

Políticas Sociais e a Agricultura Familiar no Brasil: Desafios na Construção de Parcerias, Colaboração e Redes Sociais

Social Policies and the Familiar Agriculture in Brazil: Challenges in the Construction of Partnerships, Collaboration and Networks

Maria Amélia Jundurian Corá¹

Edson Sadao Izuka²

Luciano Antonio Prates Junqueira³

RESUMO

O objetivo deste trabalho é contribuir na reflexão sobre as transformações das políticas sociais a fim de adequar-se a novas demandas sociais, e em especial àquelas voltadas aos programas de agricultura familiar, partindo da importância econômica, social e cultural que esta atividade tem para a população brasileira. A pesquisa realizada é exploratória, levantando uma discussão sobre as principais transformações vividas no desenho e implementação das políticas sociais, em especial a incorporação dos conceitos de redes sociais, colaboração e formação de parcerias para promoção de um novo formato para o desenvolvimento local. Para observar isso se realizou uma pesquisa junto a cinco empreendimentos da agricultura familiar sediados no estado de São Paulo com a finalidade de compreender suas expectativas e demandas para o fortalecimento institucional e econômico das suas atividades a partir da venda para a alimentação escolar garantida pela Lei nº 11.947/2009.

Palavras-chave: Desenvolvimento local; Parcerias; Redes; Agricultura familiar.

ABSTRACT

The objective of this work is to contribute to the reflection on the transformations of social policies in order to adapt to new social demands, especially those geared to family agriculture programs, based on the economic, social and cultural importance that this activity has to Brazilian population. The research is exploratory, raising a discussion of the major transformations in the design and implementation of social policies, especially the incorporation of the concepts of social networking, collaboration and partnerships for the promotion of a new format for local development. To observe this, we took place a survey of five projects of family farming based in São Paulo in order to understand their expectations and demands for institutional and economic strengthening of its activities from the sale to the school feeding guaranteed by Law No. 11.947/2009.

Keywords: Local development; Partnerships; Webs; Familiar agriculture.

¹ Possui graduação em Administração pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2003), mestrado em Administração (2006) e doutorado em Ciências Sociais (2011) pela mesma instituição. Realizou pós-doutoramento em administração na UFBA com a temática de empreendedorismo cultural. Atualmente é professora do Departamento de Administração da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. E-mail: mel_cora@hotmail.com.

² Graduado (1996), Mestre (2003) e Doutor (2008) em Administração Pública e Governo pela EAESP-FGV. Especialista em Liderança para o Terceiro Setor (1999) e ex-trainee GIFE (programa que foi apoiado pela Fundação Kellogg - 1998/1999). É vice-presidente da ANGRAD (Associação Nacional dos Cursos de Graduação em Administração) eleito para o biênio 2016-2017. É docente dos cursos de Graduação em Administração do Centro Universitário FEI. E-mail: esadao@fei.edu.br.

³ Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (1969), graduação em Filosofia - Studium Generale Santo Alberto Magno (1962), mestrado em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo (1979) e doutorado em Administração da Saúde pela Universidade de São Paulo (1996). Atualmente é professor Titular da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Coordenador do Núcleo de Estudos Avançados do Terceiro Setor - NEATS/PUCSP. E-mail: jung@pucsp.br.

1. INTRODUÇÃO

A realidade brasileira é marcada por enormes desigualdades, sejam sociais, econômicas, políticas, espaciais e até mesmo ambientais. Essas desigualdades passaram a ser cada vez mais combatidas na esperança de se alcançar um desenvolvimento equilibrado em todo país, incorporando no debate das políticas sociais brasileiras as noções de local, territorialidade, comunidade, sustentabilidade, entre outros tantos temas.

Para Junqueira (2000) a valorização do padrão de desenvolvimento social com base no local, emerge na localidade em que ocorrem as relações sociais de produção. É no local que há o consumo, a geração de empregos, a efetivação de serviços como educação, saúde, lazer, assistência social, bem como a agricultura familiar. Neste contexto, vale retomar o pensamento de Sachs (2003, 2008) sobre a contribuição da agricultura familiar para o desenvolvimento sustentável é garantida, não só pelos serviços ambientais por ela prestados, mas, principalmente, por se tratar de uma parcela significativa da população brasileira que direta ou indiretamente depende desta atividade.

Nesse sentido, dados do Censo Agropecuário de 2006 revelam que a agricultura familiar ocupa 74,4% das pessoas nas atividades agropecuárias, produzindo aproximadamente 70% dos alimentos básicos consumidos no mercado interno brasileiro (IBGE, 2006). Isso mostra a importância não apenas econômica da agricultura familiar no país, ao gerar emprego e renda, mas também a sua relevância social e cultural, ao reconhecer e valorizar as pessoas e seus saberes locais.

Segundo Veiga *et al* (2001) mesmo havendo uma demonstração clara da atividade econômica da agricultura familiar, no Brasil há necessidade de expansão e fortalecimento dos agricultores familiares, já que a sua consolidação implica tanto nas atividades rurais agrícolas quanto nas não-agrícolas, necessárias para o atendimento das demandas locais e do desenvolvimento rural.

Nesse contexto (em complemento), Sachs aponta ser imprescindível o desenho de políticas públicas voltadas à consolidação e modernização da agricultura familiar como parte da combinação de políticas voltadas para o desenvolvimento sustentável proporcionando empregos ou mesmo auto-emprego (empreendedorismo) para todos (SACHS, 2008).

