

UFRRJ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE

DISSERTAÇÃO

**O caso do PAA em Montes Claros – MG: Análise do Programa de Aquisição
de Alimentos sob a ótica das instituições proponentes**

Gemilson Soares da Silva Segundo

2014



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE**

**O caso do PAA em Montes Claros – MG: Análise do Programa de Aquisição
de Alimentos sob a ótica das instituições proponentes**

Gemilson Soares da Silva Segundo

Sob a Orientação do Professor
Sergio Pereira Leite

Dissertação submetida como requisito
parcial para obtenção do grau de
Mestre em Ciências Sociais, no
Programa de Pós-Graduação de
Ciências Sociais em Desenvolvimento,
Agricultura e Sociedade.

Rio de Janeiro, RJ

Janeiro de 2014

I

Ficha catalográfica (elaborado por bibliotecário responsável)

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE**

GEMILSON SOARES DA SILVA SEGUNDO

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências, no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM: ____/____/____.

Sergio Pereira Leite. Dr. CPDA/UFRRJ
(Orientador)

Jorge Osvaldo Romano. Dr. CPDA/UFRRJ

Rômulo Soares Barbosa. Dr. UNIMONTES

*“A amizade sincera é um santo remédio
É um abrigo seguro
É natural da amizade
O abraço, o aperto de mão, o sorriso
Por isso se for preciso
Conte comigo, amigo disponha
Lembre-se sempre que mesmo modesta
Minha casa será sempre sua
Amigo
Os verdadeiros amigos
Do peito, de fé
Os melhores amigos
Não trazem dentro da boca
Palavras fingidas ou falsas histórias
Sabem entender o silêncio
E manter a presença mesmo quando ausentes
Por isso mesmo apesar de tão raros
Não há nada melhor do que um grande amigo”*

Amizade Sincera (Renato Teixeira)

Dedico este trabalho a todos os meus
AMIGOS, que seguram minha mão, que
acreditaram e não me deixaram desistir.

AGRADECIMENTOS

"Quem caminha sozinho pode até chegar mais rápido, mas aquele que vai acompanhado, com certeza vai mais longe." (Clarice Lispector)

Chegar ao final desta etapa foi sem dúvida uma das tarefas mais difíceis que já enfrentei. E é impossível não me lembrar com gratidão de todas as pessoas que contribuíram para que esse trabalho fosse finalmente concluído.

Primeiramente quero agradecer a Deus o amigo fiel que não nos desampara, sei que sem a sua mão protetora nada seria possível. A Ele toda honra e glória.

Agradeço a minha família, meu pai Gemilson que é meu exemplo de hombridade e respeito. A minha mãe Cida exemplo de amor, carinho, coragem, força e resistência. Minha irmã Carol a quem eu amo. E meu irmão Higo parceiro de todas as horas, sejam de alegrias ou de tristezas.

A minha amada companheira, Juliana agradeço por despertar o que existe de melhor em mim, por dividir comigo as cargas e os sorrisos nesse eterno rasgar-se e remendar-se que é a vida. Em especial agradeço pelo carinho, paciência e dedicação nessa reta final de conclusão deste trabalho.

Ao professor Sergio Leite, exemplo de profissionalismo e competência agradeço a orientação e, sobretudo a compreensão e carinho que foram dispensados no decorrer deste trabalho.

Também agradeço aos professores Jorge Romano, Nelson Delgado e Claudia Schmitt por serem fonte de inspiração, e pelas contribuições ao longo deste período de mestrado. Agradeço ao amigo prof. Rômulo Barbosa que tem me acompanhado desde os primeiros passos na graduação pelo respeito e pela confiança.

Aos AMIGOS de lá, agradeço a todos da turma CPDA 2011, cada um a seu modo foi importante para que este trabalho fosse concluído. Patrícia Silva, minha amiga do coração que me ama de uma forma tão ímpar que é impossível descrever. Zé Renato e Natália que me adotaram como filho durante o tempo em que estivemos no Rio. Pedro Campeão que além da amizade de do carinho me acolheu em sua casa. A Luciana que se tornou uma irmãzinha querida. Teresa minha primeira amiga no Rio, e agora amiga no mundo inteiro. A Juliana,

Michelle e Dami, agradeço pelos momentos de diversão inesquecíveis. A Iby e o Gabriel eu agradeço pelas conversas sempre imprevisíveis cheias de dúvidas e cantorias. Ao Luiz e a Inês pelos momentos de descontração e alegria que proporcionaram a toda nossa turma. Aos demais companheiros na cidade maravilhosa Vagner puff, Daniel, Serginho, Paty Pinheiro, Melque, Victor Hugo, Gabi Broto obrigado por tornarem meus dias melhores.

Aos AMIGOS de cá, os de ontem e os de hoje agradeço pelo carinho, motivação e confiança de que chegaríamos ao fim dessa jornada. Em especial Agradeço a Carol Marci, que caminha comigo a tanto tempo que nosso caminho já se confunde em um só, e a Sheyla Borges, pelo amor e pela contribuição fundamental neste trabalho. Aos queridos Pedro, Dayana, Letícia, Fabão, Tiago, Angélica, Fefé, Rodrigo (Kátia), Phelippe, Nathália, Samuel e Mariana, agradeço a força que cada um me deu.

Agradeço a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela bolsa de estudos que garantiu minha estadia no Rio. A Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. (ANPOCS) pelo prêmio concedido ao projeto de pesquisa que deu origem a essa dissertação. E aos funcionários e servidores do CPDA que abrem portas e caminhos para facilitar a nossa vida.

Finalmente agradeço as instituições que abriram as portas para que esse trabalho fosse feito, e a cada participante dessa pesquisa.

RESUMO

Esta dissertação de mestrado tem como objetivo principal analisar o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), na tentativa de pensar o programa e sua estrutura partindo da ótica das organizações proponentes do programa, uma vez que essas organizações são responsáveis pela operacionalização de diversas fases do processo de execução do programa. O PAA foi instituído pela Lei Nº 10.696, de 02 de julho de 2003, juntamente com o Programa Bolsa Família, na tentativa governamental de estruturar políticas de combate à fome e à pobreza no país, estando articuladas às demais ações do Programa Fome Zero. Ao longo desses dez anos de implantação, o programa cresceu e as mudanças provocadas pela sua operacionalização atingem vários setores sociais. Procuramos então fazer uma análise do Programa de Aquisição de Alimentos partindo da perspectiva das organizações proponentes, verificando quais as principais mudanças institucionais provocadas pelo Programa, tanto na dinâmica das instituições, quanto nos espaços de representação política que elas atuam. Foram pesquisadas as três organizações de produtores que acessam o PAA na cidade de Montes Claros-MG no período de 2010 a 2012, sendo a Associação de Produtores de Hortigranjeiros da Região do Pentáurea (ASPROHPEN); a Associação Regional de Cooperação e Apoio à Agricultura Familiar (ARCA) e a Cooperativa dos Agricultores Familiares e Agroextrativistas Grande Sertão (CGS).

Palavras-chave: Programa de Aquisição de Alimentos – PAA; Organizações Proponentes; Mudanças Institucionais; Montes Claros-MG.

ABSTRACT

This dissertation aims to analyze the Food Acquisition Program (PAA), trying to think of the program and its structure starting from the perspective of proponents of the program organizations, as these organizations are responsible for the operation of various stages of process of implementing the program. The PAA was established by Law No. 10,696, of July 2, 2003, along with the Bolsa Família Program, the government's attempt to structure policies to fight hunger and poverty in the country, being hinged to the other shares of the Zero Hunger Program. Over the ten years of implementation, the program has grown and the changes engendered by their operationalization reach various social sectors. We then try to make an analysis of the Food Acquisition Program from the perspective of the proponent organizations, checking which major institutional changes brought about by the program, both the dynamics of institutions, and in the spaces of political representation they act. Three producer organizations that access the PAA in Montes Claros-MG in the period 2010-2012, were surveyed, which are the Association of Producers of horticultural Pentáurea Region (ASPROHPEN); Regional Association for Cooperation and Support for Family Agriculture (ARCA) and the Cooperative Family and Agroextractive Grande Sertão Farmers (CGS).

