respondeu diretamente. Por outro lado, referentemente à combinação da atuação combinada com outros produtos ou de processá-los na sua cooperativa, apontou para o mesmo “projeto-problema” do assentamento:

A gente tem um projeto com o INCRA, juntamente com outra cooperativa: a Unidade de Processamento de Alimentos (UPA). Não sabemos como está o recurso. Com esse projeto a gente ia dar um grande salto. Principalmente fruta, nós temos grande perda. Com o processamento iria melhorar muito. Agregaria muito. (Entrevista concedida em 10/04/2017)

Do uso de novas tecnologias, a irrigação por aspersão e por gotejamento também são as principais. Notei ainda o uso de técnicas de cultivo oferecidas na assistência feitas pelo Itesp e pela CATI. Em relação a atividades não-agrícolas, notei a existência das mesmas condições da outra cooperativa; ou seja, de desinteresse no artesanato e de inviabilidade no turismo.

Do Ater Mais Gestão, a presidente da COOMATRE disse que “estiveram lá e ajudaram”. E explicou como se deu a colaboração:

Nós não sabíamos como montar uma cooperativa. Eles orientaram de forma que, se a gente soubesse antes o que era uma cooperativa, não tínhamos montado uma. Foi uma experiência boa. Depois não vieram mais. (Entrevista concedida em 10/04/2017)

No que se refere aos apoios dos entes municipal e estadual, a gestora desta cooperativa relatou que foi boa, tanto em relação à Prefeitura de Tremembé, quanto à CATI e o ITESP. Daí porque reservo, por fim, as falas dos representantes destes dois últimos organismos estaduais. Inicialmente, o técnico da CATI afirmou que “o papel principal ali é o de orientar o produtor”. Além disso, relatou que “temos a missão de organizar os produtores, criando associações e cooperativas, já que o agricultor sozinho não vai a lugar nenhum”. Disse que “precisa que este ande com suas próprias forças, pois, o mundo está demandando qualidade nos produtos e o agricultor precisa acompanhar isto”. (Entrevista concedida em 6/04/2017)

Por sua vez, o representante do ITESP falou que:

O ITESP realizou um contato direto com CONAB. Os gestores da CONAB que conheciam a realidade dos Assentamentos colocaram funcionários dentro do INCRA pra trabalhar o PAA com os Assentados. Foram ver as DAPs, a documentação, etc. Por isso que São Paulo se destacou até em termos de Brasil, na questão da assistência técnica. A grande dificuldade que existia e ainda existe é a falta de entrosamento. Temos feito um trabalho neste sentido e já melhorou bastante. (Entrevista concedida em 11/04/2017)

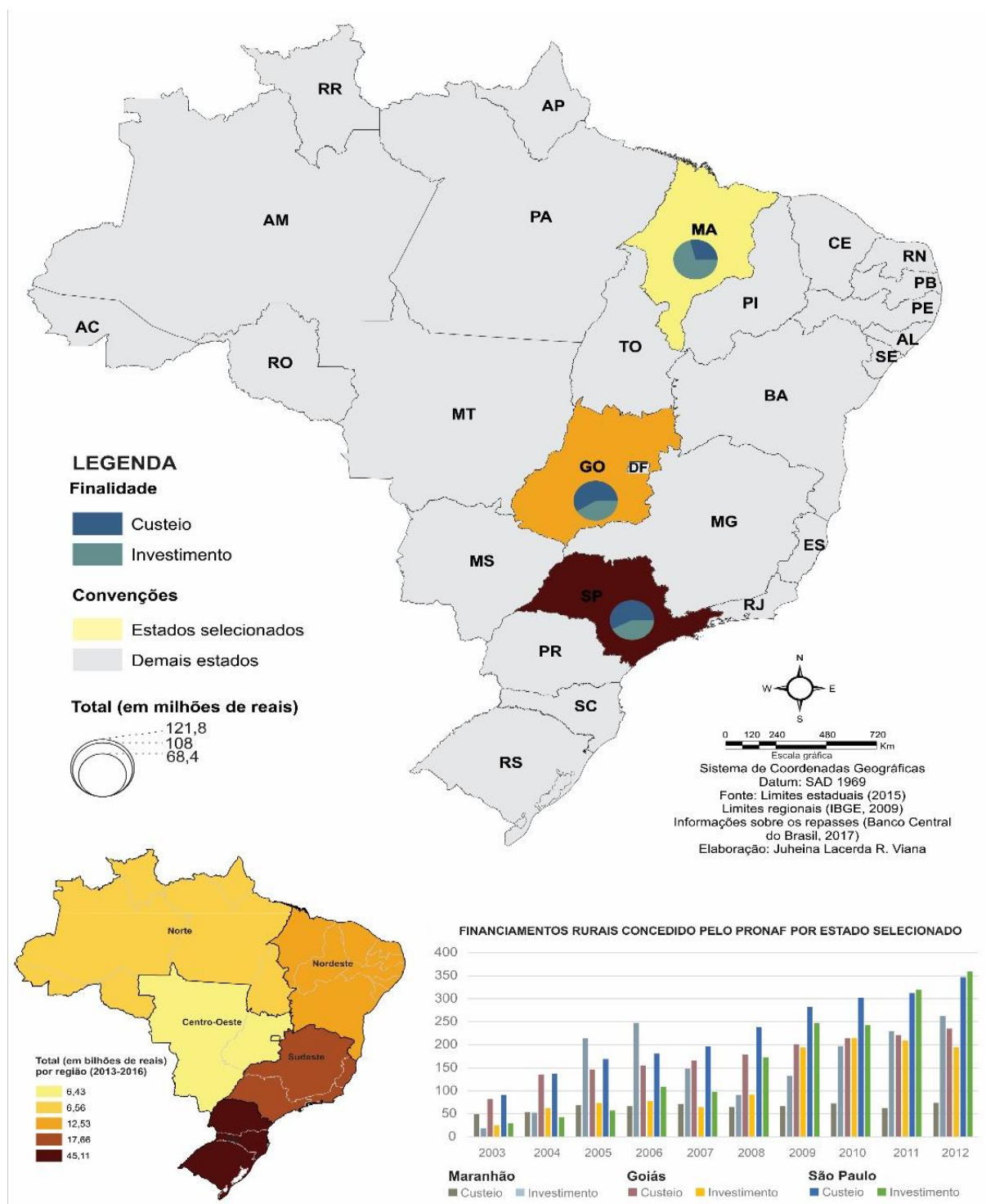
De modo geral – da análise *SWOT* do PAA, na perspectiva dos dirigentes das entidades –, uma de suas fortalezas foi que este ofereceu renda e ajudou a tirar pessoas da miséria, além de poder ajudar no escoamento da produção, atendendo a quem produziu e a quem recebeu o produto. Sem falar que evitou a figura do atravessador e ajudou a unir os associados em torno de um projeto solidário. Já de fraquezas, os dirigentes apontaram os processos burocráticos na documentação e operacionalização como as mais importantes, além, é claro, dos preços pagos abaixo do mercado, bem como do valor baixo por DAP física.

Das oportunidades oferecidas pelo Programa, vimos que possibilitou abrir a mente das pessoas e a conseguir organizar os produtores em torno de negócios com o governo. Sem falar que proporcionou a abertura de mercados também com as feiras livres e a vender com mais tranquilidade. Ainda, ajudou a consolidar as associações e cooperativas como um potencial espaço de ocupação e renda. Por fim, das ameaças, foi fácil notar que, dentre algumas, a maior era o corte no orçamento do Programa, o que desanimava sobremaneira os agricultores.

Como prometido, conheçamos agora a evolução dos financiamentos concedidos pelo PRONAF, nos três estados selecionados. O Programa, como se sabe, foi a principal política para a agricultura familiar nos governos neodesenvolvimentistas. Dito isto, apresento, a seguir, alguns números reunidos em dois mapas e um gráfico. No primeiro mapa, vê-se que a série se referiu a um período que abarca os dois governos de Lula da Silva mais dois anos do primeiro

mandato de Dilma Rousseff. No segundo mapa (o menor), é possível vermos (para os anos seguintes) a distribuição dos recursos por regiões¹⁵¹ – e, neste caso, a atenção deve ser dada às regiões em que se inserem os estados em foco na análise (Maranhão, Goiás e São Paulo).

Gráfico 6 – Financiamentos concedidos pelo PRONAF: Maranhão, Goiás e São Paulo (2003-2012)



¹⁵¹ Para este período (2013 a 2016), o Banco Central do Brasil (BCB) disponibilizou os dados somente por Regiões.

Nota-se que a linha PRONAF Investimento no Maranhão superou em muito o que se destinou à rubrica Custeio. As grandes carências do território maranhense poderiam explicar as razões pelas quais se comportaram assim estes indicadores. Ou seja, havia a necessidade de investir mais e fortemente em infraestrutura (investimentos fixos) e no melhoramento das condições de produção em si (investimentos semifixos), por exemplo, na genética de animais e sementes.

Diferentemente do Maranhão, em Goiás, vemos a linha de crédito para Custeio superar a de Investimento. As razões neste estariam nas condições mais favoráveis de infraestrutura e dos apoios institucionais locais. No caso paulista, o movimento Investimento vs. Custeio ficou assemelhado ao identificado entre os goianos. Mas o que chamou a atenção foram os volumes dos recursos aportados a este estado da Região Sudeste, e, de novo, os agricultores de São Paulo aparecem como os grandes absorvedores de verbas se comparados aos de Goiás e Maranhão. Em termos de regiões, a Sudeste só perdeu para a Região Sul. Neste caso, sozinhos, os sulistas abocanharam nada menos que 51,09% de tudo que foi destinado pelo PRONAF. Somando as regiões Sul e Sudeste se chega a 62,77% do total.

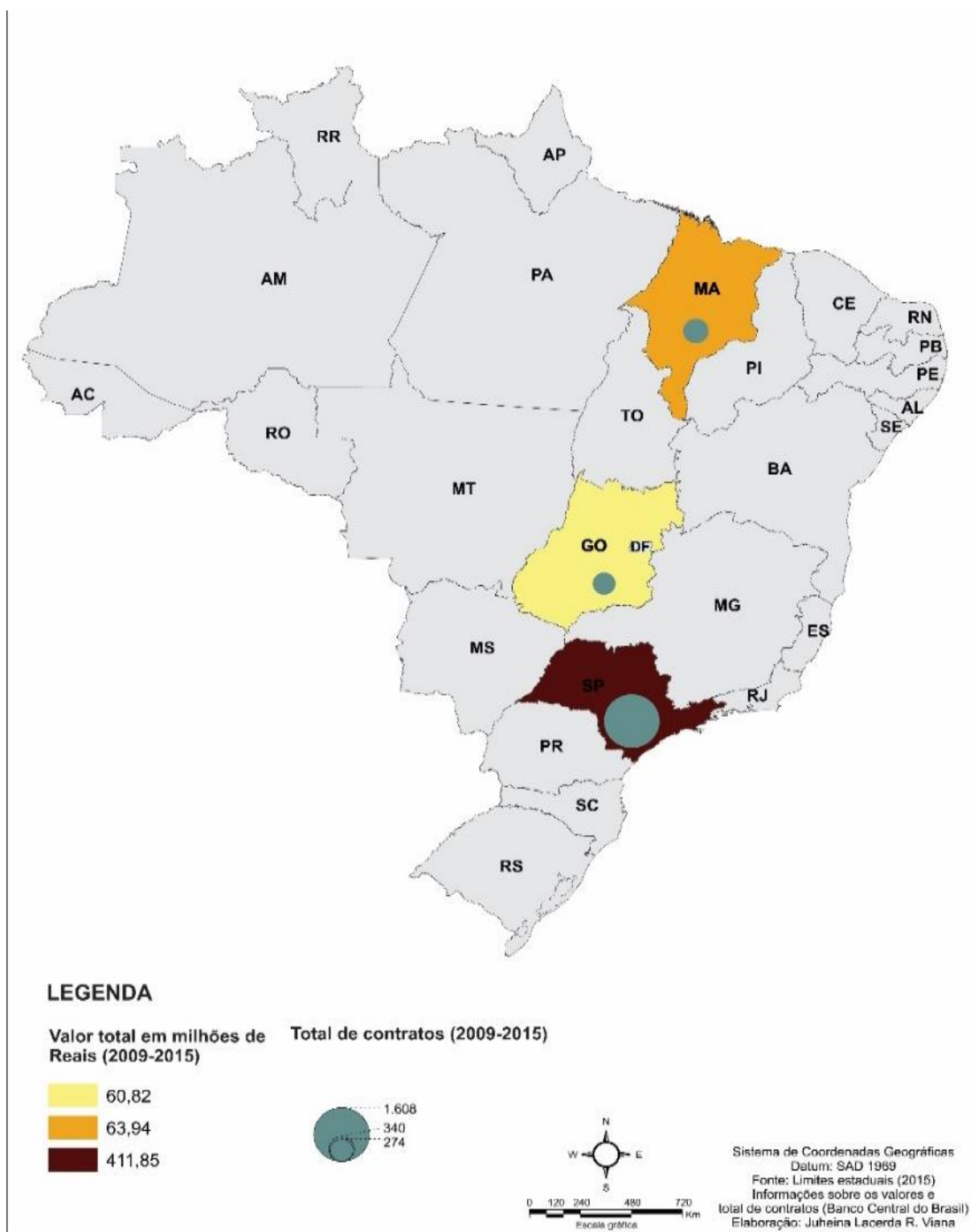
Por outro lado, em comum, nas três unidades federativas analisadas, no período (2003-2016), há oscilações na hora da distribuição dos recursos. Se olharmos o movimento ascendente desde 2003, o ano de 2007 foi de baixa. Já 2012 apareceu para a maioria como o grande ano do Programa, neste quesito.

E no atinente à execução do PAA nesses estados?¹⁵² Apresentamos o mapa gráfico de contratos realizados pela CONAB.¹⁵³

¹⁵² (Em milhões de Reais): **Maranhão:** 2009: 0,53; 2010: 10,07; 2011: 18,33; 2012: 25,38; 2013: 8,70; 2014:0,39 e 2015: 0,54. **Goiás:** 2009: 1,89; 2010: 3,64; 2011: 9,08; 2012: 11,81; 2013: 7,63; 2014:14,29 e 2015: 12,48. **São Paulo:** 2009: 67,12; 2010: 19,37; 2011: 51,77; 2012: 74,13; 2013: 52,72; 2014:96,30 e 2015: 50,44. Fonte: CONAB (2016) – adaptado pelo autor – fornecidos por meio de planilha eletrônica diretamente por funcionários da DIPAI/CONAB em Brasília, no ano de 2016, durante visita de trabalho de campo.

¹⁵³ O principal executor do PAA.

Gráfico 7 – Valor total e número de contratos: execução do PAA via CONAB: Maranhão, Goiás e São Paulo (2009-2015)



Neste último mapa-gráfico, os números revelaram que São Paulo levou nada menos que 411,89 milhões de Reais no período (2009-2015),¹⁵⁴ o equivalente a 76,7% do que foi destinado aos três estados. Em comparação, os agricultores goianos conseguiram reter para si apenas 14,7% do que os de São Paulo receberam, e os maranhenses apenas 15,5%. E este abismo se estende ao número de contratos, que, de 2.222 convênios, cerca de 72% foram firmados com os paulistas. Sem falar do número de participantes e quantidades comercializadas.

Assim como ocorreu no PRONAF, os aportes ao PAA registraram também importantes oscilações no período em tela. No Maranhão, por exemplo, 2009 apareceu como um ano de pouquíssimos convênios se comparado ao número em 2012 (o melhor). Ainda dos maranhenses, o que percebemos nos anos seguintes é um episódio de queda vertiginosa, tanto em números de contratos, quanto em participantes, recursos e quantidades comercializadas.¹⁵⁵

Em Goiás, vê-se também oscilações na distribuição das verbas do PAA. A diferença em relação ao cenário daquele estado nordestino é que foram movimentos mais atenuados. O total investido em Goiás – somando toda a trajetória – ficou em R\$ 60,82 milhões, valor esse um pouco abaixo do investido no Maranhão. A quantidade de empreendimentos goianos ligados à agricultura familiar – excluindo evidentemente os agricultores individuais – se mostrou também menor que naquele estado.

O Estado de São Paulo, por sua vez, e para além das oscilações, apontou seu melhor ano orçamentário no PAA como sendo 2014 (e também para Goiás), e não 2012 como foi para o Maranhão.¹⁵⁶ Assim, vendo a execução nos três estados, é possível se afirmar que, quando o Programa foi socializado, o estado nordestino – pela sua histórica de carência – largou na frente, mas perdeu folego diante da força e da articulação dos goianos e, sobretudo, dos paulistas.

Falando de regiões e nações como grandes espaços de força e poder, Raffestin (1993, p. 196), chamou a atenção quando disse que “a capital¹⁵⁷ faz uma mais-valia constante sobre o

¹⁵⁴ Segundo o gestor do PAA na CONAB/SP “em 2015 e 2016, a carteira de projetos atingiu 120 milhões – equivalente a no mínimo, 15.000 famílias produtoras em cada ano”. (Entrevista concedida em 22/08/2016)

¹⁵⁵ O gestor da CONAB/MA justifica esse declínio: “essa queda em 2015, atribuo também à fiscalização da Sufis [Superintendência de Fiscalização da CONAB] que identificou pequenos problemas – não de má fé – mas por causa do gabarito. O fiscal tem que seguir. Agora (2016) foram feitos alguns ajustes” (Entrevista concedida em 31/07/2017). A também SAF/MA justifica: “aqui no Maranhão, podemos atribuir a questão sanitária. Antes ela liberada e depois foi restrita quando se fala do fornecimento de proteína, por exemplo. Não há por meio do MAPA, uma inclinação pra poder atender o pequeno agricultor. Se perguntar, como se faz um abatedouro de frango, ele vai apresentar um ‘mega’ abatedouro. Ele não consegue te mostrar uma opção de um pequeno abatedouro. Isso também fragiliza muito” (Entrevista concedida em 28/07/2016). A justificativa da FETAEMA foi que: “esse quadro reflete a forma como trabalha essa política. No Maranhão era trabalhada de forma politiqueria”. [o entrevistado fala da era Sarney, que durou mais de quarenta anos no poder. Somente em 2015 o estado passou a ser comandado por um governador de esquerda] (entrevista concedida em 1/08/2016)

¹⁵⁶ Ano de eleição presidencial em que Dilma Rousseff se reelegeu.

¹⁵⁷ No caso, São Paulo, como a grande capital econômica, não só para o Brasil, mas para a América Latina.

plano espacial, pois suas decisões e suas normas restringem o campo das intenções e das ações das outras regiões”. Por outro lado, segundo ele, “também faz uma mais-valia temporal, no sentido de que seus modelos são progressivamente mais seguidos que os de outras regiões”. O autor apontou, entre tantas capitais de todo o mundo, a região-chave do Brasil, o eixo Rio-São Paulo, como exemplo “de poder” no continente Latino-americano. (RAFFESTIN, 1993, p. 197)

Para melhor visualizar o “conjunto socioeconômico” de Maranhão, Goiás e São Paulo, apresento-vos um quadro-síntese:

Quadro 4 – IDHM, PIB e produtividade nos estados do Maranhão, de Goiás e São Paulo, e no Brasil (2010; 2012; 2014; 2015; 2016)

UF	Posição IDHM / índice (2010)	Posição/PIB (2012)	Posição/Índice/Produtividade (2016)
Maranhão	26° / (0,639)	16°	23°
Goiás	8° / (0,735)	9°	12°
São Paulo	2° / (0,783)	1°	1°
Brasil	75° / (0,755) (2014)	9 ^{o158} (2015)	81 ^{o159} (2016)

Fonte: <<http://www.pnud.org.br/atlas>; <http://www.ibge.gov.br/>>; <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/>>; <<http://www.rankingdecompetitividade.org.br>>. Acessos em: 18 set. 2017.

Neste quadro, nota-se que não bastou ao Maranhão possuir condições medianas de riqueza produzida, se seus indicadores de desenvolvimento humano o puxaram para a penúltima colocação entre todos os estados brasileiros. Proporcionalmente, vê-se um certo equilíbrio na relação riqueza produzida vs. condições humanas em Goiás e em São Paulo. Mas é notório também a cumulatividade e o distanciamento em relação às demais unidades da federação por parte de São Paulo. O índice de competitividade, como se nota, seguiu o mesmo movimento. Neste caso, em 2016, o Maranhão estava com um índice de 34,3 pontos, Goiás de 53,1 e São Paulo de 88,9, e a média brasileira estava em 50,2 pontos.

As rugosidades dos territórios solidários em funcionamento no Maranhão, Goiás e São Paulo acompanharam as rugosidades socioeconômicas do lugar e da região? Dizendo de um outro modo e, indo além: no caso do estado nordestino, por exemplo, a desigualdade social foi

¹⁵⁸ A estimativa para 2015 se refere às economias mundiais. Disponível em:

<<http://exame.abril.com.br/economia/noticias/brasil>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

¹⁵⁹ Segundo o Portal G1, “o Brasil perdeu mais 6 posições no ranking das economias mais competitivas do mundo, caindo para a 81ª colocação em 2016 – a pior posição já atingida no ranking de competitividade elaborado desde 1997 pelo Fórum Econômico Mundial”. Fonte: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2016>>. Acesso em: 18 set. 2017.

reproduzida dentro da agricultura familiar solidária, considerando neste contexto, a combinação do MTCI e o PAA?

Ora, independentemente de serem exitosos ou não com o Programa, os agrupamentos solidários ou mesmo da agricultura familiar individualizada – de modo geral – refletiram sim, o cenário do seu entorno. Na pesquisa do IBGE (2010), aponta-se que o valor do rendimento nominal médio mensal dos domicílios particulares permanentes com rendimento domiciliar por situação do domicílio no meio rural em Vargem Grande (MA) era de R\$ 561,61 e em Codó (MA) de R\$ 719,94. Utilizando os mesmos critérios, em Juquiá (SP) e Tremembé (SP) estavam em R\$ 1.174,35 e R\$ 1.893,75, respectivamente. Para se ter uma ideia, no caso de Tremembé, o rendimento na zona rural da vizinha São José dos Campos (SP) chegava a R\$ 1.932,60. E se pegarmos os resultados do levantamento de campo por mim realizado nos sete EES, o cenário é o mesmo. Ou seja, nas duas associações maranhenses, seus sócios (100%) não chegaram a receber um salário mínimo/mês em atividades ligadas à Associação. Já nos empreendimentos paulistas, aproximadamente 70% deles receberam de 2 a 3 salários mínimos por mês. Quando se tratou do quesito IDHM (2010) – a título de reforço aos fatos –, ficou assim: Vargem Grande com 0,542; Codó (MA): 0,595; Juquiá (SP): 0,7; Tremembé (SP): 0,785; Taubaté (SP): 0,8 e São José dos Campos com 0,807. Nestes casos, uma curva ascendente a favor de São Paulo.¹⁶⁰

Outro ponto levantado: a qualidade da assistência ou da capacitação – no caso do Maranhão – esteve sob suspeição? Ou de nada adiantou ser assistido e capacitado e não ter tido acesso aos meios tecnológicos necessários para tocar o empreendimento de forma a viabilizá-lo social e economicamente? As falas dos gestores da CONAB/MA, SAF/MA e FETAEMA sinalizaram para a baixa ou inexistente assistência técnica. Ouvimos comentários do tipo “O estado do Maranhão não cumpriu com a assistência técnica e a Embrapa foi muito morosa”. Pinçando as avaliações do Programa Ater Mais Gestão neste estado, ouvi que é “péssimo, péssimo, péssimo, péssimo”, e também que “não é a política que é ruim, é a forma como ela é operacionalizada”. Já os agricultores disseram que: “a assistência deixou muito a desejar”. Sem falar da necessidade de se somar a isso a baixa escolaridade e o meio técnico científico e informacional precário do lugar.¹⁶¹ É claro que, quanto menos inserido for a agricultura familiar

¹⁶⁰ Nesta análise, especificamente, deixa-se propositalmente de fora os empreendimentos goianos, pois a ideia era apresentar somente as extremidades socioeconômicas (Maranhão vs. São Paulo).

¹⁶¹ Milton Santos (1990) dirá que há um tempo da técnica. Para uns, avançada, para outros, nem tanto, mesmo que os sujeitos convivam contemporaneamente. O catador de material reciclável de Goiás, por exemplo, detentor de baixa escolaridade está no mesmo lugar que um grande executivo da Ambev (que viaja frequentemente para o exterior). Apesar disto, ambos estão em “tempos ou dimensões técnicas” diferentes. Neste caso, o catador também contribui para o funcionamento do sistema e está conectado à grande indústria (Ambev). Só que em posição derradeira do processo. Para Castells (1999): esse tipo de espaço (baixa escolaridade, por exemplo) é

no processo do MTCI, o poder público local tende a exercer maior poder de dominação – sendo o próprio MTCI um dos elementos por excelência para se analisar as “rugosidades” de que trata Santos (1990).

Agora, no caso de Goiás, a agricultura familiar solidária, combinada com o PAA e o MTCI, articularam, de fato, uma autonomização?

De modo geral, as condições institucionais (suporte do governo estadual,¹⁶² Fundação Banco do Brasil, BNDES, universidades e institutos federais, por exemplos) e de infraestrutura do território goiano contribuíram para uma “largada na frente”. A relativa autonomização¹⁶³ aconteceu – podemos dizer assim – porque os empreendimentos deste estado buscaram se munir de modernas tecnologias de produção e, com isso, também aumentaram substancialmente a sua produtividade.

Em rara vez em que foi eficiente, o Programa neodesenvolvimentista ATER Mais Gestão, ajudou na tomada de decisão da COOPERURUANA em rever sua estratégia de abrir seu próprio laticínio, fazendo valer, na prática – como vimos no segundo capítulo – os objetivos da Lei 12.188/2010 que instituiu formalmente essa Política Nacional de ATER dedicada à agricultura familiar.

Como se a conjuntura da agricultura familiar goiana tivesse sido objeto de seu estudo, Raffestin (1993, p. 247) mostrou que “a variável tecnológica tem um caráter multidimensional, pois afeta as taxas de crescimento, o emprego, a repartição dos lucros, a balança de pagamentos e o meio, entre outros”. Ainda de Goiás – adiantando algumas informações que serão melhor apresentadas nas próximas seções –, seus empreendimentos se beneficiaram tanto do mercado governamental (PAA e PNAE), como (indiretamente) da política *neodesenvolvimentista*, na medida que encontraram na expansão do crédito barato e no consumo de massa, o aumento de seu mercado consumidor. Isto confirma o que disseram Bresser-Pereira e Theuer (2012) ao afirmarem que “o neodesenvolvimentismo não é apenas uma lista de políticas”, mas, sobretudo, é...

[...] uma estratégia de desenvolvimento nacional informal, fundamental para o desenvolvimento econômico, na qual havendo a soma de valores, objetivos, políticas, leis e, principalmente, entendimentos e compromissos se criam boas oportunidades de investimento para os empresários e melhoram o padrão de vida da população. (BRESSER-PEREIRA; THEUER, 2012, p. 823)

um espaço opaco, vazio. Já Milton Santos (1990) vai defender que este espaço (do pobre que cata e que tem baixa escolaridade) não está vazio e pode se configurar como o espaço da Revolução.

¹⁶² Mesmo havendo críticas em relação ao seu apoio.

¹⁶³ Fala-se de autonomização e não de emancipação. Na perspectiva Marxista, esta última não ocorreria dentro da dinâmica capitalista.

Presentemente, na maior economia do país, como é a do estado de São Paulo, houve espaço para agricultura familiar solidária, considerando a combinação com PAA e o *meio técnico-científico-informacional*?

Uma resposta me foi dada pelo diretor da CATI de Tremembé (SP). Para ele, “está sendo construído atualmente um movimento de polarização no meio rural no Estado de São Paulo”. Aclarou ainda que, “de um lado, estão os grandes produtores do agronegócio, e, de outro, os pequenos da agricultura familiar. Desse modo, tem ocorrido, segundo ele, um processo de “desaparecimento do médio produtor”. Segundo os autores,

[...] herdamos da década de 1990 uma disputa por propostas de desenvolvimento, políticas públicas e significados entre dois projetos alternativos, o projeto neoliberal do agronegócio e o projeto democratizante, representado inicialmente no meio rural pela proposta de reforma agrária e de desenvolvimento rural fundado na agricultura familiar. (MOREIRA; BRUNO, 2010, p. 38)

Neste caso, para estes autores, não se trata de dois projetos estanques. “Pelo contrário, seus relacionamentos são inúmeros, e o comportamento de um influencia as possibilidades e características que vão ser assumidas pelo outro”. Apesar de admitirem, de modo geral, a existência de uma conflitualidade. (MOREIRA; BRUNO, 2010, p. 38)

Ademais, faz-se prudente considerarmos que o fenômeno paulista não é explicado sozinho na bipolarização, pois são necessários dados mais plausíveis, o que, de certa forma, demandaria uma outra grande empreitada de pesquisa. Todavia, a narrativa da CATI é de que opera há anos com a agricultura naquele estado. Outro fato que deve ser considerado estava – de novo – ligado ao grande mercado consumidor interno de São Paulo (governamental e privado) que teve no segmento da agricultura familiar sua principal fonte de abastecimento, portanto, de espaço.¹⁶⁴

Já da combinação do MTCI com o PAA em solo paulista, foi notado, no caso do Vale do Ribeira, o uso de técnicas de cultivo – sobretudo para banana – adequadas a resolver o problema da Sigatoka amarela.¹⁶⁵ Doença que quase dizimou os bananais desta região na década de 2000. Em relação a introdução de novas tecnologias – e aqui foi entendido pelos produtores

¹⁶⁴ Embora a situação fosse a mesma no restante do Brasil, quando se tratou de presença na feira do brasileiro. Isto é, 70% dos alimentos tem origem na agricultura familiar. (IBGE, c2009)

¹⁶⁵ Sigatoka é uma das mais importantes doenças da bananeira, sendo também conhecida como cercosporiose ou mal-de-Sigatoka. Apresenta distribuição endêmica no País, causando perdas que reduzem, em média, 50% da produção. A Sigatoka-amarela é causada pelo fungo *Mycosphaerella musicola* Leach. Três elementos associados ao clima – chuva, orvalho e temperatura – são fundamentais para que ocorra infecção, produção e disseminação do inócuo. Disponível em: <<http://www.agencia.cnptia.embrapa.br>>. Acesso em: 8 set. 2017.

como a entrada de máquinas modernas – havia “um limitador” que era justamente a preservação ambiental, exigida por lei em 60% da área do Ribeira. Quanto ao Vale do Paraíba, vimos que as assistências técnicas oferecidas pelo ITESP e CATI, davam conta de atendê-los de certa forma satisfatória. Neste caso, muito diferente da que foi ofertada pelo ATER Mais Gestão, que muitos classificaram como insignificante, quando não, ausente.

Por fim, respondendo à questão-título do capítulo, em que pergunto se a ação do MTCI e o PAA foram elementos de transformação para a agricultura familiar solidária.¹⁶⁶ Dito de outra forma: seriam estes elementos parte da combinação que compõe a “Nova Ruralidade”?

Aquilo que era afirmação provisória – ao que me pareceu – se confirmou, embora não na sua totalidade. Ou seja, o êxito encontrado nos empreendimentos solidários aqui analisados, não foi suficientemente significativo para afirmarmos que ocorreu uma “transformação” e que foi graças tão somente a esses elementos. Apesar sabíamos que estes são transformadores.

Identificou-se poucas ações de “pluriatividades” (que seria um do elemento das “Novas Ruralidades”). O empreendimento de Jataí (GO) buscou na agroindustrialização a agregação de valores aos seus produtos, e isto foi, de certa forma, positivo. O mesmo estava em vias de acontecer com a cooperativa de Juquiá (SP). Por outro lado, notou-se também a inexistência de atividades não-agrícolas, como de turismo e de artesanato, ainda que, com alguns movimentos incipientes de reversão desse quadro. Mesmo assim, não se pode afirmar que a falta destas últimas foi preponderante para o “fracasso”, quando foi o caso. Contudo, menosprezá-las não seria sábio, visto ser um componente importante em outras experiências rurais no Brasil e no mundo, como mostraram Wanderley (2000; 2005)¹⁶⁷ e Abramovay (2003). Em síntese, pode-se então afirmar que há possibilidades diversas daquelas consagradas por agrupamentos detentores de um MTCI avançado para ser bem-sucedido, pois, uma vez combinadas atividades não-agrícolas – como artesanato, turismo e agroindústria de tecidos orgânicos, por exemplo – com o PAA, arrobustarão ainda mais as suas chances de viabilidade, mesmo dentro da dinâmica capitalista.

Como se a charada fosse desvendar se o biscoito é fresquinho porque vende mais, ou, vende mais porque é fresquinho – e seguindo na mesma lógica –, enfatiza-se a questão: acaso

¹⁶⁶ Com o adendo de que somente no capítulo seguinte é que vamos mergulhar totalmente nas territorialidades.

¹⁶⁷ Segundo Wanderley (2000, p. 130-134), “as novas e múltiplas faces do rural não podem ser vistas como obra acabada. Está em curso uma nova visão do rural, que propõe uma nova concepção das atividades produtivas, especialmente daquelas ligadas à agropecuária, e uma igualmente nova percepção do ‘rural’ como patrimônio a ser usufruído e a ser preservado”. Por outro lado, esta mesma autora reconhecerá que “mesmo quando se atinge uma certa homogeneidade, no que se refere aos modos de vida e à ‘paridade social’, as representações sociais dos espaços rurais e urbanos reiteram diferenças significativas, que têm repercussão direta sobre as identidades sociais, os direitos e as posições sociais de indivíduos e grupos, tanto no campo quanto na cidade”. (WANDERLEY, 2000, p. 130-134)

foi a necessidade de avançar com Pesquisa e Desenvolvimento (P & D) que levou universidades públicas – sobretudo, Universidade Federal de Goiás (UFG), Universidade Estadual de Goiás (UEG), Instituto Federal de Goiás (IFG) e Instituto Federal Goiano (IFGoiano), por exemplo – e centros de pesquisa (como a Embrapa Arroz e Feijão) a se instalarem na região de Rio Verde e Jataí e em outras partes de Goiás? Ou foram estas instituições que puxaram o desenvolvimento tecnológico para o Estado? É bem verdade que, no primeiro momento, os imperativos de obter e utilizar tecnologias de ponta estimularam o protagonismo destas forças, seja para a formação de profissionais atuantes na área, como engenheiros e técnicos agrícolas, engenheiros e gestores ambientais, zootécnicos, etc., seja na produção de pesquisa em si. O fato é que, sendo simpático ou não à ideia, temos que admitir que a infraestrutura da agricultura avançada cria capital e insere “capital informacional” no lugar, aqui entendido como a entrada do MCTI, tal qual o movimento de mão dupla do biscoito. Neste sentido, como São Paulo já percorreu boa trajetória, Goiás está no meio do caminho e o Maranhão a dar os seus primeiros passos, é de se notar que, marginalmente, a agricultura familiar se beneficia do MCTI no ambiente à sua volta, e também reciprocamente.

Mesmo sendo um atendimento “pelas beiradas”, aparece, no final das contas, algum efeito concreto. Os próprios filhos dos agricultores familiares de Piqui da Rampa (MA), por exemplo, ao fazerem os cursos de Agronomia e Ciências Biológicas na Universidade Federal do Maranhão (UFMA), juntamente com os filhos de agricultores gaúchos ali instalados, ligados ao Agronegócio (também tratado no capítulo seguinte), dão-nos um sinal desse acontecimento, em que pese saber que boa parte das graduações ofertadas é voltada para o *modus* intensivo de produção. Há, portanto neste episódio, uma contradição muito presente. Aliás, como muitas outras encontradas na lógica do capital: como o modelo hegemônico da agricultura brasileira é conservador, por preservar a estrutura fundiária historicamente concentradora e desigual, contraditoriamente, acaba contribuindo para o fortalecimento (ainda que desigual) desta mesma agricultura familiar, de rebatida e marginalmente, é claro.

Num apanhado, em seu estudo *Desenvolvimento Rural: conceitos e aplicação ao caso brasileiro*, Kageyama (2008, p. 102)¹⁶⁸ mostrou que:

[...] a zona rural modernizada – de modo geral – coincide com o espaço onde se concentram a indústria, as rodovias e ferrovias, a agroindústria, as maiores cidades e a agricultura familiar, reafirmando que a articulação rural-urbano está no centro do desenvolvimento rural.

¹⁶⁸ Adaptado a este texto.

Esta autora cita alguns exemplos de regiões que carregariam o *status* de possuírem uma “moderna agricultura e pecuária” (KAGEYAMA, 2008, p. 102) como fatores de dinamismo do desenvolvimento, no caso, a zona de expansão da fronteira agrícola a partir de São Paulo e Paraná em direção ao Centro-Oeste.

Este mesmo movimento – o da agroindústria – estaria já em vários pontos do Sul, do Sudeste, do Centro-Oeste e em dois pontos isolados do Nordeste (entre o Pará e o Maranhão, e na Bahia). No caso da agricultura familiar, Kageyama (2008, p. 102) o destaca como fator de desenvolvimento em Rondônia, na porção oeste dos estados sulinos e nas áreas mais pobres do Nordeste (Maranhão e interior da Bahia, uma parte do entorno da região de agroindústria). Contudo, ela ressalta que os tipos de agricultura familiar nessas diversas regiões não são os mesmos.

E, por fim – tratando disso nos recortes territoriais e espaciais desta pesquisa de tese –, nota-se que o desenvolvimento socioeconômico do Maranhão está ainda em consolidação se comparado aos atuais estágios a que chegaram Goiás e São Paulo, onde as rugosidades técnicas de que fala Santos (1990) puderam ser plenamente notadas. No caso da agricultura, boa parte da “grande” agricultura goiana, assim como a encontrada no Maranhão, produz para fora. Em Goiás, a soja e o milho são cultivados especialmente para produção de ração animal, o que o posiciona como um dos maiores produtores de carne bovina, suína e de aves do país. Na sua maioria por confinamento, a agricultura *Tech e Pop*¹⁶⁹ tem recebido a “ajudinha” da agricultura familiar.

No capítulo seguinte, vamos conhecer e aprofundar nas territorialidades que envolvem os empreendimentos solidários selecionados, e, com isso, entender como se dão suas relações cotidianas e o “contato” em si com o Estado neodesenvolvimentista por meio do PAA.

¹⁶⁹ Trata-se de uma grande campanha veiculada desde meados de 2016 em todo o Brasil pela Rede Globo de Televisão, cujo objetivo é marcar a importância do Agronegócio como força econômica brasileira. Segundo seus idealizadores, a comunicação do agronegócio precisava se modernizar e mostrar toda a face tecnológica que envolve a atividade. Daí as razões para o slogan “Agro é Tech, Agro é Pop”. Na verdade, a campanha esconde atrás do “Tech”, o tóxico, a transgenia, etc. Disponível em: <<http://www.startagro.agr.br>>; acesso em 9 mai. 2018. E disponível em: <<http://obha.fiocruz.br>>; Acesso em: 09 mai. 2018.

6 TERRITÓRIOS SOLIDÁRIOS DA AGRICULTURA FAMILIAR: RELAÇÕES E IMPACTOS DO NEODESENVOLVIMENTISMO

Fotografia 5 – Depois da escola, crianças e adolescentes de Mirindiba (Codó/MA) descansam na porta de casa



Fonte: o autor (2017).

Na vida cotidiana e na constante apropriação e produção do território, há indivíduos e organizações sociais (instituições) públicas, privadas e não-governamentais com suas normas, regras, objetivos, princípios, representações e características econômicas, políticas e culturais. Há múltiplos arranjos sociais e territoriais, que vão desde o indivíduo, passando pela família e pelas organizações de bairros ou de localidades rurais, até grandes organizações políticas e/ou culturais e/ou empresariais. Há diferenças culturais e políticas e desigualdades econômicas entre famílias e unidades produtivas (urbanas e rurais), bem como traços comuns entre pessoas, famílias associações, empresas, etc.

Marcos Aurélio Saquet e Eliseu Sposito

Com base nos postulados de Saquet e Sposito (2009, p. 84), expostos em *Território e Territorialidades: teorias, processos e conflitos*, pode-se dizer que na vida cotidiana e na

constante apropriação e produção dos territórios solidários analisados (no caso, da agricultura familiar), os indivíduos e grupos estabelecem suas normas, regras, objetivos, princípios, representações e características econômicas, políticas e culturais, assim como os múltiplos arranjos sociais e territoriais, desde o indivíduo, passando pela família, até as suas localidades rurais. Nos territórios investigados, revela-se a existência de diferenças culturais e políticas e desigualdades econômicas entre suas unidades produtivas. Por outro lado, revela-se também a existência de traços comuns que funcionam como “marca”, como “timbre”, como identidade.

Neste sentido, Raffestin (1993, p. 152) afirma que “do Estado ao indivíduo, passando por todas as organizações pequenas ou grandes, encontram-se atores sintagmáticos que ‘produzem o território’”. Daí o porquê de se “reconhecer as características de heterogeneidade e homogeneidade do real é fundamental numa concepção renovada e histórico-crítica do território e da territorialidade”. (SAQUET; SPOSITO, 2009, p. 84). Na verdade, é...

[...] fundamental para valorização dos lugares, das diferenças e dos ritmos, dos saberes locais, da recuperação da natureza, enfim, de valorização da vida com o máximo de autonomia e qualidade possíveis em detrimento da mercantilização, da globalização perversa e excludente, da concentração da riqueza e da centralização política e decisória. (SAQUET; SPOSITO, 2009, p. 84)

Em outra frente de análise – agora vendo a agricultura familiar especificamente –, Moreira (2009, p. 57-58) chama atenção para a necessidade de compreendermos as condições e as possibilidades da agricultura familiar brasileira na contemporaneidade com um olhar mais atento “à complexidade do tema e à totalidade dos processos sociais que conformam e estruturam o campo de ação da agricultura familiar brasileira”. E diz mais: “como categoria analítica, visualizo o espaço social da agricultura familiar – econômico, cultural e político – como restrito e em constante mutação”. (MOREIRA, 2009, p. 57-58)

Moreira (2009) deu uma dimensão “adequada” à “complexidade do tema” agricultura familiar e de seus desafios em fazer valer – o que o autor acreditou ser – seu papel na sociedade contemporânea. Na sua visão, a agricultura familiar deveria ser espaço social de vida e de reprodução na consolidação da democracia e na redução das assimetrias sociais e de poder da nossa sociedade. O discurso remete às ideias de um socialista utópico da contemporaneidade, tal qual Singer,¹⁷⁰ ao afirmar que há provas definitivas de que a economia solidária é viável, pois esta avança graças à inesgotável criatividade demonstrada pelo povo pobre e seus

¹⁷⁰ Brasil (2011, p. 202) – adaptado para este texto.

intelectuais orgânicos sempre que a oportunidade se oferecia para agirem coordenadamente na superação dos desafios com que se defrontavam.