Parece ser relevante retomar o (partindo do) entendimento do INCRA/FAO (2000) de que os agricultores familiares encontram em diferentes níveis de desenvolvimento socioeconômico e, portanto, com distintas lógicas de produção e sobrevivência, as políticas públicas para a agricultura familiar devem ser pautadas para o fortalecimento desta atividade econômica, com a inserção justa dos seus produtos no mercado consumidor, e a valorização do trabalho no campo, permitindo a inclusão socioeconômica dos agricultores e conseqüentemente o desenvolvimento local.

Ademais, o alcance do desenvolvimento local implica na reorganização dos poderes locais, articulando atores públicos, privados e da sociedade civil, de forma que a política local transcenda as tradicionais polarizações entre o público ou o privado, o Governo e a sociedade, visando conciliar a viabilidade financeira com compromissos sociais dos agricultores familiares.

Esse movimento permite a construção de uma agenda social com ressignificação do papel desses agentes na sociedade, ocasionando, sobretudo, a necessidade de adaptação do mercado privado na busca por relações mais justas de comercialização; o Estado, por sua vez, (compreendendo) tem seu papel como protagonista e articulador na arquitetura das políticas sociais. Já (observando) em relação à atuação da sociedade civil, esta passa a se mobilizar e se inteirar das políticas sociais, influenciando mudanças que proporcionem melhoria na qualidade dos serviços e de seus acessos.

Sendo assim, o objetivo deste trabalho é contribuir na reflexão sobre as transformações das políticas sociais a fim de adequar-se às novas demandas sociais, e em especial, àquelas voltadas aos programas de agricultura familiar, partindo da importância econômica, social e cultural que esta atividade tem para a população brasileira.

A pesquisa realizada é exploratória, sendo a primeira parte um levantamento bibliográfico sobre as principais transformações vividas no desenho e implementação das políticas sociais, com enfoque na incorporação dos conceitos de redes sociais, colaboração e formação de parcerias para promoção de um novo formato para o desenvolvimento local. Em complemento, apresenta-se (Seguida de) uma pesquisa realizada junto a cinco empreendimentos da agricultura familiar sediados no estado de São Paulo com a finalidade de compreender suas expectativas e demandas para o fortalecimento institucional e econômico das suas atividades a partir da venda para a alimentação escolar garantida pela Lei nº 11.947/2009.

Os cinco empreendimentos foram escolhidos pelo critério de conveniência, ou seja, foram considerados a localização e o porte das cooperativas, a fim de compreender quais são as principais dificuldades enfrentadas pelos agricultores, realizaram-se entrevistas em profundidade com os representantes das cooperativas procurando observar as categorias que se replicam e aquilo que acaba sendo caracterizado apenas como uma dificuldade específica, já que cada organização é única. Para sistematizar essas entrevistas, apresenta-se no artigo um quadro com os principais pontos levantados e algumas considerações percebidas nos discursos.

O desafio a ser enfrentado pela Lei consiste em promover a aproximação da oferta e da demanda, a fim de que haja a venda da produção dos empreendimentos da agricultura familiar para o fornecimento aos programas de alimentação escolar mantidos e operados por municípios e também para a rede estadual localizada nesses municípios. Cabe observar que tal aproximação tende a fortalecer aspectos econômicos e financeiros dos agricultores familiares e, ao mesmo tempo, possibilita um impacto social, ambiental e cultural nas comunidades locais, valorizando-se os saberes e os potenciais dos lugares, aspectos que são destacados no contexto da territorialidade nas políticas públicas locais (VIEIRA, 2005; SEPÚLVEDA E GUIMARÃES, 2008; ECHEVERRI, 2010; FAVARETO, 2010; JEAN, 2010).

2. NOVAS PRÁTICAS DE POLÍTICAS SOCIAIS

2.1 Descentralização e formação de parcerias

Apesar de no Brasil não ter existido o Estado do bem estar social, como ocorreu nos países europeus, a partir da Constituição de 1988 é incorporado ao Estado a promoção de políticas sociais em forma de direitos à população. Nesse modelo as políticas sociais deixam de ser consideradas a partir de necessidades, mas como direitos dos cidadãos e dever do Estado. Nessa perspectiva busca-se reordenar o aparato estatal para tornar as ações sociais não só centralizadas, mas compartilhadas com outros atores sociais. Daí a necessidade da descentralização como uma estratégia para reestruturar o aparato estatal e aumentar a eficácia das políticas sociais, por meio da transferência, para esferas periféricas, de competências e de poder de decisão sobre as políticas para garantir os direitos sociais.

O deslocamento do poder de decisão permite democratizar a gestão por meio da participação, redefinindo a relação Estado e Sociedade. Esse movimento deve ter como horizonte a implementação de políticas que promovam a universalização dos benefícios sociais, de “modo eficiente e equânime” (CARDOSO, 1995). Além do argumento sobre a eficiência, é preciso considerar que o processo de descentralização tende a facilitar a oferta diferenciada de bens e serviços; melhora a identificação das necessidades; amplia a capacidade para executar e controlar; permite uma maior flexibilidade na ação; fortalece a democratização; e, finalmente, favorece a transparência (CARVALHO, 2002).

Os beneficiários da política social transformam-se em sujeitos dessas políticas por meio de ações de organizações da sociedade civil. Nesse sentido, a descentralização torna-se uma condição para que as organizações que articulam os interesses dos excluídos possam fazer ouvir a sua voz, buscando

garantir igualdade de acesso e, ao mesmo tempo, viabilizar a articulação e implementação de políticas de desenvolvimento, de modo a aumentar a equidade, fortalecendo as unidades regionais e sub-regionais e permitindo aos líderes políticos a apreensão dos problemas e prioridades do desenvolvimento (RONDINELLI, 1981, p.139).