Keywords: Food Acquisition Program - PAA; Organizations Proposers; Institutional Change; Montes Claros-MG

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 Diferenças entre Associações e Cooperativas	54
Quadro 2 Ações produtivas da CGS	66

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 investimentos do programa por unidade federativa e modalidade executada (2013)	36
Tabela 2 Balanço do PAA em Minas Gerais no período de 2011 - 2012.....	39
Tabela 3 Investimentos do PAA por instituição em Montes Claros no período de 2010-2012.....	44

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Gráfico: Evolução financeira do PAA 203-2012.....	35
Figura 2 Localização de Montes Claros e das Micro regiões do Norte de Minas	41
Figura 3 Fluxograma ARCA	56
Figura 4 Localização do Planalto Rural de Montes Claros - MG.....	58
Figura 5 Foto: Samuel Mendes. Produtos da Cooperativa Grande Sertão: polpas congeladas, mel, pequi, cachaça, rapadurinha	67
Figura 6 Foto: Fabio Dias. Fábrica de Polpas. Unidade de Beneficiamento de Frutas da Cooperativa Grande Sertão	68
Figura 7 Foto: Fabio Dias. Beneficiamento de frutas CGS.	68

LISTAS DE ABREVIACÕES

ANA - Articulação Nacional de Agroecologia

ARCA - Associação Regional de Cooperação e Apoio à Agricultura Familiar

ASA - Articulação do Semi-Árido

ASPROHPEN - Associação de Produtores Hortifrutigranjeiros da Região do Pentáurea

CGS - Cooperativa dos Agricultores Familiares e Agroextrativistas Grande Sertão

ATER - Assistência Técnica e Extensão Rural

BNB - Banco do Nordeste Brasileiro

CAA/NM - Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas

CAE - Conselhos de Alimentação Escolar

CEANORTE - Central de Abastecimento de Montes Claros

CEDRS - Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável

CMDRS - Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável

CNPJ - Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica

CODEVASF - Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba

COMSEA - Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional

CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento

CONDRAF - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável

CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CPR - Cédula de Produto Rural

CRAS - Centros de Referência de Assistência Social

CRSANS - Comissão Regional de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável

DAP - Declaração de Aptidão ao PRONAF

DNIT - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

EMATER-MG - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais

FETRAF - Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Agricultura Familiar e Reforma Agrária

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FINOR - Programa de Financiamento do Nordeste

FNE - Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste

GGPAA - Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social

MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MEC - Ministério da Educação

MESA - Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome

MF - Ministério da Fazenda

MG - Minas Gerais

MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

NCA/ UFMG - Núcleo de Comunicação e Acessibilidades da Universidade Federal de Minas Gerais

OCB - Organização das Cooperativas Brasileiras

OCE - Organização Estadual de Cooperativas

ONG - Organização Não-Governamental

PAA - Programa de Aquisição de Alimentos

PCPR - Programa de Combate a Pobreza Rural

PIB - Produto Interno Bruto

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNHR - Programa Nacional de Habitação Rural

PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PT - Partido dos Trabalhadores

SAN - Segurança Alimentar e Nutricional

SEBRAE-MG - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Estado de Minas Gerais

STR - Sindicato dos Trabalhadores Rurais

SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

SUNTRAF - Sindicato Unificado dos Trabalhadores da Agricultura Familiar

UNIMONTES - Universidade Estadual de Montes Claros

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO I: O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS E O CASO DE MONTES CLAROS-MG	24
1.1 Histórico da criação e implantação do programa	24
1.2 O PAA no estado de Minas Gerais	37
1.3 A região Norte de Minas e o caso de Montes Claros	40
CAPÍTULO II: ASSOCIATIVISMO E COOPERATIVISMO: AS ORGANIZAÇÕES PROPONENTES EM MONTES CLAROS - MG	46
2.1 Associativismo e Cooperativismo	46
2.2 As instituições proponentes em Montes Claros	54
2.2.1 Associação Regional de Cooperação e Apoio a Agricultura Familiar (ARCA)	54
2.2.2 A Associação de Produtores Hortifrutigranjeiros da Região do Pentáurea (ASPROHPEN)	57
2.2.3 A Cooperativa Grande Sertão (CGS)	60
CAPÍTULO III: ANÁLISE DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS SOB A ÓTICA DAS ORGANIZAÇÕES PROPONENTES	69
3.1 Análise de políticas públicas, institucionalidades e o Programa de Aquisição de Alimentos	69
3.2 Desenvolvimento Social e os impactos do Programa de Aquisição de alimentos	89
CONCLUSÃO	103
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	109

INTRODUÇÃO

As relações entre os espaços públicos e a sociedade civil sempre foram alvo de discussão e estudos nas ciências sociais. Pensar na construção de algo que seja representativo e funcional em esferas que precisam englobar uma gama muito grande de atores (com suas diferenças e reivindicações variadas) se tornou, então, o grande desafio para os estudiosos e administradores das políticas públicas.

Esse desafio só seria superado se essas parcelas da sociedade civil tivessem uma participação nessa construção. Esse é um ponto fundamental para pensarmos as atuações do Estado no âmbito das políticas públicas.

A abordagem do “Estado em ação” (Bruno Jobert e Pierre Muller, 1987) destaca que cada política passa por uma definição de objetivos que partem de uma representação de um problema, suas consequências, e finalmente as soluções propostas para resolvê-lo. A definição de uma política pública será construída sobre uma representação da realidade onde ela será referenciada (TINÔCO, 2008).

Essa visão do Estado dá origem à abordagem cognitiva no processo de análise de políticas públicas, que parte do princípio que a solução dos problemas é oriunda de crenças comuns de atores (públicos e privados) e das percepções de cada um deles (GRISA, 2011).

As ações para a construção de uma política pública passaram a ser entendidas não mais de forma autônoma, mas um conceito composto que só pode ser compreendido em sua totalidade se observado através relação de interdependência com a sociedade civil.

A sociedade civil por sua vez, passa a ser percebida não mais como uma esfera desligada do Estado, ou apenas um consumidor dos programas e políticas oriundas das suas ações, mas passa a atuar em conjunto com o Estado e desempenhando diversas funções, ora como mecanismo consultivo, ora como organização proponente de políticas públicas, ora como entidade executora dos programas e políticas.

Dessa forma, fica claro que não se pode isolar nenhuma das partes do arranjo institucional para a compreensão dos mecanismos de atuação pública. O Estado e a sociedade civil formam uma articulação interdependente, onde as ações e a própria legitimação

conceitual - no sentido de inteligibilidade da função de cada uma das partes -, só se tornam possíveis se observados como uma articulação ou se vistas em contraposição.

No cenário político brasileiro essa configuração se tornou muito mais evidente no final da década de oitenta com o processo de redemocratização do país e com o fim da ditadura militar. Nessa conjuntura, o chamado pacto federativo passa a ganhar mais expressão e a atuação política nas esferas estaduais e municipais se tornam mais efetivas e participativas, tanto na construção de propostas de ações políticas como na redistribuição dos impostos e recursos da União.

Por outro lado, os movimentos sociais e as ONGs, que tinham suas ações limitadas nos espaços de governo, ganham força e passam a atuar de forma cada vez mais incisiva tanto nas reivindicações por novos espaços de participação e melhores condições sociais para as parcelas excluídas da sociedade, como nos acessos aos recursos do Estado para a aplicação e gestão dos programas direcionados a cada segmento social. É nesse espaço que a articulação sociedade civil e Estado se forma.

Nos anos noventa, mesmo sob a perspectiva neoliberal do Estado brasileiro focada substancialmente nos ideais de um Estado mínimo, essa pactuação com o a Sociedade Civil se manteve, mas evidentemente com várias limitações para a participação efetiva da camadas de base e dos movimentos sociais.

Essa conjuntura fez com que os anos noventa, sobretudo nos governos de Fernando Henrique Cardoso, fossem marcados por grandes protestos nos segmentos sociais e altos índices de desemprego no país. Mas, com o fim dos mandatos do presidente FHC e com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva a proposta de um maior espaço para diálogos com os movimentos sociais nas atuações do Estado ganha força e respaldo, sobretudo pelo histórico de atuações populares do Partido dos Trabalhadores (PT).

Essa nova forma de construção de um projeto político fez com que o carro chefe do governo do PT fosse fundamentalmente as políticas sociais, voltadas para as parcelas mais pobres da sociedade. Essas políticas têm como objetivo principal a garantia de condições mínimas de vida para essas camadas mais pobres e condições para a superação da pobreza. É nesse contexto social que surge o programa Fome Zero e, no seu bojo, diversas outras políticas de combate à pobreza e de fortalecimento dos setores excluídos da sociedade.