De todo modo, acredita Moreira (2009) numa redenção da agricultura familiar dentro da dinâmica capitalista? Ou crê, como ele mesmo enfatizou – na mesma linha de Wanderley (1979) –, que, no Brasil, as políticas e as visões dominantes sobre a agricultura familiar e a pequena produção familiar rural foram historicamente conformadas pela ideologia de subsistência e de uma extração de mais-valia presente na *subordinação indireta*? Teria sido a proposta velada ou mesmo implícita do Estado *neodesenvolvimentista* de Lula da Silva e Dilma Rousseff reproduzir o que foi ao longo dos tempos uma proposta de Estado assistencial para o pequeno produtor agrário *subalterno*? Por fim, concretamente, foi possível ver o crescimento da participação dos trabalhadores em associações e cooperativas vinculadas à possibilidade de acessarem políticas públicas, como o PAA e o PNAE, no âmbito das teses da própria Economia Solidária?

Em busca de respostas a estas e outras questões, neste capítulo, objetiva-se avaliar de perto os efeitos socioeconômicos da ES, precisamente, por meio de uma investigação mais detida nos agrupamentos ligados agricultura familiar, como resultado da ação dos homens sobre o próprio espaço, e buscando reconhecer as características de heterogeneidade e de homogeneidade do território e da territorialidade. Desse modo, contempla-se – nas escolhas das associações e cooperativas – parte da diversidade da agricultura familiar brasileira. Para isso, a pesquisa selecionou empreendimentos solidários que pudessem estar dentro deste perfil, com a condição, obviamente, de se situarem nos estados do Maranhão, Goiás e São Paulo e, pinçados aqueles que tiveram uma relação direta com o PAA. A tentativa foi a de realizar uma análise comparativa entre os razoavelmente comparáveis, todavia levando em conta as especificidades de cada território, pois “a busca por soluções e saídas capazes de serem generalizadas e universalizadas torna-se tentadora, em particular, no âmbito da administração pública”, como bem postulou Leite (2010, p. 123).

Desta feita, a hipótese aqui reside na assertiva de que um membro de uma cooperativa ou associação ligada à agricultura familiar com o PAA ao atuar numa região economicamente deprimida e uma vez auferindo uma renda menor é submetido a condições de subalternidade, de trabalho precário e, por conseguinte, de uma qualidade de vida inferior, próprias de regiões subdesenvolvidas e de economia de enclave, sobretudo nos territórios solidários maranhenses, se comparados aos goianos e paulistas, ainda que este membro tenha um custo de vida mais baixo – condições estas ancoradas e mediadas pela criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) e do Programa de aquisição de alimentos (PAA) pelo Governo Federal.

Assim como no capítulo anterior, o presente capítulo está organizado em três seções (no caso, uma para cada grupo de associações ou cooperativas de cada estado selecionado, sendo que, nas suas introduções, faz-se uma breve descrição do lugar e, mais especificamente, das territorialidades de cada agrupamento. No fechamento de cada seção, realiza-se uma sintética análise das realidades encontradas nas observações e entrevistas.¹⁷¹ Por fim, na sua conclusão, apresenta-se respostas-análises às questões formuladas para esta etapa.

As incursões realizadas em cada comunidade (com em média uma semana cada) – nas quais, fiz questão de me hospedar no local, hora na casa de algum agricultor, hora no Centro Comunitário ou casa de apoio – ajudaram também a entender suas rotinas e a perceber o “clima organizacional” e de desenvolvimento socioeconômico de seus sujeitos, o que é preponderante para conhecermos o nível de participação, a configuração assumida nas relações de poder no âmbito da organização e sua relação com o Estado. E, neste caso, a territorialidade é corpo e substância da ação na relação, pois “é através dessas ações que se pratica o lugar pela vivência, desenvolvendo símbolos, manuseando coisas, desferindo representações”, como bem lembra Chaveiro (2012, n.p.).

6.1 As territorialidades na Associação dos Agricultores e Agricultoras Quilombolas do Povoado do Piqui da Rampa em Vargem Grande e na Associação de Moradores e Produtores Rurais de Mirindiba em Codó, no Maranhão

6.1.1 As territorialidades de Piqui da Rampa, em Vargem Grande (MA)

Vulgarmente, os territórios Quilombolas – e isto foi uma realidade até pouco tempo atrás – eram vistos como povoados por comunidades rurais extremamente atrasadas e isoladas, argumento este sustentado desde uma perspectiva de desenvolvimento civilizatório ocidental capitalista. Tratava-se de comunidades vivendo de atividades agrossilvopastoris tradicionais, presentes no domínio do “interior afro do Maranhão”, muitas destas encravadas em lugares de

¹⁷¹ Os entrevistados foram escolhidos com base na sua posição institucional de liderança dentro daquele empreendimento (gestores) e na sua efetiva participação como fornecedor do PAA (sócios). Em relação aos dirigentes, foram feitas duas entrevistas: uma no primeiro dia, com perguntas pré-elaboradas, e outra no último dia de estada na comunidade, com perguntas que diziam respeito à dinâmica e realidade do lugar. Apesar da impossibilidade de ouvir um percentual “fechado de X pessoas” em cada uma dessas entidades – em função das suas particularidades, das rotinas e de sua articulação – os que foram possíveis de entrevistar e, não foram poucos, apresentaram-se de maneira bastante solícita, atendendo satisfatoriamente os objetivos. Ressaltando que estas entrevistas aconteceram nos intervalos do trabalho e fora deste, de forma individualizada e reservada, não sendo possível o entrevistado ouvir ou ter acesso às respostas de seus pares. No formato de conversa, as perguntas foram predominantemente abertas e dialogadas, mas também no modelo dirigido e semidirigido. Os questionários se encontram como apêndice nesta tese.

baixadas, de cocais e mesmo de litoral, cenários estes que estão longe de terem sido encerrados completamente do restante da paisagem brasileira.

Fotografia 6 – Entrada da Comunidade de Piqui da Rampa (Vargem Grande/MA)



Fonte: o autor (2017).

Ao me aproximar da comunidade de Piqui da Rampa, no município de Vargem Grande (MA),¹⁷² território desdobrado do antigo Quilombo Rampa,¹⁷³ formado a partir de uma doação de 6 mil hectares de terras, feita pelo padre Antonio Fernandes, um jesuíta que viveu na região no século XIX,¹⁷⁴ deparei-me com uma realidade, de certa forma, modificada, da descrita por aquele argumento. O verde exuberante das juçaras e do buritizal, preenchidos com os sons dos milhares de papagaios e outras aves silvestres que ali escolheram morar, estava em aparência fortemente presente e preservado. A bucólica cena das aves domésticas criadas à solta, comendo pequenos insetos e migalhas de comidas jogadas pelas mulheres – quase sempre sentadas à porta de suas casas, especialmente nos intervalos do labor doméstico –, misturava-se agora ao

¹⁷² O município de Vargem Grande (MA), localizado na região Centro Leste do Maranhão, possuía em 2016, 55 mil habitantes, distribuídos numa área de 1.957,751 km². O IDHM (2010) era de 0,542 e o valor do rendimento nominal médio mensal dos domicílios particulares permanentes com rendimento domiciliar, por situação do domicílio no meio rural, situava-se em R\$ 561,61. (Fonte: <idades.ibge.gov.br>.)

¹⁷³ O termo é usado para designar a situação dos segmentos negros em diferentes regiões e contextos no Brasil, fazendo referência a terras que resultaram da compra por negros libertos; da posse pacífica por ex-escravizados; de terras abandonadas pelos proprietários em épocas de crise econômica; da ocupação e administração das terras doadas aos santos padroeiros ou de terras entregues ou adquiridas por antigos escravizados organizados em quilombos. A partir do Decreto nº 4.887/2003, do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi concedido a essas populações o direito à autoatribuição como único critério para identificação das comunidades quilombolas, tendo como fundamentação a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que prevê o direito de autodeterminação dos povos indígenas e tribais. Disponível em: <<http://www.koinonia.org.br/oq/oquilombo.asp>>. Acesso em: 18 jan. 2017.

¹⁷⁴ “O Piqui da Rampa formava, junto a outras comunidades negras rurais vizinhas, uma área conhecida como Rampa. Todas as comunidades que integravam a Rampa possuíam uma história em comum. No início do século XIX, este conjunto de terras formava a fazenda São Bartolomeu de Pirapemas, cujo proprietário foi o padre Antônio Fernandes Pereira. O religioso tomou a decisão de alforriar todos seus escravos e doar suas terras aos libertos, alegando estar em idade avançada e não possuir herdeiros”. Disponível em: <http://www.cpis.org.br/comunidades/html/brasil/ma/_piqui/piqui_origem.html>. Acesso em: 1 set. 2017.

“progresso” das casas de alvenaria, da luz elétrica, das antenas de TV e de celular, e da pequena vila construída desalinhadamente, porém, de forma harmoniosa.

O povoado de Piqui da Rampa, distante 19 km do distrito sede de seu município, abrigava a Associação dos Agricultores e Agricultoras Quilombolas do Povoado Piqui da Rampa, cuja fundação ocorreu 1995. Era formada por trinta e duas famílias de agricultores representados por 32 sócios, todos do sexo masculino – em que pese sua mais nova razão social de registro – em 2016 – buscar uma proposta inclusiva. Os moradores eram oriundos de praticamente duas famílias, os Santos e os Fernandes – no caso dos Fernandes, com um sobrenome emprestado por aquele religioso jesuíta aos seus futuros moradores, no momento em que necessitava registrá-los civilmente em cartórios da época.

Fotografia 7 – Lavoura coletiva de Piqui da Rampa (Vargem Grande/MA)



Fonte: o autor (2017).

A área deste povoamento possuía no seu total 236 hectares, na qual plantavam milho, feijão, arroz, mandioca, hortaliças, entre outros cultivos, e criavam aves, suínos e peixes, numa extensão disposta de 12 ha. Chamou minha atenção o relato de seus moradores a respeito de como as condições socioeconômicas eram tão difíceis anteriormente, o que, sem ser esta a intenção, acabou por habituá-los a não utilizarem inseticidas industriais nas suas incursões com a agricultura comercial, pois eram muito caros, o que, sem dúvida, contribuiu para sua entrada

direta no “mundo orgânico”.¹⁷⁵ Fatos estes que devemos compreender também do prisma que sugere Wilkinson (2008, p. 30), ao lembrar que, na agricultura, mesmo da perspectiva de uma competição com a tecnologia, o potencial da natureza permanece como alternativa: “a imagem positiva da tecnologia tem-se consagrado na própria expressão ‘progresso tecnológico’. No entanto, na agricultura, a natureza ainda é uma alternativa competitiva à tecnologia”.

Do espaço e dos equipamentos de uso da Associação na comunidade, vi que havia um clube recreativo, pouco utilizado para tal finalidade, servindo – no dia a dia – como seu depósito de máquinas agrícolas e como local de pequenas reuniões operacionais. Havia também um templo católico e que era utilizado como espaço de reuniões da assembleia de sócios¹⁷⁶ e como “telecentro”¹⁷⁷ (em uma de suas dependências). Por fim, destaco a existência de uma mercearia comunitária, para a qual compravam produtos básicos em mercados atacadistas de Vargem Grande e vendiam à comunidade a preços mais acessíveis. Este estabelecimento estava sendo operado por duas voluntárias, que de tempo em tempo recebiam alguma remuneração. O lucro obtido com a comercialização das mercadorias ia para o próprio agrupamento.

Depois de longo tempo usando o velho *xaxo*, eis que esta Associação adquiriu algumas máquinas e equipamentos mais modernos para sua produção, dentre os quais: um trator de 75 cavalos de potência equipado com carreta-reboque; um micro trator para pequenas tarefas; e uma plantadora de 4 linhas. Conseguiram ainda, via projeto, um caminhão 3/4 equipado com carroceria de madeira, utilizado para transporte dos produtos e das pessoas da comunidade (no formato *pau-de-arara*) e uma *pick-up* recém adquirida, para deslocamento rápido de poucas pessoas e transporte de hortaliças.

Já em relação aos equipamentos públicos e de uso coletivo, a comunidade dispunha (em 2016) de duas escolas, sendo uma de Ensino Fundamental completo, de responsabilidade do município de Vargem Grande, e outra de Ensino Médio, sob os cuidados do governo estadual do Maranhão. Havia uma lavanderia comunitária, um poço artesiano profundo (equipado com caixa d’água, para abastecimento das casas) e uma estação de telefone fixo (que não chegou a

¹⁷⁵ Nas plantações, utilizava-se inseticida natural à base de ervas e outros elementos encontrados na natureza da região.

¹⁷⁶ Havia uma cultura de alternância no cargo de presidente da associação, entre os sócios, bem como no seu conselho fiscal. Entretanto, o secretário era o grande condutor dos encontros da comunidade e de interlocução com representantes dos governos e entidades apoiadoras.

¹⁷⁷ O Telecentro iniciou suas atividades em 2010 e era equipado com microcomputadores com acesso à internet. O projeto foi viabilizado através dos governos estadual e federal e por entidades classistas. O Governo Federal, no caso, participava, via Ministério das Comunicações, com o sinal de internet. Porém, as parcerias foram suspensas em 2014 e o acesso à rede mundial de computadores foi desligado. “Depois, disso, houve a necessidade de subir um morro próximo à comunidade para ‘pegar’ o sinal de internet, via celular”. Relatou um jovem da comunidade.

funcionar). A comunicação telefônica era feita por meio de um posto de celular comunitário, dotado de antena externa, utilizado por aqueles que não podiam comprar tal equipamento.

Na vila, vi que existiam casas equipadas, na sua maioria, com TVs, antenas parabólicas, fogão a gás, geladeira e aparelhos de som. Notei também a presença de algumas antenas de TV de operadoras de canais fechados. Em algumas, havia sua própria antena externa de celular. As unidades habitacionais – em sua totalidade – eram feitas de alvenaria e eram equipadas com banheiro, chuveiro, fossa séptica, água encanada e luz elétrica. Boa parte destas possuía reboco, pintura e piso de cimento queimado, resultado de um projeto junto ao Banco Mundial, do início da década de 2000, via Núcleo Estadual de Projetos Especiais (NEPE) – projeto que ajudou a substituir as velhas casas de palha de babaçu, úmidas e insalubres, quase inabitáveis.

As moradias estavam dispostas quase sempre “em pares”, e para cada núcleo familiar. Segundo explicaram os moradores, desde o projeto do NEPE, cada família já tinha sua casa de alvenaria, entretanto, com o passar do tempo, precisavam de reforma, e aí veio o Programa Minha Casa Minha Vida Rural – no caso, já no governo de Dilma Rousseff –, que se propôs a fazê-la. Ocorre que, no decorrer do processo, houve uma mudança na política de financiamento para reformas, passando a programa a contemplar somente novas construções. E, como alguns filhos de moradores se casaram e constituíram novas famílias, recomendou-se a construção das novas casas. “Esta casa ao lado da dos meus pais, será para mim, quando concluir a faculdade. Quero morar e trabalhar na comunidade do Piqui, como professora”, relatou a mim uma jovem universitária que estava cursando Licenciatura em Ciências Biológicas na Universidade Federal do Maranhão (UFMA).¹⁷⁸ O que podemos interpretar à luz do que colocam Saquet e Sposito (2009, p. 276), para quem “a territorialidade é uma construção a partir do estabelecimento de vínculos, em que o objeto do vínculo é acercar-se e dominar uma extensão ou participar dela”.

Objetivando entender como os sujeitos deste agrupamento solidário interpretaram as políticas neodesenvolvimentistas, perguntei como avaliariam os governos de Lula da Silva e de Dilma Rousseff, tendo em mente as ações do PAA. E mais, busquei compreender como se deram as relações sociais e de trabalho em seu ambiente endógeno e que resultados obtiveram esses sujeitos na sua relação com o PAA propriamente dito.¹⁷⁹ Por fim, analisei também seus discursos durante as conversas informais – a compreensão que tive das relações de poder e de *empoderamento* observadas entre seus membros.

¹⁷⁸ Em 2016, sete jovens da comunidade faziam faculdade (acessada pelo sistema de cotas). A maioria, na UFMA (Campus Chapadinha), distante cerca de 80 km do povoado. Os cursos optados foram os de Agronomia, Veterinária, Ciências Biológicas e Pedagogia.

¹⁷⁹ Lembrando que esta associação foi considerada exitosa com o PAA.

De Lula da Silva e Dilma Rousseff e suas políticas como a do PAA, o representante da Piqui da Rampa disse que:

Os governos de Lula e Dilma foram a vida da comunidade. Porque antes não conseguíamos enxergar nada. Através dos governos deles, foi quando essa comunidade saiu da miséria e da pobreza. Foi uma benção de Deus. Hoje podemos chegar para qualquer político, qualquer pessoa, dizer aquilo que você sente, aquilo que você quer. Antes era só pra dizer ‘nhô’ e ‘já vou’. Tomando benção a eles. (Entrevista concedida em 09 /01/2017)

Saquet e Sposito (2009, p. 276) abordaram este contexto socioeconômico. Para eles, “a territorialidade pode ser utilizada tanto como força contrária como força promotora de justiça e progresso social”. Já Santos (1998, p. 214) postulou que “a formação do território dá às pessoas que nele habitam a consciência de sua participação, provocando o sentimento de territorialidade que, de forma subjetiva, cria uma consciência de confraternização entre as mesmas”. Entra aqui também a opinião de Henri Lefebvre (1991, p. 96-109), quando fala da “vida da comunidade” em sua obra *Direito à Cidade*, disse ele: “o ‘sujeito’ a quem devemos servir somos nós mesmos, esse homem do agora, esse projeto inacabado em perpétua transformação”.

Seguindo, perguntei ao representante da comunidade se a política do PAA conseguiu ver as particularidades de sua região? Este dirigente afirmou positivamente. E deu um exemplo concreto: “em relação à juçara¹⁸⁰ e ao buriti, eles fizeram um levantamento dos preços e assim souberam como estavam na nossa região”. (Entrevista concedida em 09 /01/2017)

Em relação à eficiência, a eficácia e a efetividade na política do PAA, disse: “quando o convênio está em dia, nós nunca ficamos com o produto estragando”. Falou que “tivemos alguns problemas com a entrega nas escolas, hospitais, mas o prefeito local fez uma Central de entrega e aí foi resolvido”. Por outro lado, acabou fazendo uma proposição: “esse Programa não era pra ser só um programa, era pra ser lei, como é o PNAE. E aí fica essa insegurança, se vai ou não continuar”. (Entrevista concedida em 09 /01/2017)

Dos resultados concretos obtidos através de negócios com o PAA (e PNAE), falou que: “foi acabar com a fome que era muito forte aqui na nossa comunidade. Era pobreza extrema”. Outro resultado é que: “já temos uma *pick-up* pra entregar nossos produtos nas escolas. Não precisamos mais levar no lombo de um jumento”. (Entrevista concedida em 09 /01/2017)

E no tocante à participação efetiva dos sócios nas decisões da Associação, contou-me que na sua entidade a participação é assídua, pois “são feitas reuniões com todos os associados,

¹⁸⁰ Como é chamado o fruto do Açaí no Maranhão.

e a presença atinge uma “frequência de 99%”. Confessou que “tem aquele que não fala, mas está ouvindo. Mas costumamos passar a palavra pra cada um, pra dar seu ponto de vista. Ninguém pode ficar em cima do muro, tem que falar”. Disse ele que é “uma participação bem ativa”. E ressaltou ainda: “é obrigação de todos participar. Escolhemos um dia em que todos estão na comunidade. Não tem desculpas. Se faltar dois companheiros, suspendemos a reunião”. (Entrevista concedida em 09 /01/2017)

Neste caso, perguntei se políticas como PAA e PNAE estimularam uma participação mais efetiva da comunidade na Associação de Piqui da Rampa. Além disso, procurei saber se tais políticas foram preponderantes para a entrada e/ou aumento do número de associados. O representante da Associação contou que sim, e relatou um fato interessante: “antes, muitos dos nossos companheiros foram embora – para a capital [São Luís] e para o Pará. Aconteceu de companheiros voltarem desses lugares para trabalhar conosco”. E mais: “tivemos até políticos que ficaram com ciúme, com inveja: ‘como é que esses meninos estão pegando nesse dinheiro? Já estão independente’”. (Entrevista concedida em 09/01/2017)

Da presença feminina, notei que, enquanto os homens iam ao campo ou participavam das reuniões na condição de associados diretos, as mulheres se dividiam especialmente nas tarefas domésticas. Entretanto, algumas delas trabalhavam também na Prefeitura como ‘agentes de saúde’ e em ‘serviços gerais’. Regra geral, havia uma divisão social de trabalho e de gênero “definidas”. Em que pese a necessidade da inclusão de mulheres no quadro de sócios, com o objetivo de atender às exigências dos programas do Governo Federal – como o que forneceu o caminhão 3/4 à comunidade, por exemplo –, esta se dava tão somente no âmbito formal.

Ao buscar saber se esta Associação realizou negócios com os mercados do município ou da região, contou que já venderam para o mercado local e também para São Luís. Mas, “no caso da capital, não deu certo, e aí fomos também vender no Ceará”. Em relação à celebração de outros convênios, além do PAA, disse que “foram realizados especialmente com o PNAE da Prefeitura de Vargem Grande, através da Cooperativa de Vargem Grande, mas foram poucos os recursos”. (Entrevista concedida em 09 /01/2017)

Sobre suas vendas para o PAA, a tabela a seguir apresenta os convênios via CONAB.

Tabela 12 – Execução: CONAB – Associação Piqui da Rampa (MA) – (2010-2012 e 2015)

Ano	Recurso/Modalidade	Nº participantes	Valor total (R\$)	Quantidade (Kg)
2010	MDS/CDS	34	153.000,00	54.317
2011	MDS/CDS	34	153.000,00	52.510
2012	MDS/CDS	34	163.200,00	49.114
2015	MDS/CDS	30	238.601,20	84.625
Totais	-	132	707.801,20	240.566

Fonte: CONAB (2016) – adaptado pelo autor.¹⁸¹

Ouvi também os demais sócios da Associação de Moradores de Piqui da Rampa.¹⁸² Inicialmente, perguntei se eles se sentiam bem trabalhando ali. O sim apareceu unânime. Ao levantar os motivos, os mais mencionados foram: “me sinto bem na comunidade e no campo” e “há companheirismo no trabalho”. Perguntei-lhes ainda se julgam ter uma boa qualidade de vida na comunidade. De novo, o “sim” foi uma unanimidade. Os aspectos mais apontados: “por ter casa de alvenaria, energia elétrica e água encanada”; “a comida que está melhor”; “a renda da família propiciou uma vida melhor”; e “os filhos que estão estudando na universidade pública”. Neste caso, ao analisar bem-estar e desenvolvimento, Kageyama (2008, p. 58) – dialogando com Amartya Sen – disse que:

O padrão ou qualidade de vida não se mede pela posse de conjunto de bens, nem pela utilidade a eles inerente, mas reside nas capacidades dos indivíduos para utilizar esses bens para obter satisfação ou felicidade. (KAGEYAMA (2008, p. 58)

Agora falando da relação com o PAA, fomos saber que características aqueles sócios viam numa Associação como a deles, objetivando ter um bom desempenho junto a este Programa. As mais apontadas foram: “um sistema de irrigação para a lavoura”; “o selo de inspeção sanitária para ampliar os produtos” e “maior união do grupo”. E em relação as que levariam a ter um mau desempenho junto ao PAA? Não souberam ou não quiseram responder

¹⁸¹ Dados do campo – fornecidos por meio de planilha eletrônica diretamente por funcionários da DIPAI/CONAB em Brasília, no ano de 2016, durante visita de trabalho de campo.

¹⁸² Foram dezesseis entrevistados, o que corresponde a 50% do total de sócios (entrevistas concedidas entre 9 e 12 de janeiro de 2017). Do seu grau de escolaridade: 31% tinham o Ensino Médio; 31% o Ensino Fundamental incompleto; 26% eram analfabetos e o restante estudou somente até completar o Ensino Fundamental. Da renda média: como o trabalho é comunitário, a renda obtida nas atividades ligadas à associação foi a mesma para todos, ou seja, menos de um salário mínimo por mês. Entretanto, mesmo sendo pouco, 94% das famílias possuíam renda complementar vinda, especialmente, do Programa Bolsa Família do Governo Federal.

lideraram, seguidas de “a desunião do grupo” e “não ter como atender a burocracia da CONAB”.

Perguntei-lhes quais foram as dificuldades concretas que encontraram (caso existam) na relação do PAA com sua cooperativa? A “burocracia da CONAB” foi o ponto mais mencionado. Contudo, boa parte não soube ou não quis responder. Seguindo, perguntei-lhes se o PAA havia mudado sua vida. Todos, sem exceção, responderam que sim. Mas em que aspecto? A resposta mais apontada foi: “ter renda e assim melhorou as condições de vida da família”; seguida de: “melhorou a alimentação e a saúde” e “melhorou o modo de produzir”; entre outras.

Fazendo – em certo sentido – uma provocação, indaguei-lhes por quais razões pensavam que o governo lançou o PAA? Dentre as principais respostas, disseram: “foi necessário, porque antes não tínhamos para quem vender”; “precisávamos ter uma renda”; e “foi necessário olhar para pobreza”.

E como foi que avaliaram os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff para a agricultura familiar?¹⁸³ E por quê? Sobre Lula da Silva, 69% disseram que ele foi excelente e 31% que foi bom. A principais justificativas foram: “hoje temos renda e assim melhorou a nossa vida”; “ele enxergou o caboclo do campo e deu oportunidade ao pequeno agricultor”; e “antes não tínhamos nada e hoje temos”. Já dos governos de Dilma Rousseff, 68,75% disseram que ela foi boa e 31,25% a viram como excelente. Os motivos mais lembrados: “deu continuidade ao que Lula começou, mas foi impedida de continuar por não ter liderança”; “deu oportunidade ao pequeno agricultor”; e “se perdeu no final, mas foi boa”.

Falando numa perspectiva geral e num tom de balanço, um sexagenário sócio disse, sentado à porta de casa:

Depois que entraram Lula e Dilma, começou a abrir espaço para nós. Temos estrada e temos uma casa para morar. Podemos tomar café, almoçar e jantar. Antigamente só tomávamos café na Semana Santa. Depois que eles começaram a governar o Brasil nós podemos ‘vadiar’, podemos dar uma gaitada, podemos dar um almoço a um amigo. Já podemos rir juntos. E aí melhoramos nossa vida dentro desse espaço. (Entrevista concedida em 10/01/2017)

¹⁸³ Numa escala de: péssimo, ruim, regular, bom e excelente. Nas justificativas, mais de uma opção de resposta poderia ser dada.

6.1.2 As territorialidades de Mirindiba, em Codó (MA)

Grande parte da organização territorial das comunidades rurais maranhenses que pude conhecer se assemelhava muito à que encontrei no povoado Mirindiba, zona rural de Codó,¹⁸⁴ seja pela disposição de suas moradias simples – quase sempre de alvenaria sem reboco, taipa ou mista – seja pelo modo como seus trabalhadores lavravam cotidianamente a lavoura “no toco”, ou mesmo nas formas como eram construídas as relações socioculturais entre seus habitantes – como o casamento entre parentes e o sincretismo religioso.¹⁸⁵ Outras semelhanças apareceram no aroma exalado pela vegetação úmida do “inverno amazônico” e na fumaça vinda das “caeirras enterradas” de carvão feito da casca do babaçu, sem esquecer do tradicional som produzido pelos machados, predominantemente, utilizados por mulheres, as “quebradeiras de coco”, na extração da sua dura amêndoa.

Fotografia 8 – Quebradeira de coco babaçu de Mirindiba (Codó/MA)



Fonte: o autor (2017).

¹⁸⁴ O município de Codó, situado na região Centro Leste do Maranhão era povoado por 118 mil habitantes (2010), distribuídos numa área de 4,36 mil km². O IDHM levantado em 2010 era de apenas 0,595. O valor do rendimento nominal médio mensal dos domicílios particulares permanentes com rendimento domiciliar, por situação do domicílio no meio rural situava-se em R\$ 719,94.

¹⁸⁵ “Na cidade as procissões das religiões afro-brasileiras e dos católicos tomam as ruas e as casas são ocupadas, quase que diariamente, por rezas, novenários, visitas aos mortos e festejos. (Fragmento da pesquisa “Santos e encantados: religiosidade popular em Codó MA”. (AHLERT, s/d). Disponível em: <<http://docplayer.com.br/2855710-Santos-e-encantados-religiosidade-popular-em-codo-ma.html>>. Acesso em 2 fev. 2017.

No mesmo cenário, uma imagem que também retratava o meio rural do Maranhão: uma senhora quebrando coco babaçu – sob uma “latada” construída nos fundos de sua casa – sentada ao chão, em companhia de seu cachorro vira-lata, buscando, ao final do trabalho, extrair um azeite que renderia significativos 30 reais até o fim do dia. Simultaneamente, a anciã retirava dos mais velhos e úmidos cocos, uma larva de cor branca – “o gongo” –, que nascia encrustada no interior deste mesmo coco, e que, uma vez frito, era comido com arroz branco e farinha de “puba”.¹⁸⁶

Ao me aproximar mais do Povoado Mirindiba, nome originário de uma árvore nativa da região, notei algumas características que – de certa forma – o diferenciava do povoado Piqui da Rampa. A composição dos equipamentos individuais, comunitários e públicos e o modo como se articulavam e se organizavam os moradores¹⁸⁷ marcavam essas alteridades.

O povoado estava encravado no Território Rural dos Cocais maranhenses¹⁸⁸ e abrigava a Associação dos Moradores e Produtores Rurais de Mirindiba. Este agrupamento possuía uma área de 717 ha, a qual era composta de poções agricultadas e de mata nativa. Fundada em 1995, é oriunda de um Assentamento Estadual (PE), organizado pelo Instituto de Colonização e Terras do Estado do Maranhão (ITERMA).

Em 2016 existiam trinta famílias associadas,¹⁸⁹ as quais produziam arroz, feijão, milho, mandioca, entre outros cultivos. A produção e comercialização dos produtos aconteciam tanto de forma individual – no complemento à renda da Associação – quanto coletivamente. Nos últimos anos, cerca de 21 famílias optaram por se conveniar com os programas operados pela CONAB, como o PAA, e pela Prefeitura local, como o PNAE. A renda obtida nas atividades ligadas a este agrupamento girava em torno de 300 reais/mês por família. Praticamente, todos eram sindicalizados e a contribuição ficava em 12 reais/mês, acrescido de 30 reais/ano (ainda assim, quase todos estavam com suas obrigações atrasadas). Notei que, do total das famílias,

¹⁸⁶ Tal iguaria serviu de refeição a este pesquisador no primeiro dia de estada na comunidade.

¹⁸⁷ Apesar da média adesão à cooperação por parte dos sócios, ficou evidente, o esforço do presidente da Associação de Mirindiba, em tentar arregimenta-los para trabalhar cooperativamente, sobretudo para programas como o PAA e PNAE.

¹⁸⁸ O Território Rural dos Cocais (região Leste do Maranhão) abrangia uma área de 29,97 mil km² e era composto por 17 municípios maranhenses. A população total do território era de 767,78 mil habitantes, dos quais 233,85 mil viviam na área rural, o que correspondia a 30,46% do total. Possuía 34,25 mil agricultores familiares, 11,73 mil famílias assentadas e 13 comunidades quilombolas. Seu IDH médio era de 0,59. Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br>>. Acesso em: 2 fev. 2017.

¹⁸⁹ Aqui se considerou o número de famílias como o número de sócios, por se tratar de uma associação oriunda de Assentamento Rural.

boa parte era beneficiária do Programa Bolsa Família do Governo Federal, além de serem contempladas num projeto social de uma ONG internacional, a Plan International.¹⁹⁰

Fotografia 9 – Lavoura de melancia plantada “no toco” em Mirindiba (Codó/MA)



Fonte: o autor (2017).

Como vimos no capítulo anterior, em relação ao uso de máquinas e equipamentos de produção, a Associação possuía somente um sistema de irrigação equipado com bomba e canos e que naquele momento estava parado, devido à longa estiagem. O uso de trator e implementos de aração, por exemplo, dá-se por meio de uma parceria com a Prefeitura de Codó. Notamos ainda a existência de uma casa de farinha, fruto de um projeto junto à Caritas Brasileira e ao Banco do Nordeste.

Eram 35 casas em alvenaria ligadas à rede elétrica, construídas em duas etapas (2000 e 2007) pelos governos estadual e federal. Contudo, suas condições denunciavam a necessidade de reformas, sobretudo nas primeiras (25), haja vista que foram feitas com materiais de baixa qualidade e sequer foram entregues totalmente concluídas. As suas portas de aço enferrujadas e seu piso inacabado estavam como marcas. A composição do puxadinho na parte de trás de

¹⁹⁰ A Plan International Brasil coloca, por meio do Desenvolvimento Comunitário Centrado na Criança, as meninas e meninos mais excluídos e marginalizados no centro de seus esforços. É uma metodologia que trata das causas estruturais da pobreza infantil e das violações dos direitos das crianças, além de falhas em múltiplos níveis (família, comunidade, município, Estado e comunidade internacional). Disponível em: <<https://plan.org.br>>. Acesso em: 20 set. 2017.

cada casa era feita em taipa e coberta de palhas de babaçu. A água encanada nas casas vinha de um poço artesiano da escola e seus banheiros quase sempre eram feitos de palha de buriti e dispostos do lado de fora. Para as necessidades fisiológicas da família, utilizavam pequenas construções também na parte externa, conhecidas como “*sintina*”. Neste caso, sem o vaso sanitário convencional.

O equipamento escolar de responsabilidade do município funcionava para ofertar somente o Ensino Fundamental I. A escola de Ensino Fundamental II se localizava no povoado vizinho de Bacabinha. Neste caso, o filho de agricultor que precisava ir adiante com os estudos tinha que se deslocar até a sede do município, distante 16 km. Em 2016, na comunidade, somente três pessoas faziam curso superior, entre elas um dos entrevistados, um jovem de 22 anos que cursava Licenciatura em Matemática no Instituto Federal do Maranhão (IFMA), no Campus Codó.

Pelos relatos e observações, notamos pequenos e lentos avanços socioeconômicos na comunidade. Chamou à nossa atenção, a cena de uma família que extraia o azeite de coco babaçu em condições, consideradas por nós, de precárias (reforço, na nossa perspectiva). Ao utilizar uma panela encardida, na qual torrava-se a amêndoa sobre um fogareiro de barro posto no chão da pequena latada e, a moagem sendo feita num pequeno moinho defeituoso, remetiam a um signo de um grande esforço daqueles sujeitos em dignificar esta atividade, como talvez, a única que pudesse levantar a renda que precisavam para aquele(s) dia(s).

Apesar das narrativas dos sócios nas entrevistas¹⁹¹ apresentarem testemunhos dando conta de uma satisfação em viver e trabalhar na localidade – nada menos que 74% – a luta diária pela sobrevivência revelada nas conversas informais dizia também muito. Na fala de alguns deles, parecia se revelar um sentimento de resignação coletivo, também denunciado nos sorrisos apáticos e olhares cansados. Neste caso, era como se caminhassem lado a lado a esperança e a desesperança. Por outro lado, vi uma realização no fato de que quase todas as famílias possuíam sua tão sonhada motocicleta, muitas das quais compradas com o dinheiro do PRONAF. As motocicletas tomavam conta da paisagem, em substituição aos velhos burros.

Não estamos falando aqui dos resultados advindos da correta aplicação na lavoura e nas criações, os objetivos desse Programa. Nosso objetivo aqui é entender a dinâmica na relação entre o Estado neodesenvolvimentista e a agricultura familiar associativa, fomos saber como eles viram os governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff e as ações do PAA. Ainda neste intento, fui saber como eram as relações sociais e de trabalho na comunidade de Mirindiba e

¹⁹¹ As informações dadas pelos sócios serão detalhadas mais adiante.

que resultados concretos efetivamente tiveram com o Programa;¹⁹² e, neste contexto, busquei ainda captar e compreender as relações de poder e de *empoderamento* de seus atores.

Do neodesenvolvimentismo, pedi ao dirigente desse agrupamento que avaliasse os dois governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff. Neste caso, só emitiu parecer em relação a Lula da Silva. Assim disse: “no tempo de Lula, liberaram recursos para todos que queriam trabalhar. Só não acessou o PRONAF quem não quis”. (Entrevista concedida em 23/01/2017)

Perguntado se entendia que a política do PAA dirigida às iniciativas da agricultura familiar conseguiu identificar as características do interior de Codó, o representante não quis ou não soube responder diretamente à pergunta.¹⁹³ Neste caso, deteve-se a falar do clima e solos diferentes, entre o Sul e o Norte do país, ou mesmo entres as regiões maranhenses e que por isso havia a necessidade de uma assistência técnica para cada lugar. Já em relação à eficiência, eficácia e efetividade do PAA, não soube ou não quis responder.

Dos resultados concretos com o PAA para os membros desta Associação, ele disse que: “antes não tínhamos como comprar nada. Hoje, já podemos ter uma ‘motinha’. Cada um tem uma moto. Dando uma melhorada na condição dos que participaram dos Programas”. (Entrevista concedida em 23/01/2017)

Em relação ao nível de participação dos sócios nas decisões deste agrupamento e aos desafios de se trabalhar coletivamente para o Programa, por exemplo, ele disse num primeiro momento (da nossa chegada àquele povoado) que “nas decisões da comunidade e da Associação sempre aparecem” todos, e que “às vezes, faltam um ou dois, mas aparecem. Costumamos ouvir a todos e acatar as decisões”. No entanto, no final da nossa estada, mudou parte do seu discurso, estimulado talvez pelo maior entrosamento com este pesquisador, mas sobretudo, porque não havia como omitir uma realidade à vista. Eis então:

Primeiramente, é o de buscar reunir os próprios moradores da comunidade. As opiniões são diferentes e precisamos buscar um denominador comum. Não são todos que querem trabalhar no coletivo. Alguns preferem individualmente. Pelo menos no papel, precisamos estar unidos. Na hora de participar das reuniões no município – do PAA e do PNAE – quando somos convocados, os companheiros não querem ir. Convido as famílias e só vai meia dúzia. Já estamos participando há 5 anos, mas ainda não estão acreditando. Isso desestimula muito a gente a correr atrás das coisas para a comunidade. (Entrevista concedida em 26/01/2017)

¹⁹² Lembrando que esta associação foi considerada não exitosa com o PAA.

¹⁹³ Uma das razões poderia estar na baixa escolaridade desse gestor.

No tocante à participação das mulheres, disse ele que “elas são sócias sim”. Acrescentou que, “por se tratar de um Assentamento Rural, marido e mulher são sócios. [...] elas são sempre convidadas a participarem das atividades, mas quando se faz um convite, por exemplo, para um curso de artesanato e de ‘bolo’, não se interessam”. E conclui: “Não sei se é porque o marido não deixa. Não sei. Fazer o que? [risos]”. (Entrevista concedida em 26/01/2017)

Perguntei se os programas governamentais estimularam o associativismo, ele respondeu diretamente, todavia, no complemento da sua fala anterior, disse que “alguns representantes dos governos podem até pensar que estou trabalhando só por interesse próprio pois ‘ele só se apresenta aqui só’. Com isso, nós já perdemos alguns projetos”. Falou do caso do projeto do caminhão junto ao governo que não foi para frente. Sua explicação: “como a participação das mulheres era muito pouca, não ganhamos, e aí o recurso foi pra outra comunidade que a participação delas é maior”. E concluiu esse ponto: “a oportunidade é igual, mas elas não se interessaram. Não sei o porquê” (Entrevista concedida em 26/01/2017). Neste caso, um indicador importante levantado nesta incursão apontou que apenas 67% dos sócios optaram por conveniar com o PAA. Sem falar da baixa adesão ao pagamento da mensalidade, conforme relatado anteriormente.

Da comercialização com mercados do município ou mesmo fora dele, disse que acontecia sim: “quando temos produtos, levamos aos domingos no mercado central de Codó. Alugamos um carro e levamos. Vamos até de moto. Vendemos tudo”. Por último, perguntamos se foi firmado algum outro convenio com outro Programa, sinalizou positivamente. Contou que “foram dois contratos com o PNAE” (Entrevista concedida em 23/01/2017). A seguir, a tabela mostra a execução de negócios com o PAA, via CONAB.

Tabela 13 – Execução: CONAB – Associação Mirindiba (MA – 2010 e 2012)

Ano	Recurso/Modalidade	Nº participantes	Valor total (R\$)	Quantidade (Kg)
2010	MDS/CDS	21	94.500,00	74.718
2012	MDS/CDS	20	90.000,00	60.102
Totais	-	41	184.500,00	134.820

Fonte: CONAB (2016) – adaptado pelo autor.¹⁹⁴

¹⁹⁴ Dados do campo – fornecidos por meio de planilha eletrônica diretamente por funcionários da DIPAI/CONAB em Brasília, no ano de 2016, durante visita de trabalho de campo.

Ouvi também outros sócios.¹⁹⁵ Em um primeiro momento, para saber se se sentiam bem trabalhando ali e o porquê. Quase como um mantra, o sim predominou. Ao buscar identificar os motivos, os principais foram: “me sinto bem na comunidade e no campo” e “trabalhar por conta própria é bom”. Perguntei em seguida se acreditavam que tinha uma boa qualidade de vida? De novo, o “sim” foi também total. Os aspectos mais apontados: “pela tranquilidade na comunidade”; “por ter saúde” e “por produzir e ter renda”. Entretanto, ouvimos dizerem que foi “mais ou menos”. O motivo principal: “poderíamos receber mais pelos nossos produtos”.

Agora, em se tratando da relação com o PAA, quis saber que características aqueles sócios de Mirindiba viam numa Associação como a deles para se ter um bom desempenho junto ao Programa. As mais apontadas: “ter um poço artesiano profundo para irrigação das lavouras”; “maior engajamento dos sócios”; e “receber do PAA um preço justo pelo produto entregue”. E, em relação às que levariam a ter um mau desempenho junto ao PAA? Não souberam ou não quiseram responder liderou, seguidas de: “a falta de água para lavoura” e “não ter assistência técnica”.