A descentralização só se torna possível se há um entendimento entre os agentes das políticas públicas da importância da formação de parcerias para execução das ações junto aos cidadãos. Assim, as parcerias entre Estado, o setor privado lucrativo e o setor privado não lucrativo, vêm sendo geradas para a produção e a distribuição de bens e serviços sociais, na busca de mecanismos mais ágeis e eficientes de atender às demandas da população.

Como ressalta Dagnino (1994) “o direito a ter direitos” reforça o sentido do direito conquistado (em especial pela Constituição Federal de 1988), e inclui a “invenção criativa de novos direitos”, possibilitando a efetiva participação da sociedade civil na vida política e no espaço público. É também o princípio que nos permite lutar pela superação de preconceitos e práticas repressivas e policiaesca impregnadas em várias estruturas do Estado brasileiro.

Mais do que colaboração, trata-se agora de uma relação formal de parceria com o Estado, firmada e articulada no âmbito da gestão social. Em relação a essas parcerias, Rodrigues (1998, p.42) afirma que a reforma do Estado e sua atuação cada vez mais descentralizada, tornou inviável seguir controlando processos (objeto da administração burocrática), mas o relevante passou a ser o controle de resultados. No caso particular da área social, o governo brasileiro vem (enviando) construindo nos últimos anos esforços no sentido de desenvolver metodologias de gestão social e difundi-las junto as suas equipes envolvidas com a área.

As prioridades contempladas pelas políticas públicas são decididas pelo Estado, mas podem e devem nascer da sociedade civil, logo cabe a ela a função de mapeamento das demandas públicas e as formas de monitoramento do atendimento das necessidades dos cidadãos.

Para Carvalho (1999, p.25), há uma clara percepção de que os atores sociais/ sujeitos coletivos presentes na arena política são corresponsáveis na implantação de decisões e respostas às necessidades sociais. Não é que o Estado perca a centralidade na gestão do social, ou deixe de ser responsável na garantia da oferta de bens e serviços de direito dos cidadãos; o que se altera é o modo de processar esta responsabilidade. A descentralização, a participação, o fortalecimento da sociedade civil pressionam por decisões negociadas, por políticas e programas controlados por fóruns públicos não estatais, por execução em parceria e, portanto publicizada.

O desenho do atual Estado brasileiro democrático e de direitos no Brasil tem forte apelo à relação com a sociedade civil, seja nos processos de participação política direta ou em espaços e mecanismos institucionalizados que atribuem a atores políticos (coletividades da sociedade civil organizada) poder deliberativo e fiscalizador na execução das políticas públicas, sob os princípios da descentralização político-administrativa e da participação social. Essa lógica se coloca como desafiadora à implementação de processos intersetoriais, visto que explicita jogos de poder e conflitos, polarizando grupos de defesa de interesses públicos de largo alcance social e portadores do discurso mercantil. Neste sentido se coloca no debate dos entraves para a consecução de políticas intersetoriais, a presença das redes sociais que se integram e articulam constituindo-se como alternativa de descentralização para a gestão das políticas sociais (TUMELERO, 2012, p. 6).

Observa-se um novo formato de política social, onde se procura envolver todos os atores presentes. Busca-se uma constante discussão e negociação a fim de otimizar e maximizar os resultados sociais.

As parcerias e a conscientização da sociedade fortalece a necessidade de engrandecer e difundir essa nova postura de gestão das políticas sociais. Além disso, este novo arranjo de gestão da política social exige:

- Ênfase na ação local;
- Articulação e complementaridade entre as esferas do governo: união, estados e municípios;
- Uma gestão em rede;
- Uma gestão intersetorial, exigindo a convergência e integração das políticas e programas setoriais.

Mas como Dowbor (1999, p.40) (ressalta) argumenta, isto não implica, naturalmente, que as políticas sociais possam se resumir à ação local, às parcerias com o setor privado e a dinâmica do terceiro setor. A reformulação atinge diretamente a forma como está concebida a política nacional nas diversas áreas de gestão social, colocando em questão a presente hierarquização das esferas do governo, e nos obriga a repensar o processo de domínio das macroestruturas privadas que dominam a indústria da saúde, da agricultura, da cultura, da educação, os meios de informação, entre outros.

Em síntese, há consciência de que não bastam políticas. As premissas e as estratégias que embasam seu desempenho são fundamentais: o direito social como fundamento da política social. Não há mais espaço para se conduzir a política de forma clientelística, paternalista ou tutelar. O reconhecimento da cidadania implica a adoção de programas e estratégias voltadas ao fortalecimento emancipatório (*empowerment*) e autonomização dos grupos e populações-alvo das ações públicas. Uma pedagogia emancipatória põe acento nas fortalezas dos cidadãos usuários do programa e não mais, nas suas vulnerabilidades. Potencializa talentos, desenvolve autonomia e fortalece vínculos relacionais capazes de assegurar inclusão social. Ganham primazia as dimensões ética, estética e comunicativa (CARVALHO, 1999, p.27).

2.2 Desenvolvimento local

Considerando o desenvolvimento local como processo, ele passa a ter um planejamento das ações e intervenções no local onde estão sendo implantados. Segundo Milani (2004), o desenvolvimento local implica extravasar o local limitado por espaços geográficos e pensar a sua identificação a partir da desconstrução da falsa antinomia entre o micro e macro. O local constitui-se em território e conduz-nos a analisar a endogenia (o desenvolvimento local torna efetivas e dinamiza potencialidades locais próprias) e a particularidade (fatores locais) do contexto em que se situa. O local é, nesse sentido, construído social e territorialmente; é delimitado pela permanência de um campo estável de interação entre atores sociais, econômicos e políticos.