Como uma dessas políticas que compõem um programa maior, temos o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), instituído pela Lei Nº 10.696, de 02 de julho de 2003, considerado uma tentativa governamental de estruturar políticas de combate à fome e à pobreza no país, estando articuladas às demais ações do Programa Fome Zero. Esta política social destina-se à aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares, pescadores artesanais, silvicultores, extrativistas, indígenas, membros de comunidades remanescentes de quilombos e agricultores assentados, enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF (CYNTRÃO, 2008).

O PAA é um exemplo muito rico desse modelo de atuação conjunta entre Estado e sociedade civil, uma vez que combina tanto espaços de participação e controle social da sociedade civil, quanto intervenções do Estado em seus três âmbitos - federal, estadual e municipal -, além da flexibilidade que a política apresenta em suas formas de execução e as particularidades de cada local.

Entretanto, mesmo desempenhando uma função importante, os investimentos no programa ainda são modestos se comparados a outros programas como o PRONAF, cujos investimentos são cerca de quatro vezes maior que os do PAA. Isso obviamente é refletido no alcance do programa, que beneficia apenas 2,6% dos 4,3 milhões de estabelecimentos familiares do Brasil (Grisa *et al* 2011) .

Mesmo com esses investimentos ainda modestos, as ações do programa desencadearam um processo de institucionalização por parte das organizações parceiras do Estado, um fenômeno que trouxe inúmeras consequências no âmbito das institucionalidades presentes na sociedade contemporânea.

Silva e Schmitt (2012) destacam que essas mudanças na esfera pública têm sido amplamente discutidas e pesquisadas no universo acadêmico, sobretudo no que diz respeito aos novos espaços institucionais de discussão, representando um amplo campo de atuação e representatividade para as ONGs e os movimentos sociais. Entretanto, outra face desse processo não tem pautado tantas discussões, é a crescente incorporação de organizações sociais na implementação de políticas e programas governamentais. Nesse sentido, os autores propõem uma discussão não sobre a participação das organizações como beneficiários dos programas, ou como controle social, mas como executores dos programas.

Deste modo, destacam que o PAA é um exemplo muito rico dessa interação entre Estado e organizações sociais.

O PAA do Governo Federal, iniciado em 2003 como partes integrante do Programa Fome Zero, coloca-se como um objeto particularmente fértil para a análise destas novas configurações, na medida em que seu processo de operacionalização, sobretudo em algumas de suas modalidades, envolve e, de fato, depende da participação de organizações sociais em diversas fases do Programa: na proposição e gestão dos projetos; no fornecimento dos alimentos através de agricultores familiares associados; na distribuição dos alimentos às populações em situação de insegurança alimentar. (SILVA E SCHMITT, 2012, p.3)

É nessa mesma perspectiva que buscamos analisar o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), na tentativa de pensar o programa e sua estrutura partindo da ótica das organizações proponentes do programa, uma vez que essas organizações são responsáveis pela operacionalização de diversas fases do processo de execução do programa.

A fim de pensar a política pública como um constructo social, e como tal, um processo dinâmico que muitas vezes foge ao traçado pelo plano inicial, a proposta de análise neste trabalho é mais voltada para os processos que compõem o plano de fundo dos resultados que são apresentados nas avaliações de políticas públicas.

A implantação de políticas públicas e programas sociais como o PAA provocam uma reestruturação das organizações e nas dinâmicas dos atores sociais. Estes efeitos vão além de mudanças econômicas e de acesso a mecanismos de equidade social, sendo que as mudanças mais expressivas se dão no âmbito relacional, ou nos mecanismos das redes sociais. De forma que as relações sociais e a configuração do campo de disputa são alteradas e reconfiguradas em virtude da implantação de novas regras.

Cabe ressaltar que o foco desse estudo está baseado, fundamentalmente, nas instituições de representação dos atores, como no caso as associações de produtores que acessam o Programa de Aquisição de Alimentos em Montes Claros (MG). Logo, as relações e as disputas de poder analisadas se darão no âmbito das associações e da sua organização em virtude do programa, considerando fatores endógenos no que se refere às relações internas das cooperativas, e exógenos, como as relações das cooperativas com as outras instituições políticas.

As instituições analisadas são a Associação Regional de Cooperação e Apoio a Agricultura Familiar (ARCA); A Associação de Produtores Hortifrutigranjeiros da Região do Pentáurea (ASPROHPEN); e a Cooperativa dos Agricultores Familiares e Agroextrativistas Grande Sertão (CGS), além da Secretaria adjunta de Agricultura familiar de Montes Claros, que operacionaliza o PAA em nível Local. O objetivo ao observar essas organizações foi perceber qual o impacto do PAA sobre a organização político-institucional das organizações na Região Norte de Minas, principalmente no que diz respeito aos processos de mudanças institucionais. Essa abrangência regional é apontada sobretudo porque as ações do programa são refletidas em outros municípios do entorno, uma vez que as organizações proponentes tem suas bases produtivas e seus agricultores associados em diversos municípios da região, mas sua sede física fica em Montes Claros.

Quanto aos resultados do Programa, é possível constatar que estes são expressivos no que se refere aos números e valores investidos. Esse aumento de investimentos feito pelo programa e os novos recursos provenientes desse acesso têm modificado e dinamizado a ação das instituições no que se refere à comercialização dos produtos, a tecnificação dos serviços, além do aumento de poder aquisitivo dos associados. Entretanto, como apontam Muller e Surel (2004), a análise de uma política pública vai muito além da compreensão dos resultados pelo Estado e pode ser observada na ótica do público alvo, de forma que a política possa ser entendida em sua aceitação e não em sua finalidade. É necessário, então, nos debruçarmos sobre seu funcionamento e sobre as respostas dadas pelos assistidos, para assim, verificarmos a eficácia dos processos dessa política.

Buscamos, então, compreender qual a relevância dessas mudanças na esfera institucional, e qual a influência do programa nessa realidade, e consequentemente na vida do agricultor familiar. Para além da mudança econômica que a política representa para as organizações buscamos perceber como ela provoca impactos em outras esferas, como a administrativa, a representativa e em outras arenas de decisão como fóruns e colegiados locais.

Como já foi dito, poucos trabalhos nessa área buscam abordar esse foco da visão dos assistidos, indo além dos chamados *outputs*. Ainda é importante salientar a necessidade de um estudo sobre o PAA na região Norte de Minas Gerais, já que esta região representa uma parcela importante dos investimentos do programa no Estado, e consequentemente no país, uma vez que Minas Gerais ocupa o quinto lugar em investimentos nacionais, e a cidade de

Montes Claros teve aprovado o maior recurso para operacionalização do PAA para o ano de 2013: R\$ 2.092.560,00. Além disso, para as organizações da cidade, essa política representou uma mudança estrutural que as colocou em outro patamar mercadológico e organizacional.

O PAA representa um avanço considerável para a Agricultura Familiar no país, sendo juntamente com o PRONAF as iniciativas que mais atingem o seguimento. Mesmo não sendo a política ideal, o PAA garante hoje uma condição ao agricultor familiar de acessar espaços que antes seriam inatingíveis.

Essa clareza sobre a importância e a pontualidade do PAA surge como um fruto de reflexões e amadurecimento da pesquisa de mestrado, de forma que no processo de construção do projeto de pesquisa a realidade ainda nos parecia muito nebulosa. Assim caímos no erro de executar uma leitura simplista e equivocada da realidade do programa e das organizações que pretendíamos estudar. Esse erro nos causou o principal problema desse trabalho que foram as hipóteses formuladas sobre o programa e as organizações proponentes. Baseado em algumas conversas prévias com alguns participantes do processo de implementação do PAA e com algumas pessoas envolvidas com o tema adotamos inicialmente quatro hipóteses sobre o impacto do programa na estrutura das organizações proponentes:

- 1- As organizações proponentes que operacionalizam o programa têm desempenhado exclusivamente ações de comercialização e escoamento da produção dos Agricultores familiares.
- 2- A dinâmica de operacionalização do programa não tem agregado as organizações uma representação e um aprendizado político.
- 3- As instituições desenvolveram uma dependência financeira em relação ao programa de forma que este se tornou sua principal fonte de renda.
- 4- As organizações criadas exclusivamente em virtude do PAA são organizações mais frágeis e desestruturadas.