Perguntei que dificuldades concretas foram encontradas (uma vez existindo) na relação do PAA com sua cooperativa? Não souberam ou não quiseram responder foi a maioria, seguidas de “falta de água para lavoura” e “falta de assistência técnica de verdade”. Perguntamos ainda se o PAA havia mudado a vida daqueles sócios. 80% deles disseram que sim, e, sobretudo, “na renda e assim melhorou as condições de vida da família” e “na comercialização dos nossos produtos, pois temos pra quem vender”. Por outro lado, para 20% deles, “até mudou, mas mudou pouco”.

Fazendo, a provocação, indagamos, quais as razões – que eles viram para que o governo fizesse este Programa: “Porque o governo precisa ajudar o homem do campo e sua família” e também uma boa parte não soube ou não quis responder.

Assim sendo, perguntei como avaliaram os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff para a agricultura familiar?¹⁹⁶ E por quê? Em Lula da Silva, 76% disseram que ele foi excelente e 24% que foi bom. A principais justificativas: “com Lula muita coisa melhorou na nossa vida”;

¹⁹⁵ Os quinze sócios entrevistados (50%) tinham grandes dificuldades de entender as perguntas, ao ponto de termos que refazê-las várias vezes. (Entrevistas concedidas entre 23 e 26/01/2017). Uma das explicações pode estar no baixo grau de instrução desses sujeitos (mas, também, devido à minha inabilidade como pesquisador; por outro lado, com o desenrolar das conversas foi possível compreender mais e melhor seus discursos, tendo sido as observações do cotidiano essenciais nesse processo): 33% tinham o Ensino Fundamental incompleto; 27% eram de analfabetos ou analfabetos funcionais; 20% tinham o Ensino Fundamental e somente 7% possuíam o Ensino Médio completo. Da renda média obtida nas atividades ligadas à associação: 100% deles disseram receber menos de um salário mínimo por mês (300 reais). Entretanto, 80% das famílias possuíam uma renda a mais, vinda, sobretudo, do Programa Bolsa Família do Governo Federal.

¹⁹⁶ Numa escala de: péssimo, ruim, regular, bom e excelente. Nas justificativas, mais de uma resposta poderia ser dada.

“ele enxergou o caboclo do campo e deu oportunidade ao pequeno agricultor” e “trouxo benefícios para o povo”. Já dos governos de Dilma Rousseff, 53% disseram que ela foi boa; 27% que foi excelente e 20% ruim e regular. Os motivos mais lembrados: “deu continuidade ao que Lula começou, mas não foi como ele”; e “não foi como Lula porque diminuiu os benefícios”.

Ademais, em uma análise geral das duas associações maranhenses, pode-se assegurar o seguinte: parte dos avanços socioeconômicos identificados em Piqui da Rampa é fruto de um conjunto de políticas implementado ainda nos anos 1990 pela Caritas Brasileira e pelo Banco Mundial, e parte chega depois, nos governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff, por meio de programas como PRONAF, PAA, PNAE e Minha Casa Minha Vida Rural. O PAA, como um “programa de renda”, apareceu na memória dos trabalhadores como o grande responsável pelas mudanças. Os impactos na melhoria da qualidade de vida de seus associados, bem como o avanço do MTCI do lugar, foram signos de um movimento, de certa forma, ascendente.

De Mirindiba, as dificuldades encontradas são atribuídas pelos produtores às condições climáticas, que os impediram de continuar produzindo, embora tenham reconhecido muitas vezes, nas entrevistas, que se tivessem um sistema de irrigação moderno dotado de um poço artesiano profundo e assistência técnica permanentes e eficientes poderiam reverter o cenário. Neste caso, a baixa escolaridade e o meio técnico-científico-informacional precário são peças-chave da engrenagem. E mais, observou-se nesta entidade uma grande dependência de ações públicas do ente municipal, o que é razoável, visto ser este o de maior proximidade. Um exemplo é a patrulha mecanizada da Prefeitura, que é cedida anualmente aos agricultores, para a qual se exigia, como contrapartida, o combustível. Ainda assim, alguns alegaram não possuir condições financeiras para pleiteá-la,¹⁹⁷ sem falar da necessidade de se agendar o maquinário muito previamente.

Na maioria de seus componentes – correndo o risco de expressar aqui um juízo de valor presunçoso –, pareceu-me haver certa resignação em relação às condições socioeconômicas do lugar. As poucas conquistas alcançadas, especialmente, por meio de políticas públicas federais e municipais, e também da ONG internacional ali presente, apontaram para um sentimento de “suficiência” com o que já obtiveram.

Por fim, no que concerne à participação de mulheres nos dois agrupamentos, reforço o que já disse: dava-se somente no âmbito da formalidade, visando atender as exigências dos

¹⁹⁷ Para Kageyama (2008, p. 59), “a pobreza ‘real’ pode ser muito maior da aquela medida unicamente pela renda”. Mirindiba, neste caso, possui elementos que caracterizam uma pobreza quase total.

programas do Governo Federal. Isso revela não somente uma divisão social do trabalho entre gêneros, mas, sobretudo, de discriminação em relação a elas.

6.2 As territorialidades na Cooperativa Mista Agropecuária do Rio Doce (COPARPA) de Jataí e na Cooperativa Agropecuária de Produtores Rurais e Agricultores Familiares de Uruana e Região (COOPERURUANA), em Uruana, Goiás

6.2.1 As territorialidades do Assentamento Rio Paraíso, em Jataí (GO)

O início da formação socioeconômica do Sudoeste Goiano se deu, principalmente, quando da última fase da expansão do gado (em meados do século XIX) que, vindo da região costeira, guiando-se pelo rio São Francisco, avançou por Minas Gerais chegando até Goiás e ao Mato Grosso. No final do século XX, esta região – mais precisamente, dentro e sob influência dos municípios de Rio Verde e de Jataí – já abrigava uma agropecuária de ponta, em que predominavam as culturas de soja, milho e cana-de-açúcar e a criação de bovinos, aves e suínos. Houve ganhos importantes no caso da produção de suínos e frangos – como já apontado –, principalmente após a criação de um grande complexo agroindustrial em Rio Verde, em 2001, cujos produtos passaram a ser comercializados nos mercados brasileiro e internacional.

Inserido neste contexto socioeconômico estava o Assentamento Rio Paraíso de Jataí, no município de Jataí,¹⁹⁸ o qual abrigava – desde 1996 – a Cooperativa Mista Agropecuária do Rio Doce (COPARPA). Sua fazenda-sede se localizava a 30 km da zona urbana de Jataí e a 65 km de Rio Verde. Esta última é a maior cidade da região, com 212 mil habitantes. Sobre a importância das “cidades médias no campo”, Kageyama (2008, p. 82) – dialogando com Santos e Silveira (2001) – assegurou que as “cidades médias têm o papel de suprir informações para a atividade agrícola moderna e em muitos casos a atividade urbana acaba sendo especializada graças às suas relações com a produção regional”.

De volta à COPARPA, sua estrutura administrativa foi organizada com quatro filiais, sendo que uma destas estava estrategicamente instalada no vizinho Estado do Mato Grosso, grande produtor de grãos. Em 2016, no seu quadro de sócios, contava com 1.313 agricultores, entre proprietários de parcelas – “gleba” – e aderentes no formato de arrendamento.

¹⁹⁸ Segundo o IBGE, em 2016, a população de Jataí estava estimada em 97 mil habitantes, distribuídos em 7,17 mil km². O IDHM de 2010 era de 0,757. Também neste mesmo ano, o valor do rendimento nominal médio mensal dos domicílios particulares permanentes com rendimento domiciliar, por situação do domicílio no meio rural, era de R\$ 2.522,58. Já o preço médio do hectare no município ficava em 35 mil reais.

Em sua composição territorial, o Assentamento Rio Paraíso possuía 5.511 ha, divididos em 175 parcelas de em média 30 ha. A área plantada tinha em torno de 3.700 ha. Anualmente, estava sendo plantada prioritariamente a cultura da soja e, em seguida, a do milho, como cultura de safrinha. Detalhando os números, tinha-se a seguinte produção/produtividade anual de soja: nos 3.700 ha, produziam 58 sacas de 60 kg/ha, que, vendidas a R\$ 60 cada, perfaziam em média R\$ 12,87 milhões por ano. De milho, por sua vez, na mesma área plantada, retiravam 120 sacas a uma média de 60 kg/ha, que, vendidas ao preço de R\$ 27 por saca, davam um faturamento em torno de R\$ 11,98 milhões por ano.

Dentro desse arranjo produtivo, havia também a produção de leite, cujo faturamento anual girava em torno de R\$ 6,96 milhões (446 mil/litros/mês, vendidos a R\$ 1,30/litro). Desse total, 2,3% era destinado compulsoriamente para o Fundo Rural e para a taxa administrativa da cooperativa. Em casos de arrendamento de uma parcela por outro cooperado, era contratado normalmente nestas condições: ‘soja: 13 sacas/há ou R\$ 23,4 mil por ano’; e ‘milho: 10 sacas/ha ou R\$ 8,1 mil por ano’.

Fotografia 10 – Funcionário da COPARPA recebendo leite do produtor associado



Fonte: o autor (2017).

Chamou-me a atenção, a existência de dois projetos em curso: um individual e outro coletivo. O primeiro se tratava de um pequeno abatedouro de aves, cuja produção diária chegava a 70 aves, vendidas inteiras e em cortes (sua proprietária recebeu até prêmio nacional),¹⁹⁹ e o

¹⁹⁹ A produtora rural recebeu o Prêmio Margarida Alves de Estudos Rurais e Gênero de 2014. O objetivo deste prêmio foi valorizar pesquisas realizadas e estimular a elaboração e divulgação crítica de novos conhecimentos sobre as mulheres rurais. Foi promovido pelo MDA, por meio do Programa de Promoção da Igualdade de

segundo se tratava de uma fábrica de ração para bovinos, suínos e aves da própria cooperativa, cuja base utilizada era essencialmente a do milho.

Comparando estas duas experiências, Santos (2014, p. 247-248) diria que “os lugares se distinguiriam pela diferente capacidade de oferecer rentabilidade aos investimentos”, e que...

[...] essa rentabilidade é maior ou menor, em virtude das condições locais de ordem técnica (equipamentos, infraestrutura, acessibilidade) e organizacional (leis locais, impostos, relações trabalhistas, tradição laboral). Essa eficácia mercantil não é um dado absoluto do lugar, mas se refere a um determinado produto e não a um produto qualquer”. (SANTOS, 2014, p. 247-248)

Ainda falando de infraestrutura, a COPARPA contava com uma moderna e sofisticada sede de escritórios em Rio Verde e uma outra mais simples, na sede do município de Jataí, além dos escritórios localizados no próprio Assentamento, todos dotados de salas climatizadas equipadas com computadores, internet banda larga, telefone, entre outros equipamentos. Segundo Santos (2014, p. 322), “hoje, graças ao fenômeno das redes e à difusão da modernidade no território, sabemos que o capital novo se difunde mais largamente, mais profundamente, e mais rapidamente, no campo do que na cidade”. O corpo de pessoal contratado era de 23 funcionários registrados com carteira assinada, três diretores recebendo via pró-labore e três prestadores de serviço fixos, recebendo por trabalho prestado, além de outros colaboradores indiretos. Nesta composição, foi incluído também o pessoal da fábrica de ração. A COPARPA possuía, além disso, uma frota própria de 5 veículos, sem falar do uso de um automóvel cedido pela Prefeitura de Jataí – pela Divisão de Agricultura Familiar –, o qual era utilizado nas atividades operacionais. Ressaltando que as máquinas utilizadas na lavoura da terra, de modo geral, eram de uso individual, mas, também, como vimos anteriormente, ocorria quase sempre o compartilhamento entre os cooperados, sem falar da locação de equipamentos vindos de outras regiões de Goiás.

Os equipamentos públicos da cooperativa montados na vila – com cerca de 40 casas – eram compostos de uma sede recreativa (utilizada também para assembleias); um supermercado de porte médio; um pequeno posto de combustível destinado exclusivamente aos associados; um posto de saúde municipal; e uma escola com Ensino Fundamental completo. Para quem estudava em nível médio ou superior, disponibilizava-se ônibus e *van* para o deslocamento até a cidade. Havia também uma casa de apoio para visitantes e funcionários em trânsito, bem

como, um campo de futebol e um bar, dotado de uma arena de Bocha, jogo bastante apreciado pelos cooperados, originalmente oriundos da Região Sul do país. Neste caso, nota-se uma infraestrutura organizativa bem planejada dos espaços da vila (públicos e comunitários).

Fotografia 11 – Posto de Saúde no Assentamento Rio Paraíso (Jataí/GO)



Fonte: o autor (2017).

Quanto às relações pessoais, notei que havia ali um fluido espírito de camaradagem, tanto entre os cooperados, quanto entre os funcionários e parceiros, mas havia, também, um “clima empresarial” em suas rotinas operacionais. Os inevitáveis conflitos de interesses podiam ser também notados, como em qualquer agrupamento humano.

Para entender a dinâmica neodesenvolvimentista a partir deste EES, segui a mesma ideia de abordagem. Desta feita, inicialmente, perguntei-lhes sobre como viam os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, no que tange às ações do PAA em especial, e sobre como se deram no seu EES as relações de cooperação entre os membros e quais foram os resultados concretos advindos do PAA.²⁰⁰ E, com base em conversas informais, busquei fazer uma análise das suas relações de poder e de autonomia dos sujeitos.

O representante da COPARPA, ao avaliar o período neodesenvolvimentista, utilizou-se de vários exemplos para dizer que as ações desses governos dirigidas à agricultura familiar foram elaboradas com a intenção principal de ter um controle, especialmente, sobre os

²⁰⁰ Lembrando que esta cooperativa foi considerada exitosa com o PAA.

trabalhadores sem-terra, instigado pela pressão social das próprias entidades ligadas ao movimento da reforma agrária. Ele apontou também como ganhos importantes o PRONAF, o Programa de Biodiesel, o PAA e o PNAE. Para ele, “antigamente éramos discriminados, hoje ainda há discriminação, mas, bem menos. Somos chamados para conversar. Somos chamados para os eventos, etc.”. (Entrevista concedida em 27/03/2017)

Perguntei-lhe se o PAA entendeu as particularidades de sua região. Num tom de crítica, respondeu que o governo “priorizou muito os assentamentos de reforma agrária, quilombolas e indígenas”. Contou que, “no caso de um assentamento novo, vinculado a uma cooperativa, por exemplo, a necessidade dele [da COPARPA] não muda”. Entretanto, argumentou que, “no caso da agricultura familiar do Sul [do país]²⁰¹ deveria ser mais apoiada, pois ela é mais organizada e industrializada. Poderia ter uma política de incentivo à exportação, envolvendo a FAO”. (Entrevista concedida em 27/03/2017)

Já, no atinente à eficiência, à eficácia e à efetividade do PAA, disse ele que, de modo geral, existiam sim. Neste sentido, enfatizou que...

[...] com pouco dinheiro, se colocou muita comida para quem precisa [...] a agricultura familiar ainda carece de acompanhamento e de recurso. Até então, nos últimos 20 anos, nem existíamos. Não tinha nem nome. Foi desenvolvido uma política de crédito e a agricultura passou a produzir mais. E aí se perguntou: e agora para comercializar? Sabemos que o PAA não veio para resolver o problema de comercialização, mas, como iniciativa de desenvolvimento. (Entrevista concedida em 27/03/2017)

No concernente aos impactos concretos do PAA, disse ele que “buscou-se agregar valor para o produtor; ajudou nos custos administrativos da cooperativa; na contratação de técnicos agrícolas, agrônomos, veterinários”; com destaque “principalmente para a atividade do leite e de frango. Inclusive para outros Programas [como o PNAE] e ajudou na profissionalização dos produtores”. (Entrevista concedida em 27/03/2017)

Da participação dos sócios nas decisões da cooperativa, contou que “esta participação poderia ser maior” (Entrevista concedida em 27/03/2017). Já sobre se os programas (PAA e o PNAE) estimularam de fato os agricultores a se associarem, disse este representante que “são bons motivos para se agruparem”, porém, este não era o caso de sua cooperativa: “depois do PAA, poucos entraram, pois muitos já estavam cooperados. Sabemos que outras cooperativas

²⁰¹ Embora more e trabalhe no Centro-Oeste, o entrevistado é da Região Sul do país, o que talvez explique sua defesa de maior atenção a esta região.

surgiram para atender aos Programas, foi o caso de uma de Jataí”. (Entrevista concedida em 27/03/2017)

No concernente à participação das mulheres no âmbito da entidade, vi que era pequena. Todavia, dava sinais de alguma mudança, pois se avizinhava a posse da sua nova diretoria, na qual uma mulher aparecia como presidente.

Em relação à comercialização para o mercado privado – como apresentado no capítulo anterior –, deu-se da seguinte maneira: a soja e o milho são vendidos para serem processados pela empresa Caramuru; o leite era vendido para a empresa Italac de Goiânia; o frango tinha um grupo de produtores da própria cooperativa que abatia, congelava e embalava para serem vendidos também para os mercadinhos da região.

Por fim, perguntei-lhe se, além do PAA, foram realizados outros convênios com os governos (federal, estadual ou municipal). Contou-me que, “com o PNAE, fornecemos para as prefeituras de Jataí e Goiânia, entre 2010 e 2015... algo próximo de 10 milhões de reais” (Entrevista concedida em 27/03/2017). Sobre as vendas para o PAA, a tabela a seguir apresenta seus convênios via CONAB.

Tabela 14 – Execução: CONAB – COPARPA (GO) (2010-2015)

Ano	Recurso/Modalidade	Nº participantes	Valor total (R\$)	Quantidade (Kg)
2010	MDS/CDS	16	71.992,80	43.632
2011	MDS/CDS	20	89.991,00	54.540
2012	MDS/CDS	53	236.700,00	130.500
2013	MDA/CPR-ESTOQUE	50	400.000,00	200.000
2013	MDS/CDS	118	560.045,00	227.070
2014	MDS/CDS	227	1.800.199,00	620.304
2015	MDS/CDS	143	1.143.947,00	281.905
Totais	-	627	4.302.874,80	1.557.951

Fonte: CONAB (2016) – adaptado pelo autor.²⁰²

Ouvi também outros sócios da cooperativa.²⁰³ Num primeiro momento, perguntei se eles se sentiam bem trabalhando ali. O sim apareceu em toda sua plenitude. E aí vieram os principais

²⁰² Dados do campo – fornecidos por meio de planilha eletrônica diretamente por funcionários da DIPAI/CONAB em Brasília, no ano de 2016, durante visita de trabalho de campo.

²⁰³ Foram entrevistados sete sócios. (Entrevistas realizadas entre 27 a 30/01/2017). Do grau de instrução dos associados: 57% tinham o Ensino Fundamental incompleto e 43% o Ensino Médio completo. Da renda média

motivos: “gosto da vida no campo”; “trabalhar por contra própria é outra coisa” e “tenho tudo que preciso”. Diante disso, perguntei: vocês acham então que têm uma boa qualidade de vida? Todos afirmaram positivamente. Os aspectos mais apontados: “Porque gosto daqui”; “lugar mais tranquilo”; “temos as coisas para viver melhor”; “moro na zona rural, mas temos a cidade por perto”. A este respeito, Wanderley (2000, p. 105) – dialogando com Bobson (1993) – vai afirmar que “viver no meio rural é uma escolha pessoal, baseada na convicção de que, ao contrário da cidade, o meio rural se caracteriza pela disponibilidade de espaço e pelas relações sociais de interconhecimento”.

Agora, em se tratando da sua relação com o PAA, levantei quais características aqueles sócios viam como necessárias em uma Associação para se ter um bom desempenho junto ao Programa. As respostas mais apontadas foram: “seriedade e honestidade”; “maior organização e planejamento”; “maior envolvimento dos sócios”; “infraestrutura para estocar os produtos... para aguardar melhor preço”. Já em relação às características que poderiam levar a ter um mau desempenho junto ao PAA, as principais respostas apontaram para empecilhos da “burocracia” e de se “ter poucos recursos financeiros”.

Perguntei-lhes quais foram as dificuldades concretas encontradas (uma vez existindo) na sua cooperativa em relação ao PAA. As respostas mais acionadas foram: a “falta de recursos para autofinanciar a produção”; e “não identifiquei, pois, a cooperativa ficou com a tarefa de resolver tudo”. Perguntei-lhes ainda se o PAA havia mudado sua vida. 86% deles disseram que sim, tendo entre os principais motivos: “foi um dinheiro extra que eu não contava antes”; “pude comprar minhas coisas”; “melhorou a propriedade”; e “reformamos nossa casa”. Por outro lado, 24% responderam com um “mais ou menos”, e a principal razão segundo eles é que “foi pouco, mas foi bem-vindo”. Fazendo, uma provocação, indaguei-lhes por quais demandas ou razões imaginavam que o governo fez o PAA para a agricultura familiar? Responderam principalmente que: “para ajudar o agricultor familiar” e “fixar o homem no campo”.

Em seguida, pedi-lhes sua avaliação dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff para este segmento,²⁰⁴ e as justificativas de tais avaliações. Sobre os governos de Lula da Silva, 57% disseram que ele foi excelente e 43% que foi bom. E se justificaram: “porque olhou para a agricultura familiar”; “porque Lula abriu fronteiras e agricultura familiar agora existe”; “ajudou bem a pobreza”. Dos governos de Dilma Rousseff, 57% avaliaram como regular, 29% disseram

obtida nas atividades ligadas a Cooperativa: 71% recebiam de três a quatro salários mínimos por mês e 29% entre um e dois salários. Além disso, 43% garantiram ter outra renda, como aposentadoria, por exemplo.

²⁰⁴ Numa escala de: péssimo, ruim, regular, bom e excelente. Nas justificativas, mais de uma resposta poderia ser dada.

que foi bom e somente 14% apontaram como excelente. Os motivos mais lembrados: “porque deu prosseguimento ao que Lula fez”; “no primeiro mandato dela foi excelente, no segundo não foi a mesma coisa”; e “foi cortando os benefícios”.

6.2.2 *As territorialidades de Uruana (GO)*

Olhando para os prados formados predominantemente pelo Capim Mombaça e pelo transgênico milharal da Região do Cento de Goiás, e, numa lupa, para o município de Uruana,²⁰⁵ nota-se o quanto se avançou em termos técnicos, tecnológicos e de infraestrutura nesta região goiana. Mesmo enxergando alguns sinais de ‘atraso’ socioterritoriais (se comparado a Jataí e a Rio Verde), em se comparando ao que apresentei do interior do Maranhão, podemos assegurar que estava ali presente o que Santos (2014) chamou de manifestações geográficas decorrentes de novos processos, isto é, o avanço do meio técnico-científico-informacional (MTCI).

Ainda de olho nesta paisagem sociocultural, foi possível enxergar um bom número de pequenas propriedades (com aproximadamente 35 ha cada), com suas estruturas quase sempre simples, porém, dotadas de várias tecnologias de ponta, voltadas a atividades como: a ordenha mecânica, a inseminação artificial (visando o melhoramento genético do rebanho); o manejo de pastos para compostagem e silagem; o cercamento elétrico dos módulos; e, sobretudo – aquilo que poderia ter passado despercebido –, a ancoragem de programas de assistência técnica, como o Goiás Mais Leite,²⁰⁶ e de projetos financiados pela Fundação Banco do Brasil, como mostrado no capítulo anterior.

Tal fato já foi discutida por Santos (2014, p. 307); para ele, “o campo modernizado é o lugar das novas monoculturas e das novas associações produtivas, ancoradas na ciência e na técnica e dependentes de uma informação sem a qual nenhum trabalho rentável é possível”.

Em Uruana, foi possível ver ainda que os empreendimentos rurais ali instalados eram tocados normalmente por um núcleo familiar formado por pais e filhos, e algum “agregado”. Contudo, identifiquei também nesta composição territorial a existência de médias (100 ha) e – as assim consideradas – grandes (acima de 200 ha) propriedades.

²⁰⁵ Uruana (GO) é conhecida como a Capital Nacional da Melancia. Localizada a 140 km de Goiânia, sua população, estimada pelo IBGE em 2016, aproximava-se de 14 mil habitantes, distribuída em 522 km². O IDHM registrado em 2010 foi de 0,703. Também neste ano, o valor do rendimento nominal médio mensal dos domicílios particulares permanentes com rendimento domiciliar, por situação do domicílio no meio rural ficou próximo de R\$ 1.375,55. Já em relação ao preço médio por hectare na região, era de em média 25 mil reais. (IBGE, 2016)

²⁰⁶ O Programa Goiás Mais Leite tem por objetivo auxiliar o produtor, por meio de técnicas, a ter mais renda em suas propriedades, ou seja, produzir mais leite em menor espaço. Disponível: <<http://sistemafaeg.com.br>>. Acesso em: 18 abr. 2017.

Fotografia 12 – Lavoura mecanizada de melancia em Uruana (GO)



Fonte: o autor (2017).

Situada neste contexto, a Cooperativa Agropecuária de Produtores Rurais e Agricultores Familiares de Uruana e Região (COOPERURUANA) atuava tendo como principais atividades: a produção de leite *in natura* e o cultivo de melancia e banana. 154 sócios compunham em 2016 este agrupamento associativo, sendo que somente 60 deles participavam mais ativamente, como relatou seu representante, em entrevista.

No caso do leite, produziam um total de cerca de 4,8 mil litros/dia, o que representava uma produção anual de aproximadamente 1,75 milhão de litros, levando a um faturamento anual de R\$ 2,2 milhões, fruto da comercialização para laticínios do próprio Estado de Goiás. Fazendo uma conta do faturamento médio mensal por produtor, tem-se, em valores brutos, algo em torno de R\$ 3,5 mil.

Fotografia 13 – Estação de resfriamento de leite de um sócio da COOPERURUANA (GO)



Fonte: o autor (2017).

Já em relação à produção de melancia, por se tratar de uma atividade de grande risco, nos últimos anos ocorreu um movimento de migração para os médios e grandes produtores, em que pese a resistência de alguns agricultores familiares em continuar na atividade. Desse modo, lentamente, tal atividade perdeu espaço e importância entre os cooperados e, consequentemente, também no portfólio da entidade. Neste caso, a necessidade de alcançar mercados maiores, como os de São Paulo e Rio de Janeiro, nos quais a concorrência era considerada severa, vinha também influenciando na hora de optar em produzir. Isto porque seus custos eram considerados elevados e a responsabilidade e risco da operação desde o plantio até o destino continuavam sendo do produtor. Diante disso, em atividade paralela às que mantinham com a entidade, em 2016, apenas cerca de 40 produtores associados produziram melancia em Uruana, dificultando o levantamento de dados mais detalhados sobre esses negócios.

Dos negócios com o PAA – quando executado –, nota-se que o Programa não ofereceu grandes mudanças econômico-financeiras aos sócios e, por consequência, à cooperativa em Uruana. Isto porque o faturamento advindo com o Programa – que foi de R\$ 189 mil nos três contratos firmados com a CONAB – não foi significativo. Segundo o presidente da COOPERURUANA, o valor baixo por DAP física/anual é um dos entraves, porém, a maior causa de “desistência” do PAA residiu no fato de que, em 2013, esta cooperativa levou calote de um grande laticínio, sendo lesada em mais de R\$ 430 mil. O fato ocasionou dificuldades ‘de caixa’ e por conseguinte de manter em dia as obrigações tributárias, o que gerou inevitavelmente certidões positivas junto aos órgãos estaduais e federais. Sem as certidões negativas de débitos não foi possível pleitear novos contratos com o Programa. Por outro lado, os sócios reconheceram a importância do PAA e demais programas governamentais, “porque garantia” e “pagava certinho”. Contudo, a relação com o mercado acabou sendo a saída neste caso.

No atinente à infraestrutura administrativa, a entidade possuía sua sede na zona urbana de Uruana (cedida por uma associação local), cujas instalações eram dotadas de: um salão principal, no qual funcionava uma loja de produtos veterinários e de rações, e um escritório climatizado equipado com computadores e internet. Os recursos humanos se limitavam a dois funcionários e um prestador de serviços. E a clientela da loja era formada exclusivamente por associados.

Em seguida, trato da percepção dos associados da COOPERURUANA quanto aos governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff, às ações do PAA, a como se deram as relações sociais dentro deste agrupamento solidário e quais foram os resultados concretos obtidos nos

negócios com este Programa.²⁰⁷ Por meio de conversas informais e observações, busquei também analisar as relações de poder e de *empoderamento* entre os atores.

Avaliando a trajetória de Lula da Silva e Dilma Rousseff para a agricultura familiar, disse o representante da cooperativa que “os governos anteriores tiveram a oportunidade de fazer e não fizeram”. E explicou:

A partir do governo Lula, o acesso ao crédito rural foi muito facilitado. Antes, o crédito era mais para o grande produtor e os juros eram altos. A criação desses programas ajudou muito o pequeno produtor. O financiamento de máquinas novas ajudou ainda mais. A parte de Ater, apesar de ainda ser deficiente, foi importante. (Entrevista concedida em 21/03/2017)

Em relação à política neodesenvolvimentista do PAA, e se este programa conseguiu ou não identificar as características e necessidades de produção da sua região, contou que sim; e justificou: “porque compra diversos tipos de produtos. Praticamente tudo que se produz”. Da eficiência, eficácia e efetividade do PAA, disse este presidente que considera sim eficiente, “porque o produtor pode prever que vai vender o produto. O preço achamos justo. Mesmo quando produzimos muito, na safra, o valor do PAA não cai por causa da grande produção e é muito bom”. Contudo, queixou-se que “o limite por DAP era baixo”. (Entrevista concedida em 21/03/2017)

Dos resultados concretos advindos com a relação da cooperativa com o Programa, disse que foi o “aumento na renda do produtor... eles diziam que aquele dinheiro ia salvar a sua semana”. Outro ponto positivo ressaltado foi que “ajudou a estreitar os laços entre os produtores e a cooperativa. Eles diziam ‘tenho esse dinheiro graças a cooperativa’”. (Entrevista concedida em 21/03/2017)

Neste sentido, como se deram a participação e engajamento desses sócios? Falou que “o pessoal não participa muito. Até mesmo o Conselho. Às vezes me sinto só. Não sei se é uma cultura. Alguns ajudam, mas são poucos. Ouço alguns companheiros de outras cooperativas reclamarem do mesmo problema”. Daí pergunto: de alguma maneira, os agricultores foram estimulados pelo PAA a se associarem? Ou seriam, portanto, outros fatores que influenciaram seus companheiros a aderirem a cooperativa? Disse o representante que “o PAA incentiva sim. Mas, antes desse Programa, já tínhamos esses companheiros aqui”. (Entrevista concedida em 21/03/2017)

²⁰⁷ Lembrando que esta cooperativa foi considerada não exitosa com o PAA.

Vimos no capítulo anterior que, ao perguntar (ao presidente desta entidade) se possuíam atividades não-agrícolas, acabou revelando uma condição quase recorrente nos agrupamentos da agricultura familiar pesquisados: o baixo nível de participação das mulheres. Na resposta “até tentamos, mas não foi adiante, [...] pois são poucas mulheres” confirmava ele tal condição em relação a elas.

Da comercialização para o mercado privado, contou lamentando que “com o leite é complicado porque não processamos”. E explicou que “o leite *in natura* vedemos atualmente para vários laticínios para não termos mais problema de calote”. Já melancia, afirmou que havia tido negócios com Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo. No atinente a negócios com outros convênios, disse que “houve somente um contrato e foi com a Prefeitura de Goiânia” (via PNAE). E detalhou o caso: “vendemos leite em pó. Foi um processo terceirizado. Levamos para o laticínio e este processava para nós. Não tivemos mais porque a prefeitura não aceitou com a marca de terceiros. A marca teria que ser da COOPERURUANA”. (Entrevista concedida em 21/03/2017)

Das vendas para o PAA, a tabela a seguir apresenta os convênios via CONAB.

Tabela 15 – Execução: CONAB – COOPERURUANA (GO) (2010 e 2012)

Ano	Recurso/Modalidade	Nº participantes	Valor total (R\$)	Quantidade (Kg)
2010	MDS/CDS	08	36.000,00	40.000
2012	MDS/CDS	22	99.000,00	110.000
2012	MDS/CDS	12	54.000,00	60.000
Totais	-	32	189.000,00	210.000

Fonte: CONAB (2016) – adaptado pelo autor.²⁰⁸

Buscando entender melhor a percepção dos sujeitos da COOPERURUANA em relação a seu espaço, ouvi outros componentes da entidade.²⁰⁹ Perguntei se eles sentiam bem trabalhando ali, e o sim foi unanimidade na resposta. E os principais motivos para tal afirmação são: “porque sustento a minha família” e “gosto daqui”. Perguntei-lhes ainda: vocês acham que

²⁰⁸ Dados do campo – fornecidos por meio de planilha eletrônica diretamente por funcionários da DIPAI/CONAB em Brasília, no ano de 2016, durante visita de trabalho de campo.

²⁰⁹ Foram entrevistados somente dois sócios (Entrevistas realizadas entre 20 a 23/01/2017). Um possuía Ensino Superior e outro Ensino Médio. Da renda obtida pela Cooperativa, um recebia de três a quatro salários mínimos por mês em média, e o outro entre um e dois salários. Sendo que, um deles, disse ter outra renda (aposentadoria rural).

têm uma boa qualidade de vida? Todos responderam positivamente, apontando como os principais motivos: “porque é menos violento” e “sou nascido na roça e gosto dela”.

Da relação com o PAA, naquilo que seria importante a cooperativa possuir para ter um bom desempenho junto a este Programa, as respostas mais apontadas foram: “planejamento” e “manter mais negócios com o PAA”. Já sobre o que levaria a ter um mau desempenho junto ao programa, a principal resposta foi: “não ter planejamento”. Sobre as dificuldades concretas encontradas (caso existam) na relação com o Programa, a principal resposta foi: “não coincidir o calendário de produção da melancia com o da entrega ao PAA”.

Perguntados se o PAA havia mudado de alguma forma sua vida, 50% disseram que sim. “Porque possibilitou acesso ao mercado institucional” e “tínhamos a garantia que ia receber”. 50% disseram que não houve mudanças. Fazendo uma provocação, indaguei-lhes sobre quais seriam as razões para que o governo oferecesse este Programa, no que responderam: “Ajudar o pequeno agricultor” e “colocar o produto direto ao consumidor”.

Da avaliação dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff para a agricultura familiar, 100% disseram que Lula da Silva foi bom, todavia, “poderia ter olhado mais para o agricultor”; já de Dilma Rousseff, 50% avaliaram como regular e 50% como ruim, sendo o principal motivo: “porque não deu continuidade”.

Analisando as duas cooperativas goianas, pode-se assegurar o seguinte: a COPARPA tem no mercado privado o seu importante cliente, apesar de ter realizado vendas significativas para o PAA e PNAE. Em que pese o espírito de camaradagem percebido entre os associados, foi visto nas rotinas de sua diretoria um ritmo de uma organização tipicamente empresarial. O requintado escritório-sede localizado no centro da cidade de Rio Verde, equipado com salas climatizadas, seus modernos computadores com internet e pessoal administrativo devidamente uniformizado são alguns elementos desta condição.

Para Santos (2014, p. 304):

Com a globalização, a especialização agrícola baseada na ciência e na técnica inclui o campo modernizado em uma lógica competitiva que acelera a entrada da racionalidade em todos os aspectos da atividade produtiva, desde a reorganização do território aos modelos de intercâmbio e invade até mesmo as relações interpessoais. (SANTOS, 2014, p. 304)

Em relação ao MTCI na COPARPA, registrei o uso de meios de comunicação de última geração, uma agricultura de ponta em termos técnicos e tecnológicos e processos logísticos bem articulados. Sem falar da sua vantagem geográfica, por estar numa posição privilegiada entre duas cidades médias, produtoras de grãos e de uma forte agroindústria, o que a torna dinâmica

e competitiva, embora saibamos que essa integração com grandes redes de agroindústrias – ou de supermercado – tem imposto à agricultura familiar, segundo Wilkinson (2008, p. 126), “uma nova dinâmica à coordenação do mercado a partir da implantação de sistemas de logística que, para o produtor, implica a capacidade de suprir e custear uma cesta mínima de produtos de forma planejada e contínua”. Ainda sobre o PAA, dos seus mais de 1.300 sócios, centenas deles estão engajados na comercialização para o Programa, bem como para o PNAE (via prefeituras da região).

Na COOPERURUANA, quando executados, os negócios não tiveram um impacto financeiro significativo, haja vista o volume ter sido abaixo do volume com que normalmente operam com o mercado. Mesmo assim, pode-se dizer que se beneficiaram indiretamente da política neodesenvolvimentista, na medida em que encontraram na expansão do crédito barato e no consumo de massa o aumento de seu mercado consumidor. Este último, sempre bem lembrado nos discursos dos cooperados, apesar de não perceberem que este fluxo foi resultado de uma política pública.²¹⁰ E mais, se a fala de seu presidente apontando para o valor baixo por DAP física/anual apareceu como um dos entraves na hora de viabilizar negócios com o PAA, por outro lado, surgem também relatos dando conta da importância e da segurança em “mexer” com este Programa.

Como vimos, buscando saber os motivos pelos quais a cooperativa deixou de operar com o PAA por um bom período, disseram que foi o surgimento de certidões positivas junto aos órgãos federais, especialmente na Receita Federal. Mas afirmaram que, recentemente, o problema foi resolvido, o que permitirá voltar a conversar com a CONAB.

Ficou evidente que no Estado de Goiás de um modo geral as condições institucionais (suporte do governo estadual e de fundações, como do Banco do Brasil, por exemplo) e de infraestrutura contribuem para uma “largada na frente”, em se comparando à situação destes mesmos quesitos nas associações maranhenses analisadas.

As mulheres, nos dois casos goianos, aparecem como coadjuvantes – para não dizer “invisíveis”. Entretanto, havia em curso pequenas mudanças, como o fato de uma mulher ter sido recentemente eleita presidente da cooperativa de Jataí e o caso da agricultora que ganhou um prêmio nacional por ser portadora de “novos conhecimentos no meio rural”.

²¹⁰ Como foi apresentado no terceiro capítulo, Pfeifer (2014) fez uma dura crítica a esse movimento, pois acredita que se trata de querer “plantar os sentidos da inclusão social via consumo de massa”.

6.3 As territorialidades na Cooperativa dos Produtores Rurais e da Agricultura

Familiar do município de Juquiá (COOPAFARGA); na Cooperativa Agropecuária dos Assentados do Município de Tremembé (COOAAT) e na Cooperativa Mista de Agricultores de Tremembé e Região (COOMATRE), em São Paulo.

6.3.1 As territorialidades de Juquiá (SP)

Com cobertura de aproximadamente 60% de Mata Atlântica remanescente no Brasil, 150 mil ha de restinga e 17 mil de manguezais, o Vale do Ribeira compreendia, em 2016, 31 municípios, sendo 9 paranaenses e 22 paulistas. E havia, ainda, outros 21 municípios no Estado do Paraná e outros 18 no Estado de São Paulo que estavam parcialmente inseridos na bacia do Ribeira. O nome da região foi dado em função da bacia hidrográfica do Rio Ribeira de Iguape e do Complexo Estuarino Lagunar de Iguape, Cananeia e Paranaguá, e sua área de 2,83 milhões de hectares abrigava ainda uma população de 481 mil habitantes, e dessa, aproximadamente, 40% pertenciam às famílias de pequenos e médios produtores rurais.²¹¹

Em 1999, a UNESCO declarou a região um Patrimônio Natural da Humanidade, pois continha uma das maiores biodiversidades do globo e conservava a maior porção existente de Mata Atlântica do Brasil. A região era produtora de água de qualidade, tanto para abastecimento humano, quanto para a fauna aquática. O Vale do Ribeira apresentava ecossistemas aquáticos (rio, estuário e mar) e terrestres (duna, mangue, restinga e floresta ombrófila densa).²¹² Mas não obstante essa riqueza, de uma perspectiva socioeconômica capitalista, era classificado como a região mais pobre do estado – relativamente à parte paulista.

Atribui-se esta condição de desenvolvimento “atrasado” a vários fatores. Entre outros, destacam-se: os limites impostos pela preservação ambiental; a produção de culturas de baixo valor agregado, como banana, mandioca e palmito; e, historicamente – no caso do município de Juquiá²¹³ –, devido à desativação, anos atrás, de uma importante linha férrea, que trazia o “progresso” ao lugar.

²¹¹ A última informação foi fornecida pelo dirigente da CATI de Juquiá – Regional de Registro. A CATI atuava em aproximadamente 594 municípios paulistas, distribuídos em 40 regionais.

²¹² Adaptado de <https://pt.wikipedia.org/wiki/Vale_do_Ribeira>. Acesso em: 5 jun. 2017.

²¹³ Segundo o IBGE, Juquiá, possuía em 2016, 19 mil habitantes, distribuídos em 812 km². O IDHM era de 0,7. Em 2010, o valor do rendimento nominal médio mensal dos domicílios particulares permanentes com rendimento domiciliar por situação do domicílio no meio rural ficava em R\$ 1.174,35. Sendo que o valor do rendimento nominal médio mensal no meio urbano – nesta categoria de análise – era de R\$ 1.750,09. O município de Juquiá possuía 719 propriedades rurais, das quais 150 tinham acima de 70 ha e 560 estavam classificadas como sendo da agricultura familiar, por possuírem menos de 64 ha. O valor de um hectare “trabalhado” custava em torno de 25 mil reais.

Fotografia 14 – Lavoura de banana “integrada” à Mata Atlântica (Juquiá/SP)



Fonte: o autor (2017).

A este respeito, Santos (2014, p. 274) diria que:

A capacidade de atrair atividades competitivas depende de uma renovação técnica tanto mais significativa quanto maior a defasagem. Nestas condições, a tendência atual é de um envelhecimento mais rápido do que antes dos subespaços que não dispõem dos meios de se atualizar, de um pondo de vista da fluidez. (SANTOS, 2014, p. 274)

O principal sinal de desenvolvimento naquele momento no Vale do Ribeira – apontaram alguns de seus produtores – era o da manutenção dessas importantes áreas de mananciais, que contribuíam para fornecimento de água a boa parte da população paulista, sem falar da produção de energia elétrica. Tais ocorrências aguçavam neles o sentimento de que deveriam estar sendo recompensados pelo esforço empreendido na sua preservação.