Santos e Rodríguez (2002) propõem o conceito de um desenvolvimento local de base, ou seja, constituído “de baixo para cima”. A capacidade de decidir sobre esse desenvolvimento não é entendida como algo de exclusividade do Estado ou das elites econômicas e vê na sociedade civil o ator principal desse processo de construção coletiva. Esse processo cria um potencial para que o efeito econômico dessas experiências chegue à esfera política e produza um ciclo de crescimento que contrarie as lógicas de exclusão.

O desenvolvimento local é modelo que permite que se exerça a cidadania e se crie condições de estruturar um espaço de interação com os cidadãos, recuperando a iniciativa e a autonomia na gestão do que é público.

Essa interação pode ser alcançada ao incorporar a noção de redes sociais:

A existência de uma rede depende de uma realidade múltipla e complexa onde o reconhecimento do outro e a definição de objetivos comuns possibilitam a construção de um tecido social. Isso significa que a rede social se constitui a partir da interação entre os sujeitos. (PINTO e JUNQUEIRA, 2009, p. 1092)

As redes sociais fazem com que haja interlocução entre os atores, fortalecendo o capital social do grupo a partir das relações de confiança e cooperação. Neste sentido, modelos que se estruturam a partir da interação social, econômica e cultural faz com que a rede social torna-se uma prática.

O desenvolvimento deve ser pensado como uma forma de melhorar as condições de vida das pessoas da comunidade. Assim, parece correto pensar que essa experiência de desenvolvimento local também adota imperativos não econômicos, além de propor um desenvolvimento capaz de produzir transformação social a partir da base, “de baixo para cima” (SANTOS e RODRÍGUEZ, 2002).

Para Fischer (2002, p. 17) “não é possível falar em desenvolvimento local sem referência a conceitos como pobreza e exclusão, participação e solidariedade, produção e competitividade, entre outros que articulam e reforçam mutuamente ou que se opõem frontalmente”.

A evolução do conceito de desenvolvimento local mostra a importância do ator e da ação social nos processos de transformação de um território, não como unidade geopolítica, mas como um sistema de interdependências, que as estratégias de atores individuais e coletivos contribuem para organizar e valorizar.

A variedade das abordagens que privilegiam o espaço, tendo o mérito de resgatar a valorização do local como condição de competitividade e da regulação social, deixam outras tantas perguntas – já que devemos considerar a superposição dos espaços e a coexistência de modelos de desenvolvimento diferentes – no interior de um mesmo espaço.

Em outras palavras se lida com um processo de diversificação e de enriquecimento das atividades econômicas e sociais locais de um território, a partir da mobilização coordenada dos seus recursos e energias, integrando componentes econômicos, ambientais, socioculturais e político-administrativos. Nesse contexto, a disponibilidade de recursos físicos, materiais, humanos, econômico-financeiros e tecnológicos, possuem importância mais pela capacidade de acelerar o processo de mudanças ao elaborar sistemas flexíveis de parcerias no mais diversos níveis de atuação (DOWBOR, 1998).

O desenvolvimento local, nessa perspectiva, a preocupação é, principalmente, com a participação da comunidade em busca da melhoria das condições de desigualdade social. Para que isso ocorra é necessário à definição de um espaço onde as ações sejam desenvolvidas e o incentivo ao crescimento do poder local como gestor dessas ações que serão planejadas e implantadas na localidade.

Dentre alguns modelos de gestão a economia solidária surge como alternativa de desenvolvimento econômico aos modelos e padrões exploratórios da economia capitalista, mesmo não atuando em campo exterior ao capitalismo e ao mercado formal. Ao contrário, busca-se dentro desta realidade formas alternativas de produção e de desenvolvimento econômico baseadas em valores humanos, na autonomia de coletivos de trabalhadores e de práticas sociais e ambientais sustentáveis.

Sob este conceito encontram-se experiências de organizações cooperativas e associativas, com vistas à autogestão, à atuação e à inserção no mercado através de redes, relações de trabalho horizontais e equânimes, e, ainda, um vasto leque de experiências de produção e trabalho coletivos. Trata-se de lógica de desenvolvimento e de geração de trabalho e renda, que adota processos de proteção da natureza e de integração humana.

A participação e a autonomia são adotadas como conquistas do trabalhador, que rompe com modelos e padrões de relações trabalhistas para, a partir daí, se desenvolver econômica e

socialmente. Para Singer (2002, p.9) “a solidariedade na economia se dá se ela for organizada igualmente pelos que se associam para produzir, comercializar, consumir ou poupar”.

A cooperação é entendida como forma de trabalhar em comum através de movimentos coletivos em oposição à perspectiva individual. Nos empreendimentos solidários, a cooperação depende de cada um dos participantes (JESUS; TIRIBA, 2003). As associações de trabalhadores constituem-se, assim, estratégias de mudança social a partir da produção cooperativa. Jesus e Tiriba (2003) ainda indicam a motivação para a cooperação entre trabalhadores sob duas perspectivas. A primeira possibilita o entendimento de que a cooperação traz benefícios individuais; e a segunda que a perseguição de valores referentes à solidariedade por meio de movimentos cooperativos e de ações voluntárias implica na concepção de redes.