Essas hipóteses fogem muito do contexto em que o programa é apresentado, e nosso objetivo inicial era realmente instigar uma tensão entre o apresentado nos relatórios e o que acreditávamos ser a realidade social do Norte de Minas. Entretanto ao longo do tempo e do processo de maturação do trabalho todas sofrem um processo de suavização não sendo mais tão incisivas, e algumas delas foram descartadas.

Dessa forma nos concentramos na necessidade de verificação das respostas dadas pelos participantes do Programa de Aquisição de Alimentos, em uma região que recebe muitos investimentos, o que do ponto de vista funcional é positivo, buscando apontar o que há de positivo e de negativo no processo de operacionalização na região, quais os pontos fracos e fortes do ponto de vista das associações que acessam o PAA.

Temos como objetivo principal neste trabalho fazer uma análise do Programa de Aquisição de Alimentos partindo da perspectiva das organizações proponentes, verificando quais as principais mudanças institucionais provocadas pelo Programa, tanto na dinâmica das instituições, quanto nos espaços de representação política que elas atuam.

Para tanto os objetivos específicos principais apontados na construção do projeto de pesquisa foram: 1- Averiguar o processo de formação das associações de produtores; 2- Fazer um resgate histórico dos processos de formação das organizações e os atores políticos envolvidos; 3- Compreender o processo inicial para o acesso ao PAA pelas organizações; 4- Verificar qual a percepção das instituições proponentes em relação ao programa e sua operacionalização na região Norte de Minas; 5- Verificar se existem tensões políticas no cenário de operacionalização do programa na cidade de Montes Claros; 6- Traçar um perfil organizacional das instituições proponentes na região Norte de Minas; 7- Compreender as relações de interseção entre as instituições proponentes e o Estado. Esses objetivos também sofreram adaptações ao longo do processo de pesquisa, sobretudo pelas condições de execução do projeto.

Para a melhor verificação dos objetivos de pesquisa optamos pelo método qualitativo. A pesquisa qualitativa é definida como aquela que privilegia a análise de processos em esferas micro-sociais, onde o foco do estudo está nas ações individuais e grupais, realizando um exame intensivo dos dados. Tal linha de pesquisa é, também, caracterizada pela heterodoxia no momento da análise (MARTINS, 2004).

Outra justificativa aponta que os métodos qualitativos são indicados como ferramenta metodológica quando o entendimento do contexto social e cultural é um elemento importante para a pesquisa (GOLDENBERG, 2002).

A primeira etapa da pesquisa consistiu numa revisão bibliográfica de trabalhos relacionados aos seguintes temas: políticas públicas, organizações sociais, institucionalidade. Também foram pesquisados teses, artigos e livros publicados sobre o tema, além de

documentos que contribuíram para construção do referencial teórico da pesquisa. Seguindo as orientações apontadas por Durham (1988) buscamos a origem e o potencial explicativo de cada conceito, categoria ou noção que utilizamos, e dedicamos um cuidado em interpretá-las adequadamente, evitando equívocos que possam alterar ou mesmo perder o sentido dos termos empregados.

Na pesquisa de campo, analisamos aspectos político institucionais das três organizações estudadas, e o comportamento dos representantes enquanto atores sociais. Abordamos aspectos motivacionais, organizacionais, sociais etc., a partir de instrumentos semi-estruturados, no caso de entrevistas junto aos responsáveis pelas instituições proponentes, corpo técnico das instituições se necessário, e gestores públicos que estiverem ligados a operacionalização por parte das instituições selecionadas. Além das três organizações também entrevistamos os gestores públicos do PAA em Montes Claros responsáveis pela Secretaria Adjunta de Agricultura familiar, o secretário e alguns técnicos responsáveis pelo programa. As entrevistas foram áudio-gravadas e transcritas para análise.

Para a realização das entrevistas decidiu-se pela escolha de informantes-chaves, na tentativa de obtermos um material mais qualificado sobre a realidade pesquisada. Na exposição da entrevista, decidimos omitir os nomes dos entrevistados apresentando apenas sua função, preservando o sigilo dos informantes.

Para a análise das entrevistas utilizamos o recurso metodológico da análise de conteúdo. Segundo Bardin (1997), a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas que permite estudar dados qualitativos de forma objetiva e sistematizada, possibilitando compreender o conteúdo transmitido pelo entrevistado. Buscamos então analisar o contexto ou o significado de conceitos sociológicos presentes nas mensagens, bem como caracterizar a influência social das mesmas, articulando assim as informações presentes nas entrevistas com as teorias sociológicas a respeito do tema.

Esse trabalho está organizado em três capítulos além dessa breve introdução e das considerações finais do texto. No primeiro capítulo são apresentados o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o contexto local da cidade de Montes Claros – MG, para o processo de conceituação e contextualização do objeto e do universo da pesquisa.

No segundo capítulo são discutidos o processo de formação das organizações proponentes do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em Montes Claros - MG,

evidenciando as características do trabalho coletivo e destacando as diferenças entre associações e cooperativas, bem como o histórico e as ações de cada uma dessas instituições.

No terceiro capítulo são discutidos os efeitos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na esfera institucional, e apresentada a percepção das instituições que atuam como organizações proponentes no programa, pensando nos impactos tanto em esfera micro como macro social.

Por fim na última parte do texto são expostas as considerações finais e as principais conclusões sobre a pesquisa e o objeto estudado.

CAPÍTULO I: O Programa de Aquisição de Alimentos e o Caso de Montes Claros-MG

1.1 Histórico da criação e implantação do programa

Na tentativa de construção de uma política diferenciada, que mesclasse segurança alimentar e nutricional (SAN), que era a principal bandeira do governo após a eleição de Luis Inácio Lula da Silva em 2002, e fortalecimento da agricultura familiar garantindo um acesso a mercados de compra antes inacessíveis aos agricultores familiares, foi criado em 2003 o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como um dos braços do programa Fome Zero.

O PAA representa a tentativa governamental de estruturar políticas de combate à fome e à pobreza no país, estando articuladas às demais ações do Programa Fome Zero. Esta política social destina-se à aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF (CYNTRÃO, 2008).

Acerca da legislação que regulamenta o programa, Delgado et al. (2005, p. 9) colocam que:

(...) os principais atos normativos posteriores à lei são: i) Decreto no 4.772, de 02 de julho de 2003, que regulamenta o art. 19 da Lei no 10.696, de 2 de julho de 2003; ii) a portaria ministerial do antigo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), de 07 de julho de 2003, que designa os membros do grupo interministerial gestor do Programa de Aquisição de Alimentos, previsto na lei supracitada; 3) O Convênio Mesa/Conab nº 005, de julho de 2003, que delega atribuições à Conab, tendo por objeto a “compra antecipada ou compra direta da produção d agricultura familiar, em conformidade com a Lei no 10.696, de 02 de julho de 2003, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos” (convênio Mesa/Conab no 005/2003, de julho de 2003, cláusula primeira).

As muitas adaptações sofridas pelo programa exigiram também mudanças na legislação. Além dos documentos citados acima, ainda vigoraram as leis 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. Atualmente o Programa de Aquisição de Alimentos é regulamentado pela lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e mais os seguintes decretos (BRASIL, 2012):

- Decreto Nº 5.873, de 15 de agosto de 2006, que regulamenta o Artigo 19º da Lei 10.696/03, que foi revogado pelo Decreto 6.447/08.
- Decreto Nº 6.447, de 07 de maio de 2008, que regulamenta o Artigo 19º da Lei Nº 10.696, de 2 de julho de 2003. (vigente);
- Decreto Nº 6.959, de 15 de setembro de 2009, que dá nova redação aos arts. 3º, 4º e 5º do Decreto nº 6.447/08, que regulamenta o artigo 19º da Lei 10.696 de 2 de julho de 2003.
- Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012, regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, e o capítulo III da Lei nº 12.512.
- Decreto nº 8.026, de 6 de junho de 2013, altera os decretos nº 7.775, que regulamenta o Programa de Aquisição de Alimentos; nº 5.996, que dispõe sobre a criação do Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar; nº 7.644, que regulamenta o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; e dá outras providências.