Neste contexto geográfico, se encontra o município de Juquiá, que acolhe a Cooperativa dos Produtores Rurais e da Agricultura Familiar do Município (COOPAFARGA). Este agrupamento surgiu em 2007, a partir da criação de uma Associação de Produtores, que, amadurecida, viria a se transformar em cooperativa, em 2009, inicialmente com 84 produtores individuais. A criação da Associação resultou de uma provocação feita pelas prefeituras da região, que buscavam produtos da agricultura familiar para o PNAE e PAA, sem, no entanto, até aquele momento, obterem êxito.

Neste intento, entrou a CATI como a principal articuladora do processo, inclusive de assistência técnica. Evidentemente que depois foram surgindo outros importantes apoios, como o da CONAB/SP e da Regional do INCRA paulista. Nessa trajetória, a Prefeitura de Juquiá não ofereceu qualquer apoio sistemático, como o de Assistência Técnica e Extensão Rural, por exemplo, tendo apoiado somente em relação à manutenção e às melhorias das estradas vicinais que ligavam as propriedades rurais, o que já era de sua legal atribuição.

Em relação à diversidade de cultivos na cooperativa, esta se apresentava assim: banana (representando 70% da sua produção); mandioca (10%); palmito (10%); abóbora, batata doce, jiló, inhame e outras (10%). Especificamente, as variedades das bananas eram: Nanica, Prata, Ouro, Maça e Da Terra. O pico de produção se dava entre setembro e março, mesmo período em que se obtinha uma maior produção de mandioca e de abóbora. Já o palmito era produzido o ano todo. Jiló, inhame e hortaliças eram culturas que se desenvolviam mais durante o período invernos (maio a julho).

A respeito dessa especialização em certas atividades ou cultivos, é interessante observar o que postula Santos (2014, p. 248), ao argumentar que “os lugares se especializam, em função de suas virtualidades naturais, de sua realidade técnica, de suas vantagens de ordem social”.

Com o intuito de fornecer produtos de qualidade ao PAA e ao PNAE, a COOPAFARGA realizou um trabalho prévio de conscientização junto aos seus associados, objetivando evitar que alguém pudesse pensar que, por ser na modalidade “Doação Simultânea”, poderia fornecer de qualquer jeito. A ideia era mostrar que havia ali uma relação de compra e venda e não de doação, pois o governo comprava e só depois repassava aos beneficiários consumidores. Com isso, não chegou a ter devolução de produtos, justamente pelo controle de qualidade empregado ainda no campo, no transporte, no armazenamento e na entrega.

No atinente à comercialização, tinha-se que o produtor repassava compulsoriamente em média 25% do valor total da venda para a cooperativa. Este percentual se destinava a despesas operacionais de administração, uso da câmara fria, transporte e venda. Havia produtos que não exigiam tal câmara, assim, o percentual caía para 20%, como no caso da abóbora por exemplo.

A sede administrativa e de processamento da cooperativa estava localizada a 18 km do município, cujo terreno foi comprado pelos próprios associados. Na ocasião, a Prefeitura local foi chamada a ajudar no serviço de terraplenagem, mas alegou não ter condições financeiras. Foi aí que eles recorreram sem custos à ajuda de empresários da região. Da estrutura física e de equipamentos, esta cooperativa dispunha de uma sede própria, dotada de salas de escritórios, equipadas com computadores e internet; duas câmaras frias (para maturação de frutas e legumes); um galpão medindo 350 m² (no qual estava prestes a funcionar uma indústria de doce

de banana); um entreposto na cidade de São Paulo (uma exigência dos municípios da grande São Paulo); e, por fim, uma frota própria de veículos composta de três caminhões e um veículo pequeno, adquiridos através de projetos junto aos governos estadual e federal.

Fotografia 15 – Fábrica de doces de banana da COOPAFARGA (Juquiá/SP)



Fonte: o autor (2017).

Em relação aos primeiros negócios com os programas do governo, foi relatado que havia um certo clima de desconfiança por parte dos agricultores. Daí surgiram comentários vindos na forma de questionamentos do tipo: Será que a coisa vai funcionar de verdade? Vender para o governo? Mas vamos receber mesmo? De concreto, entre 2014 e 2015, venderam para o PAA e o PNAE R\$ 7,51 milhões. Já, em 2016, venderam somente para o PNAE, comercializando com este R\$ 1,59 milhões. Nota-se neste período uma acentuada queda no valor total das vendas aos programas, apesar da cooperativa ter demandado previamente junto à CONAB novas propostas de negócios com o PAA. Os cortes no orçamento do Governo Federal, já em 2015, foram apontados como principais causas do declínio.

Como vimos, em 2016, teve como principal pilar de sustentação econômica negócios com outros programas, como o PNAE. Os municípios da grande São Paulo, como São Bernardo do Campo, Mauá, Taboão da Serra e a própria capital (o mais exigente destes), compraram da COOPAFARGA. E, no início de 2017, a cidade de Santos, no litoral paulista, passou também a abrir compras por meio do PNAE.

O representante da entidade ressaltou que São Bernardo do Campo funcionou como município balizador para a agricultura familiar. Isto porque acabava sendo a referência para outros municipais paulistas. Também no início de 2017, foi fundada a Central de Cooperativas do Vale do Ribeira, cujo objetivo principal era o de fortalecer a própria COOPAFARGA, bem como as outras cooperativas em operação na região. Em se tratando de sua participação no mercado privado (mercados públicos da região e da grande São Paulo), o percentual não foi expressivo, representando pouco menos de 1%.

Ao observar o cotidiano dos associados, notei a presença de um forte espírito de camaradagem e de satisfação em comercializar coletivamente. O sorriso estampado no rosto de um dos agricultores ficou evidente, em que pese a existência dos triviais conflitos humanos.

Retomando as questões sobre sua relação com os governos neodesenvolvimentista e com a política do PAA em especial, inicio com sua avaliação dos governos de Lula da Silva e de Dilma Rousseff e das ações deste Programa. Depois passo a tratar sobre como se deram as relações sociais dentro desta associação, às perspectivas dos sujeitos em relação ao labor, à relação com o PAA e os resultados concretos advindos com o mesmo.²¹⁴ E, por fim, a partir de conversas informais, analiso as relações de poder e de *empoderamento* nesta relação.

Dos governos neodesenvolvimentistas, disse seu representante que, “depois de Luiz Inácio da Silva, era só você ver o nosso estacionamento para saber aonde chegamos. No dia de assembleia parece o do Plaza Center ou o do Shopping Eldorado”. Por outro lado, perguntei se a política do PAA conseguiu identificar as particularidades da região do Vale do Ribeira, e a resposta foi de que “não conseguia”, e explicou as razões:

A agricultura familiar em si, seja em qualquer região do país, já se diferencia. As Sureg's da CONAB deveriam fazer um diagnóstico para saber a necessidade de cada lugar. Também, cada estado, e eu moro no mais rico do Brasil, deveria ter uma política de compra da agricultura familiar, como um PAA Estadual. Saber como é o local. Do Vale do Ribeira é diferente de outras regiões do estado. (Entrevista concedida em 04/04/2017)

Era eficiente e eficaz o Programa? Disse-me que “sim, sem dúvida nenhuma”, e explicou que “a eficiência está em produzir e ter a garantia que vai comercializar e, lá na ponta, que vai matar a fome de muitas pessoas”. E em relação aos resultados concretos? Falou-me ele que “a construção da sede da cooperativa já é um resultado e que já está paga. A outra: o

²¹⁴ Lembrando que este agrupamento foi considerado bem-sucedido com o PAA.

agricultor na ponta que mudou de vida. É incontestável, sem falar do pagamento da nossa contrapartida nos projetos dos caminhões”. (Entrevista concedida em 04/04/2017)

Ao buscar saber do nível de participação dos sócios, este representante não respondeu diretamente. Entretanto, pelas observações ali feitas, notei que havia uma boa participação. O reflexo disso – como já disse – estava no clima de camaradagem, apesar de ter ouvido de outro membro da diretoria que “nem todos participam das decisões”. Ainda assim, indaguei-o se programas como o PAA e o PNAE estimularam a adesão a esta Cooperativa, e disse que sim, “são um dos motivadores. Mas, não são os principais”. (Entrevista concedida em 04/04/2017)

Já sobre a participação das mulheres, era ainda incipiente, apesar de a presidência da COOPAFARGA ser feminina e de possuir no seu quadro administrativo um bom número delas. Quando se tratava de associadas propriamente ditas, eram poucas.

No atinente à comercialização para o mercado privado, disse que “a gente tem procurado outras oportunidades, mas o preço da CEAGESP,²¹⁵ por exemplo, é desleal. É a lei da oferta e da procura”. E em relação a outros Programas, falou que fizeram também com o PNAE. Conta que o comprador “principal foi o município de São Bernardo do Campo, que começou e que ajudou a convencer as outras cidades para comprar da agricultura familiar”. E mais: “depois, vendemos para Mauá, São Vicente na Baixada Santista, Sorocaba, Embu das Artes e a própria Juquiá, entre outras”. E relatou o caso da capital:

A luta desde 2014 foi convencer a capital, São Paulo a comprar. Ela exigiu na época que nos filiássemos a OCB.²¹⁶ Tivemos que dizer que nós somos da agricultura familiar e que a OCB não nos representa. Tivemos que falar até com a Câmara de Vereadores de São Paulo para derrubar essa barreira. Exigiram até um entreposto, pelo menos que fosse situado na região metropolitana e assim fizemos. Hoje atendemos mais de 2.000 escolas da capital. Já para o governo do estado de São Paulo, depois de inúmeras reuniões, nos venceram pelo cansaço. Um problema na COAF,²¹⁷ nos prejudicou, pois, colocaram todas as cooperativas na mesma vala comum. Achamos que há aqui uma contradição: porque o governo do estado ajudou na construção da nossa agroindústria de banana (com o projeto Micro Bacia), mas não quer ajudar no escoamento da produção comprando para merenda de suas escolas? (Entrevista concedida em 04/04/2017)

²¹⁵ Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo.

²¹⁶ A Organização das Cooperativas do Brasil (OCB) era uma entidade de representação das grandes cooperativas do país. A agricultura familiar brasileira buscou criar a sua própria: a UNICAFES.

²¹⁷ Apontada pelo Ministério Público de São Paulo como carro-chefe do esquema de fraudes na venda de produtos para merenda escolar investigado pela Operação Alba Branca, a Cooperativa Orgânica Agrícola Familiar (COAF) fechou com o governo paulista um contrato de 1,2 milhão de reais para a aquisição de caminhões e construção de uma ‘*packing house*’ – unidade de processamento de olerícolas e frutas, em Bebedouro, região de Ribeirão Preto. O governo se comprometeu a pagar 800 mil reais e a cooperativa 400 mil reais. A obra deveria ser feita em um terreno de 10 mil metros quadrados que foi doado à COAF em 2013 pela prefeitura de Bebedouro. A estrutura metálica chegou a ser montada e a cobertura adquirida, mas não instalada. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br>>. Acesso em: 24 abr. 2017.

Mas como ficaram os contratos deste agrupamento com o PAA, mais detidamente com a CONAB? Eis em tabela:

Tabela 16 – Execução: CONAB – COOPAFARGA (SP) (2010-2014)

Ano	Recurso/Modalidade	Nº participantes	Valor total (R\$)	Quantidade (Kg)
2010	MDS/CDS	100	423.000,00	303.378
2011	MDA/CPR-ESTOQUE	99	316.899,00	105.633
2011	MDS/CDS	102	431.460,00	311.310
2012	MDS/ CPR-ESTOQUE	145	1.014.420,00	338.140
2012	MDS/CDS	148	626.040,00	445.537
2013	MDS/CDS	151	936.200,00	451.972
2014	MDS/CDS	158	1.264.000,00	603.417
Totais	-	903	5.012.019,00	2.559.387

Fonte: CONAB (2016) – adaptado pelo autor.²¹⁸

Seguindo, ouvi também outros associados.²¹⁹ De pronto, perguntei-lhes igualmente se sentiam-se bem trabalhando ali. 90% disseram que sim, e os principais motivos foram: “Porque trabalho em harmonia com a natureza”; “tenho saúde e tiro o sustento daqui”; e “eu adoro, plantar e colher. Já 10% disseram que não, e a principal razão foi “porque falta infraestrutura”. Perguntei-lhes ainda: vocês acham que têm uma boa qualidade de vida? 90% responderam positivamente. Os motivos mais lembrados foram: “é um sossego”; “melhor que na cidade” e “porque a terra dá tudo”. Para o restante (10%), não era tão bom, pois ainda “precisaria de ambulância”, de “transporte e internet”.

Tratando da sua relação com o PAA, indaguei-lhes primeiro sobre quais características pensavam ser necessárias para ter um bom desempenho junto ao Programa, e as mais apontadas foram: “ter o produto e saber vender, pois a estrutura já tem”; “organizar as coisas para os cooperados”; “diversidade e qualidade nos produtos e sua comercialização”. E em relação às

²¹⁸ Dados do campo – fornecidos por meio de planilha eletrônica diretamente por funcionários da DIPAI/CONAB em Brasília, no ano de 2016, durante visita de trabalho de campo.

²¹⁹ Foram entrevistados nove sócios (Entrevistas realizadas entre 03 a 06/04/2017). Do grau de escolaridade dos entrevistados: 44% tinham o Ensino Fundamental incompleto e 23% completo. 23% tinha o Ensino Médio completo e 10% incompleto. Da renda obtida nas atividades ligadas à Cooperativa: 67% disseram receber de três a quatro salários mínimos por mês em média e 23% entre um e dois salários. 33% garantiram ter outra renda, vinda, sobretudo, de aposentadoria.

que levariam a ter um mau desempenho junto ao PAA, a principal seria a “falta de interesse dos gestores e cooperados”.

Perguntei-lhes se houve dificuldades concretas na relação do PAA com sua cooperativa, e as respostas mais apontadas foram: “a demora no recebimento pela venda” e “pouco pedido dos produtos por parte do governo”. Perguntei-lhes ainda se o PAA havia mudado sua vida, e 100% deles disseram sim, pois “aumentou a renda da gente”; “não temos mais atravessadores”; “vendo meus produtos sem perdas”; “antes eu trabalhava para os outros”...

Indaguei-lhes sobre quais razões acreditavam ter levado o governo a elaborar e executar uma política pública como o PAA, e, entre outras coisas, responderam: “para ajudar o pequeno agricultor e as pessoas da cidade a comer” e “o Lula vem de uma origem de dificuldade e quis ajudar o povo”.

Assim sendo, como avaliaram os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff para a agricultura familiar?²²⁰ E por quê? 67% deram conceito excelente a Lula da Silva; 23% bom; e 10% regular. As principais justificativas foram, respectivamente: “porque teve um olhar para a agricultura familiar”; “antes não tínhamos como produzir”; e “faltou comprar mais”. Sobre os governos de Dilma Rousseff, 33% classificaram como bom, 33% como regular; 23% como ruim; e somente 11% disseram que ela foi excelente. Os motivos mais lembrados: “porque a crise mundial e política criaram instabilidade para governar”; “ela não foi no caminho de Lula” e “cortou o Programa”.

6.3.2 As territorialidades das cooperativas do Horto Tremembé, em Tremembé (SP)

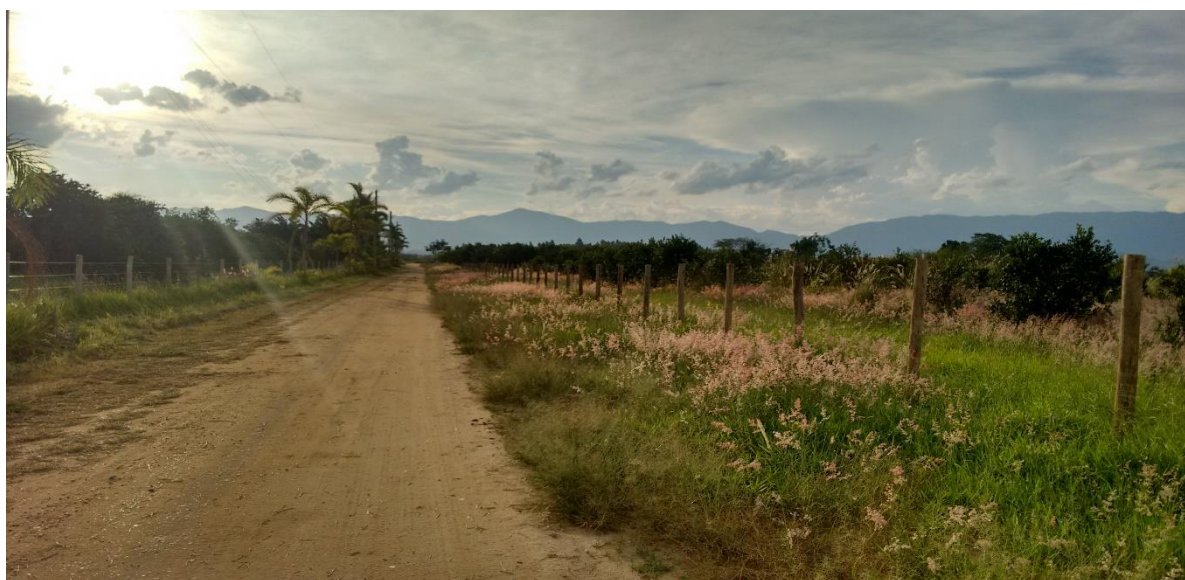
Segundo o estudo de título *Industrialização e Políticas de Desenvolvimento Regional: o Vale do Paraíba na segunda metade do século XX*, de Vieira (2009), a industrialização do Vale do Paraíba se desenvolveu em três grandes fases: a primeira (1881-1914) se caracteriza por uma progressão lenta e contínua desta atividade, com a presença de alguns pequenos estabelecimentos, predominantemente fábricas de produtos têxteis, alimentares e de cerâmica. A segunda (1914-1943) foi um período de grande ascensão, com destaque para Taubaté e para Guaratinguetá, com o bom desempenho de estabelecimentos de transformação de produtos agropecuários, minerais não metálicos, têxtil, etc.; e a terceira fase, que compreende o período após a Segunda Guerra Mundial, com a inauguração da rodovia Presidente Dutra e com a construção da Siderúrgica de Volta Redonda, o que caracterizou um extraordinário crescimento,

²²⁰ Numa escala de: péssimo, ruim, regular, bom e excelente. Nas justificativas, mais de uma resposta poderia ser dada.

notadamente nos municípios de São José dos Campos, Taubaté, Pindamonhangaba, Jacareí, Cruzeiro e Caçapava, com as indústrias modernas de metalurgia e mecânica. (VIEIRA, 2009, p. 99)

Ainda em caracterização desta terceira fase, em 2016, abrigava corporações industriais de grande porte, sobretudo, as automobilísticas, de eletroeletrônica, de higiene e limpeza, e até de aeronáutica. Por outro lado, acabou oferecendo também espaço às iniciativas da agricultura familiar, especialmente as ligadas à produção de hortifrúti, com destaque para as cooperativas COOAAT e COOMATRE do município de Tremembé,²²¹ que tinha o “papel” o de ser “cinturão verde” da Região do Vale do Paraíba – por meio do fornecimento de frutas, legumes e verduras.

Fotografia 16 – Estrada interna do Assentamento Horto Tremembé (Tremembé/SP)



Fonte: o autor (2017).

Estes agrupamentos solidários de Tremembé foram formados da união de agricultores familiares do Assentamento Horto Tremembé, residentes na antiga fazenda da Petrobrás, que, em 1996, foi destinada à reforma agrária. São ao todo 1.200 ha, divididos em 98 lotes agrícolas de em média 12 ha, sendo, a priori, um lote para cada titular que possuía registro no PRONAF,

²²¹ De acordo com o IBGE, a população de Tremembé em 2016 era de 45 mil habitantes e se IDHM de 0,785 (2010). O valor do rendimento nominal médio mensal dos domicílios particulares permanentes com rendimento domiciliar, por situação do domicílio, no meio rural era de R\$ 1.893,75, e no urbano, utilizando os mesmos critérios, de R\$ 3.473,86. Na vizinha Taubaté, em 2016, eram 305 mil habitantes e o IDHM era de 0,8 (2010). O valor do rendimento nominal médio mensal dos domicílios particulares permanentes com rendimento domiciliar, por situação do domicílio, no meio rural, era de R\$ 1.788,42, e, no urbano, R\$ 3.388,87. E, na também vizinha São José dos Campos, com 695 mil habitantes e um IDHM de 0,807 (2010), o valor do rendimento nominal médio mensal dos domicílios particulares permanentes com rendimento domiciliar, por situação do domicílio, no meio rural, chegava a R\$ 1.932,60, e, no urbano, nas mesmas condições, em surpreendente R\$ 4.008,60.

por meio do DAP. Viviam neste assentamento aproximadamente 500 famílias, na sua maioria, adultos. Um dado relevante: as famílias eram compostas por trabalhadores cadastrados na Previdência Social como Segurados Especiais, por desenvolverem atividades em regime de economia familiar [adaptado de Mollica, Melo e Silva Jr. (2012, p. 2)]. Como estrutura pública e comunitária, o Assentamento dispunha – na sua área comum – de uma escola de Ensino Fundamental; de um templo católico e de uma Unidade de Processamento de Alimentos (UPA), ainda inacabada.²²²

Fotografia 17 – Viveiro de mudas no Assentamento Horto Tremembé (Tremembé/SP)



Fonte: o autor (2017).

Comumente, produziam e vendiam diretamente aos consumidores e atravessadores de feiras de Tremembé e de cidades vizinhas, como Pindamonhangaba, São José dos Campos e Taubaté. Alguns se valiam de pequenos quiosques na área comum do Assentamento em frente a uma importante avenida da cidade, no modelo “direto da fonte”. De produção não-orgânica, os carros-chefes eram: repolho, berinjela, quiabo, jiló e milho. Os produtores relataram que “vendiam tudo que produziam, pois estavam numa região aonde povo ganhava bem”. Negócios com o PAA foram poucos e não duradouros. Precisamente, R\$ 853 mil por parte da

²²² Os motivos foram relatados no capítulo anterior.

COOAAT²²³ e R\$ 191 mil da COOMATRE.²²⁴ Contudo, estavam em andamento pequenos contratos com o PAA Municipal de cidades da região e, especialmente, com o PNAE.

Em relação ao uso de máquinas e equipamentos – como vimos no capítulo anterior –, dava-se basicamente por meio de sistemas de irrigação por aspersão e gotejamento. Notei ainda a presença de pequenos tratores e implementos. Um cenário semelhante ao identificado nas outras duas cooperativas. Já no atinente ao uso de técnicas para formação de mudas selecionadas, cultivadas em viveiros-estufa, notamos sua prática somente na COOAAT (SP).

De outra frente de análise, agora em vista das relações pessoais entre os assentados, vi um “clima organizacional” de distanciamento relacional dentro de uma mesma entidade, e até de animosidade entre os de cooperativas diferentes. Neste caso, passava longe a camaradagem vistas em Piqui da Rampa (MA), na COPARPA (GO) e na COOPERURUANA (GO), e na COOPAFARGA (SP).

Quando perguntei aos produtores de qual cooperativa faziam parte, ouvi respostas do tipo: “eu sou da de Fulano” ou “estou na de Beltrano”, numa demonstração clara do vínculo estreito com a pessoa do dirigente e não com seu agrupamento, daí não lembrar sequer do nome da entidade. Consequências, a meu ver, da divisão do Assentamento em três cooperativas,²²⁵ o que fragilizou sobremaneira o lugar. Também questões ideológicas e de poder compunham os elementos causais para “o racha”.

Em relação ao apoio da CATI, ao contrário da experiência de Juquiá (SP), que aparecia como protagonista, em Tremembé, quando se tratava de assistência técnica, era a Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva” (ITESP) que fazia este papel. Também deu algum suporte o Instituto de BioSistêmico (IBS), quando da execução do ATER Mais Gestão.

Ademais, para entender o funcionamento do neodesenvolvimentismo, perguntei-lhes como avaliavam os governos de Lula da Silva e de Dilma Rousseff e as ações do PAA neste agrupamento solidário. Depois: como se deram – no cotidiano – as relações sociais e de trabalho dentro das duas cooperativas, e que resultados foram possíveis ter na relação negocial com o

²²³ Aqui, em virtude de denúncias de irregularidade junto à Justiça Federal, alguns agricultores forneceram os produtos e ainda não receberam da CONAB. Para isso, aguardavam a conclusão do processo.

²²⁴ Também, em virtude de denúncias de irregularidade, os contratos foram interrompidos. Neste caso, não havia fornecimento sem recebimento.

²²⁵ Havia ainda uma terceira cooperativa, a primeira criada no Assentamento: a COOAFACT; que estava naquele momento em processo de liquidação. A segunda foi a COOAAT, por iniciativa do MST. E, depois, a partir de uma dissidência desta última, surge a COOMATRE.

PAA?²²⁶ E ainda, por meio de conversas informais, busquei compreender suas relações de poder e de *empoderamento* de seus membros.

Sobre os governos neodesenvolvimentistas, comecei pelo representante da COOATT. Disse ele que no governo de “Lula teve um avanço muito grande a partir do segundo ano do primeiro mandato. Antes você não conseguia fazer um financiamento de um tratorzinho”; já de Dilma, “para a agricultura familiar, ela não fez nada. Ela só manteve algumas coisas, sem nenhum avanço e tivemos até cortes”. (Entrevista concedida em 10/04/2017)

Perguntei-lhe se a política do PAA conseguiu captar as particularidades de Tremembé? Para ele, não; e explicou: “porque ela [a política] não consegue enxergar as particularidades das regiões como como um todo... Sul, Norte, Nordeste, Sudeste e Centro-Oeste... que têm realidades diferentes”. (Entrevista concedida em 10/04/2017)

Já se o PAA foi eficiente e eficaz, disse que “em tese, sim”. E justificou:

Na prática, acaba não sendo. Emperra na burocracia, emperra na questão orçamentaria... o mesmo acontece com o PNAE: divergências políticas de um governo municipal de um partido. E o governo do estado de outro. Da Federação [dos trabalhadores] de outro. (Entrevista concedida em 10/04/2017)

Dos resultados concretos do PAA (e também do PNAE) na sua comunidade, disse que tiveram avanços. Contou que “as pessoas tinham sonhos. Quando vinha o recurso as pessoas diziam vou reformar minha casa. Vou comprar um carrinho, vou fazer uma poupancinha... vou visitar meus parentes no Nordeste, etc.”. Perguntei-lhe se programas como o PAA e PNAE estimularam o associativismo? A resposta foi positiva. E deu os motivos: “Os nossos números do PAA provam. Veja que aos poucos as pessoas vão entrando e produzindo”. (Entrevista concedida em 10/04/2017).

Já em relação à presença feminina, não notei qualquer protagonismo, sobretudo, quando se tratava de decisões.

Da comercialização dos produtos para os mercados da região, via cooperativa, contou que “hoje a relação da pessoa jurídica COOAAT com o mercado é inexistente. Os assentados, individualmente, têm seus canais.”²²⁷ Um entrega no mercadinho aqui, outros no Ceasa, outros

²²⁶ Lembrando que estes dois agrupamentos foram considerados não exitosos com o PAA.

²²⁷ Além da desarticulação entre os membros do assentamento, a fala do representante da COOAAT revela um outro fenômeno; qual seja, como eles atuam dentro do “cinturão verde” do economicamente rico Vale do Paraíba, cujo mercado absorve totalmente a sua produção, mesmo que individualmente, e há a integração de seus produtores com o mercado mesorregional, o que fortalece, de alguma maneira, a agricultura familiar local (de Tremembé).

fazem feiras, como eu”. Já em relação à comercialização com os outros programas, disse que “para o PNAE, sim, e para PAA Estadual, não”. (Entrevista concedida em 10/04/2017)

Em conversa com a presidente da COOMATRE, a outra cooperativa do Assentamento, sobre o que achou dos governos de Lula da Silva e Dilma Roussef, disse ela que, “no governo do Lula, era mais simples e foi avançando. No governo da Dilma, deu uma ‘travadinha’, e ficou mais complicado” (Entrevista concedida em 10/04/2017).

Neste caso, perguntei se a política do PAA conseguiu atender as particularidades da sua região. Disse que não. E explicou: “lá no Nordeste eles têm uma cultura diferente da nossa. Aqui, por exemplo, chove mais. Aqui, pra nós, teria que ver que no Vale do Paraíba, a gente planta verdura e fruta. Nossa variedade é grande”. (Entrevista concedida em 10/04/2017)

No concernente à eficiência e à eficácia do PAA, disse que: “se eles simplificassem a burocracia do PAA seria muito bom”. E detalhou:

É um projeto complicado pra gente fazer. Sempre precisamos da ajuda de pessoas de fora, do pessoal do INCRA. Saber produzir no campo, sabemos, porque somos agricultores. Não somos administradores de empresa. (Entrevista concedida em 10/04/2017)

Perguntei-lhe: que resultados concretos vocês tiveram, mesmo nos poucos contratos firmados com o Programa? Disse que “o pessoal melhorou as casas, trocou de carro. Agora o que melhorou mesmo foi o pessoal tomar gosto pra trabalhar”. Perguntei-lhe, então, se o PAA e o PNAE estimularam a entrada de sócios na sua cooperativa, e respondeu: “estimularam sim. Pelo menos as nossas cooperativas foram criadas para participar destes Programas” (Entrevista concedida em 10/04/2017). Da participação das mulheres no Assentamento, identifiquei como pequena. Assim como ocorria na cooperativa do Vale do Ribeira, na qual, apesar de se ter uma mulher oficialmente no comando, na prática, era um homem produtor quem dirigia e tomava decisões, a COOMATRE também repetia este padrão de um pequeno protagonismo feminino.

Em relação à comercialização da cooperativa para os mercados de Tremembé e região não foi realizado nenhum negócio. A mesma situação – como vimos – da outra cooperativa do Assentamento. E para outros Programas além do PAA? Relatou que firmaram contratos “com o PAA Municipal de Mauá e o PNAE de Tremembé, São José dos Campos, Pindamonhangaba e São Paulo”. (Entrevista concedida em 10/04/2017).

Dos negócios das duas cooperativas com o PAA, as duas tabelas seguintes apresentam os convênios firmados com a CONAB.

Tabela 17 – Execução: CONAB – COOAAT (SP) (2011-2013)

Ano	Recurso/Modalidade	Nº participantes	Valor total (R\$)	Quantidade (Kg)
2011	MDS/CDS	25	105.736,13	87.531
2012	MDS/CDS	39	164.949,76	158.319
2013	MDS/CDS	41	254.046,78	191.246
2013	MDS/CDS	53	328.600,00	179.810
Totais	-	158	853.332,67	616.906

Fonte: CONAB (2016) – adaptado pelo autor.²²⁸

Tabela 18 – Execução: CONAB – COOMATRE (SP) (2012-2013)

Ano	Recurso/Modalidade	Nº participantes	Valor total (R\$)	Quantidade (Kg)
2012	MDS/CDS	23	97.290,00	74.929
2013	MDS/CDS	21	94.500,00 ²²⁹	64.497
Totais	-	44	191.790,00	139.426

Fonte: CONAB (2016) – adaptado pelo autor.²³⁰

Ouvindo outros associados das duas cooperativas do Assentamento Horto Tremembé,²³¹ perguntei se sentiam-se bem trabalhando ali, e o sim apareceu em sua totalidade. Os principais motivos alegados: “gosto da roça, fui criado nela e perto da cidade”; “não tem coisa melhor... trabalhar pra você mesmo”; “nossa, é bom demais”. Pensar essa relação com o lugar passa por pensar o coletivo, e, nesse sentido, evoco Raffestin (1993, p. 152) ao afirmar que “a existência de uma coletividade” é “soldada por ações criadoras de relações, que fundamentam diferenças específicas”, e “o lugar sem essas relações, não passa de um lugar entre muitos outros”.

²²⁸ Dados do campo – fornecidos por meio de planilha eletrônica diretamente por funcionários da DIPAI/CONAB em Brasília, no ano de 2016, durante visita de trabalho de campo.

²²⁹ Neste último convenio não foi executado integralmente. Faltaram executar 21 mil reais. O motivo: as denúncias de irregularidades.

²³⁰ Dados do campo – fornecidos por meio de planilha eletrônica diretamente por funcionários da DIPAI/CONAB em Brasília, no ano de 2016, durante visita de trabalho de campo.

²³¹ Foram entrevistadas nove pessoas das duas cooperativas. Entrevistas realizadas entre 9 e 13 de abril de 2017. Do grau de instrução dos sócios: 67% tinham o Ensino Fundamental incompleto e 11% possuíam o Ensino Fundamental, Médio e Superior (uma pessoa em cada). Da renda obtida nas atividades ligadas à Cooperativa: 78% recebiam de um a dois salários mínimos por mês em média e 22% entre três e quatro salários e 44% garantiram ter outra renda, como aposentadoria, etc.

Neste contexto, questionei aos sócios se achavam que tinham boa qualidade de vida? 89% responderam positivamente e 11% que não. Os aspectos positivos mais apontados foram: “porque sou dono do negócio”; “moro bem”; “é simples, mas adoro”; e os negativos: “porque não tem água encanada”; “não tem iluminação pública”.

Falando da relação com o PAA, perguntei-lhes quais características deveria ter um EES para ter um bom desempenho junto ao Programa. As respostas mais apontadas foram: “poder industrializar os produtos e ter selo de inspeção para comercializar”; “ter transporte”; “possuir uma Unidade de Processamento de Alimentos (UPA)”; “ter informação e gestão”. E em relação àquelas que levariam a ter um mau desempenho junto ao PAA? “Falta de assistência técnica adequada”; “não poder esperar para receber da CONAB, pois demora muito”; “desunião dos cooperados e falta de organização”.

Perguntei-lhes das dificuldades concretas encontradas (uma vez existindo) na relação do PAA com sua cooperativa, e as respostas mais apontadas foram: “A UPA parada”; “entrega e demora pra receber da CONAB”; “burocracia grande” e “a entrega não é afinada com a entidade recebedora”. Perguntei-lhes ainda se o PAA havia mudado sua vida, e 89% deles disseram que sim, e justificaram: “porque planto e tenho certeza que vou vender”; “uma vida melhor pra nós e pra nossos filhos” e “pelo financeiro e renda”. Os 11% que responderam não ter alterado suas vidas, justificaram que o PAA “não agregou”.

Indaguei-lhes por quais razões acreditavam que o governo fez o PAA, e as principais respostas foram: “Para ajudar o pequeno agricultor a ter uma renda e ajudar as pessoas da cidade a comer”; “para facilitar a vida da gente e tirar o atravessador”; e “ajudar os pobres”.

E como avaliaram os governos de Lula da Silva e de Dilma Rousseff para a agricultura familiar?²³² E por que assim avaliaram? Sobre os governos Lula da Silva, 45% disseram que foi bom, 45% apontaram como excelente e 10% afirmaram que foi regular; sendo os principais motivos apontados os seguintes: “porque ele criou os programas”; “como ele, não teve igual”; “perdoou as dívidas dos agricultores da agricultura familiar”; e “poderia ter avançado muito mais”. Dos governos de Dilma Rousseff, 55% avaliaram como regular, 23% como ruim e 11% como bom e excelente; sendo os motivos alegados os seguintes: “não deu continuidade ao que Lula começou”; “não conseguimos acessar créditos”; “ela levou as coisas como estavam”; entre outras.

²³² Numa escala de: péssimo, ruim, regular, bom e excelente. Nas justificativas, mais de uma resposta poderia ser dada.

Agora, analisando, grosso modo, as três cooperativas paulistas, nota-se que, no caso da COOPAFARGA de Juquiá, havia uma dependência quase que total de negócios com os governos, sobretudo por meio do PAA e do PNAE.

Do primeiro, observou-se um ritmo considerável de vendas em 2014, declinando em 2015 e zerando em 2016, já que neste ano, apesar da CONAB ter sido previamente demandada, não foi firmado nenhum novo contrato. Quanto ao segundo, serviu ultimamente como um sustentáculo para a cooperativa em tempos de cortes federais, especialmente quando se tratou de vendas para o PNAE dos municípios da grande São Paulo, como São Bernardo do Campo, Mauá e a própria capital.

Depois de realizado um intenso trabalho de sensibilização, objetivando desconstruir a resistência aos produtos da agricultura familiar, a cidade de São Paulo passou a os adquirir, mas é ainda algo incipiente se levarmos em conta sua robustez de potencial comprador. O relato de um representante comercial, quando disse que “a luta desde 2014 foi convencer a capital São Paulo a comprar” e que “tiveram que falar até com a Câmara de Vereadores para derrubar essas barreiras”, comprova essa resistência. Contudo, avizinhou-se uma preocupação por parte dos agricultores, qual seja, sem negócios com o PAA, ficava difícil absorver toda a produção das suas centenas de sócios. Uma reversão deste cenário só ocorreria caso conseguissem ampliar negócios para outras prefeituras da região, via PNAE. E a preocupação se tornou maior na medida em que se aproximava o início das atividades da fábrica de doce de banana, prevista para operar ainda no primeiro semestre de 2017.

Já as cooperativas de Tremembé possuíam a seu favor um mercado extremamente forte, por estarem situadas em uma região de alto poder aquisitivo, formada por cidades de médio e grande porte, detentora de uma renda *per capita* das mais altas do país. Neste caso, a relação do PAA com os agrupamentos não foi duradoura, como bem mostraram os números. Situação provocada, entre outras coisas, por denúncias de irregularidades à Justiça Federal, e, sobretudo, pela divisão do Assentamento em três cooperativas, o que fragilizou, sobremaneira, o poder de articulação e de negociação. A paralização da obra da Unidade de Processamento de Alimentos (UPA) pela empresa contratada para sua construção potencializou ainda mais a situação crítica.

Observei um certo clima de animosidade e até de desconfiança entre os “companheiros” das duas cooperativas. Fazendo aqui um juízo do que estaria acontecendo na perspectiva dos assentados, é como se alguns poucos estivessem se beneficiando política e economicamente da criação e, sobretudo, do comando destas iniciativas solidárias. Ambiente, aliás, bem diferente do que vimos em Juquiá. Até o início de 2017, os sócios da COOAAT e da COOMATRE operavam sua produção e comercialização predominantemente no formato individual e direto,

em feiras livres da região, ou indiretamente, via atravessadores. Ou seja, pouco coletivamente. O mesmo aconteceu quando se tratou de vender para o PNAE e PAA Municipal (Prefeitura de Mauá).

Em relação à participação feminina entre os EESAF aqui considerados, destacam-se as cooperativas paulistas, com mulheres aparecendo nos postos de presidência em duas destas: a COOPAFARGA (Juquiá) e a COMATRE (Tremembé). Mas, mesmo neste casos, os homens predominam quando se trata de tomar decisões.

Em relação à assistência técnica, a CATI de Juquiá aparecia como protagonista, e até mesmo como articuladora para a criação da Associação, que depois viria a se transformar em Cooperativa. Já o ITESP, por sua vez, tentava fazer este papel em Taubaté e região, para o qual se dirigiam quando precisavam de orientação técnica e apoio institucional.

No quadro a seguir, a título de compilação, mostra-se todos os EESAF visitados, os seus produtos e as condições de produção:

Quadro 5 – Tipos produtos vendidos ao PAA e seus sistemas de produção por EESAF

EESAF	TIPOS DE PRODUTO	SISTEMAS DE PRODUÇÃO
Ass. Piqui da Rampa (MA)	Arroz, feijão, milho, mandioca, hortaliças, aves, suínos e peixes	Produtos 100% orgânicos
Ass. Mirindiba (MA)	Arroz, feijão, milho, mandioca e hortaliças	Produtos não-orgânicos
COPARPA (GO)	Soja, milho e derivados, Leite <i>in natura</i> e derivados.	Produtos não-orgânicos e transgênicos (soja/milho). Utiliza indústria de terceiros para processamento (soja/milho e leite).
COOPERURUANA (GO)	Leite <i>in natura</i> , milho e melancia	Produtos não-orgânicos e transgênicos (milho). Utiliza indústria de terceiros para processamento (leite).
COOPAFARGA (SP)	Banana, abóbora, palmito, jiló, batata-doce, inhame e hortaliças	Produtos não-orgânicos

Continua...

Continuação

EESAF	TIPOS DE PRODUTO	SISTEMAS DE PRODUÇÃO
COOAAT (SP)	Hortaliças, leguminosas e frutas	Produtos não-orgânicos
COOMATRE (SP)	Hortaliças, leguminosas e frutas	Produtos não-orgânicos

Fonte: O autor (2017).

Por fim, atinentes às questões discutidas neste capítulo, trago algumas provocações de Moreira (2007, 2010). Acreditou este autor numa redenção da agricultura familiar dentro da dinâmica capitalista? Ou acreditou, como ele mesmo enfatizou – juntamente com Wanderley (1979) –, que, no Brasil, as políticas e as visões dominantes sobre a agricultura familiar e a pequena produção familiar rural foram historicamente conformadas por uma ideologia que as tem como de subsistência e de uma extração de mais-valia presente na *subordinação indireta*?

Dos dois acendimentos, a redenção está longe de acontecer no capitalismo, sobretudo por sua lógica de funcionamento. Nesse mesmo sentido, as condições de precarização nos agrupamentos maranhenses, por exemplo, reforçaram uma de subsistência. Já em relação à extração de mais-valia na subordinação indireta, vimos se realizar fortemente nas cooperativas goianas, na medida em que estas se inseriram fortemente na cadeia global de produção, por meio das *commodities* de soja e de milho, bem como da cadeia de laticínios.