As redes de colaboração solidária consideram aspectos econômicos e sociais como estratégia de relacionamento entre empreendimentos para realimentar e crescer de forma conjunta e autossustentável. Entre os objetivos da rede solidária, Mance (2003) identifica dois aspectos: de forma solidária as redes podem gerar novos postos de trabalho e distribuição de renda; o outro está voltado à viabilidade econômica dos empreendimentos solidários, para o desenvolvimento.

No Brasil o que se observou em relação à agricultura foi a consolidação de dois caminhos contraditórios para o trabalho e a vida no campo, de um lado houve grandes progressos tecnológicos de produção para os latifundiários e de outro lado uma maior dificuldade da produção e da comercialização dos produtos dos agricultores familiares, que em várias situações acabaram por decidir abandonar o trabalho no campo para tentar a vida na cidade em busca de melhores condições de vida.

Políticas antes voltadas à subsídios agrícolas, ao crédito para financiar a aquisição de “avançados” sistemas tecnológicos e incentivar a produção, estiveram relacionados ao período de modernização da agricultura, no qual desenvolvimento era compreendido como sinônimo de desenvolvimento econômico. Atualmente, com a criação de desenvolvimento consolidado pela modernização, as políticas públicas ganham novos contornos, com especial atenção à forte tendência à participação social, ao foco na agricultura familiar e no acesso à terra. Esses temas dialogaram com a emergência recente da abordagem territorial. (FREITAS, FREITAS, DIAS, 2012, p. 1594)

As políticas públicas focadas para a agricultura familiar, na tentativa de incorporar a noção de desenvolvimento rural, fez com que a partir da década de 1980, destaca-se o papel da agricultura de pequena escala de produção como forma de alcançar novas configurações econômicas, e com isso a valorização da vida e o trabalho no campo, e a necessidade de políticas públicas que apoiassem a viabilização desta forma de produção.

Os agricultores familiares passam a incorporar no seu dia a dia além do trabalho no campo o papel de gestor da propriedade rural, independente do tamanho e da capacidade produtiva da mesma. Isso porque, os agricultores do campo tornam-se empreendedores dos seus “negócios” para garantir que a produção seja comercializada. Para dar conta desta complexa relação entre campo e mercado, cada vez mais, inclusive sob incentivo das políticas públicas de compras institucionais, o que se tem é a ampliação da criação e do número de sócios de cooperativas e associações da agricultura familiar para o fortalecimento de comercialização e gestão da produção.

3. COOPERATIVAS DA AGRICULTURA FAMILIAR E O FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Para analisar como as políticas sociais têm contribuído para essa nova noção de desenvolvimento proposta no debate previamente colocado neste artigo, usar-se-á como recorte os empreendimentos da agricultura familiar que estão fornecendo produtos para alimentação escolar, graças a obrigatoriedade imposta pela Lei nº11.947/2009 art. 14, do total dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas de todo o país.

Essa lei, ao impor essa reserva de compra, traz a necessidade de articulação entre os compradores – na maior parte das vezes as secretarias de educação – e os fornecedores – agricultores familiares, sendo que nos grandes municípios estes devem estar organizados em cooperativas e associações para que possam firmar a compra.

O Estado como maior comprador do mercado institucional pode criar a sinergia necessária para a promoção do desenvolvimento local a partir das compras públicas que realiza. E, assim, gerar contribuições que possam ser estendidas para outras áreas da gestão pública nacional e até mesmo inspirar iniciativas similares em outros países.

No entanto, implantar uma lei como essa não é algo simples. Primeiro porque a relação entre os gestores públicos municipais e estaduais responsáveis pelas compras e os agricultores familiares nunca foi próxima e de uma forma geral, as compras públicas devem ser realizadas por um complexo sistema licitatório para garantir a lisura do processo e, principalmente, o menor custo. Em segundo lugar, a agricultura familiar não tem capacidade competitiva para entrar nesses certames, seja pelos tipos de produtos pedidos, pela capacidade das grandes empresas de oferecer preços mais baixos numa ampla gama de produtos e pela própria dificuldade de participar de certames cada vez mais profissionalizados. Sendo assim, até então a relação da alimentação escolar com a agricultura familiar era realidade pouco conhecida (REINACH, CORÁ, BONDUKI, 2012). Nesse contexto a agricultura familiar precisa se estruturar para responder a essa demanda e a toda burocracia que a acompanha.

Os atravessadores e a venda direta eram os modelos mais utilizados pelos agricultores familiares para escoamento da produção, ao se criar a possibilidade de firmar contratos públicos para comercialização junto a entes federativos para fornecimento da alimentação escolar a dinâmica produtiva precisou ser adequada, no âmbito particular e no dos empreendimentos. Tanto na padronização da qualidade dos produtos fornecidos, afinal os compradores públicos passam a exigir um padrão de qualidade, como também na estrutura produtiva que implica na criação de um sistema de higienização, de embalagem e principalmente de logística, pois muitas prefeituras solicitam que as entregas sejam realizadas diretamente nas escolas. Em relação a gestão, os empreendimentos – associações e cooperativas – encontraram-se também com a necessidade de profissionalização, já que se emite notas fiscais, controla-se repassas financeiros para os agricultores, e divisão de rendimentos a partir dos produtos entregues.

Barbosa (2012) após realizar uma pesquisa visitando 32 empreendimentos da agricultura familiar do estado de São Paulo, reitera que as dificuldades para se adequar às exigências de atendimento ao mercado institucional não ocorre apenas à esfera da produção, mas também a uma série de condições que envolvem a participação neste mercado:

- adequação à legislação e apresentação de documentação específica (DAP⁴);
- registros de inspeção sanitária e outras certificações;
- leitura dos editais e elaboração dos projetos de venda;
- cuidados na assinatura dos contratos;
- planejamento das entregas de acordo com os prazos estabelecidos.