O texto da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011 que regulamenta o funcionamento do programa, não apresentou mudanças substanciais em sua estrutura e na definição da política, apenas referencia a Lei Nº 10.696, de 02 de julho de 2003 que define o PAA da seguinte forma:

Fica instituído o Programa de Aquisição de Alimentos, compreendendo as seguintes finalidades:

I - incentivar a agricultura familiar promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento de alimentos e industrialização e à geração de renda”;

II - incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar”;

III - promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricionais, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável;

IV- promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos, incluída a alimentação escolar;

V – constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares;

VI – apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar e, VII – fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização.

Após sua implantação em 2003, o PAA passa, então, a operar enquanto programa governamental de fortalecimento da agricultura familiar e de combate à insegurança alimentar.

Entretanto, na literatura disponível sobre o Programa o marco legal não é destacado como o ponto chave na criação do PAA, mas os arranjos políticos que foram traçados durante a sua criação como apontam Schmitt (2005) Muler (2009) Grisa (2011).

O espaço de criação do programa é marcado por disputas e interações de diversos setores da sociedade, agentes do Estado, organizações da sociedade civil, movimentos sociais, partidos políticos, criando assim um espaço de debates em torno da política pública que foge ao padrão então visto como o Estado em ação. Essa configuração é possível muito em virtude da proposta do governo que ao ter como principal plataforma o Programa Fome Zero traz ao cenário político atores que nos governos anteriores não tiveram espaço para disputas de poder.

Silva e Schmitt (2012) destacam que a relação de alguns destes atores que estavam presentes na formação do programa com a temática da segurança alimentar no Brasil é anterior ao esboço do programa Fome Zero, sendo visto como um problema público do país.

Dessa forma a ênfase estrutural da ação de governo foi baseada segundo o “Plano de ação estratégica” na articulação de ações que promovam a geração de renda e de oportunidades de dinamizar as economias locais de forma sustentável, estimulando a demanda por alimentos, combinada com aquisições de safras e fomento à agricultura familiar. E como ações complementares para esse objetivo, a garantia de acesso aos alimentos, em quantidade e qualidade, aos grupos sociais em situação de risco. O incentivo, de forma sustentável e com ganhos progressivos de produtividade, à produção e comercialização de alimentos básicos.

Valorização das características regionais no consumo e no abastecimento alimentar em âmbito local, disponibilização de financiamentos em volume e condições adequadas à sustentabilidade da agricultura familiar e do pequeno negócio e a priorização da aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar. (BRASIL/MPOG, 2003).

A proposta bastante abrangente do programa o caracteriza como uma política que busca ações que sejam estruturais, proporcionando não apenas uma solução emergencial sobre o quadro da agricultura familiar, mas estratégias que garantam uma perenidade das melhorias alcançadas.

Para pensar no PAA enquanto política diferenciada – e no seu processo de formação – é necessário, antes, observar as matrizes do Programa Fome Zero, que, no que se refere ao trabalho realizado pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), foi fundamental para a gestação de programas no molde do PAA.

Schmitt (2005) destaca que a intervenção proposta pelo Projeto Fome Zero buscava incidir, tanto sobre o nível micro (domiciliar ou local), quanto sobre o nível macro, incorporando o objetivo da segurança alimentar enquanto parte de uma estratégia permanente de desenvolvimento econômico e social.

Nesse intuito o governo age de três maneiras distintas: 1) políticas estruturais que buscam aumentar a renda das famílias, universalizar direitos sociais, diminuir a desigualdade de renda e propiciar o acesso a uma alimentação de qualidade; 2) políticas específicas, nas quais se encontram diferentes propostas e programas, com foco direto na alimentação e nutrição, sobretudo de caráter emergencial; 3) políticas locais, a serem implantadas pelos estados e municípios em parceria com a sociedade civil, incluindo programas locais de abastecimento, restaurantes populares, bancos de alimentos, ações de estímulo à agricultura urbana, entre outras.

O PAA seria, então, fruto dessa proposta, e como a autora ainda destaca, o apoio à agricultura familiar é um dos mecanismos estruturantes presentes no documento original do Fome Zero.

Mas a articulação de duas funções distintas na mesma política não é tarefa simples. A função estrutural de garantia de compra dos produtos da agricultura familiar e a função

específica de provisão de alimentos a população de risco alimentar exigiram uma articulação complexa por parte dos ministérios, que acabaram por compor um grupo gestor do Programa.

Segundo Grisa et al. (2011, p. 2), na sua criação o PAA articulava os seguintes atores governamentais:

(...) dispõe de um Grupo Gestor formado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério da Fazenda (MF), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA, sobretudo através da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e, mais recentemente, pelo Ministério da Educação (MEC). Este Grupo Gestor é responsável por definir as medidas necessárias à operacionalização do Programa. Além deste, há os gestores executores, ou seja, os Estados, municípios e a CONAB; e os gestores locais, formados pelas organizações de agricultores (cooperativas, associações etc.) e entidades socio-assistenciais que administram seus respectivos projetos. O controle social é atribuído à sociedade civil através de suas representações no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), no Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) e nos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE).

Este grupo foi pensado para que o Programa tivesse uma gestão interinstitucional, de forma que as competências de cada ministério sanassem as limitações dos outros membros do grupo. Essa composição intersetorial também trouxe obstáculos a serem superados.

As articulações e os embates políticos travados na criação e implementação do PAA não são o foco principal deste estudo, entretanto algumas considerações não podem deixar de ser feitas, sobretudo as sobre o grupo gestor, levantadas no estudo desenvolvido por Muller (2009) e Delgado *et. al.* (2005).

Segundo esses autores a função do grupo gestor na prática estaria restrita a fixar preços sobre os produtos. Outro ponto destacado é que o projeto inicial de criação de um grupo interministerial, que trabalhasse de forma conjunta onde um ministério estivesse suprimindo as deficiências do outro, não foi bem sucedido. Segundo Muller (2009) na prática cada ministério parecia estar defendendo apenas seus próprios interesses, e muitas vezes as posições pareciam conflitantes, gerando entraves entre ministérios.

As relações entre os Ministérios e demais instituições envolvidas também foram se alterando ao longo do processo. Na concepção original do PAA imaginava-se um compartilhamento das ações, uma cooperação entre as instituições. O PAA e o

Fome Zero como um todo são experiências que inovam no sentido do envolvimento dos mais diversos gestores, e por isso não foi um processo tranquilo. As reclamações, por exemplo, com relação aos entraves apresentados pelo Ministério da Fazenda e o Banco Central são comuns entre os entrevistados. Somado a isso há ainda as disputas por quem leva os méritos do sucesso das ações, o que também acaba dificultando a verdadeira integração. (MULLER, 2009; p.98)

Segundo as definições do Decreto Nº 6.447 de maio de 2008, em seu Art. 3º, o Grupo Gestor definirá:

1. As modalidades de aquisição dos produtos agropecuários destinados à formação de estoques estratégicos e às pessoas em situação de insegurança alimentar, inclusive para o atendimento da alimentação escolar;
2. Os preços de referência de aquisição dos produtos agropecuários,
3. As regiões prioritárias para implementação do Programa de Aquisição de Alimentos;
4. As condições de doação dos produtos adquiridos
5. As condições de formação de estoques públicos no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos;
6. As condições de venda dos produtos adquiridos na forma deste Decreto;
7. As condições de apoio à formação de estoques de alimentos por organizações constituídas por agricultores familiares;
8. Outras medidas necessárias para a operacionalização do Programa de Aquisição de Alimentos.

Um ponto positivo sobre o Programa é seu caráter descentralizante, de forma que os gestores executores são os Estados, os Municípios e a CONAB, ocupando as três divisões da federação.

Uma das características marcantes do desenho de operacionalização desta política pública é o fato de que o Programa, através de suas distintas modalidades, possibilita uma grande diversidade de aplicações, traduzindo-se, em seu processo de implementação, em arranjos institucionais e modos de execução bastante distintos. Como instrumento de política pública, o PAA opera, simultaneamente, através de uma dinâmica descendente, com definição de regras e mecanismos de operacionalização do programa na esfera federal, e de uma dinâmica ascendente, uma vez que a demanda de acesso ao Programa é construída por atores governamentais e não governamentais com atuação em âmbito estadual, territorial ou municipal, que se engajam de forma direta ou indireta na construção desses arranjos. (SILVA E SCHMITT, 2012, p.7)

Os gestores locais são as organizações compostas por agricultores familiares (cooperativas, associações, sindicatos dos trabalhadores rurais etc.) e entidades da rede socioassistencial.