Outra questão foi a proposta velada ou implícita do Estado neodesenvolvimentista de Lula da Silva e de Dilma Rousseff, ao buscar, reproduzir o que foi ao longo dos tempos uma proposta de Estado assistencial para o agricultor familiar *subalterno*? No capítulo seguinte, analiso este juízo. Todavia, adianto que, embora os princípios norteadores de políticas de viés neodesenvolvimentista ou mesmo social-desenvolvimentista como o PAA apontem para uma autonomização de seus sujeitos, especialmente a dos sujeitos-fornecedores, diante do mostrado, não podemos negar a existência de uma dependência crônica de Programas governamentais – sem cortes de cordão umbilical à vista –, até mesmo entre aquelas entidades consideradas bem-sucedidas com o PAA. Mas se nem os grandes do agronegócio não conseguiram se virar sem a ajuda estatal, o que dizer dos sujeitos da agricultura familiar? Diante deste quadro, reforça-se a categoria cunhada para esta tese de *subalterno-desapegado-do-lucro*. A própria dispersão dos sócios de Mirindiba (MA), por exemplo, frente aos desafios de infraestrutura e de mercado, foi

um signo do movimento que aquele conceito tenta captar. Embora reconheça, assim como também Moreira (2007, 2010) e Wanderley (1979), que, neste âmbito, há uma lógica social de reprodução de laços familiares e da educação dos filhos, segundo a qual as decisões econômicas são submetidas, e não a uma suposta melhoria de produtividade e de competitividade, mas dos valores e necessidades familiares, ao contrário, é notório também que “a participação no mundo da competitividade leva ao aprofundamento das novas relações técnicas e das novas relações capitalistas” (SANTOS, 2014, p. 304).

Estas são a base da ampliação do modelo de cooperação e, portanto, da divisão social e territorial do trabalho, e este alargamento do contexto conduz a um novo aprofundamento do contexto, levando, também, as áreas correspondentes a um processo de racionalização cada vez mais intenso e com tendência a se instalar em todos os aspectos da vida. (SANTOS, 2014, p. 304)

Concretamente, e tendo em vista as teses da ES, é possível dizer que o crescimento da participação dos trabalhadores em associações e cooperativas estava vinculado à possibilidade de acessarem políticas públicas (como o PAA e o PNAE)? No primeiro capítulo – como vimos –, apresento um Gráfico de Correlação que apontava nesta direção. Não bastasse isso, dos sete gestores das entidades ouvidos nesta etapa, nada menos que seis disseram que programas como o PAA estimularam os trabalhadores rurais a se agruparem solidariamente, mesmo não sendo indispensável. O único “contrário”, na verdade, estava envolto à dispersão e à indiferença dos seus companheiros, como foi o caso de Mirindiba (MA).

Houve uma relação direta entre o IDHM e a área de atuação dos agrupamentos? No caso de São Paulo, possuir uma forte urbanização pode ter atraído mais pessoas a investirem suas forças de trabalho nas iniciativas solidárias das cidades?²³³ Historicamente, no Brasil, e porque não dizer na América Latina e Caribe, a renda *per capita* urbana tem superado a renda rural,²³⁴ sem falar nas condições socioeconômicas gerais. Em sua publicação *Inclusión Financiera de Pequeños Productores Rurales*, Francisco Villarreal (2017, p. 12) aponta que:

Pese a los recientes avances, los países de América Latina y el Caribe siguen caracterizándose por tener elevados niveles de pobreza. Además, existen amplias desigualdades entre diversos segmentos de la población, que se acentúan en áreas rurales donde, de acuerdo con las últimas estimaciones, la incidencia de la pobreza duplica la observada en áreas urbanas. Las desigualdades entre los ámbitos urbano y rural también se hacen patentes en

²³³ A questão foi formulada ainda no segundo capítulo.

²³⁴ Apesar de Wanderley (2000, p. 134) apontar que está em curso uma nova visão do rural, nesta a modernização rural é fundamentada na crescente ‘paridade social’ entre o meio urbano e o rural.

otras dimensiones del bienestar, como la salud, la educación, la inserción en el mercado laboral y el acceso a la seguridad social.

Neste caminho, se recortarmos o IDHM nos municípios abrigadores das associações e cooperativas analisadas, ocorreu o mesmo movimento de que falava Villarreal (2017). Isso sem falar que o levantamento feito pela SENAES (BRASIL, 2013) apontou no Estado de São Paulo a presença de empreendimentos urbanos na ordem de 81%, contra 15,7% no meio rural (e que atuam nas duas zonas são 3,3%). É evidente que o cenário pode ter contribuído para parte das iniciativas solidárias urbanas buscarem nas atividades de reciclagem de materiais seu “nicho de mercado”, como vimos.

Qual a razão para que o Estado de São Paulo aparecer com mais da metade de seus EES organizados na informalidade e ao mesmo tempo se tornar campeão de vendas governamentais? Nesta conjuntura, o fator renda da população teve peso significativo?

Segundo os dados levantados/produzidos nas observações realizadas, posso dizer que, por possuir um forte mercado interno e também externo – e o fator renda é uma das causas –, o Estado de São Paulo oportunizou aos seus agricultores familiares escoar totalmente a produção, mesmo aqueles que não estavam dentro de uma organização solidária formal. Evidentemente que, no caso dos Programas, os agricultores precisavam portar sua DAP Física. E mais, as médias e grandes cidades compraram dos poucos EES formais existentes volumosas quantias para o PAA e PNAE.

Neste caso, pode ter ocorrido o que Wanderley (2005, p. 123-124) tratou em diálogo com Muller (1989):

As condições atuais da produção agropecuária e do desenvolvimento rural gestaram um novo modelo de agricultor, que integra o que chama de ‘verdadeiros sistemas profissionais’. Estes teriam como principais características a aplicação, pelas empresas rurais, de ‘estratégias empresariais complexas’, entre as quais, o exercício da função comercial, juntamente com a função produtiva, obrigando o agricultor a adquirir uma competência no que se refere, sobretudo, à gestão de seu empreendimento e ao controle de um sistema que associa diversas atividades. (WANDERLEY, 2005 p. 123-124)

De todo do modo, digo que a presente hipótese se confirmou, pois, como se pode notar nos casos do Maranhão, por exemplo, um membro de uma associação ou cooperativa da agricultura familiar, ao atuar com o PAA numa região economicamente deprimida – com todo o esforço possível de autonomização pelo Programa – e uma vez auferindo uma renda menor, continuou se submetendo às condições de subalternidade, de trabalho precário e, por conseguinte, de uma qualidade de vida ruim, em condições próprias de regiões

subdesenvolvidas e de economia de enclave; sobretudo, se compararmos à realidade de Goiás e São Paulo, e ainda que este membro tivesse um custo de vida mais baixo. Tais condições – a meu ver – foram ancoradas e mediadas também pelo Estado neodesenvolvimentista, através de políticas como a do PAA.

Ademais, no capítulo seguinte, realiza-se uma avaliação crítica da política do PAA, considerando, com este propósito, que padrões unilineares de eficiência alocativa e otimização – um dos motes da discussão – são incapazes de explicar os processos em setores tradicionais ou “atrasados” – considerando ainda que os elementos eficiência, eficácia e efetividade são também importantes para compreendermos a relação da qual esta tese trata.

7 EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE DA POLÍTICA DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) NA AGRICULTURA FAMILIAR: UMA ANÁLISE CRÍTICA

Fotografia 18 – Flagrante de obra parada no Assentamento de Tremembé (SP)



Fonte: o autor (2017).

A história contemporânea do Brasil tem sido a história da espera do progresso. Como o progresso não veio, senão de um modo insuficientemente lento, essa história se transformou na história da espera da revolução. Mas a revolução também não veio (afinal, devia ser esperada ou devia ser feita?). Na verdade, a história da sociedade brasileira tem sido uma história inacabada, uma história que não se conclui, uma história que não chega ao fim de períodos definidos, de transformações concluídas. Não é uma história que se faz. É uma história por fazer.

José de Souza Martins

Estou lotado na Secretaria de Agricultura de Codó há mais de 30 anos. Todos os gestores que lá estiveram, nenhum se importou com a agricultura, nenhum se importou com o agricultor. Dando pequenas migalhas. [...] Sempre com a alegação

de que a Secretaria não tinha fundos. É vergonhoso falar, mas, nos últimos oito anos de gestão, eu ia para a Secretaria sentar e assinar o ponto, passar o dia e ir pra casa. No final do mês ia receber meu dinheiro. Todos os agricultores, principalmente, estes da agricultura familiar que fornecem para o PAA, ficaram entregues nas mãos de Deus. O governo foi muito mesquinho. [...] Com relação a nova gestão, eu poderia mudar meu discurso...Nos primeiros dias de governo [2017] já fizemos mais que os oito anos da gestão passada. Agora o gestor está comprometido e os agricultores estão ansiosos, mas, sobretudo, desconfiados, porque todos prometeram, todos disseram que iam se empenhar e não se empenharam. Acredito que dessa vez vai ser diferente.

José de Ribamar²³⁵

Olhando os dois fragmentos postos como epígrafes neste capítulo, o primeiro extraído de *O Poder do Atraso: ensaios da Sociologia da História Lenta* de José de Souza Martins (1999, p. 11), que se dedica a decompor a história do progresso da sociedade brasileira, como uma história inacabada, uma história que não se conclui, uma história que não chega nunca ao seu fim e, o segundo, retirado da fala de um servidor do município de Codó (MA), no qual narra o desprezo que é dispensado à agricultura familiar pelo poder público local retratam, em comum, o drama brasileiro da espera de soluções definitivas das políticas públicas e consequentemente da espera do progresso.

Quando o neodesenvolvimentismo é engendrado, no início do governo de Lula da Silva, enquanto “conjunto de políticas”, estava estruturado em duas dimensões: a social e a nacional. A dimensão social foi o principal eixo do novo modelo de desenvolvimento, assegurado o seu caráter democrático e nacional, desdobrando-se em três aspectos: o crescimento do emprego, a geração e distribuição de renda e a ampliação da infraestrutura social (BIELSCHOWSKY, 2012). Daí sucedem as razões, até aquele momento, da longa espera por políticas públicas mais robustas de assistência social e voltadas ao pequeno agricultor, e que pudessem ser consideradas eficientes, eficazes e efetivas. A agricultura familiar tinha no PRONAF (o grande programa) e no PAA as chances de finalmente se estabelecer.

²³⁵ O nome é fictício e a fala foi abreviada (o trecho completo se encontra no quinto capítulo).

Neste contexto, surgem questões que servem de provocação à análise crítica que aqui se quer empreender, a saber: que motivos levariam um governo neodesenvolvimentista a criar uma política pública para agricultura familiar como o PAA? Seria esta uma proposta velada (ou mesmo implícita) do Estado *neodesenvolvimentista* ao reproduzir o que foi ao longo dos tempos uma proposta de Estado assistencial para o pequeno produtor agrário *subalterno*? Depois, uma vez operando, este Programa conseguiu alcançar níveis satisfatórios de eficiência, eficácia e efetividade ou foram encontradas soluções realistas diante do difícil funcionamento da máquina pública e dos percalços político-socioeconômicos do neodesenvolvimentismo, cujo clima era de disputa entre “interesses diversificados no seu interior”? Por fim, que crítica se faz possível construir se, de fato, o PAA contribuiu – não obstante seu objetivo – para o prosseguimento do desenvolvimento geográfico desigual – em que pese também sua incipiente trajetória?

Como premissas nas análises, parte-se do materialismo dialético de orientação marxista para descrever a formação do sujeito crítico (o fulcro deste capítulo coincide com a hipótese central desta tese). Desta perspectiva, é preciso notar que, embora haja significativos esforços do governo *neodesenvolvimentista* em modelar uma política diferenciada para a agricultura familiar solidária – via PAA –, no momento em que esta é posta em operação, o é por meio das velhas práticas e instrumentos, e as mesmas estruturam a (re)produção histórica da desigualdade regional, especialmente, em razão do *meio técnico-científico-informal* dentro e fora de seus empreendimentos. De outra perspectiva, poder-se-ia argumentar que, apesar dos empenhos do *neodesenvolvimentismo* de Lula da Silva e Dilma Rousseff em conceber uma política que viesse a reconhecer a agricultura familiar como uma atividade econômica importante e como categoria social e, antes de tudo, no seu papel de combate à fome e na garantia da soberania e da segurança alimentar e nutricional da população brasileira, no momento de operar a política – em especial nas parcerias com os governos locais, objetivando “rodar bem o Programa” – não consegue se livrar das velhas práticas e instrumentos da engrenagem sociopolítica brasileira, acabando por perpetuar essas diferenças históricas. Ousar-se-ia dizer até que, no fundo, não se trataria de uma dificuldade em se livrar das velhas práticas, mas do fato que a política do PAA pode ser uma velha prática, ressignificada, reeditada.

O objetivo é realizar uma avaliação crítica da política do PAA, levando em conta a eficácia como medida normativa do alcance dos resultados e a eficiência como de utilização dos recursos, mas sobretudo, com um olhar mais aberto para o fato de que padrões unilineares e homogêneos de eficiência alocativa e otimização são incapazes de explicar os processos em setores tradicionais ou atrasados.

Para isso, divide-se o capítulo em duas seções. Na primeira, discute-se a “confusão” que surge entre os próprios operadores solidários ao se separar o projeto da economia solidária da agricultura familiar associativa. Em seguida, retoma-se e se analisa criticamente os principais pontos e discursões tratados ao longo de todo o trabalho. Na segunda seção, por sua vez, dá-se voz aos especialistas-convidados, que fazem suas análises críticas a partir dos resultados aqui apresentados. Depois, apresenta-se um quadro que denomino aqui “Síntese da Pesquisa”, o qual ajudará a compendiar o que colhemos nos exames documental e de campo e, por fim, nossa análise-síntese, que fechará consubstancialmente os propósitos da etapa. Tudo isto sustentado na bibliografia sobre o desenvolvimento espacial desigual e combinado, da teoria política e dos fundamentos teóricos consolidados da eficiência, eficácia e efetividade.

Ademais, o compromisso aqui é evitar emitir pareceres preconceituosos e que possam levar a uma análise crítica apaixonada e, no seu desdobramento, ao vazio da crítica pela crítica.

7.1 Análise crítica à política do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

Como dito na Introdução, este estudo é também uma continuidade ou desdobramento da pesquisa iniciada na minha Graduação em Administração, prosseguida na Especialização em Recursos Humanos e aprofundada no Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico. Foram tempos profícuos e de instigantes descobertas e que me cancelaram a realizar aqui e agora esta análise crítica de uma política pública que encontra na Economia Solidária seu principal espaço de ação.

Contudo, antes de qualquer passo, levanta-se uma questão que pode por vós ter passado despercebida, e que deve ser tratada antes que encerremos, a saber: o que é mesmo a agricultura familiar associativa, e seria esta também uma manifestação da ES? A pergunta pareceria óbvia, não fosse esta formulada pelos próprios operadores solidários, quando buscam dar tratamento distinto dentro dos próprios limites da economia solidária e da agricultura familiar. Por que há uma separação entre a articulação em projeto e a prática da economia solidária²³⁶ – ou, pelo menos, em se considerando a agricultura familiar no *modus* associativista, aquela organizada em cooperativas, associações, grupos de mães, etc.?

Faz-se aqui a crítica a este tipo de movimento de separação, uma vez que, no contexto descrito, não há como se desvencilhar a prática da agricultura familiar associativa da proposta

²³⁶ Um caso emblemático foi a escolha da razão social de um sindicato que estava sendo criado em Goiás (2016): Sindicato das Cooperativas da Agricultura Familiar e de Economia Solidária do Estado de Goiás (SICOOAFEGO)

da solidária – tal qual pensada pelos socialistas utópicos – ou pensar estas mesmas somente como coisas afins. Porquanto a economia solidária é uma categoria econômica e de inserção ao trabalho, a agricultura familiar associativa, por sua vez é uma categoria dentro desta, é espaço de ação (entre os tantos espaços operados por este projeto), é território, é lugar do acontecer solidário, é meio. No caso aqui analisado, o território solidário que é impactado pelas políticas do Estado *neodesenvolvimentista*, abordado como em uma substituição ao já bastante debatido *neoliberalismo*²³⁷ – que, para alguns autores, aparece até mesmo como “superado”.

Na verdade, Singer (2002, p. 49-53),²³⁸ ao postular as características essenciais do funcionamento da economia solidária, sobretudo, enquanto projeto, afirmou que ela é composta por empresas que praticam a autogestão e que têm como pressupostos a negação da separação entre trabalho e meios de produção; o capital é de quem nesta trabalha e, nesse sentido, trabalho e capital se fundem; a propriedade é dividida de forma igualitária entre os trabalhadores; todos têm poder de decisão; a sua finalidade não é maximizar o “lucro”, não há salário, e sim retiradas de acordo com a receita obtida, que será igual ou desigual, segundo decisão tomada em assembleia; as sobras também terão seu destino decidido por assembleias; e novos sócios passarão por estágio probatório. Mediante isto, tem-se tais máximas do projeto da ES acabam sendo inseparáveis da prática da agricultura familiar associativa.

Singer (2003, p. 6) admite também que a ES compõe parte do *Exército de Reserva*, mas argumenta que esta serve também como espaço de luta contra a exploração capitalista, embora nasça ainda dentro de seus marcos; segundo ele: “O surgimento e o fortalecimento da economia solidária reforça o poder de luta de todos os trabalhadores assalariados contra a exploração capitalista, no mínimo porque diminui o exército de reserva”.

Mas há quem discorde deste utópico, como é caso de Benini e Benini (2005). Para estes pesquisadores,

[...] não há efetivamente uma diminuição do exército industrial de reserva, mas sim apenas sua manutenção, uma vez que grande parte dos cooperados declararam que, apesar de preferirem o “trabalho sem patrão”, continuam procurando um emprego melhor remunerado (ou até têm um segundo emprego) no mercado de trabalho. (BENINI; BENINI, 2005, p. 6)

²³⁷ Da proposta em substituir o termo neoliberalismo por *neodesenvolvimentismo*, não se trata somente de uma substituição de nomenclaturas, mas, de abordagem, de viés mesmo. Como foi visto, o segundo capítulo abrigou a discussão.

²³⁸ Adaptado a este texto.

O Atlas SENAES (BRASIL, 2013) revelou – como vimos – os motivos pelos quais os trabalhadores escolheram atuar dentro da ES em todo o país. 46,2% disseram se tratar de uma alternativa ao desemprego.²³⁹ 43% disseram visar a obtenção de maiores ganhos. 48,9% têm o empreendimento associativo como fonte complementar de renda. Buscando atender à condição exigida para ter acesso a financiamentos e outros apoios, são 21%. Lembrando que mais de uma opção pôde ser assinalada.

Ainda no Atlas da Economia Solidária no Brasil de 2007 – nas conclusões da edição maranhense –, a própria SENAES chamou atenção para um ponto indefensável: a questão da sobrevivência. Segundo o documento, “a criação da maioria dos empreendimentos econômicos solidários (EES) ainda teve na luta pela sobrevivência seu principal objetivo, superando a motivação da busca pela produção coletiva”. (BRASIL, 2007, p. 32)

Já no levantamento mais atual da SENAES (BRASIL, 2013), pinçados os estados do Maranhão, de Goiás e de São Paulo, perguntados sobre a motivação para a criação do EES, responderam: ‘como uma alternativa ao desemprego’, foram 43,1% no Maranhão, 45,9% em Goiás e 68,6% em São Paulo, que surpreende com este alto índice (lembrando que a média nacional foi de 46,2%); ‘visando a obtenção de maiores ganhos’, foram 30,2% no Maranhão, extraordinários 80,4% em Goiás e 57,7% em São Paulo (na média nacional, foram 43%); como ‘fonte complementar de renda’, foram 35,2% entre os maranhenses, 68,7% entre os goianos e o 51,1% entre os paulistas (diante de uma média de 48,9%); como ‘condição exigida para ter acesso a financiamentos e outros apoios’, foram 43,2% no Maranhão, 30,4% em Goiás e, o mais surpreendente, apenas 3,5% em São Paulo (neste quesito, a média nacional foi de 21%).

Neste momento da discussão, é interessante trazer o que Rosangela Barbosa (2007, p. 87)²⁴⁰ chamou de “fetiche construído em torno do empreendedorismo solidário”. Segundo ela, a ideologia liberal do empreendedorismo, da independência quando se é patrão e da supressão do trabalho assalariado tendem a constituir esse universo simbólico plasmado na materialidade dos objetivos capitalistas, os quais obscurecem e dissimulam o “sobretabalho” que advém com a exploração da suposta organização autônoma do trabalho.

²³⁹ Em palestra realizada na Universidade de São Paulo (USP) em outubro de 2017, quando do 13º Seminário Internacional do Comitê de Processos Cooperativos e Associativos, comitê este que reúne mais de 25 universidades latinoamericanas, no qual este autor estava presente, a presidente da Associação Nacional dos Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis do Brasil afirmou que, com a crise econômica no país desde 2015 ocorreu uma significativa migração de trabalhadores urbanos desempregados para o meio da catação - entre eles, metalúrgicos e comerciários. Disse que uma vez revertido o cenário, os homens, em sua maioria, devem retornar imediatamente à ocupação assalariada, deixando para trás as mulheres, normalmente, as “perseverantes” na atividade.

²⁴⁰ Adaptado a este texto.

O fato é que, mesmo reconhecendo o altruísmo contido nos princípios e práticas das organizações solidárias – e isto não é pouco –, historicamente, o projeto da ES conjectura, do ponto de vista teórico e prático, a ideia de busca por “uma terra prometida”, servindo também ao capitalismo, como espaço de absorção do *exército de reserva*, portanto, de controle social, estando, portanto, permeado por suas contradições. A agricultura familiar associativa – como categoria contida na ES – é um dos signos desse movimento contraditório. Relacionado a isto, é interessante se observar a participação camponesa na economia. Teodor Shanin (2005, p. 9) aponta que, “ao contrário do capitalista México, onde a incidência relativa de camponeses na população tem decrescido, mas seu número tem permanecido consideravelmente estável desde 1910”, no caso do Brasil, “certamente não menos capitalista, tem ocorrido um aumento absoluto no número de camponeses, isto é, uma real ‘re-camponesação’”.²⁴¹

Chegando já ao contexto em que se concretizou o Neodesenvolvimentismo ou Social-desenvolvimentismo de Lula da Silva e Dilma Rousseff, um interessante aspecto ressaltado por Oliva (2010) é a preocupação diante dos desafios em consolidar o que ele mesmo denominou de “Novo Desenvolvimentismo frente a uma ordem global”, pois “o Novo Desenvolvimentismo no Brasil é uma construção coletiva ainda em andamento e está muito distante de estar consolidado”; e, naquele contexto, o autor esboça ainda uma preocupação que se materializou adiante: “não se pode ter certeza, a priori, de que o Novo Desenvolvimentismo brasileiro terá sustentabilidade de longo prazo, embora as perspectivas, como vimos aqui, sejam muito promissoras”. (OLIVA, 2010, p. 498-499)

Entre as “Dez Teses sobre o Novo Desenvolvimentismo” discutidas por Bresser-Pereira e Theuer (2012)²⁴² está uma que se encaixaria bem como proposta neodesenvolvimentista que teria se implementado no Brasil, a saber, a tese do *Desenvolvimento Social*. Nesta, “o novo desenvolvimentismo geralmente é implementado em novas democracias e pretende ser também um desenvolvimentismo ‘social’ – um desenvolvimentismo que também está preocupado com a distribuição mais igualitária de benefícios na sociedade”. (BRESSER-PEREIRA; THEUER, 2012, p. 819-822)

Segundo afirmaram os autores, Lula da Silva fez valer o “desenvolvimentismo social”, e justificaram que “o governo não chegou a ser novo-desenvolvimentista do ponto de vista

²⁴¹ O fenômeno, segundo Shanin (2005, p. 9), “parece querer dizer que, sob certas condições, os camponeses não se dissolvem, nem se diferenciam em empresários capitalistas e trabalhadores assalariados, e tampouco são simplesmente pauperizados. Eles persistem, ao mesmo tempo em que se transformam e se vinculam gradualmente à economia capitalista circundante, que pervade suas vidas”. (Dos dados brasileiros, o autor se apoia em estudos de Lopes, de 1976).

²⁴² Lembrando que as “Dez Teses sobre o Novo Desenvolvimentismo” foram resultados de uma discussão, em 2010, entre importantes economistas mundiais pós-keynesianos e estruturalistas liderado por Bresser-Pereira.

macroeconômico, mas o foi na política industrial e na política social”. (BRESSER-PEREIRA; THEUER, 2012, p. 826). Contudo, o mesmo Bresser-Pereira, em pesquisa solo feita depois, em 2016, reconheceu que em Dilma Rousseff este desenvolvimentismo social não se realizou, uma vez que, “a principal causa do fracasso do período desenvolvimentista social não foram os déficits públicos elevados (o governo errou nesse ponto apenas em 2013 e 2014), mas o câmbio apreciado no longo prazo – uma política igualmente populista”. (BRESSER-PEREIRA, 2016, n.p.)

Baseando-se notadamente nos números, pode-se afirmar que a performance da política *neodesenvolvimentista* dos governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff – numa perspectiva econômica e política – possuiu uma “autonomia de voo de galinha”, isto é, de significativas oscilações e de insustentabilidade no seu transcurso. Seu “pouso forçado” pôde ser visto ainda no último e incompleto governo da presidente Dilma. Neste caso, a expansão identificada em Lula (com destaque ao segundo mandato) foi impulsionada fundamentalmente por fatores circunstanciais e não autossustentáveis, como a abundância de crédito barato no mercado financeiro internacional, o aumento das exportações, em grande parte devido à especulação com elevação dos preços das *commodities*, e o aumento do grau de endividamento das famílias, como bem apontou Plínio Sampaio Jr. (2012a). Ainda assim, entre todas estas conceituações em torno das orientações econômicas e políticas, parece possível de se concordar apenas em ter havido um *Desenvolvimentismo Social* no Brasil, especialmente no período de Lula da Silva, como ressaltado por Bresser Pereira (2016).

Em relação às políticas social-desenvolvimentistas para a agricultura familiar – tendo no recorte empírico a do PAA –, cuja base legal, segundo o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), possibilita maior presença do Estado e o incentivo dos processos de comercialização da produção dos agricultores familiares, bem como traz segurança para poder planejar suas atividades na perspectiva de maior previsibilidade – pois o programa ofereceria a meios garantidos de comércio, e com isso também a segurança para investir, a geração de renda familiar e o minimizar de desperdícios –, estas não trouxeram, porém, efetivamente todas estas garantias, como veremos a seguir.

Ao operar o PAA – naquele mesmo contexto socioeconômico – ficou evidente que o montante de recursos investidos apresentou, em um primeiro momento, importante aporte, e depois significativos movimentos tendendo para baixo, especialmente no segundo e incompleto mandato de Dilma Rousseff. Neste contexto, houveram denúncias de fraudes à Justiça Federal do Paraná, com reverberações em todo o país, e, principalmente, “ajustes fiscais”. A partir de 2015, pressionado pelos mercados, cancelados pelo Congresso Nacional e operacionalizados

pela nova equipe econômica de Dilma Rousseff, inicialmente, liderada pelo neoliberal Joaquim Levy como Ministro da Fazenda, o Programa encontra sua derrocada.

Uma agência importante ouvida neste trabalho é a do ex-coordenador do PAA na CONAB de São Paulo, cuja fala discorreu sobre a trajetória do Programa, ao mesmo tempo em que emitiu seu parecer na condição de operador direto. Coloca ele – em uma adaptação de sua fala para esta tese – que o primeiro Governo Lula foi de implantação, desenvolvimento de marcos legais e definições operacionais, que consumiram tempo e ajustes. [...] A articulação era mais coesa com decisões mais centralizadas (a criação e fortalecimento do CONSEA são vitais). No segundo Governo Lula, o Programa deslanchou e teve expressivo aumento em seus investimentos. Certamente, contribuiu e muito para, junto com Bolsa Família, tirar milhões da miséria e fazer melhor distribuição de renda. No primeiro Governo Dilma, os investimentos para execução continuaram a aumentar expressivamente, permitindo uma enorme ampliação na quantidade de participantes. O grande problema deste período é que os investimentos de suporte para sustentar o crescimento, apesar dos constantes alertas e da sensibilização que a diretoria da CONAB fez junto ao governo, não aconteceram. No final desse período, pôde-se detectar também um enfraquecimento do CONSEA, agravado por uma maior tensão no relacionamento entre os ministérios e órgãos que compunham o grupo gestor [GGPAA]. Ainda neste momento, em função da grande visibilidade e de problemas decorrentes da ausência de uma estrutura mais adequada para operacionalizar e fiscalizar, o PAA começa a sofrer forte pressão dos órgãos de controle e ações que deveriam ser tratadas como administrativas e ajustes, passam a ser criminalizadas. Não obstante, o clima político começa a tomar contornos que dificultariam e até mesmo inviabilizariam a manutenção e a continuidade de crescimento que havia até então. Por fim, no segundo e incompleto Governo Dilma, sob forte crise política e econômica e com reflexos altamente negativo nas instituições, o PAA se tornou extremamente burocrático, perdeu recursos e sofreu forte recuo orçamentário em 2015, recuou ainda mais em 2016 e declinou com o desmonte dos dois ministérios que eram seus alicerces, o MDS e o MDA. (Adaptado de entrevista concedida em 22/08/2016)

Também do PAA, ouvi relatos queixosos quanto aos seus entraves burocráticos, neste caso, operados pela CONAB e pelo GGPAA. O representante da CECAF/GO²⁴³ disse que a CONAB precisava “rodar bem o Programa” em 2016. Porém, naquele momento, foram implementados novos critérios para contratar por meio deste órgão. Ele se queixou também da prioridade dada aos Assentados da Reforma Agrária, apesar de ter tido o cuidado em admitir

²⁴³ Adaptado a este texto. Entrevista concedida em 12/07/2016.

que eles são importantes e que este “não é um problema somente de Goiás, é do Brasil afora”. E falou ainda que “não adiantava priorizar esse grupo sem conhecer a sua realidade produtiva”, sugerindo que “a CONAB ranqueasse o estado e a condição de quem participa do Programa”. Dialogando com Raffestin (1993, p. 40) para compreender este contexto, ele nos diria que “o Estado é um ator sintagmático²⁴⁴ por excelência quando empreende uma reforma agrária”, ou, neste caso, quando escolhe os Assentados da Reforma Agrária como sua prioridade.

Ainda sobre as reclamações ao PAA, o representante da CECAF/GO disse que “precisava que o GGPAA viesse para conhecer a Superintendência Regional de Goiás e assim abrir essa caixa preta”.²⁴⁵ Foi sugerido ao Grupo Gestor que “ouvisse o coordenador do Programa de cada estado”. E na sua conclusão disse que “esses coordenadores conhecem cada produtor, cada cooperativa, cada associação. Eles conhecem as regiões produtivas de seus estados, aonde precisa aplicar mais e de maior apoio”.

Na verdade, os testemunhos, sobretudo o segundo, revelam claramente uma disputa por recursos em tempo de fortes cortes orçamentários. O fato é que a alocação das verbas destinadas à agricultura familiar via PAA “ainda” se concentra nos estados mais ricos e articulados política e economicamente, como nos casos de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, e isso mesmo após a decisão do GGPAA, em 2015, de buscar implantar uma nova metodologia para 2016, objetivando atenuar essas distorções (em tempos de contingência).

Mesmo utilizando os critérios considerados equilibradores como pesos – 50% para o IDH, 25% para a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) / Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) e 25% para o Cadastro Único (CAD 1) – os resultados práticos se mostraram inexpressivos. Porém, é preciso reconhecer que para uma avaliação mais precisa do caso – se persistidas as distorções – não houve ainda razoável distanciamento temporal.²⁴⁶

Na perspectiva do desenvolvimento regional desigual, a passagem foi abordada por Francisco de Oliveira (1977, p. 25) na obra *Elegia para uma re(li)gião. SUDENE, nordeste. Planejamento e conflitos de classes*. O autor fala que “é surpreendente, pois que a retórica dos planos, programas e políticas de desenvolvimento regional siga seu curso, completamente

²⁴⁴ Raffestin (1993, p. 40), defende que o ator sintagmático combina todas as espécies de elementos para produzir *lato sensu*, uma ou várias vezes.

²⁴⁵ A referência de “caixa preta” é para o GGPAA.

²⁴⁶ Lembrando que, mesmo estando fora do espaço temporal da nossa análise, por orientação do GGPAA, a distribuição dos recursos para 2017 em tempos de cortes orçamentários, levou em conta maior pontuação aos EESAF que tivessem mais mulheres no seu quadro de sócios; que fossem de Povos e Comunidades Tradicionais e Assentados; que estivessem dentro do Mapa de Insegurança Alimentar e Nutricional (Insan/CAD Único); que apresentassem proposta de menor valor (de 50 a 201 mil reais, com limite de até 240 mil reais); que tivessem menos unidades receptoras e, que fossem produtores de alimentos orgânicos ou agroecológicos (Fonte: ofício CONAB/Sureg/MA nº 0799 de 14/06/2017). Na realidade, se trata de um desmonte do Programa disfarçado de “medidas mais criteriosas”.

divorciada da prática real da política implementada”. E para ilustrar, citou o discurso de Paul Baran feito em 1963 dentro da própria SUDENE, onde teria dito, naquela ocasião, que “não é o planejamento que planeja o capitalismo, mas é o capitalismo que planeja o planejamento”.

Em relação ao uso de uma estrutura intersetorial no PAA – como defendida por Cunill Grau (2005, p. 48), para quem “*es un instrumento de la integralidad y por tanto, un componente insustituible de las políticas y programas de reducción de la pobreza y la desigualdad*”, pois trabalharia colaborativamente, sob diferentes formas estruturais –, e também o incrementalismo como análise de políticas – defendido por Lindblom (1979, p. 182), que consistiria na mudança política por meio de pequenos passos, independentemente do método de análise utilizado –, nem sempre funcionaram de maneira eficiente na execução do PAA, sobretudo considerando o desenho original no projeto, em função das deficiências burocráticas, de uma “maior tensão no relacionamento entre os ministérios e órgãos que compunham o grupo gestor”, e da ainda incipiente cultura de priorização da agricultura familiar no principal executor do Programa, a CONAB. Ou seja, o setor que cuidava diretamente do PAA neste órgão se viu isolado de suas demais ações, sobretudo, por se tratar de uma instituição cujo Ministério (MAPA) – ao qual estava vinculado – tinha no agronegócio sua principal bandeira. A fala da SAF/MA²⁴⁷ – dizendo que “não há por meio do MAPA, uma inclinação para poder atender o pequeno agricultor”, pois “se perguntar, como se faz um abatedouro de frango, ele vai apresentar um ‘mega’ abatedouro” – e o discurso do ex-coordenador do PAA na CONAB de São Paulo explicitam bem a situação.

No atinente às manifestações econômico-geográficas decorrentes dos novos processos tecnológicos nos EES, considera-se que o *meio técnico-científico-informacional* (MTCI), uma vez instrumentalizado e combinado com políticas públicas para a agricultura familiar como o PAA, pode trazer mudanças radicais no meio rural. No transcurso da investigação, sobretudo no trabalho de campo, notei que, mesmo não tendo se manifestado na sua totalidade e com isso dificultado estabelecer alguma relação causal com o êxito nos empreendimentos classificados, o MTCI oferece possibilidades maiores de êxito e de transformação do que em outras zonas igualmente dotadas de riquezas naturais, mas que não dispunham desta força desenvolvida, o que corrobora o argumento de Santos (2014) sobre o MTCI. Entretanto, a “transformação” viria de um conjunto de fatores: como por meio de uma boa gestão coletiva, da participação ativa dos cooperados, do uso de processos tecnológicos eficientes e articulados, e da combinação de elementos ligados às pluriatividades, assim como, por exemplo, as atividades econômicas não-agrícolas (turismo, artesanato, etc.) que se pode desenvolver nas zonas rurais. Evidentemente,

²⁴⁷ Entrevista concedida em 28/07/2016.

não se trata aqui de uma transformação nos moldes da “emancipação humana” pelo controle técnico dos meios de produção, como a idealizada por Marx (2005).

Ao mergulhar no ambiente endógeno e exógeno dos EES selecionados, note-se que houve avanços importantes oriundos da relação com o PAA. Em Piqui da Rampa (Município de Vargem Grande/MA), por exemplo, foi possível ouvir o relato de seu representante dizendo que: “antes do PAA nós só tínhamos fome e miséria e eram muito fortes” e que “depois do Programa passamos a conhecer a vida”. O fato é que o PAA, como um “programa de renda”, apareceu na memória desse trabalhador e dos demais do agrupamento como uma *Nova Carne*. Ou seja, como valioso e o grande responsável pelas mudanças socioeconômicas ocorridas. O próprio avanço do MTCI do lugar fazia parte da cesta de benefícios.

Porém, é verdade que as condições estavam assim, inicialmente e no caso específico, devido a um conjunto de políticas implementado ainda nos anos 1990 pela Caritas Brasileira e pelo Banco Mundial e, só depois, nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, de 2003 a 2016, por meio de programas como o PRONAF, Minha Casa Minha Vida Rural, PNAE e PAA. O próprio governo neodesenvolvimentista reconheceu que “parte do sucesso do PAA se dá porque os agricultores familiares estão inseridos e apoiados por outros programas que lhes permitem produzir, organizar-se e comercializar sua produção” (BRASIL, 2014). Ainda do cenário de positividade do Programa, ouvi de associados da COOPAFARGA de Juquiá (SP) que a construção e pagamento da sede da cooperativa já eram resultados positivos e que o agricultor inserido no PAA mudou de vida, “bastava ver o estacionamento da entidade em dias de assembleia” – referindo-se aos seus bons automóveis.

Todavia, os relativos êxitos de Piqui da Rampa (MA) e Juquiá (SP) estavam ameaçados pelos cortes no orçamento do PAA (de 2015 em diante). Os *Velhos Garfos* da descontinuação de programas sociais e da total dependência de algumas organizações solidárias das compras governamentais se mostram aqui. Neste caso, a eficácia de Piqui da Rampa foi ameaçada pela suspensão dos recursos de financiamento – mesmo que temporária – e a eficiência e eficácia de Juquiá ameaçadas por operarem naquele momento somente com um programa, o PNAE, o que subutilizaria a sua capacidade instalada.

Não obstante as críticas, é de reconhecer que a expansão do mercado consumidor da política neodesenvolvimentista de Lula da Silva e Dilma Rousseff apareceu como uma das principais marcas de governo. E foi o consumo que deu sustentação financeira a EES como a Coopeeruruana (Uruana/GO), desde 2013, sem habilitação documental para contratar com o PAA. Já o “sucesso” da COPARPA (Jataí/GO) se deu pela combinação de negócios com o governo e com o mercado privado, o que criava uma menor dependência a programas como

PAA e PNAE, embora se esteja sujeito diretamente às intempéries do ambiente e da competição capitalista. É interessante notar em casos como esses o que salientam Veronese e Guareschi (2005, p. 66), para quem “é uma mistificação pensar que as relações internas dentro de uma comunidade estão suspensas das determinações do capitalismo e que a economia solidária poderia forjar de forma independente, um tipo de racionalidade peculiar”.

Entendemos que do cenário goiano – incluídas a COPARPA e a COOPERURUANA – ocorreu a materialização daquilo que Moreira (2009, p. 58)²⁴⁸ classificou como a quarta, entre as seis “grandes mutações da agricultura familiar brasileira”. Para ele, a denominada “modernização conservadora” – ou ainda, de “Revolução Verde” – seria caracterizada pela construção das ligas camponesas, por sindicatos rurais, da pequena produção autônoma das fazendas, da constituição dos complexos agroindustriais, com a transformação das fazendas em empresas rurais, renda por assalariamento temporário, a maquinação e a quimificação da agricultura, e a modernização das pequenas produções, em especial daqueles agricultores familiares integrados ao complexo agroindustrial e às cooperativas capitalistas, e dos hortifrutigranjeiros em torno dos grandes mercados metropolitanos.

Desta perspectiva, vê-se que aquelas duas cooperativas de Goiás estavam intensamente integradas ao mercado e à dinâmica capitalista por meio dos processos logísticos articulados com a agroindústria, do uso de agricultura de ponta e dos meios de comunicação sofisticados nestas instalados. As ocorrências revelaram o que, segundo Wilkinson (2008, p. 126), seria “uma nova dinâmica à coordenação do mercado a partir da implantação de sistemas de logística que, para o produtor, implica a capacidade de suprir e custear uma cesta mínima de produtos de forma planejada e contínua”.

Olhando de perto o caso do sudoeste Goiano, e, mais especificamente, da COPARPA, vê-se que, de uma perspectiva empresarial, havia sinais de importantes avanços, como afirmado reiteradamente. Contudo, desta mesma perspectiva, a proposta agrária do campesinato ou a economia camponesa – em que a terra e as atividades desenvolvidas nesta são a reprodução do sustento e da vida, maneiras de organização social (FÉLIX, 2013)²⁴⁹ – é tida como signo de retrocesso. Basta ver a paisagem mostrada na fotografia ao início do quinto capítulo, em nada se diferencia do cenário do Agronegócio, isto é, cultivares transgênicas (soja e milho) destinadas ao mercado nacional e internacional, a partir da agroindústria, num perfeito e

²⁴⁸ Adaptado a este texto.

²⁴⁹ Embora Shanin (2005, p. 19) defenda em seu estudo *A definição de camponês: conceituações e desconceituações – o velho e o novo em uma discussão marxista*, que “a conceituação da especificidade camponesa reside na admissão da complexidade e dos graus de ambivalência e expressa uma tentativa de acatar a questão em um nível teórico”.

monótono *continuum*. Sem falar da possibilidade de ocorrer, o que Singer (2002, p. 114) chamou de “cooperativismo de tipo burocrático”. O que, segundo ele, levaria a uma tendência histórica de “degeneração” por parte das cooperativas, ou seja, dos seus princípios autogestionários. Transformar-se-ia numa realidade de participação muito mais formal do que efetiva. E ainda que estejam inscritos os mesmos princípios de origem do movimento cooperativista, sua realidade de gestão e repartição do poder e dos ganhos seria apenas formal, logo, não haveria envolvimento e participação ativa dos sócios-membros. (SINGER, 2002)

Diante dos fatos e das possibilidades de desenvolvimento encontrados na COPARPA e em pensando um modelo de desenvolvimento rural emancipatório, vê-se que aqueles dificilmente levariam este último. Como era concreta a sua inserção no mercado e havia uma combinação do MTCI com os programas governamentais (PAA e PNAE), a iniciativa se alçaria ao *status* de detentora de uma relativa autonomia, mas tão somente isso.