Barbosa (2012, p. 35) conclui:

Além disso, esses produtores tiveram de enfrentar o desafio de realizar a comercialização por meio de organizações formais - associações ou cooperativas – o que trouxe uma série de dificuldades operacionais, dentre as quais a prestação de contas, a emissão de notas fiscais, o planejamento conjunto de armazenamento e entrega dos produtos. A própria prática de gestão interna dos empreendimentos, que envolve a relação entre associados, sua forma de participação e os processos de tomada de decisão, constituiu-se em um grande desafio para os agricultores.

O que se percebe é que os empreendimentos da agricultura familiar tiveram que repensar a forma de atuação e de gestão para dar conta das novas responsabilidades proporcionadas pela entrada no mercado institucional.

Os agentes públicos, muitas vezes por desconhecimento, duvidam da capacidade de fornecimento dos agricultores familiares, daí a importância do diálogo e da formação de parceria para além do simples ato de compra e de entrega do produto. Esse novo processo de comercialização é uma aprendizagem para os dois lados, de quem compra e de quem vende daí a valorização da cooperação e confiança para se consolidar como um modelo de compras públicas que valoriza o desenvolvimento local e, sobretudo a inserção no mercado institucional de uma população que se encontrava a margem desse processo.

Os agricultores familiares passar a se organizar em associações e cooperativas como forma de se estruturar e fortalecer a participação tanto no mercado institucional como no mercado comercial convencional. Para isso, eles precisam criar espaços de cooperação e redes de participação que garantam a consolidação da confiança necessária para o sucesso das cooperativas e das associações. Mudar a forma de relacionamento entre seus pares permite a esses empreendedores se reestruturarem e se resignificarem como produtores rurais.

Levantaram-se junto a cinco presidentes de cooperativas do estado de São Paulo, de diferentes portes e localização geográfica, quais são as principais dificuldades percebidas e enfrentadas por eles na comercialização com os municípios para o fornecimento de produtos para a alimentação escolar, destacando como poderiam solucionar esses gargalos.

A seguir apresenta-se um quadro síntese das entrevistas realizadas:

⁴ DAP – Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar/Pronaf (DAP), documento que garante que aquele produtor tem certas características que o tornam aptos a participar dos programas apoiados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Quadro comparativo das principais dificuldades do fornecimento para alimentação escolar

Cooperativa 1: 600 sócios	Cooperativa 2: 301 sócios	Cooperativa 3: 350 sócios	Cooperativa 4: 50 sócios	Cooperativa 5: 104
<p>Preço de referência: o valor determinado para as compras públicas (tabela Conab) é considerado baixo principalmente devido ao alto custo de produção – terceirização do serviço de processamento – e da logística de entrega dos alimentos.</p> <p>Acesso às chamadas públicas: dificuldade de acesso às Chamadas Públicas, e da curta duração dos contratos com as prefeituras, que força a cooperativa a repetir todo o processo burocrático de resposta aos editais.</p>	<p>Preço de referência: preços de referência adotados que em geral estão abaixo dos preços de mercados.</p> <p>Falta de maquinário e estrutura de armazenamento: necessidade de ampliação do maquinário para preparo do solo (trator) e para o beneficiamento dos produtos (embaladora a vácuo, cortadeira e picadeira). A ausência de estrutura para armazenamento da produção também é outro complicador na logística de fornecimento da associação.</p> <p>Logística de transporte: o</p>	<p>Dificuldade de acesso ao SUASA: na comercialização do leite pasteurizado e do mel, o principal obstáculo enfrentado é a dificuldade de acesso ao SUASA que permita expandir sua comercialização. Até o momento conta apenas com o Serviço de Inspeção Municipal.</p> <p>Demanda dos produtos não adaptados à oferta local: uma queixa apontada pela cooperativa neste sentido é que muitas prefeituras têm optado por lançar nas Chamadas Públicas produtos com maior nível de industrialização, deixando de fora produtos</p>	<p>Logística de transporte ponto a ponto: não possuem veículo próprio e até agora têm priorizado o atendimento a municípios com entrega em ponto central ou em um número reduzido de pontos.</p> <p>Chamadas Públicas de grandes municípios não adaptadas à agricultura familiar local: chamadas Públicas que demandam apenas alimentos processados (macarrão, leite em pó, óleo de soja) ou um volume muito pequeno dos hortifrúteis <i>in natura</i>; além da exigência de entregas ponto a ponto dos hortifrúteis (alimentos de baixo valor</p>	<p>Alto custo do frete: O principal entrave apontado pela cooperativa para o avanço da comercialização no PNAE é o alto custo que o serviço de entregas tem representado aos produtores. As condições de entrega exigidas pelas prefeituras (entregas muito fracionadas, em número elevado de pontos) em geral não estão contempladas nos preços de referência adotados.</p> <p>Serviço de Inspeção: Um dos produtos da cooperativa é o doce de leite, que por enquanto tem apenas o registro do Serviço de Inspeção Municipal (SIM).</p>