Quanto ao controle social, espera-se que o acompanhamento do PAA pela sociedade e suas representações seja feito a partir de colegiados já existentes nas diferentes esferas: a) âmbito federal: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional/CONSEA e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável/CONDRAF; b) âmbito estadual: Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional/CONSEA e Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável/CEDRS; c) âmbito municipal: Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional/COMSEA, Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável/CMDRS, Conselho de Alimentação Escolar/CAE e outros afins. (BRASIL, 2012).

Essa descentralização é uma característica positiva do Programa de Aquisição de Alimentos, e pode ser tomada como um exemplo desta nova forma de intervenção, onde o Estado é disposto a gerir, com os atores organizados, uma política pública.

Nas bases da formação do Programa estão os seguintes objetivos, segundo a CONAB:

1. Remuneração da Produção: o objetivo imediato do PAA é a aquisição dos produtos oriundos da agricultura familiar, trazendo segurança e incentivo para o pequeno agricultor. A partir desta ação de compra do governo federal, outros objetivos são delineados.
2. Ocupação do Espaço Rural: o programa por meio da compra e do fortalecimento econômico, incentiva a permanência e a inclusão social no campo.
3. Distribuição de Renda: o pagamento líquido pela produção agrícola familiar promove maior geração de renda para os agricultores, contribuindo para atenuar a secular iniquidade social. Ao mesmo tempo, assegura a circulação de dinheiro na economia da própria região, possibilitando a promoção econômica e bem estar social.
4. Combate à Fome: os produtos adquiridos dos agricultores familiares são destinados à formação de estoques de segurança e canalizados prioritariamente para populações em situação de risco alimentar. São também distribuídos para programas sociais públicos,

abastecendo creches, escolas, cozinhas comunitárias, restaurantes populares e entidades assistenciais e/ou beneficentes.

5. Cultura Alimentar Regional: o governo passa a valorizar produtos que muitas vezes são tipicamente regionais. Com isto, preserva-se a cultura alimentar local, enriquece-se a gastronomia e cria-se uma identidade local do sabor e da cozinha.
6. Preservação Ambiental: o PAA vem incentivando a recuperação e preservação da agrobiodiversidade, por meio de estímulos de sistemas e manejos sustentáveis de cultivos para o desenvolvimento de espécies características das regiões.

Os objetivos descritos pelo Programa são muito abrangentes, logo seus instrumentos de ação também têm uma diversidade considerável. O decreto Nº 7.775 de julho de 2012, regulamenta as atuais modalidades de operação do Programa, sendo elas: 1- Compra com Doação Simultânea - compra de alimentos diversos e doação simultânea à entidades da rede socioassistencial, aos equipamentos públicos de alimentação e nutrição e, em condições específicas definidas pelo GGPAA, à rede pública e filantrópica de ensino, com o objetivo de atender demandas locais de suplementação alimentar de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional; 2- Compra Direta - compra de produtos definidos pelo GGPAA, com o objetivo de sustentar preços, atender a demandas de programas de acesso à alimentação e das redes socioassistenciais e constituir estoques públicos; 3- Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite - compra de leite que, após beneficiamento, é doado aos beneficiários consumidores; 4 - Apoio à Formação de Estoques - apoio financeiro para a constituição de estoques de alimentos por organizações fornecedoras, para posterior comercialização e devolução de recursos ao Poder Público ou destinação aos estoques públicos; 5 - Compra Institucional - compra da agricultura familiar voltada para o atendimento de demandas de consumo de alimentos por parte da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Essa modalidade foi incluída pelo Decreto nº 8.026, de 2013.

Cada uma dessas modalidades possui especificidades tanto de quesitos de qualidade quanto de regras de operacionalização. Esse é outro fator que torna o programa altamente dinâmico.

A modalidade 1) Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea é a aquisição de alimentos de agricultores familiares organizados em grupos, associações ou cooperativas e destinados a entidades que compõem a rede de proteção e promoção social que tenham programas e ações de acesso à alimentação.

Sua operacionalização é da seguinte forma. A organização de agricultores encaminha à CONAB uma proposta de participação ao Programa informando aos agricultores familiares envolvidos os alimentos a serem adquiridos e as respectivas quantidades, as entidades que serão contempladas e a periodicidade de entrega dos alimentos. Os preços dos produtos são definidos em conjunto com a CONAB a partir de levantamento de preços praticados no mercado local. Aprovada a proposta, 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\$ 6,5 mil por unidade familiar/ano para produtos convencionais e até R\$ 8 mil por ano para produtos orgânicos. O acordo tem prazo de duração predefinido, e durante esse período a CONAB fiscaliza todas as fases da operação.

A modalidade permite a aquisição de alimentos *in natura*, processados e a industrializados, além do incentivo a produção de orgânicos, que recebem um acréscimo de até 30% do valor de um produto convencional. Essa modalidade é gerida pelo com recursos do MDS, e operada pela CONAB.

A modalidade 2) Compra Direta da Agricultura Familiar permite a aquisição de alimentos para distribuição ou para formação de estoques públicos. A modalidade que é gerenciada pela CONAB permite a compra produtos, a preços de referência, definidos pelo Grupo Gestor do Programa, até o limite de R\$ 8 mil por agricultor familiar/ano.

Para ser adquirido, o produto deve atender aos padrões de qualidade estabelecidos pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). Depois pode ser entregue nas unidades armazenadoras da CONAB ou em polos fixos e volantes de compra. Os alimentos adquiridos vão para os estoques da CONAB e têm sido utilizados especialmente para compor as cestas de alimentos distribuídas a grupos populacionais específicos.

A modalidade 3) de Incentivo à Produção e Consumo de Leite (PAA Leite) atua no território da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), sendo beneficiados todos os estados da região Nordeste e também o norte de Minas Gerais, sendo desenvolvida pelo MDS em convênios com 10 governos estaduais, atendendo 1,2 mil municípios.

O produto é pasteurizado em laticínios cadastrados e, posteriormente, transportado para os pontos de distribuição às famílias. O valor do litro do leite já é prefixado pelo Grupo Gestor e é atualizado semestralmente de acordo com média dos preços praticados pelo mercado local. O litro do leite de vaca tipo C está custando, em média, R\$ 1,25, sendo que o laticínio recebe cerca de 40% desse valor, e os outros 60% são repassados ao agricultor. Já o litro do leite de cabra está em torno de R\$ 1,8.

Para participar do PAA Leite e ter a compra garantida do seu produto a preço fixo, o agricultor familiar deve seguir exigências, como produzir no máximo 100L de leite/dia; possuir Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), enquadrando-se nas categorias A, A/C, B ou Agricultor Familiar; e ter comprovante de vacinação dos animais.

Essa modalidade permite a aquisição de até R\$ 4.000,00 por semestre para a unidade familiar, os recursos financeiros para execução PAA têm origem no Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, que foi regulamentado pela Lei Complementar N° 111, de 2001, sendo destinados para a aquisição de produtos agropecuários oriundos das unidades familiares de produção enquadráveis no PRONAF (MATTEI, 2007).

A modalidade 4) Formação de Estoques pela Agricultura Familiar foi criada para propiciar aos agricultores familiares, enquadrados no (PRONAF), instrumentos de apoio à comercialização de seus produtos, sustentação de preços e agregação de valor.

A operacionalização cabe à Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), a partir de acordo firmado com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Para participar dessa modalidade, a organização de agricultores envia uma proposta de participação à CONAB da região, com o produto definido, o prazo para a formação do estoque, os preços e os agricultores a serem beneficiados. Após aprovação, a organização emite a Cédula de Produto Rural (CPR-Estoque), e a Conab disponibiliza o recurso. A

organização adquire a produção dos agricultores familiares listados na proposta de participação, beneficia os alimentos e os mantém em estoque próprio até sua entrega ou comercialização.

O limite financeiro de participação por agricultor familiar é de R\$ 8 mil por ano. Já o valor total da proposta de participação não pode ultrapassar R\$ 1,5 milhão por cada organização/ano.

A modalidade 5) Compra Institucional adquire produtos da agricultura familiar para atender as demandas dos municípios Estados e da União.