Este agrupamento, como agência de intermediação entre o mercado de *commodities* e o pequeno produtor rural associado, vinha, é certo, reproduzindo a lógica das grandes corporações capitalistas.²⁵⁰ Sem titubear, a renda da terra se materializava seguindo tranquilamente o mesmo receituário do grande negócio. Com efeito, induz-se um movimento de esgarçamento do tecido social da própria solidariedade, em função da “emprerização” de suas rotinas operacionais. E tal fenômeno causava qualquer estranheza e muito menos constrangimento entre os operadores, pelo contrário, tratava-se de um valor e modelo a serem seguidos religiosamente. Tanto era que seu presidente questionava os muitos entraves burocráticos com que se depararam ao negociar com o Estado, por meio de programas como o PAA e o PNAE, e elogiava a fluidez dos negócios com o mercado privado. Questionava ainda o porquê de não se fazer, por exemplo, uma espécie de “PAA Internacional”, objetivando fornecer alimentos a países em situação de insegurança alimentar, como a encontrada no continente africano. Nas suas palavras: “por estar organizada e industrializada, poderia haver uma política de incentivo à exportação para programas da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação [FAO]”.²⁵¹

Indo agora à realidade paulista, constatou-se que as cooperativas de Tremembé, mesmo não tendo tido uma relação duradoura com o PAA, em virtude das denúncias de irregularidades à Justiça Federal e, sobretudo, pela divisão do Assentamento em duas cooperativas – o que

²⁵⁰ Para efeito de ilustração relembremos: “em que pese o espírito de camaradagem, de certa forma percebido entre os associados, foi visto nas rotinas de sua diretoria, ritmo de uma organização tipicamente empresarial. O requintado escritório-sede localizado no centro da cidade de Rio Verde, equipado com salas climatizadas, modernos computadores, internet e pessoal administrativo devidamente uniformizado, são alguns elementos desta condição”. (Fragmento extraído do quinto capítulo).

²⁵¹ Lembrando que o presidente da COPARPA se referia à Região Sul do país, de onde vinha, mas também à sua própria cooperativa em Goiás. Entrevista concedida em 27/03/2017.

fragiliza o poder de articulação e negociação – possuíam a seu favor um mercado extremamente forte. Situação diferente da COOPAFARGA de Juquiá, que a depender do economicamente pobre Vale do Ribeira não teria condições de escoar toda sua produção. A saída desta última foi a busca de negócios no potente mercado ao seu redor e da grande São Paulo.

No concernente à política de assistência técnica e extensão rural via Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural “Ater Mais Gestão” – programa este, de suporte ao PAA e PNAE –, nesta tese, a classifiquei sob a metáfora dos *Velhos Garfos* das políticas públicas de assistência técnica. Nos territórios solidários em que atuou, seus efeitos, na perspectiva de boa parte dos empreendimentos beneficiados, passaram longe da eficiência desejada. Foram volumosos recursos envolvidos e empresas contratadas que não detinham conhecimento aprofundado da realidade do lugar, limitando como ação – em muitos casos – a dispensar longo tempo em estudos situacionais para poucas indicações de soluções. Sem falar que, em seguida, o Programa foi abruptamente interrompido ainda no início do governo do presidente Michel Temer. Tais acontecimentos revelaram, de um lado, a tentativa do *neodesenvolvimentismo* em oferecer uma *Nova Carne*, através de uma assessoria técnica de gestão (demanda provocada pelas próprias organizações solidárias) e, de outro lado, os *Velhos Garfos* da descontinuação de Programas e dos critérios da licitação pública, para os quais a “capacidade técnica” estava em primeiro plano, frente à capacidade de apreensão das peculiaridades regionais/locais. A consequência disto foi a ineficiente utilização das estratégias e recursos.

Retomando as provocações elencadas na introdução do capítulo, aborda-se agora qual seria a razão para que o neodesenvolvimentismo gestasse e operasse uma política pública para a agricultura familiar como o PAA? Seria esta política um projeto velado ou implícito do Estado *neodesenvolvimentista* ao buscar reproduzir o que foi ao longo dos tempos uma proposta de Estado assistencial para o pequeno produtor agrário *subalterno*?

Em *Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos à segurança alimentar e nutricional e à criação de mercados para a agricultura familiar*, Cátia Grisa et al (2011, p. 34)²⁵² nos ajudam nas questões ao dizer que a criação do PAA em 2003 resultou da confluência de dois debates importantes no Brasil da década de 1990. O primeiro teve como questões centrais o combate à fome e a garantia da segurança alimentar e nutricional da população brasileira. Essa discussão se intensificou a partir do final da década de 1980, ganhou impulso nos anos 1990 e encontrou maior espaço no Governo Lula, envolvendo um amplo leque de atores sociais. O segundo debate foi dirigido ao reconhecimento da agricultura familiar como

²⁵² Citação adaptada a este texto.

categoria social pelas políticas governamentais. Esse setor, que até então não havia sido considerado pelo Estado como objeto de políticas públicas específicas, começou a receber maior atenção quando da criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1996, processo que teve como saldo importante a própria construção da definição oficial do conceito de agricultura familiar, que desde então passou a ser incorporada como uma referência no planejamento da ação governamental. Registra-se a partir desse momento, mas principalmente depois de 2003, um esforço importante de implantação de diferentes instrumentos específicos de política pública direcionados a essa categoria de produtores, a exemplo do Seguro da Agricultura Familiar, da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) e do próprio PAA. Ainda conforme os pesquisadores, “esses avanços foram, em grande medida, resultado da capacidade de mobilização, intervenção política e negociação de diversas organizações sociais representativas dos produtores familiares” (GRISA et al, 2011, p. 34).

Trazendo outra contribuição, Pochmann (2011, p. 38) argumentou que nos governos de Lula da Silva havia sinais de uma retomada de projeto nacional de desenvolvimento, tendo a política social como um dos seus principais pressupostos, e que em seu governo houve “a convergência econômica e política de eventos governamentais direcionados justamente à base da pirâmide social brasileira”.

Cada um pelo seu ângulo, tais fatos foram plenamente percebidos por boa parte dos agricultores nos empreendimentos visitados. Nos discursos verbais (e não-verbais) foi possível captar que políticas nos moldes do PAA foram engendradas para “ajudar o pequeno agricultor a vender e as pessoas da cidade a comer” e que Lula só as criou porque “vinha de uma origem de dificuldade e aí quis ajudar o povo”. Mas também foi notado que, entre eles, havia uma total dependência de programas governamentais – sem cortes do cordão umbilical à vista. Fenômeno visivelmente visto entre aqueles trabalhadores das entidades consideradas bem-sucedidas com o Programa. Sem falar de uma materialização da categoria que cunhei especificamente para esta tese, a de *subalterno-desapegado-do-lucro*, cujo signo encontramos em Mirindiba (Codó/MA), revelado nos sorrisos apáticos e olhares desesperançados de sua comunidade.

Por outro lado, deve-se reconhecer que aquelas razões viriam também da raiz ideológica do Partido dos Trabalhadores, raiz esta fincada em políticas eminentemente sociais. Lembremos que Sader (2011) afirmou que Lula da Silva buscou avançar pelas linhas de menor resistência, centrando seu governo em dois eixos: prioridade das políticas sociais ao invés do ajuste fiscal, e a prioridade dos processos de integração regional em lugar de Tratados de Livre Comércio com os Estados Unidos.

Outra questão: uma vez operando, o PAA conseguiu alcançar níveis satisfatórios de eficiência, eficácia e efetividade? Ou: foram encontradas soluções exequíveis, diante do difícil funcionamento da máquina pública e dos percalços político-socioeconômicos na curta vida do Estado neodesenvolvimentista?

Ao apresentar os princípios do planejamento estratégico em *Planejamento Estratégico: conceitos, metodologia e práticas*, Djalma Oliveira (2010, p. 7-8) sugeriu o princípio da maior eficiência, da maior eficácia e da maior efetividade.²⁵³ Evidentemente que este autor dirigiu seu estudo ao meio empresarial e, portanto, ao planejamento estratégico da competição privada. Entretanto – e aqui falo também na condição de administrador – o planejamento pode e deve procurar maximizar resultados e minimizar deficiências apresentadas em qualquer processo, embora não devamos sob hipótese alguma “comparar a cachoeira com o mar” ou as coisas do Estado (de interesse público, mesmo em um Estado capitalista) com as das empresas (de interesse privado, que visa minimizar os custos e maximizar lucros). Dessa maneira, notou-se que, mesmo sendo resultado da confluência daqueles dois importantes debates da década de 1990 de que falavam Grisa et al (2011), o PAA sofreu uma “troca de pneus com o carro ainda andando”. A fala inédita do presidente da COOAAT (SP) – colhida especialmente para esta tese – afirma que “no início faltou muita informação da parte da CONAB. As coisas eram feitas assim, *a la vontê*,²⁵⁴ e aí tivemos falhas”;²⁵⁵ bem como a fala do coordenador do Programa na CONAB/MA, quando afirma que, “no começo do Programa, não teve a preocupação de planejar, pois tinha que implantar”; revelando sua percepção desses acontecimentos. Por outro lado, é de se admitir que havia certa urgência do *neodesenvolvimentismo* em implantar políticas sociais, inclusive as que abarcassem a agricultura familiar.

Sucedeu também que o Governo Federal dos períodos de Lula da Silva e Dilma Rousseff ao contar – na sua operação – com parcerias estaduais e municipais – objetivando “rodar bem o Programa” – encontrou quase sempre baixa receptividade de seus gestores, sobretudo nestes últimos. A causa principal encontrada foi que o fluxo dos recursos financeiros passava direto

²⁵³ Para Oliveira (2010, p. 7-8), a “*Eficiência* é uma medida individual dos componentes das empresas e se consolida em fazer as coisas de maneira adequada; resolver os problemas que surgem; salvaguardar os recursos aplicados; cumprir os deveres e responsabilidades estabelecidas e reduzir custos. A *Eficácia* é uma medida do rendimento global das empresas e se consolida em fazer as coisas certas, ou seja, fazer o que tem de ser feito; produzir alternativas criativas para as várias situações que surgirem; maximizar a utilização dos recursos disponíveis; obter os resultados estabelecidos e esperados nos processos de planejamento e aumentar os resultados”. E por fim, a *Efetividade* que segundo ele “é uma medida do rendimento global das empresas e se consolida em manter-se no mercado e apresentar resultados globais positivos ao longo do tempo (permanentemente)”. (Trecho adaptado para este texto)

²⁵⁴ Expressão [Popular]: à vontade; de maneira farta, ilimitada; em abundância ou sem limitações. (Fonte: <<https://www.dicio.com.br>>. Acesso em 25 abr. 2017.

²⁵⁵ Entrevista concedida em 10 de abril de 2017.

para e entre os beneficiários. Nos casos em que o poder público municipal aderiu, quase sempre, havia relatos de ingerência político-partidária nas associações e cooperativas.

Reforçando uma perspectiva *miltoniana*, observou-se que nos espaços detentores de um meio técnico-científico-informacional mais desenvolvido, os recursos financeiros encontraram maior eficiência e eficácia. Nesse sentido e com base nos dados, pode-se afirmar que a pouca assistência técnica oferecida pelos entes municipal e estadual à maranhense Mirindiba e o seu *meio técnico-científico-informacional* precário, por exemplo, apareceram como *Velhos Garfos* das políticas públicas de assistência técnica e extensão rural e do desenvolvimento geográfico desigual, respectivamente. A eficácia como medida normativa do alcance dos resultados e a eficiência como de utilização dos recursos não encontraram condições de funcionamento neste tipo de território, ainda que os padrões unilineares de eficiência alocativa e otimização sejam incapazes de explicar os processos em setores tradicionais ou atrasados, como é o caso deste agrupamento solidário. Daí o risco de dar tratamento “igualmente” a “desiguais”. Nesse sentido, da perspectiva dos sujeitos da pesquisa: na COOPAFARGA (Juquiá/SP), um representante disse que “a eficiência está em produzir e ter a garantia que vai comercializar e, lá na ponta, que vai matar a fome de muitas pessoas”; e, na COPARPA (Jataí/GO), trazendo a minimização dos custos e o atendimento do interesse público em consonância, um representante afirmou que “com pouco dinheiro se colocou muita comida para quem precisa”.

Situações como estas foram uma das preocupações de Haesbaert (2010) no estudo de título *Regional-Global. Dilemas da Região e da Regionalização na Geografia Contemporânea*. Neste, o autor advertia que é um dilema regionalizar um país com dimensões continentais, como o Brasil, sem adaptar nossas conceituações aos contextos históricos, geográficos e culturais em que estamos mergulhados e/ou estamos focando; o que é uma temeridade, “a começar por sua inserção – e a de suas ‘regiões’ – profundamente desigual nas distintas esferas da globalização” (HAESBAERT, 2010, p. 184).

Em outro dilema, agora de ordem prática, que foi a tentativa de criminalizar o PAA – protestada por boa parte dos servidores da CONAB –, revelou a existência de falhas de controle do Programa. Falhas estas admitidas inclusive pelo gestor do MDA em Brasília. Neste caso, permitiu-se brechas que abriram suspeição e inspiraram investigações criminais pelo Ministério Público Federal nas organizações solidárias de Tremembé (SP) – ocorrências deste tipo também foram identificadas também em outros locais. Para o agente do MDA entrevistado, “o controle social também deve ser aprimorado, uma vez que ele joga um papel chave e está previsto na legislação”. A existência de *Velhos Garfos* nos mecanismos de controle da gestão pública – e,

sobretudo, quando se trata da prestação de contas de seus recursos – além de vir à baila, quase sempre revela uma conflituosa relação entre os poderes constituídos.

E como última provocação, que crítica se pode construir se, de fato, o PAA contribuiu – desprendido de seus propósitos – para a reprodução do desenvolvimento geográfico desigual – a despeito de sua curta duração e desenvolvimento incipiente?

Singer (2003, p. 23) postulava quais as condições essenciais para viabilizar a ES. Segundo o autor, “as mais importantes são fontes de financiamento, redes de comercialização, assessoria técnico-científica, formação continuada dos trabalhadores e apoio institucional e legal por parte das autoridades governamentais”. Tais características – como vimos – não foram encontradas em todos os empreendimentos pesquisados, bem como não o foram ao seu redor. Tanto procede esta afirmação, que se pode evocar um caso concreto e emblemático de como andava a estrutura do e para o PAA em regiões não desenvolvidas e pouco assistidas. Em Codó (MA) e região,²⁵⁶ percebe-se claramente a existência de uma agricultura de certa forma rudimentar e não autônoma, à exceção de poucos casos. Entrevistei o gestor do Programa no município, e dialoguei com ele a respeito destas culturas “no toco” e sua alta dependência dos “favores do poder público”.²⁵⁷ A Associação de Mirindiba, objeto de pesquisa empírica e de análise na presente tese, era um exemplo disto: somente cultivava áreas mecanicamente quando o equipamento era cedido pela Prefeitura, mas também lavrava áreas ainda “no toco”. Diante disso, perguntei-lhe o que achava do cenário e de como estes fatos poderiam atrapalhar a boa relação dos agrupamentos solidários com o PAA? Sua resposta foi:

O que falta – em certo ponto – é a questão do associativismo. Da organização das próprias entidades. Existe uma dependência do poder público quase que direta. A área rural depende de políticas e, se não chega essas políticas, pode acontecer de não se desenvolver. Por mais que trabalhemos para que eles andem com suas próprias pernas, nem sempre conseguimos. Algumas ‘politicagens’ que são feitas acabam trazendo o povo para o ‘mau costume’. Com a ajuda que é dada, eles precisam fazer o capital social e financeiro. Percebemos que dentro das próprias comunidades há falta da prática do associativismo. Muita gente puxa para o individualismo e termina por prejudicar a todos. (Entrevista concedida em 25/01/2017)

²⁵⁶ Além do que fora descrito na segunda epígrafe deste capítulo.

²⁵⁷ Falando do clientelismo político no Brasil, Martins (1999, p. 29), dirá que “não só os pobres, mas todos os que, de algum modo, dependem do Estado, são induzidos a uma relação de troca de favores com os políticos”. Para ele, o clientelismo político é “uma relação de troca de favores políticos por benefícios econômicos, não importa em que escala. Portanto, é essencialmente uma relação entre os poderosos e os ricos e não principalmente uma relação entre os ricos e os pobres”.

Continuando a entrevista, perguntei-lhe qual a razão para que houvesse na Região dos Cacaís (para não dizer em todo o Maranhão) a predominância de Associações rurais e não de Cooperativas? Eis sua resposta:

Eles tiveram uma experiência de cooperativismo que não foi muito boa. Tivemos uma cooperativa [anos atrás] que fomentou o crédito junto aos bancos. O que aconteceu? Por uma má gestão muitos se endividaram. Somos conscientes que o modelo de Cooperativa para o Programas amplia e dá legalidade à comercialização dos produtos. A Associação comercializa normativamente os produtos, mas, não pode comercializar, porque é constituída para ser sem fins lucrativos. Compreendemos que mais adiante, isto pode ser questionado. (Entrevista concedida em 25/01/2017)

Dos dois pontos, primeiramente, pode-se assegurar que é mais confortável imputar ao trabalhador rural a culpa do seu atraso, acusando-lhe de falta de “espírito de cooperação”, bem como, ao mau costume de buscar soluções nas “politicagens” feitas pelos próprios agentes políticos (entre os quais se inclui este dirigente), colocando o agricultor familiar na condição de “grama na briga dos elefantes”. É bem verdade que tal postura é notada fortemente no âmbito da municipalidade, e menos do âmbito do principal gerador da política do PAA – o Governo Federal –, embora, com a sua complacência ou omissão em fiscalizar. Martins (1999, p. 29) já alertava para esse tipo de relação na política quando disse que “os que nada têm para doar, têm ainda o comportamento subserviente como último recurso dos desprovidos para demonstrar acatamento. E de qualquer modo, têm o débito moral que pode ser pago politicamente”. O que se encaixa bem na condição de Mirindiba.

Já a “preferência” dos maranhenses pelo modelo Associação seu deu porque é mais fácil e barato de ser constituído e operado, e não por falta de “espírito de cooperação”. Por outro lado – como dito por este servidor –, legalmente, esta não poderia comercializar ou pelo menos não deveria. Na realidade, tratou-se de uma manobra e/ou arranjo encontrado ainda do governo Lula da Silva para que as milhares de associações espalhadas em todo o país pudessem contratar com o PAA. É evidente que isto implicou em uma limitação mercadológica dessas entidades, em se comparando, por exemplo, à abrangência da estrutura de uma Cooperativa. Do ponto de vista “pedagógico”, segundo o representante da Federação dos Agricultores Familiares do Estado de São Paulo (FAF/SP) –, referindo-se à sua percepção da realidade das cooperativas da agricultura familiar, “a maior parte delas nasce Associação e depois se transforma em Cooperativa”.²⁵⁸ Porém, o ambiente paulista não foi replicado no Maranhão.

²⁵⁸ Um exemplo paulista, conhecido neste estudo é o da COPAFARGA, de Juquiá. (Entrevista concedida em 13/09/2016)

Ainda dentro do contexto de respostas à questão formulada sobre a “contribuição” do PAA na reprodução do desenvolvimento geográfico desigual, pode-se afirmar que, além de presente nos pontos supracitados, há ainda o momento da divisão do bolo orçamentário pelo Programa e a variável do desenvolvimento do *meio técnico-científico-informacional* em cada lugar. Relembremos que o Estado de São Paulo apareceu com mais da metade dos seus EES organizados na informalidade, ao mesmo tempo em que se posicionava como o campeão de vendas governamentais (para além do PAA).

É verdade que, por possuir um forte mercado interno (e externo) – e aqui o fator renda foi também causa –, São Paulo oportunizou aos seus agricultores familiares escoar totalmente sua produção, como também para Programas governamentais (municipal, estadual e federal), mesmo àqueles que não estavam dentro de uma organização solidária formal. Além, é claro, de ser portador de um *meio técnico-científico-informacional* robusto, assemelhado ao encontrado em Goiás – guardadas as devidas proporções a seu favor. Por fim, suas médias e grandes cidades compraram dos poucos empreendimentos formais existentes volumosas quantias para o PAA, assim como para outros programas, como o PNAE; bastando se ver os números dos contratos realizados com a CONAB para confirmar tais afirmações.

Desta feita, os acontecimentos – de atraso e desenvolvimento dentro e para a dinâmica do PAA – só mostraram que diferenças regionais continuam a ser produzidas e reproduzidas nos EESAF, ancoradas, neste caso, também pelo estado neodesenvolvimentista, apesar de todos os esforços para uma reversão de cenário.

7.2 Análise crítica dos especialistas à política do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

Inicialmente, perguntei a cada Especialista²⁵⁹ que tipo de avaliação/análise poderia ser construída com base nos resultados encontrados, de uma perspectiva crítica, e, sobretudo, pelo “olhar” da disciplina a qual ele/ela pertencia – levando em conta o objetivo geral da pesquisa, que, como já dito, coincide com o propósito do presente capítulo.

²⁵⁹ Objetivando otimizar tempo e recursos, apresentei aos especialistas três documentos. O primeiro, contendo a Introdução Geral, Conclusões e duas perguntas; o segundo, parte do Capítulo 7 (do qual as suas análises fariam parte) e, o quarto, o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TECLE), autorizando suas falas. A orientação oferecida foi a de que realizassem as análises levando em conta uma perspectiva crítica.

Iniciemos com a Cientista Social.²⁶⁰ Para ela, “a tese aborda um tema importante para os estudos rurais, com uma qualidade analítica admirável”. Reconhece que sua análise parte de dois pontos importantes:²⁶¹ das provocações feitas nas reflexões deste autor e por ter trago um amplo conjunto de pesquisas realizadas por outros autores e pesquisas sobre o PAA.

Antes de falar diretamente do PAA, começa tratando dos avanços proporcionados pelo neodesenvolvimentismo na agricultura familiar. Nas suas palavras:

Coerente com este paradigma ou orientação político-econômica, mudanças expressivas ocorreram nas políticas para a agricultura familiar. Ao recolocar o Estado no desenvolvimento rural, o Governo Federal criou um amplo conjunto de políticas públicas para a agricultura familiar, perpassando políticas de crédito, seguro agrícola, assistência técnica e extensão rural, apoio à comercialização, estruturação dos territórios, apoio à habitação rural e redução da pobreza rural. Confluyente com as necessidades do neodesenvolvimentismo, tais ações visavam desde modernizar e consolidar a agricultura familiar, promovendo o consumo de bens e de equipamentos (inclusive das indústrias de máquinas agrícolas e construção civil) e fortalecendo-a para a competitividade no mercado nacional e internacional; até ações com uma ênfase mais redistributiva, visando redução da pobreza rural, promoção da cidadania e inserção no mercado de consumo. (Entrevista concedida em 17/02/2018)

Esta pesquisadora disse que,

[...] no primeiro caso – ações visando à modernização e consolidação da agricultura familiar – pode-se citar principalmente a contribuição do PRONAF (e dos mecanismos de seguro a ele associados – Seguro da Agricultura Familiar-SEAF e Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar-PGPAF), orientado notadamente para a produção de *commodities* (milho, soja e café) e para os agricultores inseridos nas cadeias agroindustriais. Destaca-se neste Programa também a criação da Linha Mais Alimentos em 2008, que oportunizou o financiamento de máquinas, equipamentos, aquisição de animais, correção de solos, formação de pomares, armazenagem, melhoria genética etc.

Coerente com o paradigma neodesenvolvimentista, os objetivos do Mais Alimentos eram “financiar a modernização das propriedades familiares”,

²⁶⁰ A analista/entrevistada é Professora Adjunta A da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). É doutora em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). É uma das principais referências na pesquisa sobre PAA e sobre Desenvolvimento Rural no Brasil e na América Latina. (Entrevista concedida em 17/02/2018 e adaptada para este texto)

²⁶¹ A pesquisadora se refere às nossas reflexões expostas nos documentos que lhe foram enviados (Introdução, Capítulo 7 e Conclusões), mas, também, a um amplo conjunto de pesquisas realizadas por vários autores e a pesquisas sobre o PAA que ela acompanhou em algumas regiões do Brasil. Neste sentido, é importante pontuar o cuidado que a analista teve em dizer no encaminhamento da entrevista (via e-mail) que a sua análise se baseava nos citados documentos e não nesta tese completa, o que poderia gerar, da vossa parte, alguns mal-entendidos. Entretanto, vemos que os textos socializados deixam claro seus objetivos gerais e específicos; as hipóteses construídas a partir das problematizações; as macro informações dos campos pesquisados; bem como as suas conclusões. Evidentemente que detalhes dos muitos números apresentados ao longo do trabalho, por exemplo, não foram acessados e consequentemente analisados.

fortalecer e aumentar a produção de alimentos da agricultura familiar e, ao mesmo tempo, dar impulso à indústria nacional de máquinas e equipamentos afetada com a crise financeira internacional, a qual foi deflagrada de modo mais intenso também a partir de setembro de 2008. Neste caso, as políticas seguiram, em grande medida, o modelo de desenvolvimento agrícola perseguido há várias décadas no Brasil e que tem como “inspiração” a categoria política do agronegócio. Ou seja, como afirmam alguns autores, em termos gerais, estas políticas para a agricultura fizeram “mais do mesmo”.

No segundo caso, para a Cientista Social – no que tange a ações visando à promoção da cidadania, redução da pobreza rural e inserção no mercado de consumo –, poder-se-ia citar a contribuição de políticas como o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), o Programa Bolsa Família (que embora não seja exclusivo da agricultura familiar, é um programa importante para a categoria social), o Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR), o Programa Fomento do Plano Brasil Sem Miséria, o Programa de Organização Produtiva das Mulheres Rurais, Política de Garantia de Preço Mínimo para Produtos da Sociobiodiversidade (PGPMBio) e algumas das políticas territoriais: o Programa Nacional de Desenvolvimento dos Territórios Rurais (PRONAT) e Programa Territórios da Cidadania (PTC). Segundo ela, por meio de diversos instrumentos, estas políticas foram orientadas para o público mais vulnerável da agricultura familiar visando melhorar a sua qualidade de vida. Tais políticas dialogam com a ênfase neodesenvolvimentista de adoção de políticas distributivas e de articulação de um sistema de proteção social voltado à redução da pobreza e da fome. Estas políticas, junto com outros elementos (como a elevação do salário mínimo, conjuntura internacional favorável, entre outros), foram fundamentais para a redução da pobreza rural e a (relativa) emancipação política, econômica e social de diversos grupos sociais.

No entanto, esta pesquisadora reconhece as contradições do Neodesenvolvimentismo, e, dentro dessa conjuntura, da agricultura familiar. Eis sua fala:

Não é possível ignorar que o mesmo paradigma teve repercussões sobre determinados modos de vida rurais, incrementando sua vulnerabilidade social. O avanço do agronegócio, bem como a expansão da mineração e os grandes projetos investimentos (construção de Portos, rodovias, hidrelétricas etc.) – todos elementos presentes no paradigma neodesenvolvimentista – provocaram “corrida” pela terra e elevação do preço da mesma, superexploração dos recursos naturais, e incremento dos conflitos agrários e socioambientais, fragilizaram certos grupos compreendidos dentro da categoria agricultura familiar, notadamente, povos e comunidades tradicionais, como quilombolas, indígenas, comunidades ribeiras etc. Deste modo, ao mesmo tempo que as políticas para a agricultura familiar foram promovidas e incrementadas nos governos Lula e Dilma, capitalizando grupos sociais, segmentos da categoria social também foram fragilizados. Em outras palavras, o mesmo paradigma neodesenvolvimentista que fortaleceu a agricultura familiar e incitou o

agronegócio, a mineração e os grandes projetos de investimento, gerou efeitos contraditórios sobre parte da categoria social. (Entrevista concedida em 17/02/2018)

Sobre o PAA, segundo a pesquisadora, e com base em dados por ela apresentados, pode-se inferir que, “embora a participação expressiva do Nordeste – fugindo à ‘regra’ do PRONAF, por exemplo, o que já é um resultado importante –, o PAA teve execução diferenciada entre os estados brasileiros” e “também teve execução diferenciada entre grupos sociais (quilombolas, extrativistas, assentados da reforma agrária etc.) e econômicos da agricultura familiar”. Por outro lado, admite que “o Programa teve dificuldades em contemplar a diversidade da agricultura familiar”. Todavia, segundo ela, “há uma exigência demasiada na tese sobre o papel do PAA na redução da desigualdade regional, ou entre os estados, ou ainda em termos socioeconômicos de diferentes grupos sociais”. (Entrevista concedida em 17/02/2018)

Para esta pesquisadora, “é exigir demais que uma única política pública assumisse o papel de reduzir as desigualdades e as assimetrias que há séculos são reproduzidas no Brasil”. Pois “a desigualdade é fruto de uma trajetória histórica, que envolve acesso à terra, à água, à infraestrutura, etc.”. Neste sentido:

A desigualdade não é fruto do PAA (como, às vezes, a crítica transpareceu na tese) e discordo que o PAA contribuiu para aumentar a sua intensidade. Embora as limitações do PAA evidenciadas em diversos estudos, também observamos diversos resultados (ainda que pequenos – dado o “tamanho” da política) em termos de geração de renda, de estruturação das organizações sociais, de elevação da autoestima etc. Neste sentido, o PAA auxiliou a reduzir a pobreza rural em diversas regiões e grupos sociais da agricultura familiar. Agora, a desigualdade socioeconômica é outra coisa. Sabemos que o social desenvolvimentismo ou neodesenvolvimentismo também incrementou a riqueza. Ou seja, houve redução da pobreza rural, mas também teve incremento da riqueza, ou seja, a desigualdade social foi mantida ou incrementada, e esta manutenção não se deve ao PAA, mas ao modelo político e econômico adotado. (Entrevista concedida em 17/02/2018)

Ademais, disse que considera demasiado forte a afirmação feita por mim de que o PAA “seguiu a mesma lógica mercantil”.²⁶² Para ela,

[...] é claro que ‘cooperativas’ – burocráticas ou não vinculadas aos princípios da economia solidária – também se apropriaram do Programa, e os Governos Lula e Dilma poderiam ter estabelecidos mecanismos para minimizar este processo. Agora, de modo geral, são outros valores que guiam os mercados institucionais (PAA e PNAE). Ao comparar o formato deste mercado

²⁶² A afirmação (direta), na verdade, foi feita pelo Analista/Economista (ver mais adiante), em que pese observarmos tal movimento nas cooperativas de Goiás, por exemplo.

institucional com os demais mencionados acima, observam-se mudanças importantes: (i) de aquisições públicas de “qualquer” produtor rural brasileiro (ou empresa, no caso da alimentação escolar), passa-se a beneficiar exclusivamente a agricultura familiar, os assentados da reforma agrária, os povos indígenas, as comunidades quilombolas e os demais povos e comunidades tradicionais, com preocupações relativas ao atendimento da diversidade socioeconômica e cultural desta categoria social; (ii) de compras públicas de um único produto e de apoio a cadeias produtivas presente na PGPM, estimula-se a diversificação dentro das unidades de produção, por meio da comercialização de um conjunto variado de produtos; (iii) de aquisições que poderiam envolver grandes distâncias e amplos mercados, promove-se os circuitos curtos de comercialização e a aproximação entre produtores e consumidores; (iv) de aquisições de produtos de “qualquer lugar”, sem preocupações com articulações entre o local de produção e o lugar de consumo, valoriza-se os produtos do “lugar”, relacionados com a cultura produtiva e alimentar regional; (v) de aquisições que não tinham preocupações com sistemas produtivos e modelos tecnológicos passa-se a estimular a agroecologia; e (vi) de aquisições com foco central no produtor rural, realizam-se aquisições orientadas à valorização do trabalho da família (homens, mulheres e jovens) e, também, ao atendimento das necessidades dos consumidores, promovendo, assim, uma relação virtuosa de fortalecimento da segurança alimentar e nutricional no contexto do território.²⁶³ (Entrevista concedida em 17/02/2018)

E a Cientista Social e pesquisadora do PAA concluiu que: “considerando algumas experiências que conheço, também discordo da forte generalização feita aqui, sobre a ‘total dependência a programas governamentais’”. E justifica:

É notável que diversas cooperativas ‘sentiram’ e se fragilizaram diante da diminuição do PAA a partir de 2013 e, principalmente, nos últimos dois anos – e acho que este é um tema de pesquisa que ainda precisa ser melhor explorado. Mas também há casos de cooperativas e associações que, a partir do PAA, acessaram o PNAE, as compras institucionais e outros mercados (não institucionais). Estes casos também merecem ser melhor analisados. (Entrevista concedida em 17/02/2018)

Passando esta tese, agora, pelo crivo da Economia Política, o especialista²⁶⁴ disse que as “velhas práticas” estariam ligadas a elementos ou ao traço sociopolítico-econômico brasileiro que se apresentam no populismo eleitoreiro dos programas e políticas implementadas no Brasil, em que as medidas tomadas estariam mais ligadas à busca de manutenção do poder político, do que essencialmente com o rompimento da estrutura desigual existente, seja entre as classes ou mesmo regional. Para o economista,

²⁶³ A entrevistada cita o estudo de Grisa e Porto (2015).

²⁶⁴ O analista/entrevistado é professor de economia na Universidade Federal do Maranhão. É Doutorando em Economia pela Universidade Federal do Pará (UFPA). (Entrevista concedida em 12/09/2017 e adaptada para este texto)

[...] a nova política, na perspectiva de uma ‘nova carne’ trabalha dentro de uma lógica típica do capitalismo mercantil onde elementos objetivos como organização empresarial, capacidade de gestão eficiente e eficaz, mercado consumidor, etc., seriam determinantes para o êxito das organizações seguidoras deste receituário. Deste modo, o movimento mais ‘esperado’ é o aprofundamento das desigualdades de renda e regional. (Entrevista concedida em 12/09/2017)

Neste sentido,

[...] o desafio seria buscar – verdadeiramente - novas formas (novos garfos) de incluir os excluídos, pois se a lógica for a mesma do mercado esse ciclo tende a se manter, ficando, neste caso, dependente de governos minimamente mais sensíveis a determinados grupos, como foram os casos dos governos do Partido dos Trabalhadores. (Entrevista concedida em 12/09/2017)

No caso concreto, diria que, em um país heterogêneo como Brasil, distintos meios técnico-científico-informacionais seriam facilmente encontrados (avançados ou precários). Assim, para ele, “a heterogeneidade identificada nos resultados foi algo que chamou atenção, sobretudo, quando se tratou do Estado de São Paulo, no qual se encontrariam as melhores condições, *a priori*, de desenvolvimento econômico”. E dá um exemplo: “regiões como o rico Vale do Paraíba, em São Paulo, foram consideradas não exitosas com o PAA, mesmo estando num pujante mercado consumidor”. Contudo, para este economista, “percebe-se também que resultados mais homogêneos (negativamente falando) foram identificados quando se tratava do Maranhão, dada sua estrutura socioeconômica deprimida se comparada às de Goiás e São Paulo”. (Entrevista concedida em 12/09/2017)

Nesse sentido, notou-se que efeitos no campo microeconômico, como por exemplo a organização e articulação dos cooperados, apresentam maior peso, relativamente comparados às condições macroeconômicas, como os juros, o crédito e a existência e de um grande mercado consumidor. Assim sendo, o *meio técnico-científico-informacional* se mostra efetivamente determinante, e, sobretudo, para a parte de baixo da pirâmide social. (Entrevista concedida em 12/09/2017)

E complementa em conclusão:

[...] essa percepção corrobora com uma visão mais geral, de que políticas nos moldes do PAA, mesmo com fartos recursos e um ambiente macroeconômico mais favorável, irão gerar – se mantida estas condições e em última análise – um aprofundamento da desigualdade econômica e regional. (Entrevista concedida em 12/09/2017)

Olhando agora pelo prisma da Ciência Política, o especialista entrevistado²⁶⁵ disse que o PAA corre risco de ser visto como um projeto de Estado assistencial para o pequeno produtor agrário subalterno. Para ele,

[...] no jogo político a palavra ‘assistencial’ ganha, na maioria das vezes, uma conotação pejorativa utilizada para desabonar políticas públicas em curso (para a oposição, seja ela qual for, tudo é assistencialismo). Essa situação, por sua vez, reflete uma dinâmica de disputa pela hegemonia da definição do papel do Estado enquanto agente transformador ou mantenedor de uma determinada realidade socioeconômica instaurada. (Entrevista concedida em 29/10/2017)

Chamou a sua atenção o processo de contratação de empresas para atuarem no Ater Mais Gestão. Detidamente, porque “o processo de licitação, embora tenha passado por ações de modernização significantes, ainda é extremamente burocrático e engessado”. E explica: “muitas vezes deixa de considerar especificidades que são cruciais para o bom desenvolvimento do trabalho que se pretende realizar”. E detalha:

Isso ocorre devido a uma limitação legal que impede o órgão licitante de especificar em demasiado o objeto que pretende contratar, sob o risco de ser acusado por direcionar a licitação para esta ou aquela empresa e, com isso, ter de responder pelas implicações do fato. Por outro lado, existe também a deficiência dos agentes do Estado responsáveis pela elaboração adequar o edital da licitação, sobretudo no que diz respeito a descrição do objeto a ser contratado. Muitas vezes, um objeto descrito de maneira vaga ou superficial pode levar a contratação de uma empresa que não tem condições de desenvolver um trabalho de maneira eficiente e, me parece, foi esse o caso verificado neste estudo. Em um país de dimensões continentais como o Brasil, cuja diversidade geomorfológica e climática é gigantesca, o edital para a contratação de uma firma de prestação de serviços de consultoria para agricultores deveria levar em consideração essa diversidade e também o *know-how* da própria contratada. (Entrevista concedida em 29/10/2017)

Ainda deste ponto, disse que “o processo de contratação/compras do Estado, mesmo com todas as melhorias apresentadas, ainda é um dos grandes entraves ao desenvolvimento de políticas públicas mais eficientes e eficazes”. (Entrevista concedida em 29/10/2017)

Depois, no concernente à distribuição de recursos do PAA entre os estados analisados, este especialista – “num tom de palpite”, como ele faz questão de ressaltar – disse que “a maior destinação de recursos para o Estado de São Paulo pode estar acontecendo seguindo a lógica

²⁶⁵ O analista/entrevistado é analista e pesquisador da EECOO Sustentabilidade Consultoria Ambiental. É Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Goiás (UFG). (Entrevista concedida em 29/10/2017 e adaptada para este texto)

do seu peso eleitoral. É o Estado com mais eleitores no Brasil, portanto, do ponto de vista de quem busca se manter no governo, convém destinar recursos a ele”. Por outro lado, segundo o analista, “Goiás e Maranhão possuem praticamente o mesmo número de eleitores, embora com suas peculiaridades sócio-políticas”, conclui. (Entrevista concedida em 29/10/2017)

Da perspectiva da Geografia Crítica, e nas palavras do especialista entrevistado,²⁶⁶ o PAA poderia ser visto como uma ação concreta de um Estado que nomeia de *Estado-Nação-Progressista*. Entretanto, lamentou ele que, apesar da característica de um importante agente, este Estado “não conseguiu eliminar e/ou minimizar as contradições produzidas pela inserção do capital internacional e nacional no campo brasileiro e muito menos nos territórios de vida da agricultura familiar”.²⁶⁷ (Entrevista concedida em 20/11/2017). Para ele:

Apesar de ter aumentado a produção de alimentos, da renda familiar e eliminado o personagem do atravessador no processo de comercialização, este Programa não conseguiu que os agricultores familiares ampliassem suas autonomias e solidariedades intra e inter territórios vividos. (Entrevista concedida em 20/11/2017)

Argumentou ele que “a desconsideração e desvalorização das particularidades – leia-se, desigualdades – locais e regionais, em nível de organização da sociedade civil e de poder político das cooperativas e associações, revelariam o caráter vertical do PAA”. E explica que...

[...] as burocracias de acesso e de liberação de recursos financeiros do Programa contribuíram para o aumento das desigualdades territoriais, da segregação espacial e desterritorialização dos princípios político-solidário desses agrupamentos e, principalmente, dos agricultores familiares interacionados.

Tais fatos se comprovariam, segundo ele, “com o número de excluídos do PAA, devido ao caráter homogêneo das políticas públicas burocratizadas e verticalizadas”. (Entrevista concedida em 20/11/2017)

Ainda para este Geógrafo, poder-se-ia “inferir que o desenvolvimento da economia solidária no Brasil e, mormente nos estados pesquisados, ao conectar-se ao PAA, distanciaram ainda mais do seu objetivo principal: o desenvolvimento de ‘capital humano’”. E diz mais:

²⁶⁶ O analista/entrevistado é professor da Universidade Federal do Oeste da Bahia. É licenciado, mestre e doutor em Geografia pela Universidade Federal de Goiás (UFG). (Entrevista concedida em 20/11/2017 e adaptada para este texto)

²⁶⁷ Ele acrescenta aos “territórios de vida do campo brasileiro” as categorias: camponesa, quilombola e indígena.

[...] os resultados apontados na pesquisa revelam características de desterritorialização das relações espaciais e temporais dos múltiplos lugares e sujeitos, os quais emergiriam organizações sociais mais autônomas e solidárias diante das contradições da globalização econômica, fortemente implementada no final do século XX e início do século XXI. (Adaptado: Entrevista concedida em 20/11/2017)

Prosseguiu dizendo que,

[...] com a inserção do PAA, houve a captura de várias iniciativas de economia solidária pelo *Estado-Nação-Progressista* por meio das políticas governamentais de Lula Inácio da Silva e de Dilma Rousseff, perante às contradições e às negligências administrativas dos entes federados.

E que “tudo isso, aliados aos programas de assistencialismo, sem acompanhamento (assistência técnica e social) adequados, provocariam ainda mais o desenvolvimento do capital e, mormente do consumo, em detrimento à autonomia e a solidariedade nos territórios de agricultura familiar”. Diante disso, segundo ele, “torna-se nítido a permanência do caráter colonialista das políticas públicas, como o PAA, mesmo sobre o manto progressista, o que a acabaria perpetuando as desigualdades espaciais regionais e territoriais”. Acrescenta ainda que,

[...] diante das perversidades da globalização econômica, o PAA, nessas condições, pouco contribuiu para ampliação das solidariedades dos sujeitos, associações, cooperativas e, principalmente nos lugares de reprodução da vida dos agricultores familiares. (Entrevista concedida em 20/11/2017)

De concreto, do seu ponto de vista, ressalta “dificuldade de acesso, permanência e desenvolvimento das atividades ligadas ao Programa pelas associações e cooperativas dos estados com menor desenvolvimento do *meio-técnico-científico-informacional*”; explica ele:

Isso revela não apenas a continuidade das desigualdades de acesso das políticas e programas interligados à agricultura familiar no Brasil. Tal comprovação demonstra que espacialmente há r-existência’ [existência como resistência] dos pequenos agricultores das associações e cooperativas pesquisadas em relação à captura das iniciativas solidárias da produção de capital. Uma r-existência também de suas cosmologias e cosmovisões de mundo as quais moldaram os elementos dos seus modos de vida que são essenciais para suas sobrevivências: autonomia e solidariedade. Dentre esses elementos, estão as multiplicidades espaciais e temporais dos lugares da agricultura familiar. (Entrevista concedida em 20/11/2017)

E conclui:

[...] há uma chave interpretativa para traduzir as espacialidades vivenciadas pelas iniciativas dos agricultores (as) familiares. Uma chave que, cujo código, são as redes espaciais de solidariedade estabelecidas nos territórios de cada associação e cooperativa as quais retratam mais territorialização diante das políticas e programas do *Estado-Nação-Colonial*. (Entrevista concedida em 20/11/2017).