<p>Dificuldade para ampliar a produção: falta de capital de giro para investir e falta de demanda que acaba desestimulando a cooperativa a investir no aumento da produção.</p> <p>Dificuldade de Gestão: embora apresentem uma boa gestão administrativo-financeira, e possuam um escritório com onze funcionários.</p>	<p>custo para contratação de serviço terceirizado é muito alto e a estrutura que possuem é insuficiente para a execução de todas as entregas, sobretudo em municípios maiores que exigem entregas ponto a ponto.</p> <p>Falta de diálogo com a prefeitura: a falta de diálogo com os municípios compradores impossibilita ajustes entre oferta e demanda.</p>	<p>ofertados pelas cooperativas locais.</p> <p>Logística para entrega ponto a ponto: a exigência de entregas ponto a ponto acarreta um alto custo ao produtor e estes custos não estão contemplados nos preços de referência utilizados pelas prefeituras. Atualmente atende apenas prefeituras que recebam os produtos em um ponto central.</p>	<p>agregado) em elevado número de pontos, sem contrapartida para o transporte que compense o custo com o frete.</p>	<p>Para comercializarem o produto fora dos limites do município dependem de negociação com as prefeituras para que aceitem o laudo emitido pelo Serviço de Inspeção de Bragança Paulista, ou que elas próprias façam a inspeção.</p>
--	--	---	---	--

De acordo com as falas dos presidentes das cooperativas pesquisadas o que se observa é que algumas dificuldades são apresentadas em todas elas, sendo a principal a dificuldade da logística de entrega dos produtos quando os municípios demandam que ela seja ponto a ponto, ou seja, em todas as escolas. A complexidade de se entregar os produtos no horário e no local predeterminado muitas vezes impossibilitam os agricultores familiares que assinarem os contratos com as prefeituras, isso também acarretado pelo alto custo quando os empreendimentos optam pela terceirização deste serviço. Alguns agricultores afirmaram que se a entrega é ponto a ponto a cooperativa nem se apresenta na chamada pública.

Outra dificuldade que sempre é citada é o valor referencia das chamadas públicas e posteriormente dos contratos que é baseado na Tabela Conab e muitas vezes estão abaixo do preço do mercado, desmotivando os agricultores a entregarem os produtos nas escolas, pois vender nas feiras acaba sendo mais vantajoso economicamente.

Em relação ao dialogo com os gestores públicos, o que se percebe é que esse é ainda um longo caminho a ser percorrido. Tanto na falta de planejamento coletivo para adequar a agenda de entrega com a agenda de plantio, quanto na falta de publicização das chamadas públicas e dos processos de compras e na resistência de alguns gestores públicos em aproximar dos agricultores, para conhecer a produção e reiterar aquilo que é previsto na lei que é a valorização da produção local. Situação que por diversas vezes não acontece, prova são chamadas públicas com produtos que a agricultura paulista não tem nenhuma condição de entrega.

Tratando-se da produção, os agricultores apontaram que a falta de capital de giro para investir na compra de equipamentos como colheitadeiras, tratores, galpões de armazenagem, entre outros reduz a produtividade, encarecendo os alimentos devido a baixa produção e elevada perda. Situação parecida quando se trata da inspeção sanitária para comercialização de produtos animais, o investimento para certificar é elevado e em muitos municípios não há órgãos reguladores próximos, dificultando ainda mais conseguir tirar tais certificados. Ainda, os agricultores afirmaram que as incertezas do mercado desmotivam-nos que fazer tais investimentos.

Já ao se falar das dificuldades de gestão, o que se notou foi que a complexidade de se participar dos certames públicos fez com que houvesse a necessidade de incorporar ferramentas de gestão para poder assinar os contratos e receber das prefeituras os produtos vendidos. Nestes empreendimentos há a contratação de serviços terceirizados de contabilidade, de menos comum jurídico, sendo que a parte administrativa fica na maior parte das vezes sob responsabilidade de esposas e filhas dos agricultores. Com isso, um novo tipo de trabalho tem surgido nas cooperativas, porém mesmo com avanços ainda precisa ser bastante aprimorado.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo o que se observou é que o Estado busca alternativas de implantação de políticas sociais abrangendo uma variedade de atividades relacionadas a prática da vida social. Isso implica na inovação na forma de assumir a responsabilidade e de propor soluções simples e eficientes para resolução de problemas sociais.

Com a Lei 11.947/2209, o Estado descentraliza um dos seus mais importantes programas sociais – Programa Nacional de Alimentação Escolar – e, além disso, firma uma ação intersetorial ao trazer a obrigatoriedade das compras da agricultura familiar, unindo dois ministérios que antes não se articulavam (Ministério da Educação e Ministério do Desenvolvimento Agrário). Essa lei acaba por valorizar o território representado pela agricultura familiar e conseqüentemente proporcionando um caminho para reter e

valorizar o trabalho no campo e com isso, um novo modelo de desenvolvimento local pode ser construído.

Nas falas dos agricultores familiares, nota-se a importância da Lei para consolidar a autonomia do trabalhador rural, estimulando sua organização em cooperativas. As cooperativas criaram uma situação mais segura de comercialização por organizar uma estrutura de interface com o mercado público e privado.

Porém, isso não é um processo fácil, os relatos mostraram a dificuldade que os agricultores têm para gerenciar as cooperativas, os contratos e, sobretudo, as melhorias no processo produtivo para responderem às demandas dos municípios no fornecimento para alimentação escolar.

Os empreendimentos da agricultura familiar precisam melhor muito ainda, mas considerando que a lei é recente – datada de 2009 – pode-se acreditar que haverá uma melhoria contínua já que muitos agricultores estão preocupados em alcançar melhores condições de produção e de produto para garantir a permanência no mercado institucional.