Nessa modalidade, o agricultor familiar comercializa diretamente alimentos de acordo com padrões de qualidade determinados pelos órgãos regionais competentes em um limite de R\$ 8 mil por ano segundo o decreto 8.026 de 2013. Os alimentos são entregues na Central de Distribuição da região, que irá destiná-los à Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição, e as redes de nutrição indicadas pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

Para participar da modalidade, os municípios devem concorrer aos editais públicos anuais disponíveis no site do MDS. A execução dessa ação do programa é feita pelo MDS em parceria com governos de estados e municípios.

Cada uma dessas modalidades tem um valor limite que cada agricultor pode receber, chegando até R\$ 8.000,00 (oito mil reais) por ano civil. Esse valor garante uma renda considerável ao agricultor e sofreu vários reajustes desde a criação do Programa em 2003, quando o valor limite de aquisição era de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) por ano

Os investimentos do Programa têm crescido a cada ano, começando em 2003 com um orçamento de R\$ 145 milhões e em 2012 atingindo o valor de R\$ 970 milhões. O gráfico abaixo apresenta os investimentos financeiros feitos pelo programa entre os anos de 2003 e 2012.

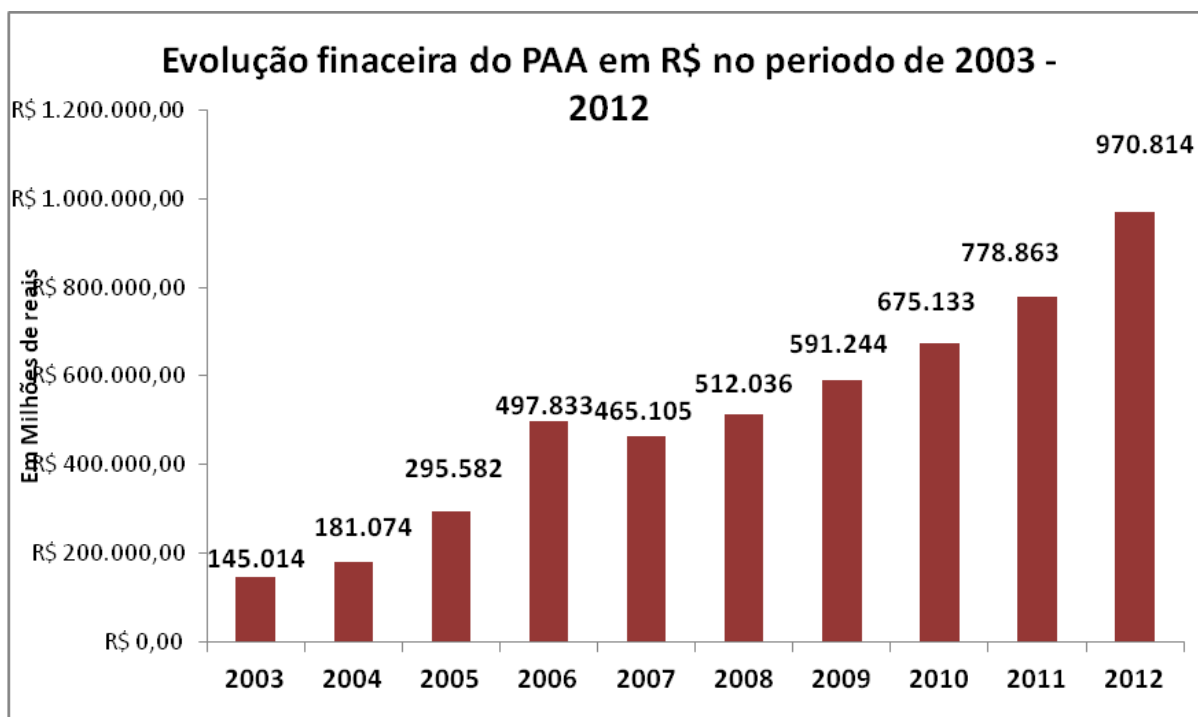


Figura 1 Gráfico: Evolução financeira do PAA 2003-2012

Fonte: MDS/MDA

Os números apresentados tornam evidente a importância do programa. Este representa uma garantia de compra para o agricultor familiar, sendo, quem sabe, o principal mecanismo de garantia de suporte de preços e acesso ao mercado que atinge a agricultura familiar, em consequência representando uma fonte de renda considerável.

Esse aumento de investimentos tem provocado diversos efeitos nas organizações sociais vinculadas ao PAA. O que nos cabe perguntar é o que tem mudado nessas organizações em virtude da operacionalização e demanda criada pelo programa.

Vale ainda destacar, a nível microeconômico, que essa renda torna-se crucial para todo um ciclo econômico local onde o beneficiário está inserido. As formas de acesso direto aos recursos do Programa e mecanismos permitem à CONAB realizar o convênio diretamente com os próprios agricultores familiares, seja individualmente ou por meio de instituições

formais cadastradas (associações e cooperativas) que possuam cadastro jurídico e a DAP¹ jurídica, que dinamizam ainda mais o processo de fortalecimento local.

Como não poderia deixar de ser, os investimentos do Programa são maiores onde a agricultura familiar é mais atuante. A tabela abaixo mostra os investimentos feitos pelo PAA em 2012 por região do país, e em cada unidade da federação, apenas nas modalidades operacionalizadas pela CONAB.

UF	RECURSOS (R\$) MDS				RECURSOS (R\$) MDA			Total MDA/MDS
	CDAF	CPR-DOAÇÃO	CPR-ESTOQUE	Sub-total MDS	CDAF	CPR-ESTOQUE	Sub-total MDA	
NORTE	0	29.094.422	468.805	29.563.227	0	6.481.990	6.481.990	36.045.217
AC	0	2.207.853	0	2.207.853	0	2.199.504	2.199.504	4.407.357
RO	0	5.490.346	468.805	5.959.151	0	1.224.978	1.224.978	7.184.129
AM	0	6.135.960	0	6.135.960	0	1.045.725	1.045.725	7.181.685
AP	0	2.388.897	0	2.388.897	0	129.600	129.600	2.518.497
RR	0	1.835.665	0	1.835.665	0	789.915	789.915	2.625.580
PA	0	8.616.858	0	8.616.858	0	1.092.268	1.092.268	9.709.126
TO	0	2.418.842	0	2.418.842	0	0	0	2.418.842
NORDESTE	1.677.456	128.710.565	18.020.488	148.408.510	0	6.495.834	6.495.834	154.904.344
MA	0	25.387.477	0	25.387.477	0	0	0	25.387.477
PI	0	10.270.848	0	10.270.848	0	0	0	10.270.848
CE	0	7.736.826	0	7.736.826	0	0	0	7.736.826
RN	0	21.183.644	0	21.183.644	0	270.220	270.220	21.453.864
PB	0	10.175.702	0	10.175.702	0	0	0	10.175.702
PE	1.089.456	5.870.245	0	6.959.701	0	0	0	6.959.701
AL	0	9.390.690	2.789.948	12.180.638	0	4.007.838	4.007.838	16.188.477
BA	588.000	31.319.834	6.884.129	38.791.964	0	1.637.282	1.637.282	40.429.245
SE	0	7.375.298	8.346.410	15.721.708	0	580.494	580.494	16.302.202
SUDESTE	321.355	114.741.390	11.911.076	126.973.821	0	4.802.895	4.802.895	131.776.716
MG	0	42.323.738	0	42.323.738	0	0	0	42.323.738
ES	0	10.350.777	263.000	10.613.777	0	0	0	10.613.777
RJ	0	4.324.629	0	4.324.629	0	58.449	58.449	4.383.078
SP	321.355	57.742.246	11.648.076	69.711.677	0	4.744.446	4.744.446	74.456.123
SUL	94.453.752	83.278.732	17.522.677	195.255.161	0	25.302.751	25.302.751	220.557.912
PR	8.764.770	31.967.993	3.988.399	44.721.161	0	7.151.178	7.151.178	51.872.339
SC	5.000.000	38.163.827	1.328.199	44.492.026	0	8.529.985	8.529.985	53.022.011
RS	80.688.983	13.146.912	12.206.079	106.041.973	0	9.621.588	9.621.588	115.663.561
C.OESTE	0	39.184.304	0	39.184.304	0	4.098.638	4.098.638	43.282.942
MS	0	10.467.527	0	10.467.527	0	1.499.999	1.499.999	11.967.526
MT	0	17.413.312	0	17.413.312	0	2.083.445	2.083.445	19.496.757
GO	0	11.303.464	0	11.303.464	0	515.195	515.195	11.818.659
DF	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	96.452.563	395.009.413	47.923.046	539.385.022	0	47.182.109	47.182.109	586.567.131

Tabela 1 investimentos do programa por unidade federativa e modalidade executada (2013)

Fonte: SUPAF/GECAF (2013)

¹ **DAP a declaração de aptidão ao PRONAF** é utilizada como instrumento de identificação do agricultor familiar para acessar políticas públicas, como o PRONAF.