Fechando esta etapa de análises, agora na perspectiva da Antropologia, o especialista entrevistado²⁶⁸ disse que nas Ciências Sociais se lida continuamente com relações. Fala que, ainda que nosso olhar se dirija para processos de produção da vida, para genealogias, para os mitos e ritos e assim por diante, ele está o tempo todo voltado para as relações das pessoas e dos grupos consigo mesmos, com o mundo e o intangível. Por conseguinte, na Antropologia, a sensibilidade a esta multiplicidade de relações possíveis, obriga-nos a admitir ao menos duas premissas sobre o tipo de conhecimento que produzimos. A primeira, o antropólogo não descasa sua história de seu objeto. Desse modo, a Antropologia é afetada pelo ser do antropólogo que a produz, da mesma maneira que o pesquisador é afetado pela construção de uma dialogia cultural que ultrapassa o etnocentrismo. Portanto, nossas análises abrangem parte de uma realidade, não um todo. Na segunda, devemos considerar que nossas produções não tratam de uma realidade essencial e cristalizada, mas de uma realidade mutável ao longo do tempo, viva, relacional e inserida na história. (Entrevista concedida em 13/03/2018)

Prossegue dizendo que, nesta tese, selecionou uma via específica dentro das múltiplas que o todo do trabalho oferece. Neste caso, diz ele que lidará com as interpretações da relação dos cooperados com o Estado observando, para tanto, os seus discursos diretos, e que a sua observação se voltará para uma única pista de uma estrada que, na realidade, é de mão dupla. Mas, aqui, segundo ele:

A análise da relação do Estado com o cooperado da agricultura familiar nos parece ser mais profícua a partir de outros olhares que não o antropológico. Também, não poderíamos deixar de dizer da existência de marcas muito interessantes para antropologia que não serão analisadas, entre elas, as descrições físicas dos espaços visitados e as cenas do cotidiano narradas. (Entrevista concedida em 13/03/2018)

Para este Antropólogo, é possível observar que grande parte das vozes apresentadas no texto pertence a indivíduos que podem localmente ser entendidos como especialistas. E explica:

²⁶⁸ O analista/entrevistado é Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes) e Mestre em Antropologia Social pela Universidade Federal de Goiás (UFG). (Entrevista concedida em 13/03/2018 e adaptada para este texto)

São os gestores e coordenadores das cooperativas quem mais diretamente apresentam as questões, ainda que os cooperados ‘comuns’ também o façam. Daí decorre que na maioria das vezes as realidades anunciadas são previamente elaboradas. Isto não quer dizer que não sejam verdadeiras, mas, antropologicamente, precisamos considerar que nos discursos as verdades são parciais e atravessadas pelo lugar de fala do sujeito, o que inclui seus próprios interesses em relação à forma como a questão será vista pelo outro que interpela. De todo modo, tais falas precisam ser entendidas como legítimas, mesmo que, como sucedeu em algum ponto do texto, um parceiro de diálogo tenha anunciado a questão da participação dos cooperados como positiva, e, logo em seguida, modificado o contexto, voltasse atrás anunciando a participação coletiva como pouco engajada. (Entrevista concedida em 13/03/2018)

De modo geral, diz que a relação dos cooperados com o Estado é de crítica. Mesmo nas cooperativas bem-sucedidas no contexto dos programas em questão, todos os entrevistados criticam a burocracia do Estado, sua incapacidade de compreender e lidar com as diversidades da vida de cada região do país e as limitações de suas ações na manutenção dos programas voltados para a agricultura familiar. Nesse contexto, ficam postas suas avaliações acerca dos governos Lula, Dilma e Temer, a ponto de sinalizarem os perigos de extinção dos programas de apoio e financiamento rural. Ou seja, lidamos com grupos que avaliam racionalmente o cenário político no qual se inserem, mesmo sem se apropriar, na maior parte das vezes, da compreensão do recorte político que cada governo imputa às manobras do Estado. (Entrevista concedida em 13/03/2018). Prossegue dizendo que:

Uma vez percebida a relação de crítica, é preciso que se considere suas consequências no que tange à qualificação de uma relação paternalista. Ainda que analistas de outras áreas possam qualificar como paternal e assistencial a relação do Estado com o pequeno produtor cooperado, na via que observamos (a relação do cooperado com o Estado) este paternalismo não é uma realidade. Há uma apreciação? Há uma valorização? Sem dúvida. Mas tais sentimentos não se convertem num sentimento de filhos amados, apadrinhados e cuidados. Ao contrário. Entendem que determinado governo os atende/atendeu mais que outro, mas anunciam tal atendimento/aproximação como pressupostamente obrigatória e negligenciada. (Entrevista concedida em 13/03/2018)

Neste sentido, este especialista dá um exemplo: se em algum ponto as avaliações são positivas sobre atuação de um dos governos, essas avaliações não se descolam de práticas autônomas como a valorização do mercado como espaço de negócio e produção da vida. Não importa o governante, o cooperado sabe que independentemente do Estado ele precisa cuidar de si e dos seus. Prova disso é que se instituem práticas como a inserção burocrática de mulheres na documentação da cooperativa, mesmo que elas, na vida real, pouco participem. Ou ainda, a migração da participação em um programa de reforma de imóveis para outro que constrói casas

novas. Isto é negociação, é um exemplo claro de que o Estado não é visto como um pai, mas como um agente de poder que interfere na vida e nos negócios. Neste episódio específico, da construção de casas novas ao lado das casas velhas, imediatamente nos deparamos com a imagem representativa de uma estrutura de oposições que atravessa a vida do grupo, sobre o antigo e o novo, o esperado e o conseguido, e segue construindo a vida. (Entrevista concedida em 13/03/2018).

Em alguns momentos – segundo ele - chegamos a ver a relação das cooperativas ser rompida com os programas do Estado por questões de irregularidades no que concerne às exigências do Estado. Claro, precisamos notar que em alguns casos, a relação se estreita. O PAA chega a ser visto como fonte de identidade e autonomia. Mas mesmo nesses contextos os apontamentos se constroem no sentido de uma autoavaliação positiva e conquistada, e não dada gratuitamente. Mas, a este ponto, interessa estar sensível às diferenças entre os grupos apresentados. As realidades sociais de cada um, o mercado disponível, as condições econômicas e tecnológicas que circundam cada território visitado, deixam marcas na relação com o Estado. Assim, temos que um grupo anunciará que a partir do PAA sua representação política local se estabelece, enquanto outros grupos dirão que a relação comercial com os programas de governo possibilita o gozo de um fim de semana mais prazeroso. Gastar no fim de semana é diferente de comprar uma motocicleta, percebendo-a como fator de mudança de vida. (Entrevista concedida em 13/03/2018)

Por fim, acerca das sociabilidades internas, o antropólogo diz que, sem idealizações do mundo rural, neste texto, fomos inseridos em campos de disputa que se revelam em diversas esferas. Há, segundo ele, disputas com os governos locais pelo reconhecimento da importância dos grupos; disputas de mercado com outros produtores; disputas com o Estado em si no que tange à burocracia, o crédito, e a manutenção dos programas; disputas na representação do grupo, disputas entre cooperados que ora são colegas, ora são companheiros... e assim sucessivamente. Em comum, todos se preocupam com o futuro de suas comunidades, todos compreendem que a produção de suas vidas está vinculada com o sucesso dos negócios (seja com o Estado, seja com o mercado), todos percebem que aliar-se enquanto cooperados, sócios ou categoria é um caminho para se posicionar frente à sociedade, mas reconhecem as dificuldades de efetivamente se estabelecerem assim. Todos trabalham pelo seu conforto e de seus familiares e investem seus ganhos nisto, em alguns casos vimos a aquisição de pequenas modernidades como televisões, celulares e motocicletas, em outros a construção de escritórios bem equipados. (Entrevista concedida em 13/03/2018)

Para fechar suas observações, fala que os cooperados que neste texto conhecemos podem sim ser tratados pelo Estado com antigas ferramentas de controle e assistencialismo [mas não me embrenhei diretamente nesta análise], mas o que vimos partindo dos grupos para o Estado é uma posição crítica, ora positivada, ora contestatória. (Entrevista concedida em 13/03/2018)

Num epítome, diríamos que estes especialistas conseguiram ver o PAA como uma *Nova Carne*, contudo, ora envolto e permeado da mesma lógica do capitalismo mercantil de hoje, ora como uma ação para a autonomização e valorização do agricultor familiar, e até como espaço emancipatório. Na outra ponta, as velhas práticas “de sempre” surgem como elementos ou traços sociopolítico-econômico do país. A própria distribuição dos recursos do Programa seria uma de suas facetas. Qual seja, a destinação de um maior naco àqueles entes federados de maior peso eleitoral. Por outro lado, mesmo sendo uma iniciativa de um *Estado* de viés progressista – como seria o do Social-desenvolvimentismo –, o PAA não conseguiria eliminar ou mesmo minimizar as contradições produzidas pela própria chegada do capitalismo ao campo. E mais, mesmo sendo nova, a política do PAA carregaria em seu DNA o velho colonialismo das políticas públicas brasileiras. Sem falar que sua ação, revelada em várias esferas, também é um campo de disputa. Mas, também, deve-se ressaltar que não haveria, da parte do PAA, um papel “salvífico” voltado às desigualdades regionais.

A seguir, apresenta-se um quadro-síntese, que ajudará a compilar os resultados gerais de toda a pesquisa.

Quadro 6 – Síntese da pesquisa.

UF/ Município	PIB per capta a preços correntes no Município (2014) (R\$)	IDHM/ Município (2010)	Rendimento Nominal/Médio/ mensal Domicílio/ Rural/ Município ²⁶⁹ (2010) (R\$)	EESAF ²⁷⁰	Pontos fortes do PAA para o EESAF	Pontos fracos do PAA para o EESAF	Percepções, dos dirigentes dos EESAF, em relação aos resultados do PAA	Condições de apoios locais de Ater (municipal/ estadual)	Montante/ contratos/ PAA (R\$)	Relação: EESAF versus PAA	Fatores preponderantes para a relação ²⁷¹ e/ou outras condições
MA/Vargem Grande	5.069,77	0,542	561,61	Ass. Piqui da Rampa	Oferece renda/tira da miséria	Processos burocráticos na documentação	“Passa a conhecer a vida” e “uma benção de Deus	Boa	707.801,20	Exitosa	Boa gestão/participação ativa dos associados/ MTCI bom
MA/Codó	7.802,14	0,595	719,94	Ass. Mirindiba	Oferece renda/escoa a produção	Preços pagos abaixo do mercado	“Já pode comprar sua ‘motinha’ “	Ruim	184.500,00	Não exitosa	Má gestão/dispersão dos associados/ MTCI precário
GO/Jataí	37.712,84	0,757	2.522,58	COPARPA	Atende quem produz e quem recebe o produto	Processos burocráticos na operacionalização	“Antes, descriminados. Hoje, ouvidos”	Regular	4.302.874,80	Exitosa	Boa Gestão/interligação com a agroindústria/MTCI avancado
GO/Uruana	11.731,31	0,703	1.375,55	COOPERURUANA	Evita o atravessador/ ajuda a unir os associados	Processos burocráticos na documentação/preço baixo por DAP física	“Salva a nossa semana”	Boa	189.000,00	Não exitosa	Gestão razoável/ MTCI avancado/inabilitação documental
SP/ Juquiá	15.576,86	0,700	1.174,35	COOPAFARGA	Atende quem produz e quem recebe o produto	Insegurança orçamentária	“O estacionamento da Cooperativa parece de um shopping”	Boa	5.012.019,00	Exitosa	Boa gestão/ participação ativa dos associados/MTCI avancado
SP/ Tremembé	13.663,20 ²⁷²	0,785 ²⁷³	1.893,75 ²⁷⁴	COOAAT	Evita o atravessador/ ajuda a unir os cooperados	Preço baixo por DAP física	“Porta de entrada para o consumo de legumes e verduras”	Boa	853.332,67	Não exitosa	Gestão regular/dispersão dos associados/Denúncias de irregularidades à Justiça Federal/MTCI bom
SP/ Tremembé	13.663,20	0,785	1.893,75	COOMATRE	Escoa a produção	Processos burocráticos na documentação	“Faz o pessoal tomar gosto para trabalhar”	Boa	191.790,00	Não exitosa	Gestão regular/dispersão dos associados/Denúncias de irregularidades à Justiça Federal/MTCI bom

Fonte: <<https://cidades.ibge.gov.br>>, acesso em 10 nov. 2016; <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home>>, acesso em 22 nov. 2016; o autor (2016, 2017) – levantamento de dados no campo.

²⁶⁹ Trata-se, segundo o IBGE (c2009), do valor do rendimento nominal médio mensal dos domicílios particulares permanentes com rendimento domiciliar, por situação do domicílio no meio rural.

²⁷⁰ Empreendimento de Economia Solidária na Agricultura Familiar selecionado.

²⁷¹ Resultado do levantamento de dados junto aos órgãos e operadores, como a CONAB. Mais observações e entrevistas nos próprios empreendimentos.

²⁷² O PIB per capta a preços correntes em 2014 nas vizinhas Taubaté (R\$ 51.555,78) e São José dos Campos (R\$ 45.411,77)

²⁷³ Nas vizinhas Taubaté: IDHM/2010 (0,800) e São José dos Campos: IDHM/2010 (0,807).

²⁷⁴ Em Taubaté, o valor do rendimento nominal médio mensal dos domicílios no meio rural era de R\$ 1.788,42 e no urbano, R\$ 3.388,87. Em São José dos Campos chegava no rural a R\$ 1.932,60 e no urbano em R\$ 4.008,60.

A principal constatação ao olharmos para este quadro é a do assombroso fosso socioeconômico que separa os municípios abrigadores dos empreendimentos solidários. Em Vargem Grande (MA), por exemplo, o PIB *per capita* a preços correntes, em 2014, representou apenas 13,4% do que fora encontrado em Jataí (GO). No caso do valor do rendimento nominal médio mensal dos domicílios particulares permanentes com rendimento – por situação do domicílio no meio rural – da zona rural da mesma comuna maranhense só representava 22,2% do encontrado no sudoeste Goiano.

Quando olhamos o IDHM, o mesmo movimento de distanciamento havia acontecido, sendo o Maranhão detentor do segundo pior índice de desenvolvimento humano do Brasil, embora estivesse na 16ª posição quando se referia ao PIB (2012) entre as vinte e sete unidades da federação. Chama a atenção ainda neste quesito, o fato de que o índice de desenvolvimento humano da “pobre” Juquiá, em São Paulo, estava bem acima do índice da melhor posicionada entre os dois municípios maranhenses sob análise, e, no outro extremo, nivelava-se ao índice de Uruana, o menos desenvolvido de Goiás.

Dos recursos do PAA destinados às iniciativas solidárias, foi possível notar que, mesmo estando com o *status* de exitosa, a Associação de Piqui da Rampa (MA) só conseguiu levar para a casa 16,4% do que havia levado a também bem-sucedida COPARPA (GO) e, apenas 14,1% do faturado pela igualmente positiva COOPAFARGA (SP). Neste caso, quando vemos os agrupamentos não-exitosos com o Programa, abre-se de novo o insistente fosso. Mesmo estando na condição de não-exitosa junto ao PAA, a COOAAT (SP) superou a bem-sucedida Piqui da Rampa (MA).

Ao vermos os pontos positivos do Programa – na perspectiva dos agricultores –, ficou claro um movimento perpassante nas diversas realidades. Isto é, a renda como garantia e a possibilidade de atender aos dois polos (quem produz e quem recebe o produto) e até o feito de unir pessoas em torno de um projeto solidário apareceram como epicentro de forças boas. Por outro lado, processos burocráticos na documentação e operacionalização seguiram sendo suas principais fraquezas, apesar das brechas identificadas em seus controles, o que poderia ser, em certo sentido, um facilitador, haja vista a comumente não flexibilidade legal-burocrática da máquina pública.

Muito embora o fator “insegurança orçamentária” aparecesse também como fraqueza do PAA – o que numa análise *SWOT* não seria o caso, já que não é próprio do ambiente interno –, as dinâmicas legais e operacionais do PNAE surgiram (não exatamente neste quadro, mas no decorrer do estudo) como as mais estáveis entre os dois programas, em que pese a instabilidade da ingerência política, normalmente encontrada nas práticas dos gestores municipais. Ainda em

relação às suas fraquezas, o baixo valor destinado anualmente por DAP Física apareceu como um dos principais elementos, sobretudo, em se distribuindo os 8 mil reais por produtor ao longo dos doze meses.

Ainda do quadro, chamam a atenção as variadas formas dos dirigentes perceberem os ganhos advindos com o PAA ou mesmo com outras políticas Social-neodesenvolvimentistas. Os mais lúdicos viram no Programa “a vida” e uma “benção de Deus”, enquanto outros, mais concretos, digamos assim, viram os resultados no seu estacionamento cheios de carros, como o de um grande *shopping center*. Por outro lado, refletia também as condições socioeconômicas do lugar, isto é, a possibilidade de comprar sua motocicleta, em substituição ao velho burro, já era um grande avanço. Outros ainda viam o ganho vir pela inclusão social, por serem agora ouvidos enquanto assentados. Dos que tiveram uma curta duração de negócios com o PAA e priorizaram o mercado, o fato de salvar a semana – “como um extra na carteira” – já bastava. Mas, também os que enxergaram no Programa a possibilidade de abrir portas para a entrada de novos consumidores de seus produtos (legumes e verduras),²⁷⁵ e de fazer com que o agricultor “tomasse gosto” pelo trabalho na lavoura... entre outras percepções.

Ademais, diante do que vimos e discutimos, constato o quão custoso têm sido para nós cientistas sociais continuar nos deparando e, como desdobramento, analisando por meio de robustas pesquisas – e aqui, modestamente, excluo a minha –, mas também por meio das janelas do carro e de casa, que o desenvolvimento regional desigual da “vida brasileira” tem insistido em se reproduzir na história. No caso da agricultura familiar, em algumas das localidades aqui analisadas, vimos que só restava se amparar tão somente à proteção de Deus. Isso escancara na prática aquilo que Martins (1999, p. 30) lucidamente postulou quando se referiu à modelagem da formação da sociedade do nosso país. Nas palavras dele:

Na sociedade brasileira, a modernização se dá no marco da tradição, o progresso ocorre no marco da ordem. Portanto, as transformações sociais e políticas são lentas, não se baseiam em acentuadas e súbitas rupturas sociais, culturais, econômicas e institucionais. O novo surge sempre como um desdobramento do velho. (MARTINS, 1999, p. 30)

Ousadamente, por fim, faço uso da reflexão deste autor como inspiração para o seguinte encaminhamento teórico: as políticas públicas brasileiras dirigidas, sobretudo, à agricultura familiar – apesar dos avanços no período Social-desenvolvimentista de Lula da Silva e Dilma

²⁷⁵ Relembremos a fala do presidente da COOAAT de Tremembé: “Com o Programa tivemos um avanço no consumo de legumes e verduras. O consumidor até criou o hábito de consumir, e depois, com um emprego, foi à feira comprar”. (Entrevista concedida em 10/04/2017)

Rousseff – ainda se moveram no marco da tradição e o progresso destas advindo ocorreu, como não deveria ser diferente, no marco da lógica capitalista. Portanto, as transformações sociais e políticas identificadas continuam a acontecer lentamente e sem rupturas sociais, culturais, econômicas e institucionais com o velho, e o novo, infelizmente, tem surgido quase sempre como um desdobramento daquilo que não serve mais, ou daquilo que não é mais razoável, que não é mais aceitável.

8 CONCLUSÕES

Procurando, inicialmente, parâmetros de suficiência argumentativa para a sustentação desta tese e, depois, avançando com as investigações bibliográfica, documental e de campo, é assegurável que esta se confirmou. Contudo, é de se reconhecer que no transcurso do estudo foi possível encontrar asseverações parciais, de dimensão localizada, que contribuíram, se não tanto para “os resultados esperados”, ao menos, e, em certo sentido, para o amadurecimento do pesquisador que vos ‘fala’, na medida em que acolho inclusive conclusões adversas àquilo que afirmei quando da construção do projeto desta pesquisa. Mesmo assim, tais acontecimentos não comprometeram o fulcro, ou aquilo que elegi como essencial para esta tese; a saber: em que pesem os esforços do governo *neodesenvolvimentista* em modelar uma política diferenciada para a agricultura familiar solidária – via PAA –, na sua execução, não consegue se desvencilhar de velhas práticas e instrumentos e assim corrobora na (re)produção das desigualdades regionais no Brasil, sobretudo, em função do desenvolvimento do meio técnico-científico-informacional dentro e fora de seus empreendimentos.

Portanto, as bases para esta afirmação se sustentam nas evidências encontradas, e por meio das seguintes manifestações e direções: o altruísmo contido nos princípios e práticas da ES estava posto dentro do universo dos agricultores familiares pesquisados. A própria satisfação em viver e trabalhar no campo – numa quase unanimidade – era refletida no clima de camaradagem. Inclusive, entre os que viviam em situação de precarização, pelas condições de trabalho e moradia, como encontradas em Mirindiba (Codó/MA) e até entre aqueles que experimentavam um certo clima de animosidade, como identificado no Assentamento Horto Tremembé (Tremembé/SP). O fato é que, a “terra prometida” – com seus percalços – estava ameaçada, pois se avolumava o desmonte de vários programas do Governo Federal, e no meio destes o PAA, com a entrada do presidente reformista Michel Temer. A fala inédita, neste trabalho, do líder da Associação Piqui da Rampa (Vargem Grande/MA) é emblemática:

[...] andamos preocupados com o futuro dessa comunidade. Temos muitos jovens e pessoas em idade boa para trabalhar e, acabando com esses programas, como o PAA e o Pnae, acaba praticamente tudo. Sabemos que aonde tem a pobreza e a fome, tem a ‘zanga’, tem a discórdia. Quem está com fome fica muito agitado. Não queremos que as pessoas saiam atrás de emprego no Rio Verde [GO] ou no ‘Parazão’.²⁷⁶

²⁷⁶ O entrevistado se refere ao Estado do Pará. (Entrevista concedida em 09/01/2017)

Vemos, portanto, a materialização daquilo que afirmamos ainda no segundo capítulo. Isto é, apesar do imensurável valor da solidariedade, o projeto da economia solidária têm servido ao capitalismo, também como espaço de absorção do *exército de reserva*, por conseguinte, de controle social e, permeado de contradições. A agricultura familiar associativa – como uma de suas categorias – é signo desse movimento contraditório. A própria Barbosa (2007, p. 23) disse em sua premiada tese que,

[...] ao tratar da economia solidária como política pública, nós a incluímos neste universo das práticas sociais decorrentes do adensamento da questão social na vida capitalista, no tocante ao acirramento da luta de classes em favor da acumulação, via diminuição e/ou precarização do emprego – baixos salários, péssimas condições de trabalho e desproteção social.

E diz ainda que

[...] as experiências de economia solidária parecem situar-se numa das veredas dessas mudanças societárias, quando o Estado se descompromete com a ainda incipiente perspectiva social de universalização de direitos, entre eles o trabalho assalariado, ao mesmo tempo em que ensaia maior apoio a iniciativas de auto-emprego. (BARBOSA, 2007, p. 23)

Não daria para falar da economia solidária como espaço de ação de uma política, sem dizer como se moveram as estruturas econômica, política e social do originador, o Estado. Neste intento, vimos que, em boa parte dos debates apresentados no terceiro capítulo, apontou-se que a desenvoltura da política *neodesenvolvimentista* dos governos de Lula da Silva e de Dilma Rousseff – como um todo – possuiu “autonomia de voo de galinha”. A expansão econômica experimentada no Governo Lula – sobretudo, no seu segundo mandato – foi impulsionada fundamentalmente por fatores circunstanciais e não autossustentáveis. As razões disto, como notamos, foram assinaladas sem reservas por Sampaio Jr. (2012a): abundância de crédito barato no mercado financeiro internacional, aumento das exportações (em grande parte causado pela elevação especulativa dos preços das *commodities*) e a expansão do grau de endividamento das famílias. Acontece que, segundo Alves (2014, n.p.), “num cenário de desaceleração e inclusive recessão econômica, o projeto de desenvolvimento com inclusão social não se sustenta”, e, “no caso do Brasil, a explicitação dos limites do neodesenvolvimentismo leva a um profundo mal-estar social e político, colocando dificuldades candentes para o último governo Dilma”. Diante das várias tentativas de classificar tal período político econômico no Brasil – dentre as quais se poderia destacar as cunhagens conceituais *Novo-desenvolvimentismo*, *Neodesenvolvimentismo*, *Novo Nacional-Desenvolvimentismo*, *Social-desenvolvimentismo* e até *Pós-neoliberalismo* –, e

diante da pesquisa aqui apresentada, pareceu-me mais adequado o termo *Desenvolvimentismo Social*, especialmente para classificar os governos de Lula da Silva, como defendido por Bresser Pereira (2016). Focando na agricultura familiar – e, especialmente, no PAA –, foi fácil perceber que o montante de recursos investidos neste programa pelos sociais-neodesenvolvimentistas teve importantes aportes nos primeiros anos de operação, depois, porém, teve significativos movimentos oscilantes e declinantes – além de denúncias de fraude à Justiça Federal do Paraná, que se revelaram inconsistentes –, com reverberações em todo o país, especialmente depois dos “ajustes fiscais”.

A partir de 2015, pressionados pelo mercado, chancelados pelo Congresso Nacional e operacionalizados pela nova equipe econômica de Dilma Rousseff, liderada pelo neoliberal ministro da Fazenda Joaquim Levy, apareceram as principais causas:

- (i) como abordado capítulo quatro, a dinâmica de funcionamento do modelo intersetorial apresentada por Cunill Grau (2005) ou mesmo o de incrementabilidade na perspectiva de Lindblom (1979) não funcionaram eficientemente quando da execução do PAA, sobretudo, inclusive com problemas já no desenho da política. Os motivos apontados: estruturas burocráticas deficientes e a ainda incipiente disseminação de uma cultura de priorização da agricultura familiar no principal órgão executor do Programa, a CONAB. As razões para isso, como foi constatado, são: o setor que cuidava diretamente do PAA neste órgão se via isolado das demais ações, principalmente, por estar instalado em um Ministério (MAPA) “vocacionado” para o agronegócio, e o visível enfraquecimento do CONSEA – no final do período Social-desenvolvimentista –, agravado por uma maior tensão no relacionamento entre os ministérios e órgãos que compunham o GGPA;
- (ii) o Governo Federal ao contar com parcerias estaduais e municipais – objetivando “rodar bem o Programa” – encontrou quase sempre baixa adesão de seus gestores, notadamente em nível municipal. A causa principal detectada é que o fluxo dos recursos financeiros ia direto para e entre os beneficiários, já nos casos em que o poder público municipal assumiu, havia quase sempre falas alegando ingerência político-partidária nas associações e cooperativas participantes;
- (iii) como vimos no quinto capítulo, os recursos financeiros encontraram maior eficiência e eficácia de investimento onde o meio técnico-científico-informacional se encontrava mais desenvolvido, favorecendo uma perspectiva *miltoniana* de análise, embora não na sua completude. Isto é, o relativo êxito encontrado nos empreendimentos solidários analisados não foi suficientemente significativo para afirmarmos que ocorreu ali uma

“transformação” ou que foi graças tão somente ao fator do grau de desenvolvimento de seu MTCI. Apesar de ser transformador, não se trata aqui de uma transformação nos moldes de uma emancipação humana, como a pensada por Marx (2005). E mais ainda, pode-se afirmar, sem sombra de dúvidas, que, na execução do PAA, as desigualdades regionais continuaram a ser reproduzidas dentro e fora dos empreendimentos solidários;

- (iv) do quarto ao sexto capítulos, vimos que, a despeito dos esforços de reversão, a alocação dos recursos destinados à agricultura familiar via PAA “ainda” se concentravam nos estados mais estruturados economicamente, mais articulados politicamente, como nos casos de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo. A própria União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES) confirmou que as regiões mais organizadas acessaram muito mais recursos do que as que operaram em regime individual, por exemplo. Mesmo após a decisão do GGPAA, em 2015, de buscar implantar uma nova metodologia para 2016, objetivando atenuar essas distorções, em tempos de contingência orçamentária, seus resultados concretos foram inexpressivos, todavia, é preciso reconhecer que, para uma afirmação mais contundente – se persistidas as distorções –, não houve ainda um razoável distanciamento temporal. O fato é que os recursos do PAA aplicados nas iniciativas solidárias analisadas no Maranhão, em Goiás e em São Paulo se movimentaram no seguinte compasso: o agrupamento de Piqui da Rampa (MA), exitoso com o programa, só conseguiu levar para sua comunidade 16,4% do que havia levado a bem-sucedida COPARPA (GO), e apenas 14,1% do faturado pela igualmente exitosa junto ao PAA COPARFARGA (SP). Neste aspecto, quando se olha para os casos dos agrupamentos não-exitosos, aparece de novo o “trivial abismo”; a COOAAT de São Paulo, por exemplo, mesmo estando nesta condição, superou em muito a bem-sucedida Associação de Piqui da Rampa do Maranhão, e só não foi maior o “abismo”, porque essa cooperativa paulista ficou impedida de continuar comercializando com o governo, em função de denúncias à Justiça;
- (v) ainda no sexto capítulo, confirmou-se a hipótese de que os membros das associações e cooperativas ligadas à agricultura familiar localizadas em regiões economicamente deprimidas auferiram renda menor e foram submetidos a condições de subalternidade, de trabalho precário e, por conseguinte, de uma qualidade de vida inferior, próprias de regiões subdesenvolvidas e de economia de enclave, como encontradas no Maranhão, sobretudo, quando comparada às experiências solidárias de Goiás e de São Paulo, ainda

que os membros daquela tivessem um custo de vida mais baixo. Tais condições foram ancoradas e mediadas “também” pelo PAA e por outras políticas públicas dirigidas à agricultura familiar;

- (vi) na hora de implantar e operacionalizar o PAA, havia dificuldades das associações e cooperativas proponentes em atender as exigências burocráticas e de documentação; de ter produção suficiente para um atendimento de fluxo continuado, de maneira que, “para o produtor, isso implica a capacidade de suprir e custear uma cesta mínima de produtos de forma planejada e contínua”, como colocou Wilkinson (2008, p. 126); de ter suporte econômico para aguardar os atrasos nos pagamentos dos contratos, bem como, de contrair novo crédito, em função da existência de dívidas anteriores (individuais e coletivas); e, por fim, havia uma desconfiança inicial – dos agricultores – de que, mesmo organizados solidariamente, não sairiam mais fortalecidos para atender ao Programa. Tais resultados são semelhantes aos encontrados na pesquisa *O PAA em assentamentos de reforma agrária: implantação, impactos e perspectivas* (2013), realizada com vários assentamentos no Brasil;
- (vii) foi possível identificar que a melhora na qualidade de vida percebida pelos moradores do povoado maranhense de Piqui da Rampa – cuja associação foi considerada exitosa com o PAA – era resultado de um conjunto de políticas públicas e não do Programa isoladamente. Segundo Fernandes (2008, p. 18), “é essencial pensar o desenvolvimento territorial como uma totalidade, em que se desenvolvem todas as dimensões: política, social, cultural, ambiental e econômica”, tendo estas “como um conjunto indissociável”, pois “desenvolvimento e território são conceito multidimensionais”. O próprio governo Social-desenvolvimentista chegou a afirmar em seus documentos que parte do êxito do PAA se dava porque os agricultores familiares estavam inseridos e apoiados por outros programas que lhes permitiriam produzir, organizar-se e comercializar sua produção. Já em Mirindiba, na zona rural de Codó (MA) – agrupamento “classificado” como não-exitoso com o PAA – as dificuldades encontradas foram conferidas pelos produtores às condições climáticas que os teriam impedido de continuar produzindo, embora tenham admitido repetidamente que, se tivessem um sistema de irrigação moderno, com um poço artesiano profundo e assistência técnica permanente e eficiente, poderiam reverter o cenário. E mais, nota-se entre boa parte dos associados um ‘clima’ de resignação com as condições ali postas, cancelando a categoria de *subalterno-desapegado-do-lucro*, cunhada para esta tese, isto é, o agricultor resignado com as condições de precarização

e de inviabilização de seu empreendimento enquanto negócio. É interessante notar este processo – tal qual discutido – como um desdobramento do que Moreira (2007, 2010) e Wanderley (1979) defenderam quando tratam da subalternidade na agricultura familiar e na pequena produção familiar rural brasileira. Apesar de o primeiro reconhecer a existência, neste âmbito, de uma lógica social da reprodução dos laços familiares e da educação dos filhos, segundo a qual as decisões econômicas são submetidas, não há uma suposta melhoria de produtividade e de competitividade, mas sim de atendimento dos valores e das necessidades familiares;

- (viii) vimos ainda que na iniciativa solidária goiana de Jataí – considerada bem-sucedida com o PAA – o mercado privado foi seu principal nicho, apesar dos robustos investimentos em programas como o PAA e o PNAE. A dinâmica empresarial na sua administração foi uma marca bem visível, embora saibamos que “é uma mistificação pensar que as relações internas dentro de uma comunidade estão suspensas das determinações do capitalismo”, como lembram Veronese e Guareschi (2005, p. 66). Já na cooperativa de Uruana, também em Goiás, que apareceu como não-exitosa com o PAA, o problema com a documentação de habilitação para contratos governamentais foi apontado como um dos motivos para o longo tempo sem convênio – no caso, o aumento do mercado consumidor de produtos derivados do leite e melancia *in natura* compensou o pequeno volume contratado, bem como, a própria interrupção com o PAA;
- (ix) foi possível vermos que, no caso de Juquiá, em São Paulo, cuja cooperativa analisada foi considerada positiva com o Programa, o mercado de governo (PAA e PNAE) se constituiu como o principal responsável pela absorção de sua produção. Parte dos municípios da grande São Paulo e a própria capital, respectivamente, foram os mais importantes compradores, pois a depender do economicamente pobre Vale do Ribeira estariam mergulhados em dificuldades. Depois, eis que temos em Tremembé, no rico Vale do Paraíba paulista, duas cooperativas consideradas não-exitosas com o PAA. O fenômeno pode ser atribuído às fragilidades ali encontradas, como o processo judicial em curso e o “racha ” entre os membros do Assentamento, que debilitou a articulação com as forças do Estado. Em se tratando de comercialização, a alternativa foi a busca de negócios no seu potente mercado mesorregional e também no da grande São Paulo.

Em suma, as três associações ou cooperativas consideradas bem-sucedidas com o PAA possuíam, em comum, uma boa gestão coletiva e participação ativa dos cooperados e um meio

técnico-científico-informacional articulado e avançado. Sem falar da presença de alguns dos elementos que Singer e Souza (2003) vieram a elencar como sendo primordiais: fontes de financiamento, redes de comercialização, assessoria técnico-científica, formação continuada dos trabalhadores e apoio institucional e legal por parte das autoridades governamentais. A falta destas condições também foi válida quando se tratou de mau desempenho. Em relação a isto, acrescenta-se o ambiente socioeconômico do lugar, que, uma vez precário e funcionando como seu próprio mercado, não conseguiria oferecer elementos de viabilização aos empreendimentos solidários neste instalados.

Não podemos deixar de ressaltar que havia no âmbito dos empreendimentos analisados distintas formas de percepção em relação aos ganhos com o PAA, bem como das demais políticas Social-neodesenvolvimentistas. Se, para Piqui da Rampa (em Vargem Grande/MA), o PPA era “vida”, “uma benção de Deus”, para Uruana (GO), o Programa apenas “salvava a semana”. A cooperativa de Juquiá (SP), por sua vez, via os resultados em seu estacionamento abarrotado de automóveis. Para Jataí (GO), se antes eram discriminados, eles podiam agora ser vistos e ouvidos. Os de Mirindiba (Codó/MA) já podiam comprar suas desejadas “motinhas”, enquanto que, em Tremembé (SP), enxergavam no Programa a porta de entrada no consumo de legumes e verduras por parte daqueles que não tinham o hábito de consumi-los, sem falar do importante feito de “o pessoal tomar gosto para trabalhar”.

O Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural “Ater Mais Gestão”, programa-suporte do PAA e PNAE – como uma ação palpável do MTCI –, na avaliação de boa parte das entidades beneficiárias, passou distante de ser eficiente e eficaz. Houve a destinação de recursos financeiros volumosos, mas foram poucos os resultados concretos. Isto porque as empresas contratadas para dar a assessoria conheciam incipientemente ou quase nada a realidade do lugar, limitando-se, muitas vezes, a centrar longos estudos na fase diagnóstica, para depois indicar tímidas soluções – sem falar da abrupta interrupção deste Programa na passagem para o governo sucessor ao de Dilma Rousseff.

A respeito do MTCI na agricultura familiar, é possível lembrar da fala recorrente do professor João Batista de Deus,²⁷⁷ nas muitas conversas que tivemos, e em que costumava dizer: “se a agricultura familiar não atuar na sociedade informacional, usando as novas tecnologias disponíveis, tanto do ponto de vista da produção, quando da comunicação e das relações, estará fadada ao fracasso”. Para este professor, trata-se de um movimento de irreversibilidade, pois se o agricultor familiar não se apropriar dos novos processos tecnológicos [uma omissão do ATER

²⁷⁷ Ele é orientador desta tese. Tem doutorado em Geografia pela Universidade de São Paulo (USP) e é Professor da Universidade Federal de Goiás (UFG).

Mais Gestão], fatalmente, a agricultura de ponta (do agronegócio) irá se apropriar dele. Num movimento contrário – uma vez se apropriando do MTCI –, aumentará sua produtividade e consequentemente a renda, bem como as relações com o próprio mercado imperfeito.

Ainda sobre a teoria neodesenvolvimentista, e a despeito dos títulos dos trabalhos que defenderam sua existência como remetendo a um tempo de certa forma favorável – como as perspectivas encontradas em *Neoliberalismo versus pós-neoliberalismo: a disputa estratégia contemporânea*, de Sader (2011), em *Políticas sociais e padrão de mudanças no Brasil durante o governo Lula*, de Pochmann (2011), em *As bases do Novo Desenvolvimentismo no Brasil: análise do governo lula*, de Oliva (2010), em *Novo-Desenvolvimentismo e a Agenda de Reformas Macroeconômicas para o Crescimento Sustentado com Estabilidade de Preços e Equidade Social*, de Oreiro e Paula (2009), em *O nacional-desenvolvimentismo e o novo-desenvolvimentismo no Brasil: expansão interna, externa e o discurso social-democrata*, de Pinho (2012), e até em trabalhos menos crentes, como em *Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina?*, de Bresser-Pereira e Theuer (2012) –, foi possível encontrar no mesmo grau e número perspectivas que não acreditavam na concretização de tal movimento político econômico – como se pode encontrar em *Neodesenvolvimentismo e precarização do trabalho no Brasil*, de Alves (2013), ou em *O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro*, de Castelo (2012), assim como, em *A miséria do novo desenvolvimentismo*, de Fiori (2011), em *Obstáculos ao Novo desenvolvimentismo*, de Oreiro (2015), em *Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa*, de Sampaio Jr. (2012a), em *O mal-estar do neodesenvolvimentismo*, de Alves (2014), e também em *Onde foi que erramos? Quando e por que a economia saiu da rota*, de Bresser-Pereira (2016). Tanto quanto seus conteúdos, e tal qual o título desta tese, esses títulos falam e dizem muito sobre o embate que circunda esse tema.

Em tempo, das análises dos especialistas convidados a opinar sobre os resultados aqui apresentados – todas marcantes –, destaco as oferecidas pela Cientista Social e pesquisadora do PAA e pelo cientista da Antropologia. A primeira, disse que o Governo Federal – de viés Social-desenvolvimentista – criou um amplo conjunto de políticas públicas para a agricultura familiar, e isso por meio de ações de modernização e consolidação da agricultura familiar, e de ações de promoção da cidadania, redução da pobreza rural e de inserção no mercado de consumo. Ou seja, recolocou o Estado no desenvolvimento rural, como ela mesmo enfatizou. Com efeito e em endosso ao seu postulado, resultados concretos puderam ser vistos na agricultura familiar, entretanto, nesta mesma análise, a especialista reconheceu aquela condição de “vida dupla” do Neodesenvolvimentismo, pois o “mesmo paradigma neodesenvolvimentista que fortaleceu a

agricultura familiar e incitou o agronegócio, a mineração e os grandes projetos de investimento, gerou efeitos contraditórios sobre parte da categoria”. Relembremos que, ao falar do *Novo Desenvolvimentismo*, Pfeifer (2014) expressou que os elementos de sua proposta incorporam, por um lado, as históricas bandeiras dos movimentos populares e, por outro, congregaram as demandas das elites empresariais nacionais.

Ainda da Cientista Social em relação ao PAA, escutei que, embora a participação do Nordeste tenha sido expressiva, o Programa teve execução diferenciada entre os demais estados brasileiros, bem como entre diferentes grupos sociais e econômicos da agricultura familiar, admitindo, inclusive, que o PAA teve dificuldades em contemplar a diversidade da agricultura familiar em todo o país.

Apesar disto, esta pesquisadora fez contundentes críticas a algumas das hipóteses aqui apresentadas, a ponto de classificá-las como “demasiadas”. De certa maneira, afirmou – e dou aqui destaque – que talvez “tenha contribuído para o prosseguimento da desigualdade social”, especificamente, por reproduzir a desigualdade regional, ou entre os Estados, ou ainda em termos socioeconômicos em diferentes grupos sociais. Neste caso, segundo ela, seria exigir demais que uma única política pública assumisse a responsabilidade de reduzir as desigualdades e as assimetrias que há séculos são reproduzidas no Brasil, já que a desigualdade seria fruto de uma trajetória histórica, que envolve o acesso à terra, à água, à infraestrutura, entre outros fatores. Conquanto admite esta mesma crítica, diz ela que o Social-desenvolvimentismo também incrementou a riqueza, ou seja, que houve redução da pobreza rural e também incremento da riqueza. Ou seja, neste caso, a desigualdade social foi mantida ou até mesmo incrementada [muito embora sua manutenção, com importante destaque, não tenha se dado exclusivamente devido ao PAA, mas ao modelo político e econômico adotado pelo Estado Social-desenvolvimentista].