De outro lado, observou-se que a construção de parcerias e de redes ainda é um processo incipiente não havendo evidências nos discursos de que ela aconteça, nem entre agricultores e prefeituras, como agricultores de diferentes cooperativas. Talvez seja essa lacuna a principal dificuldade para se alcançar o sucesso na implementação da lei, por ser uma lacuna não tão explícita entre os agricultores, que ainda estão à margem deste modelo.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. *Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão*. 3ª ed. São Paulo: Edusp, 2007.
- BARBOSA, Liliâne. *Organizações da Agricultura Familiar no Estado de São Paulo e sua Experiência de Fornecimento para o PNAE*. In: CORÁ, Maria Amélia Jundurian (Org.); BELIK, Walter (Org.). NUTRE SP: Análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no Estado de São Paulo. 1. ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário e Instituto Via Pública, 2012.
- BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *Social Democracia é a alternativa viável*. O Estado de São Paulo, São Paulo, 27 ago.1995.
- CARVALHO, Ailton Mota de. *Estado, Descentralização e Sustentabilidade dos Governos Locais no Brasil*. México: Revista Economía, Sociedad y Territorio, p. 539-556, 2002.
- CARVALHO, Maria do Carmo Brant. *Gestão Social: alguns apontamentos para debate*. In:
- DAGNINO, Evelina (Org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- DOWBOR, Ladislau. *Reprodução Social*. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.
- DOWBOR, Ladislau. *A gestão social em busca de paradigmas*. In: RICO, Elizabeth e
- ECHEVERRI, Rafael. Emergência e evolução do programa de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e nos territórios da cidadania. In: FAVARETO, Arilson. *Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios*. Brasília: IICA, 2010. v. 12, p. 81-103.
- FAVARETO, Arilson. A abordagem territorial do desenvolvimento rural: mudança institucional ou inovação por adição? *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 24, n. 68, p. 299-319, 2010.
- FISCHER, T. *Poderes locais, desenvolvimento e gestão: introdução a uma agenda*. In: FISCHER, T. (ed). *Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação*. Salvador: Casa da Qualidade,

2002.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA / ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO - FAO. Novo Retrato da Agricultura Familiar: O Brasil Redescoberto. Brasília. 2000.

JEAN, Bruno. Do desenvolvimento regional ao desenvolvimento territorial sustentável: rumo a um desenvolvimento territorial solidário para um bom desenvolvimento dos territórios rurais. In: VIEIRA, Paulo F. et al. (Org.). *Desenvolvimento territorial sustentável no Brasil*. Florianópolis: Aped; Secco, 2010. p. 45-68.

JESUS, Paulo de; TIRIBA, Lia. *Cooperação*. In: CATTANI, A.D. A outra economia (org). Porto Alegre: Veraz editores, 2003.

JUNQUEIRA, R. G. P. Agendas sociais: desafio da intersectorialidade na construção do desenvolvimento local sustentável. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.34, n.6, p. 117-130 nov/dez 2000.

MANCE, Euclides José. *Cadeias produtivas solidárias*. In: Cattani, A.D. A outra economia (org). Porto Alegre: Veraz editores, 2003.

MARTINS, Carlos Estevam. *O circuito do poder: democracia, participação, descentralização*. Entrelinhas, São Paulo, 1994.

MILANI, C. Teorias do Capital Social e Desenvolvimento Local: Lições a partir da experiência de Pintadas. *Revista Organização e Sociedade*, Salvador: EAUFBA, Edição especial: Poder Local, 2004.

PINTO, A. M. G.; JUNQUEIRA, L. A. P. Relações de poder em uma rede do terceiro setor: um estudo de caso. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 5, p. 1091-1116, set./dez. 2009.

RAICHELIS, Rachel (org). *Gestão Social, uma questão em debate*. EDUC: São Paulo, 1999.

REINACH, S.; CORÁ, M. A. J.; BONDUKI, M. A Inclusão da Agricultura Familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar. In: *XXXVI Enanpad*, Rio de Janeiro, 2012.

RICO, Elizabeth e RAICHELIS, Rachel (org). *Gestão Social, uma questão em debate*. EDUC: São Paulo, 1999.

RODRIGUES, Maria Cecília Prates. *Demandas sociais versus crise do financiamento: o papel do terceiro setor no Brasil*. In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro v. 32 nº 5 p. 25 – 67. Setembro/Outubro, 1998.

RONDINELLI, Dennis A.. *Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries*. In: *International Review of Administrative Sciences*.1981.

SANTOS, B. S, RODRIGUEZ, C. *À procura de alternativas econômicas em tempo de globalização: o caso das cooperativas de recicladores de lixo na Colômbia* In: SANTOS, B. S. (org.). *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SEPÚLVEDA, Sergio; GUIMARÃES, Marcelo D. *Gestión del desarrollo sostenible en territorios rurales en Brasil*. San José, CR: IICA, 2008.

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

TUMELERO, S. M. Intersectorialidade na gestão social de políticas públicas. *Anais do VI Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social*, São Paulo, 2012. Disponível em: http://anaisenapegs.com.br/2012/index.php?option=com_content&view=article&id=4:sumario&catid=8&Itemid=121&showall=&limitstart=2.

VEIGA, José Eli da. *O Brasil Rural precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento*. Brasília: Convênio FIPE - IICA (MDA/CNDRS/NEAD), Série Textos para a Discussão, agosto, 2001.

VIEIRA, Paulo F. Gestão de recursos comuns para o ecodesenvolvimento. In: VIEIRA, Paulo F. et al. *Gestão integrada e participativa de recursos naturais: conceitos, métodos e experiências*. Florianópolis: Secco/Aped, 2005. p. 35-52.