Da análise antropológica, destaco a afirmação de que a relação dos cooperados com o Estado foi uma relação de crítica. Transitando da crítica positiva – como bem enfatizada – à contestação. Fenômenos estes, por certo, identificados, segundo seu especialista, até entre as cooperativas bem-sucedidas com o Programa. Neste caso, portadas nas falas em que o Estado aparece, de um lado, como um importante espaço de negócio e indutor do desenvolvimento, e do outro, como burocrático e incapaz de compreender e lidar com as diversidades da vida de cada região do país, assim como a limitação de suas ações na manutenção dos programas voltados para a agricultura familiar.

O fato é que o PAA, de certa forma e mesmo imbuído de um propósito adverso ao da exclusão/concentração, reproduziu estas desigualdades regionais e até, de alguma maneira,

corroborou para sua perpetuação. A fala do representante das Cooperativas goianas (CECAF/GO) – ao dizer que: “a lei foi e é discutida como se fosse uma receita de bolo, mesmo sendo um país continental, pois temos particularidades e diversidades que precisam ser respeitadas”. E sobre como a destinação de uma maior fatia de recursos para os estados mais ricos e desenvolvidos²⁷⁸ e daquela incapacidade do Estado em compreender e lidar com as diversidades regionais do país, também identificadas pelo antropólogo, já se configurariam como ações neste sentido. Sem falar da atuação do oneroso, distante e ineficiente Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER Mais Gestão) e das parcerias com entes estaduais e municipais – nas quais pude ver nitidamente algumas “politicagens” sendo feitas.

Outro ponto que se pode relevar – inspirado no discurso de vida acadêmica do professor Adriano Oliveira²⁷⁹ e, para além da crítica da Cientista Social – seria que não dá para pensar uma política pública para a agricultura familiar desassociado da questão agrária. Para ele, como a questão agrária engessaria a ação prática da política pública, a possibilidade de êxito nas iniciativas solidárias ligadas à agricultura familiar se reduziria; neste sentido, se o PAA atuasse numa realidade agrária diferente da historicamente posta. Se tivesse sido enfrentado a questão agrária (a reforma em si, como uma realidade em nosso país), a possibilidade do PAA sair da segurança alimentar e atingir a soberania alimentar seria maior. Como uma política pública localizada, circunstancial e, praticamente, isolada dentro do universo agrário, extremamente complexo, o PAA se tornou, de fato, restrito à dimensão da segurança alimentar – trazendo renda, é bem verdade –, mas sem alterar profundamente – e de forma homogênea e vigorosa – a realidade da agricultura familiar (ou camponesa); sem falar que o exímio tempo de existência – se considerarmos seu desmonte na entrada de Michel Temer – ainda se reduziu ao fim. A fala do agricultor de Tremembé caracteriza tal situação: “hoje o PAA não está mais ameaçado, ele está praticamente no fim”; revelando o cenário perturbador em curso.

Por fim, deve-se pôr sobre a mesa que não houve, da minha parte, uma imputação de culpa ao PAA, pela histórica desigualdade regional no país – até porque estaria ele em seu primeiro minuto e, obviamente, nem seria o caso – e sim, como já reiteradamente afirmamos, na sua reprodução dentro dos próprios marcos do Programa, e, notadamente, nas práticas de execução (internas), assim como e por meio das parcerias, mesmo que isto viesse de encontro

²⁷⁸ De 2003 a 2012, a distribuição dos recursos do PAA, considerando o conjunto das modalidades: regiões Norte e Centro Oeste: 6% e 4%, respectivamente. No mesmo período, a distribuição dos recursos totais por estados: 75% ficaram com Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraíba, Pernambuco, Bahia, Paraná, Ceará, São Paulo, Alagoas e Santa Catarina. 07 estados e o Distrito Federal receberam individualmente menos de 1% dos recursos totais do Programa. (GRISA; PORTO, 2015)

²⁷⁹ Ele é coorientador desta tese. Tem doutorado em Geografia pela Universidade Estadual Paulista (UNESP) e é professor da Universidade Federal de Goiás (UFG).

aos valores que guiavam o mercado institucional da política, cujo desenho é o da inclusão. Ou seja, de uma perspectiva *brechtiana*, a política *Social-desenvolvimentista* para a agricultura familiar solidária via PAA apareceu como uma *Nova Carne* que é comida com *Velhos Garfos*, ou, dizendo de outro modo: uma nova política operada com velhas práticas.

9 REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Desenvolver o território fortalecendo o empreendedorismo de pequeno porte. In: **Território, desenvolvimento rural e democracia**. Anais do I Fórum Internacional. 16 a 19 de nov., Fortaleza, CE: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, 2003. 47- 87.

ALVES, Giovanni. Neodesenvolvimentismo e precarização do trabalho no Brasil: Parte I. **Blog da Boitempo**, São Paulo, 20 mai. 2013. Disponível em: <<https://blogdaboitempo.com.br/2013/05/20/neodesenvolvimentismo-e-precarizacao-do-trabalho-no-brasil-parte-i/>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

ALVES, Giovanni. O mal-estar do neodesenvolvimentismo. **Blog da Boitempo**, São Paulo, 27 nov. 2014. Disponível em: <<https://blogdaboitempo.com.br/2014/11/27/o-mal-estar-do-neodesenvolvimentismo/>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

AMSDEN, A. **The rise of ‘the ‘Rest’**: challenges to the west from late-industrializing economies. New York: Oxford University Press, 2001.

AUED, Idaleto Malvezzi; GRADE, Marlene. Economia Solidária: um caminho para a superação da sociedade capitalista? In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 8., 2003, São Paulo. **Anais...**, São Paulo, SP: SEP, 2003.

BARBOSA, Rosangela Nair de Carvalho. **A economia solidária como política pública**: uma tendência de geração de renda e ressignificação do trabalho no Brasil. São Paulo: Cortez, 2007. 317 p.

BASTOS, Pedro. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, número especial, p. 779-810, dez. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182012000400004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 ago. 2018. DOI: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-06182012000400004>>.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington**: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. Programa Educativo Dívida Externa – PEDEX, Caderno Dívida Externa, n. 6, 2. ed., nov. 1994.

BCB – Banco Central do Brasil. **Anuário estatístico do crédito rural (até 2012)**. Publicado na internet em 31 dez. 2012. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/?RELRURAL>>. Acesso em: 28 ago. 2018.

BENINI, Édi Augusto; BENINI, Élcio Gustavo. Por uma economia solidária efetivamente socialista. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 3., 2005, São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, 2005. Disponível em: <<http://sites.poli.usp.br/p/augusto.neiva/nesol/Publicacoes/Anais%20-%20Grava%C3%A7%C3%A3o/arquivos%20III%20Encontro/Pri-3.htm>>. Acesso em: 28 ago. 2018.

BHABHA, Homi K. **O local da cultura**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. **Economia e Sociedade**, Campinas, SP, v. 21, número especial, p. 729-747, dez. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182012000400002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 ago. 2018. DOI: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-06182012000400002>>.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1988.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Companhia Nacional de Abastecimento. **Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar**. Renda para quem produz e comida na mesa de quem precisa! Brasília, DF: ASCOM/MDS: novembro de 2012. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/CARTILHA_PAA_FINAL.pdf>. Acesso em: 31 out. 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Assistência Técnica e Extensão Rural**. Entrevista com Marenilson Batista, diretor de Assistência Técnica e Extensão Rural da Secretaria de Agricultura Familiar do MDA. Sexta-feira, 27 nov., 2015. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/assist%C3%A2ncia-t%C3%A9cnica-e-extens%C3%A3o-rural>>. Acesso em: 03 mar. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. PAA: 10 anos de aquisição de alimentos. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2014. 280 p. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/PAA.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Balanco de avaliação**. Da execução do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA (2003-2010). Relatório descritivo. Grupo gestor, dez., 2010. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/documentos/BALANCO%20DE%20AVALIACAO%20GRUPO%20GESTOR%20DO%20PAA%20versao%2024-02-11.pdf>. Acesso em: 31 out. 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **PAA Data** – sistema online de informações sobre o Programa de Aquisição de Alimentos. c2018. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/pg_principal.php?url=abertura>. Acesso em: 1 set. 2018.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria Nacional de Economia Solidária. **Atlas da Economia Solidária no Brasil**. São Luís: Unitrabalho; UFMA, 2007.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria Nacional de Economia Solidária. **Atlas da Economia Solidária no Brasil**. São Luís: Unitrabalho; UFMA, 2013.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria Nacional de Economia Solidária. **Avanços e desafios para as políticas públicas de economia solidária no governo federal 2003/2010**. Brasília: MTE/SENAES, 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. De volta ao desenvolvimento. O Brasil está voltando a se comportar como nação independente ao perceber o equívoco do neoliberalismo. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 26 set. 2011. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft26092011111.htm>>. Acesso em: 31 out. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Modelos de estado desenvolvimentista**. Texto para discussão n. 412. São Paulo: Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2016a. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/15572>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Onde foi que erramos? Quando e por que a economia saiu da rota. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 27 mar. 2016b. Seção Ilustríssima. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2016/03/1753528-onde-foi-que-erramos-quando-e-por-que-a-economia-saiu-da-rota.shtml>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; THEUER, Daniela. Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina? **Economia e Sociedade**, Campinas, SP, v. 21, n. 4 (número especial), p. 811-829, dez. 2012. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8642258>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em rede**. Tradução Roneide Venancio Majer. v. 1, 8. ed., rev. ampl. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTELO, Rodrigo. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 613-636, dez. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000400002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 ago. 2018. DOI: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-66282012000400002>>.

CEPÊDA, Vera Alves. Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo: um balanço histórico. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 26, n. 75, p. 77-90, ago. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142012000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 ago. 2018. DOI: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142012000200006>>.

CLP – Centro de Liderança Pública. Organização sem fins lucrativos que atua em três frentes de trabalho: mobilização, educação e gestão da transformação. Disponível em: <<http://www.rankingdecompetitividade.org.br/ranking/2016/geral>>. Acesso em: 18 set. 2017.

CHANG, Ha-Joon. The economic theory of the developmental state. In: WOO-CUMINGS, M. (Ed.). **The developmental State**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1999.

CHAVEIRO, Eguimar Felício. Corporeidade e lugar: elos da produção da existência. In: MARANDOLA JR, Eduardo; OLIVEIRA, Livia de; HOLZER, Werther. (Org.). **Qual é o**

espaço do lugar? Geografia, epistemologia, fenomenologia. São Paulo: Perspectiva, 2012. p. 249-279.

COMIN, A.; MATTOS, P. Remando contra a maré: novo desenvolvimentismo e interesse nacional - Entrevista com Luiz Carlos Bresser-Pereira. **Plural - revista de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 22, n. 2, p. 145-160, 2015. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/plural/article/view/112454>>. Acesso em: 25 ago. 2018. DOI: <<https://doi.org/10.11606/issn.2176-8099.pcs.2015.112454>>.

CUNILL GRAU, Nuria. **La intersectorialidad nel gobierno y gestión de la política social**. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., 2005, Santiago, Chile. **Anais...** Santiago, Chile: CLAD, 2005.

ENCONTRO com Milton Santos ou o mundo global visto do lado de cá. Direção: Sílvio Tendler. Produção: Ana Rosa Tendler. Narração: Beth Goulart; Fernanda Montenegro; Matheus Nachtergaele; Milton Gonçalves; Osmar Prado. Roteiro: Sílvio Tendler; Cláudio Bojunga; Ecatherina Brasileira; André Alvarenga; Miguel Lindberg; Daniel Tendler. Gênero: documentário. [S.l.]: Caliban Produções Cinematográficas Ltda, 2006. Vídeo em formato digital (89 min.), son., color.

ENGELS, Friedrich. **Do socialismo utópico ao socialismo científico**. Disponível em: <<https://www.marxists.org/portugues/marx/1880/socialismo/cap01.htm>>. Acesso em: 31 out. 2018.

ESTUDOS sobre a economia maranhense contemporânea. São Luís: IMESC, 2013. 160 p. Disponível em: <<http://imesc.ma.gov.br/src/upload/publicacoes/1ad3699c037645d00adf478c663e3039.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

EVANS, P. The state as problem and solution: predation, embedded autonomy and structural change. In: HAGGART, S.; KAUFMAN, R. (Ed.). **Politics of economic adjustment**. Princeton University Press, 1992.

FÉLIX, Ingrid Michelle Coelho Sampaio. **Uma breve discussão em torno do conceito de campesinato**. In: SIMPÓSIO BAIANO DE GEOGRAFIA AGRÁRIA E SEMANA DE GEOGRAFIA DA UESB, 1., 2013, Vitória da Conquista, BA, **Anais...** Vitória da Conquista, BA, 2013. Disponível em: <<http://www.uesb.br/eventos/sbga/anais/arquivo/arquivo%2010.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2018.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **Entrando nos territórios do Território**. Artigo publicado pelo NERA – Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária da Universidade Estadual de São Paulo. São Paulo: UNESP, 2008. Disponível em: <http://www2.fct.unesp.br/nera/artigodomes/3artigodomes_2008.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2018.

FERREIRA, Márcia Regina; BERNARDO-ROCHA, Eliza Emília Rezende. Empreendedorismo e políticas públicas: reestruturação e fortalecimento da agricultura familiar. In: EGEPE – ENCONTRO DE ESTUDOS SOBRE EMPREENDEDORISMO E

GESTÃO DE PEQUENAS EMPRESAS. 4., 2005, Curitiba, **Anais...** Curitiba, 2005, p. 443-453. Disponível em: <[http://www.anegepe.org.br/edicoesanteriores/curitiba/\[40\].pdf](http://www.anegepe.org.br/edicoesanteriores/curitiba/[40].pdf)>. Acesso em: 24 ago. 2018.

FIORI, José Luís. A miséria do “novo desenvolvimentismo”. **Valor Econômico**, São Paulo, 30 nov. 2011. Seção Opinião. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/opiniaio/1116494/miseria-do-novo-desenvolvimentismo>>. Acesso em: 24 ago. 2018.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Desenvolvimentismo**: a construção do conceito. In: Seminário e Debate. Quarta-feira, 25 de setembro, 18h30, Auditório da Escola de Serviço Social, Campus da Praia Vermelha, UFRJ, 2013. p. 1-43. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/interna.php?ID_M=1069>. Acesso em: 01 nov. 2018.

FRANÇA FILHO, G. C. Terceiro setor, economia social, economia solidária e economia popular: traçando fronteiras conceituais. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 12, n. 1, p. 9-19. Salvador, 2002. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/images/publicacoes/download/aed/a&d_ecosolidaria.zip>. Acesso em: 24 ago. 2018.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o estado moderno**. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988. 444 p. (Coleção perspectivas do homem. Série política, v. 35)

GRISA, Cátia et al. Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos à segurança alimentar e nutricional e à criação de mercados para a agricultura familiar. **Revista Agriculturas**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 34-41, set. 2011. Disponível em: <http://aspta.org.br/wp-content/uploads/2011/11/Agriculturas_Setembro2011_site.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2018.

GRISA, Cátia; PORTO, Sílvio Isopo. Dez anos de PAA: As contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. 1 ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 155-18. (v.1)

GRUPO ECOSOL. **Atlas Digital da Economia Solidária**. Dados do Segundo Mapeamento Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários (EES). Mapeamento realizado pela SENAES (Secretaria Nacional de Economia Solidária), finalizado em 2013. Rio Grande do Sul, RS: Alligo, c2014. (Projeto SIES). Disponível em: <<http://atlas.sies.org.br/>>. Acesso em: 1 nov. 2018

G1. O Brasil perdeu mais 6 posições no ranking das economias mais competitivas do mundo, caindo para a 81ª colocação em 2016 – a pior posição já atingida no ranking de competitividade elaborado desde 1997 pelo Fórum Econômico Mundial. Seção Economia. São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2016>>. Acesso em: 18 set. 2017.

HAESBAERT, Rogério. **Regional-Global**: dilemas da região e da regionalização na geografia contemporânea. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 2010.

HALL, Stuart. **Da diáspora: identidades e mediações culturais**. Belo Horizonte. Editora da UFMG; Brasília: Unesco, 2003.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005. 251 p. (Coleção Geografia e adjacências)

HARVEY, David. Notas hacia una teoría del desarrollo geográfico desigual. **GeoBaires – Cuadernos de Geografía**, Barcelona, mai. 2007. Disponível em: <http://sgpwe.izt.uam.mx/files/users/uami/mcheca/teoria_geografica/LECTURA_26bis.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2018.

HORA, Karla; MACEDO, Gustavo; REZENDE, Marcela (Org.). **Coletânea sobre estudos rurais e gênero**. 4 ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2015. 280 p. (Prêmio Margarida Alves – Mulheres e Agroecologia). Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_19/Colet%C3%A2nea%20sobre%20Estudos%20Rurais%20e%20Gen%C3%A4ro%20WEB.pdf>. Acesso em: 30 out. 2018.

IANONI, Marcus. Teoria do estado desenvolvimentista: uma revisão da literatura. **Sinais Sociais**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 24, p. 81-106, jan.-abr. 2014. Disponível em: <http://www.sesc.com.br/wps/wcm/connect/75e5052d-1fa8-486e-a7f0-8a04d93bc680/Sinais_Sociais_24.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=75e5052d-1fa8-486e-a7f0-8a04d93bc680>. Acesso em: 24 ago. 2018.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010**. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 26 mai. 2012.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Censo Agropecuário 2006**. Agricultura familiar. Primeiros resultados. Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação. Rio de Janeiro: IBGE, c2009. 267 p. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?id=750&view=detalhes>>. Acesso em: 3 nov. 2018.

IMB – Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos de Goiás. Disponível em: <www.imb.go.gov.br>. Acesso em: 16 mai. 2017.

IPEADATA – Base de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

ITESP – Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva”. Disponível em: <<http://www.itesp.sp.gov.br/br/>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1978.

LEFEBVRE, Henri. **Direito à cidade**. Tradução Rubens Frias. São Paulo: Editora Moraes, 1991.

LEFF, Enrique. **Epistemologia ambiental**. São Paulo: Cortez, 2001. 240 p.

LEITE, Sergio Pereira. Governança das políticas públicas para o Desenvolvimento Territorial rural no Brasil. In: MOREIRA, J. R.; BRUNO, R. L. (Org.) **Dimensões rurais de políticas brasileiras**. Rio de Janeiro: Mauad X; Seropédica: EDUR, 2010. p. 137-160.

LINDBLOM Charles E. Muddling Through 1: a ciência da decisão incremental. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora UnB. p. 161-180. 2010

LINDBLOM Charles E. Still muddling, not yet through. **Public Administration Review**, Washington, DC, v. 39, n. 6, p. 517-526, dez. 1979. Disponível em: <www.jstor.org/stable/976178>. Acesso em: 24 ago. 2018.

LOURENÇO, Gilmar Mendes. A economia brasileira e o voo da galinha. **Vitrine da Conjuntura**, Curitiba, v. 6, n. 8, out. 2013.

LUXEMBURG, Rosa. **Reforma ou revolução?** [S.l.]: Marxists.org, 2002. Disponível em: <www.marxists.org/portugues/luxemburgo/1900/ref_rev>. Acesso em: 25 ago. 2018.

MACHADO, Gustavo Bittencourt. Da identidade de resistência à identidade de projeto no Território do Sisal (Bahia): o caso da Apaeb-Valente. CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 44., 2006, Fortaleza, CE. **Anais...** Fortaleza: SOBER, 2006. Disponível em: <<http://ageconsearch.umn.edu/record/149440/files/1163.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2018.

MALASSISE, R. L. S.; ALVES, Rozane. Condições de vida e trabalho na economia solidária e na economia capitalista. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 3., 2005, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2005. v. I. Disponível em: <<http://sites.poli.usp.br/p/augusto.neiva/nesol/Publicacoes/Anais%20-%20Grava%C3%A7%C3%A3o/arquivos%20III%20Encontro/Pri-8.htm>>. Acesso em: 24 ago. 2018.

MANCIE, Euclides A. **Rede de colaboração solidária: aspectos econômico-filosóficos: complexidade e libertação**. Editora Vozes, 2002.

MARTINS, José de Souza. **O poder do atraso: ensaios da sociologia da história lenta**. 2. ed. São Paulo: Editora Hucitec, 1999.

MARX, Karl. **O Capital**. Livro Primeiro. O Processo de Produção do Capital. 20. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

MAUSS, Marcel. **Sociologia e antropologia: ensaio sobre a dádiva**. São Paulo: Editora Cosac Naify, 2003.

MEDINA, E. J. Las condiciones sociales del desarrollo económico. In: MEDINA, E. J. **Aspectos sociales del desarrollo económico**. Santiago, Chile: Ed. Andrés Bello, 1965.

MITIDIERO JUNIOR, Marco Antonio; BARBOSA, Humberto Junior Neves. Quem produz comida para os brasileiros? 10 anos do Censo Agropecuário 2006, feliz aniversário campeonato. ENCONTRO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 23., 2016. São Cristóvão, SE. **Anais...** São Cristóvão, SE: Universidade Federal de Sergipe, 2016.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; ASSIS, Simone Gonçalves de; SOUZA, Edinilsa Ramos de (Org.). **Avaliação por triangulação de métodos:** abordagem de programas sociais. Rio de Janeiro: Fiocruz. 2005.

MOLLICA, Othoniel Francisco Godoy; MELO, Adilson da Silva; SILVA JÚNIOR, Otávio Cândido da. Cooperativa agropecuária dos assentados do Município de Tremembé-SP - COOAAT: gestão participativa como tecnologia social. In: CONGRESSO INTERNACIONAL INTERDISCIPLINAR EM SOCIAIS E HUMANIDADES, 1., 2012, Niterói, RJ. **Anais...** Niterói, RJ: ANINTER-SH/ PPGSD-UFF, 2012. Disponível em: <<http://www.aninter.com.br/ANAIIS%20I%20CONITER/GT10%20Estudos%20do%20desenvolvimento/COOPERATIVA%20AGROPECU%20B5RIA%20DOS%20ASSENTADOS%20DO%20MUNIC%20D6PIO%20DE%20TREMEMB%90-SP%20-%20COOAAT%20GEST%C7O%20PARTICIPATIVA%20COMO%20TECNOLOGIA%20SOCIAL%20Trabalho%20completo.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

MONTENEGRO GÓMEZ, Jorge Ramón. **Desenvolvimento em (des) construção: narrativas escalares sobre desenvolvimento territorial rural.** 2006. 438 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, SP, 2006. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/105042>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

MONTENEGRO GÓMEZ, Jorge Ramón. Desenvolvimento e (des)construção: provocações e questões sobre o desenvolvimento e geografia. In: FERNANDES, B. M.; MARQUES, M. I. M.; SUZUKI J. C. **Geografia Agrária:** teoria e poder. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 39-53.

MOREIRA, Roberto José. **Terra, poder e território.** 1. ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2007.

MOREIRA, Roberto José; BRUNO, Regina (Org.). **Dimensões rurais de políticas brasileiras.** Rio de Janeiro: Mauad X; Seropédica, RJ: Edur, 2010.

MOREIRA, Roberto José. Agricultura familiar e sustentabilidade: valorização e desvalorização econômica e cultural das técnicas. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Seropédica, RJ, n. 8, p. 51-69, abr. 1997. Disponível em: <<https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/105/101>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

MOREIRA, Roberto José. Uma visão do papel da agricultura familiar no Brasil. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, PA, v. 12, n. 2, p. 57-88, dez. 2009. Disponível em: <<https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/316>>. Acesso em: 25 ago. 2018. DOI: <<http://dx.doi.org/10.5801/ncn.v12i2.316>>.

MOREIRA, Roberto José. Subalternia, estudos rurais e política no mundo rural brasileiro. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Seropédica, RJ, v. 22, n. 1, p. 55-87, abr. 2014. Disponível em: <<https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/468/376>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

OLIVA, Aloizio Mercadante. **As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil: análise do governo Lula (2003-2010).** 2010. 509 f. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP. 2010 Disponível em: <<http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/286345>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas**. São Paulo: Atlas, 2010.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião: SUDENE, Nordeste: planejamento e conflitos de classes**. 4. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1977.

OREIRO, José Luís da Costa. 2015. Obstáculos ao novo-desenvolvimentismo. **Valor Econômico**, São Paulo, 10 ago. 2015. Seção Opinião. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/opiniaio/4172124/obstaculos-ao-novo-desenvolvimentismo>>. Acesso em: 31 ago. 2018.

OREIRO, José Luís da Costa; PAULA, Luiz Fernando de. Novo-desenvolvimentismo e a agenda de reformas macroeconômicas para o crescimento sustentado com estabilidade de preços e equidade social. In: OREIRO, J. L. C.; Paula, L. F.; Basílio, F. (Ed.). **Macroeconomia do desenvolvimento: ensaios sobre restrição externa, financiamento e política macroeconômica**. Recife: Editora da UFPE, 2012. Disponível em: <https://www.google.com/url?q=http://www.luiizfernandodepaula.com.br/ups/novo-desenvolvimentismo-e-a-agenda-de-reformas-macroeconomicas.pdf&sa=D&source=hangouts&ust=1536015593521000&usg=AFQjCNFDn3n9TUUundwPko3_c-Fn6kiv8Q>. Acesso em: 31 ago. 2018.

PEIXOTO, Ângela Maria Martins. **Políticas públicas e agricultura camponesa: análise do PAA e do PNPB nos municípios de Ipameri e Jataí-GO**. 2016. 236 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016. Disponível em: <<http://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/6258>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

PEREIRA, José Maria Dias. Uma breve história do desenvolvimentismo no Brasil. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 9, p.121-141, jul.-dez. 2011. Disponível em: <<http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/223/206>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

PINHO, Carlos Eduardo Santos. O nacional-desenvolvimentismo e o novo desenvolvimentismo no Brasil: expansão interna, externa e o discurso social-democrata. **Achegas.net – Revista de Ciência Política**, [S.l.], n. 45, p. 3-32, dez. 2012. Disponível em: <http://www.achegas.net/numero/45/carlos_eduardo_45.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2018.

PFEIFER, Mariana. O “social” no interior do projeto neodesenvolvimentista. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 120, p. 746-766, dez. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282014000400009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 21 ago. 2018. DOI: <<http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.008>>.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Ranking IDHM Unidades da Federação 2010**. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idhm-uf-2010.html>>. Acesso em: 31 ago. 2018.

POCHMANN, Marcio. **Desenvolvimento, trabalho e renda no Brasil: avanços recentes no emprego e na distribuição dos rendimentos**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

POCHMANN, Marcio. Políticas sociais e padrão de mudanças no Brasil durante o governo Lula. **Revista SER Social**, Brasília, v.13, n. 28, p. 12-40, jan.-jun. 2011. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/5620>. Acesso em: 25 ago. 2018.

QUIJANO, Aníbal. Sistemas alternativos de produção? In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 475-514.

KAGEYAMA, Angela A. **Desenvolvimento rural: conceitos e aplicação ao caso brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1976.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Editora Ática, 1993.

SADER, Emir. Neoliberalismo versus pós-neoliberalismo: a disputa estratégica contemporânea. **Margem Esquerda**, São Paulo, Boitempo Editorial, n. 16, p. 123-127, 2011.

SAQUET, Marcos Aurélio; SPOSITO, Eliseu Savério. **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular; UNESP, 2009.

SAMPAIO JR., Plínio Arruda. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 672-688, out.-dez. 2012a. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000400004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 ago. 2018. DOI: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-66282012000400004>>.

SAMPAIO JR., Plínio Arruda. “Vivemos um processo de reversão colonial”: entrevista. Entrevistadora: Graziela Wolfart. **IHU Online**, São Leopoldo, RS, n. 392, ano XII, p. 10-13, mai. 2012b. Disponível em: <<http://www.ihuonline.unisinos.br/edicao/392>>. Acesso em: 26 ago. 2018.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 24. ed. São Paulo: Editora Record, 2015.

SANTOS, Milton. **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1979 (Coleção Ciências Sociais).

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.

SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. Portal de estatísticas do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

SHANIN, Teodor. A definição de camponês: conceituações e desconceituações – o velho e o novo em uma discussão marxista. **Revista Nera**, Presidente Prudente, SP, ano 8, n.7, p. 1-21, jul.-dez. 2005. Disponível em:

<<http://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/1456/1432>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, Renalt. Por que novo-desenvolvimentismo?. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 27, n. 4, p. 507-524, dez. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572007000400001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 ago. 2018. DOI: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-31572007000400001>>.

SILVA, Jhonny Santos da. Agricultura familiar camponesa e cooperativismo no Maranhão. **Revista IDEAS**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p.50-82, jan.-jun. 2012. Disponível em: <<https://r1.ufrrj.br/cpda/ideas/ojs/index.php/ideas/article/view/80>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Coord.). **Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. São Paulo: Veras Editora, 2008.

SMITH, Neil. **Uneven development: nature, capital and the production of space**. Oxford: Blackwell, 1984.

SINGER, P. Economia Solidária: um modo de produção e distribuição. In: SINGER, Paul; SOUZA, André Ricardo de (Org.). **A Economia Solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego**. 2 ed. São Paulo: Contexto, 2003. p. 11-30.

SINGER, Paul. **Economia política do trabalho: elementos para uma análise histórico-estrutural do emprego e da força de trabalho no desenvolvimento capitalista**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1979.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 ago. 2018. DOI: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>>.

TAUILE, J. R.; DEBACO, E. S. Autogestão no Brasil: a viabilidade econômica de empresas geridas por trabalhadores. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 7.; COLÓQUIO LATINO-AMERICANO DE ECONOMISTAS POLÍTICOS, 2., 2002, Curitiba. **Anais...** Curitiba: SEP, 2002.

STORCH, Sérgio. Uma perspectiva estrutura sobre cooperativas industriais. In: VENOSA, Roberto (Org.). **Participação e participações: ensaios sobre autogestão**. São Paulo: Babel Cultural, 1987.

SZTOMPKA, P. **A sociologia da mudança social**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.

TOMÉ, Geruza de Fátima. Economia solidária: humanização possível no interior do capitalismo? In: ENCONTRO INTERNACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 3., 2005, São Paulo. **Anais...** São Paulo: NESOL, 2005. Disponível em: <<http://sites.poli.usp.br/p/agosto.neiva/nesol/Publicacoes/Anais%20>-

%20Grava%C3%A7%C3%A3o/arquivos%20III%20Encontro/Pri-1.htm>. Acesso em: 27 ago. 2018.

VAINER, Carlos Bernardo. O presente de um futuro possível. In: GUIMARÃES, Gonçalo (Org.). **Sindicalismo e cooperativismo**: a economia solidária em debate: transformações no mundo do trabalho. Rio de Janeiro; São Paulo: COOPE/UFRJ; Rede Universitária de Incubadoras; Tecnologias de Cooperativas Populares; Unitrabalho, 1999.

VERONESE, Marília Veríssimo; GUARESCHI, Pedrinho. Possibilidades solidárias e emancipatórias do trabalho: campo fértil para a prática da psicologia social crítica.

Psicologia & Sociedade, Porto Alegre, v. 17, n. 2, p. 58-69, 2005. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822005000200009&lng=pt&tlng=pt)

71822005000200009&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 01 nov. 2018. DOI:

<<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-71822005000200009>>.

VIEIRA, Edson Trajano. **Industrialização e políticas de desenvolvimento regional**: o Vale do Paraíba Paulista na segunda metade do século XX. 2009. Tese (Doutorado em História Econômica) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em:

<<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8137/tde-03022010-143611/pt-br.php>>. Acesso em: 28 ago. 2018. DOI: 10.11606/T.8.2009.tde-03022010-143611.

VILLARREAL, Francisco G. (Ed.). **Inclusión financiera de pequeños productores rurales**. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2017.

(Libros de la CEPAL, 147. Desarrollo Económico). Disponível em:

<https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42121/6/S1700277_es.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2018.

WADE, Robert. **Governing the market**: economic theory and the role of the government in East Asian industrialization. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.

WANDERLEY, Carlos Ferreira. **Gestão de pessoas**: reflexões sobre a motivação de pessoas nas empresas de economia de comunhão. 2008. Monografia (Graduação em Administração) – Universidade Ceuma, São Luís, 2008.

WANDERLEY, Carlos Ferreira. **Gestão de Pessoas**: reflexões sobre a motivação de pessoas nas organizações de economia solidária. 2010. Trabalho de conclusão de curso.

(Especialização *Lato sensu* em Gestão de Recursos Humanos) – Faculdades Integradas de Jacarepaguá, Rio de Janeiro, 2010.

WANDERLEY, Carlos Ferreira. **Crítica aos empreendimentos de economia solidária**: sob o aspecto da precarização da força de trabalho na periferia do mundo. 1. ed. Saarbrücken: NEA - Novas Edições Acadêmicas, 2014. v. 200. 184 p.

WANDERLEY, M. Nazareth. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades avançadas: o rural como espaço singular e ator coletivo. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Seropédica, RJ, v. 8, n. 2, p. 87-145, out. 2000. Disponível em:

<<https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/178>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

WANDERLEY, M. Nazareth. **O camponês: um trabalhador para o capital**. Campinas, SP: Unicamp; Grupo de Estudos Agrários, 1979.

WELLEN, Henrique André Ramos. Contribuição à crítica da 'economia solidária'. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 11, n. 1, p. 105-115, jan. 2008. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/4761>>. Acesso em: 1 set. 2018. DOI: <<https://doi.org/10.1590/%x>>.

WILKINSON, John. **Mercados, redes e valores: o novo mundo da agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008. 213 p.

APÊNDICES

Apêndice A – Modelo de questionário para os gestores

MODELO DE QUESTIONÁRIO - COOPERATIVA: GESTOR

COOPERATIVA.....

Entrevistado: Fulano de Tal

Cargo: presidente da Cooperativa

Local, data:

Obs: entrevistas são gravadas em áudio e vídeo com autorização documentada, via Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Toda a pesquisa e seus procedimentos foram chancelados pelo Comitê de Ética da Universidade Federal de Goiás (CEP/UFG) sob o registro nº CAAE: 50511315.0.0000.5083.

1ª ENTREVISTA (NA CHEGADA À COMUNIDADE)

1 - Que pontos fortes, você veria/elencaria no desenho e execução do PAA?

2 - Que pontos fracos, você veria/elencaria no desenho e execução do PAA?

3 - Que oportunidades poderiam trazer o PAA em relação a sua cooperativa?

4 - Que ameaças poderiam sofrer o PAA em relação a sua cooperativa?

5 – Você considera o PAA eficiente e eficaz? Por quê ?

6 - De um modo geral, a política do PAA e seu desenho *socialdesenvolvimentista*, dirigida às iniciativas da agricultura familiar, poderia ensejar uma tratamento igual em termos de Brasil, de _____(estado) ou você consegue ver que há um modo diferenciado para atendê-los, se considerarmos que as regiões possuem realidades diferentes? ____ Sim ____ Não

Por que?

7 - Na prática, o que seria para sua cooperativa, indicadores de êxito/sucesso na relação com o PAA? (Poderia dar um exemplo)

8 - O que seria para sua cooperativa indicadores de fracasso/insucesso na relação com o PAA? (Poderia dar um exemplo)

9 - O PAA possui duas finalidades básicas, a primeira é a de promover o acesso à alimentação e a de incentivar a agricultura familiar. Também contribui para a constituição de estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares e para a formação de estoques pelas organizações da agricultura familiar. Grosso modo, você considera esses objetivos alcançados até aqui na sua região? ____Sim ____Não Por que?

10 - O PAA é desenvolvido em seis modalidades diferentes: Doação Simultânea, Compra Direta, Formação de Estoques, PAA Leite, Compra institucional e PAA Sementes. Dessas modalidades, quais delas alcançaram maior e menor êxito aqui na sua região e por que?

11 – Que impactos/resultados concretos (positivos ou negativos) obteram na relação da sua cooperativa com o PAA?

12 – Você conhece o Programa ATER “Mais Gestão”? () sim () não.

Como você avalia a sua primeira fase (até 2015)? Sua cooperativa participou dele? ____Sim ____Não

O que você me diz disso?

13 - O PAA envolve vários órgãos na sua gestão (multiministerial, intersetorial). Ao longo dos governos Lula e Dilma. Pra você tem funcionado? ____Sim ____Não

13.1 - Tem sido mais eficiente assim para sua cooperativa? ____Sim ____Não

Por que?

14 - Que balanço você faria da trajetória dos governos Lula e Dilma (2003-2016) para a Agricultura familiar como um todo?

14.1 - E para o PAA aqui em seu estado?

15 - Vocês realizaram ou estão realizando alguma ação para combinar a atual produção com outras culturas ou outros produtos? Industrializar ou processar o que já produz, por exemplo?
____Sim ____Não O quê?

15.1 - Possuem atividades não-agrícolas (artesanato, turismo, etc) ____Sim ____Não O quê? Qual a sua participação?

16 – A sua cooperativa usa alguma nova tecnologia para produzir ____Sim ____Não
Ou pensam em introduzi-la, se for o caso? ____Sim ____Não
Qual?

16.1 - Se existindo, que ganhos vocês acham que estão tendo com essa nova tecnologia?

17 - Quais as vantagens (uma vez existindo) que facilitam uma boa relação custo-benefício do PAA com sua cooperativa?

18 - Quais as dificuldades/entraves (uma vez existindo) que dificultam uma boa relação custo-benefício do PAA com sua cooperativa?

19 - Como está hoje, o nível de participação dos sócios nas decisões da cooperativa?

20 - Que tipo de relação esta cooperativa tem como o poder público municipal (de Tremembé) e estadual?

20.1 - Como você avalia essa relação?

21 - Esta cooperativa, fez algum outro convenio com o PAA que não está aparecendo nesta relação?

(depois de apresentar os números de negócios com o PAA, este entrevistador vai a pergunta acima)

22 - Esta cooperativa, fez algum outro convenio com os governos (federal, estadual ou municipal), como o PNAE, por exemplo? Qual?

23 – Esta cooperativa, realizou ou realiza comercialização com mercados do município, do estado e até de fora dele?

Se sim, como se dá?

24 - Por fim, é possível que Programas como o PAA e o Pnae, estimulem os agricultores a se associarem? Ou até mesmo a criarem novas cooperativas? Ou são outros fatores que influenciam o associativismo?

2ª ENTREVISTA: DEPOIS DAS OBSERVAÇÕES (realizada no último dia de estada na comunidade)

1 – Vimos aqui 4 (quatro) contratos com o PAA, via CONAB. Quais as razões para que esta cooperativa não tenha tido mais contratos com este Programa? A CONAB foi provocada? (EX)

2 - A sua região abriga corporações industriais de grande porte. Desde a automobilística à aeronáutica, como a Embraer em São José dos Campos. Contudo, tem tido espaço para também às iniciativas da agricultura familiar, como a de vocês. Pergunto: Qual o perfil das cooperativas da agricultura familiar nesta região? Vocês têm encontrado espaço para atuarem? Como isto se dá?

Ou

Soubemos que até 2001, aproximadamente, as condições do seu povoado eram caóticas: acesso difícil, pessoas doentes, ambientes das casas e das ruas insalubres, inclusive convivendo no mesmo espaço, pessoas e animais domésticos, como porcos, etc. Um alto índice de mortalidade infantil e outros problemas de ordem social, etc. A partir de quando começou a mudança (positiva), exatamente? Como foi desenvolvido o nível de organização e de cidadania entre os moradores daqui?

Apêndice B – Modelo de questionário para os sócios.

MODELO DE QUESTIONÁRIO: ASSOCIAÇÃO/COPERATIVA: SÓCIOS

Associação/cooperativa: Cooperativa....

Entrevistados: 34 sócios

Local, data:

As entrevistas ocorreram nos intervalos do trabalho e fora dele, de forma espontânea, individualizada e reservada, não sendo possível o entrevistado ouvir ou ter acesso às respostas dos demais companheiros. Foram ouvidos 34 (trinta e quatro) sócios da cooperativa que representam cerca de 50 % dos que tiveram (em média) negócios com o PAA. (Ex).

Toda a pesquisa e seus procedimentos foram chancelados pelo Comitê de Ética da Universidade Federal de Goiás (CEP/UFG) sob o registro nº CAAE: 50511315.0.0000.5083.

(As respostas foram anotadas em questionários físicos)

1 - Que características a sua cooperativa deveria possuir para ter um bom desempenho junto ao PAA?

2 - Que características a sua cooperativa poderia ter que a levaria a um mau desempenho junto ao PAA?

3 - Quais dificuldades concretas você encontra (uma vez existindo) na relação do PAA com sua cooperativa?

4 - E mais, o que você acha que o PAA mudou a sua vida?

5 - Em que aspecto, exatamente? Não agregou

6 - Fazendo, em certo sentido uma provocação, perguntamos quais as razões - que você enxerga - para que o governo fizesse esse Programa?

7 - Que atividades você desenvolve em seu dia a dia aqui? (Cultura de plantio, serviço, etc.)

8 - Na sua produção individual, há atividades não-agrícolas? (Artesanato, turismo, etc.)

9 - Na sua produção individual, utiliza alguma tecnologia? Ou pretende utilizar? ☒ Sim
☐ Não (Como processamento dos produtos, por exemplo)

10 - Que tipo de tecnologia você gostaria de inserir na sua produção?

11 - Qual o seu rendimento médio-mensal, ligado às atividades da associação/cooperativa:
Possui outra renda na família? ☐ Sim ☐ Não. De onde vem?

12 - Qual seu grau de instrução?

Ensino fundamental incompleto:

Ensino fundamental completo:

Ensino médio incompleto:

Ensino médio completo:

Ensino Superior:

E qual seu tipo de moradia?

13 - Você já foi ou é acometido de algum problema de saúde relacionado às atividades de trabalho na associação/cooperativa?

14 - Você se sente bem trabalhando aqui?

Acha que tem qualidade de vida?

15 – Por fim, como agricultor, o que você achou dos governos Lula e Dilma (2003-2016) para a agricultura familiar?