Como os dados acima mostram, o Rio Grande do Sul é o estado brasileiro que mais recebe investimentos através do PAA. Muitos fatores podem ser a causa dessa liderança estadual dos gaúchos, características históricas, uma maior capacidade de organização e pressão social, e uma gama de políticas que são pensadas com base na realidade sulista.

Entretanto, o dado que nos interessa é o investimento do PAA no estado de Minas Gerais, sendo o segundo maior na região Sudeste do país, atrás apenas do Estado de São Paulo, e o quinto no Brasil.

1.2 O PAA no Estado de Minas Gerais

O setor agrícola no Estado de Minas Gerais pode ser considerado fundamental para o crescimento econômico ao propiciar a interligação entre os demais setores econômicos por meio da produção de matérias primas e alimentos para o consumo. Essa interligação exerce um papel ativo, estimulando os segmentos da indústria, do comércio dos serviços. (BASTOS E GOMES, 2011)

Segundo o Censo Agropecuário de 2006 (IBGE, 2009) em Minas Gerais, existem 437.415 estabelecimentos da agricultura familiar, o que corresponde a 79% dos estabelecimentos agropecuários do estado. Eles ocupam 27% da área total dos estabelecimentos agropecuários e são responsáveis por 62% do pessoal ocupado no meio rural (1.177.116) e 32% do Valor Bruto da Produção Agropecuária do estado.

Apenas na região Norte de Minas existem 91.163 estabelecimentos agropecuários, 77.717 propriedades são da agricultura familiar representando 85% do total, ocupando uma área de 1.754.232 hectares nessa região.

Em estudo desenvolvido na Universidade Federal de Juiz de Fora, Bastos e Gomes (2011) apontam que a agricultura tem ganhado espaço ao longo dos últimos anos na economia estadual, mostrando-se um setor em constante expansão e, suscitando interesse na análise da estrutura produtiva do estado, de forma a contribuir para a elaboração de políticas públicas para o desenvolvimento do setor em Minas Gerais.

Ao analisarem as características agrícolas de cada uma das mesorregiões mineiras (Noroeste de Minas, Norte de Minas, Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, Sul/Sudoeste de

Minas, Campo das Vertentes e Zona da Mata) as autoras apontam a importância que a agricultura tem recebido no Estado nos período entre 1994 -2008, período no qual a agricultura mineira sofreu um processo de modernização, principalmente na região do Triângulo Mineiro como aponta a fundação João Pinheiro.

Com relação à agricultura mineira, o processo de modernização intensificou-se a partir da década de 1990, principalmente no Triângulo Mineiro, onde o uso intensivo de máquinas, adubos e corretivos possibilitou ao estado ganhos produtivos e de capital. Esta modernização caracterizou-se como parcial por não contemplar todo o Estado e promoveu disparidades regionais, pois a modernização envolveu, de um lado, a imigração de produtores de regiões de agricultura mais desenvolvida do sul do país, já habituados com técnicas capitalistas de produção e dispostos a se endividarem, mediante o uso do crédito oficial, os quais se especializam na produção de produtos de base e matéria-prima, principalmente a soja, e passam a competir vantajosamente com os produtores da própria região (Noroeste de Minas) e, de outro, grande parte dos produtores mineiros deixou de ser contemplados com os benefícios, ficando à margem do processo de modernização (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2000).

Quanto à região que mais nos interessa nesse trabalho, as autoras apontam que o Norte de Minas vem perdendo espaço nas áreas agricultáveis nesse período de modernização, entretanto as mudanças nos padrões de produção têm mantido boas taxas de crescimento da produção.

Mas o que vale ressaltar é que essa alteração nos padrões produtivos pode ser traduzida em uma adaptação para produções em larga escala, o que muitas vezes significa a perda de espaço do produtivo dos pequenos produtores. Esse efeito é muito em virtude dos programas de modernização que são pensados em padrões que se encaixam especificamente em determinadas regiões, mas não apresentam uma característica de reaplicabilidade. Esse padrão foge das propostas das políticas públicas diferenciadas.

As políticas ou programas diferenciados de desenvolvimento rural buscam atingir segmentos específicos do campesinato, geralmente aqueles que foram excluídos da modernização produtiva e encontram-se empobrecidos. Estas políticas buscam integrar as políticas agrícolas e agrárias, levando em consideração as necessidades específicas das comunidades atendidas.

Ainda sobre as políticas e programas diferenciados Delgado e Leite (2011) destacam que estas devem ser instrumento de fortalecimento político do campesinato, de sua organização e representação que garantam uma integração democrática do segmento ao desenvolvimento econômico, político e social do país, o que implica dizer que precisam ser necessariamente descentralizadas e participativas, além de possuírem uma política fundiária claramente delimitada. Sem essas prerrogativas não existiriam políticas diferenciadas, mas apenas projetos de desenvolvimento que apenas reproduzem as condições de exclusão dos beneficiários.

Os autores ainda apontam que muitas das tentativas de se criar programas diferenciados são falidas por não levarem em conta as especificidades de cada seguimento e região, sendo necessária uma mudança na forma de se pensar e fazer a política, abrindo mais espaços de participação para a sociedade.

E é nessa toada que o Programa de Aquisição de Alimentos tem tentado desenvolver suas ações, como vimos na sessão anterior. O desenvolvimento do programa no Estado de Minas Gerais assim como em todo país apresenta uma crescente considerável principalmente no que se refere aos investimentos financeiros. Segundo o MDA no ano de 2011 a programa atendeu a 80.794 agricultores fornecedores, beneficiando 1.388 entidades que e investindo o valor de R\$ 83.025.705,09. Esse valor foi superado no ano seguinte, ainda com os dados preliminares disponibilizados pelo MDA como mostra a tabela abaixo.

Ano	Agr. Fornecedores	Entidades beneficiadas	Pessoas beneficiadas	Recursos Pagos (R\$)	Alimentos Doados (kg)
2011	80.794	1.388	1.867.871	83.025.705,09	75.730.599,0
2012 (Dados preliminares)	19.000	1.822	2.118.510	87.379.667,39	72.705.713,97

Tabela 2 Balanço do PAA em Minas Gerais no período de 2011 - 2012

Fonte: MDS/SAGI (2014)

1.3 A região Norte de Minas e o caso de Montes Claros

Como recorte regional estamos trabalhando a mesorregião do Norte de Minas. O Norte de Minas Gerais está localizado na parte Sul do semiárido brasileiro, incluído no Polígono das Secas², e beneficiado pelos incentivos fiscais e creditícios proporcionados pelo Governo Federal através do Programa de Financiamento do Nordeste (FINOR) e do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) (MOURA, 2005)

Apesar de pertencer à região Sudeste, o Norte de Minas se assemelha em seus indicadores econômico-sociais à região Nordeste do país. É formado por 89 municípios, que estão agrupados em sete microrregiões: Januária, Janaúba, Salinas, Pirapora, Montes Claros, Grão Mogol e Bocaiúva. Sua economia se desenvolveu baseada na pecuária bovina e na agricultura de subsistência principalmente pelos cultivos de arroz, feijão, mandioca, milho, cana de açúcar, algodão e extração de borracha.

Moreira (2010) ainda destaca que o Norte de Minas pode ser visto como uma extensão do Nordeste brasileiro, nela se evidenciando muitas das características econômicas, sociais e culturais nordestinas. A estrutura produtiva, os hábitos e a própria origem de sua população, além da continuidade física de seu território e da identidade de sua ecologia com a região baiana vizinha, faz com que os indicadores de subdesenvolvimento mais comuns no Nordeste, ali também, se verifiquem.

² O Polígono das Secas (ocorrência de secas periódicas), que faz parte do semi-árido brasileiro, possui uma área estimada em 1.083.709,7 Km² e engloba a região Nordeste do Brasil e o Norte e Nordeste de Minas Gerais.

Localização de Montes Claros e das microrregiões do Norte de Minas

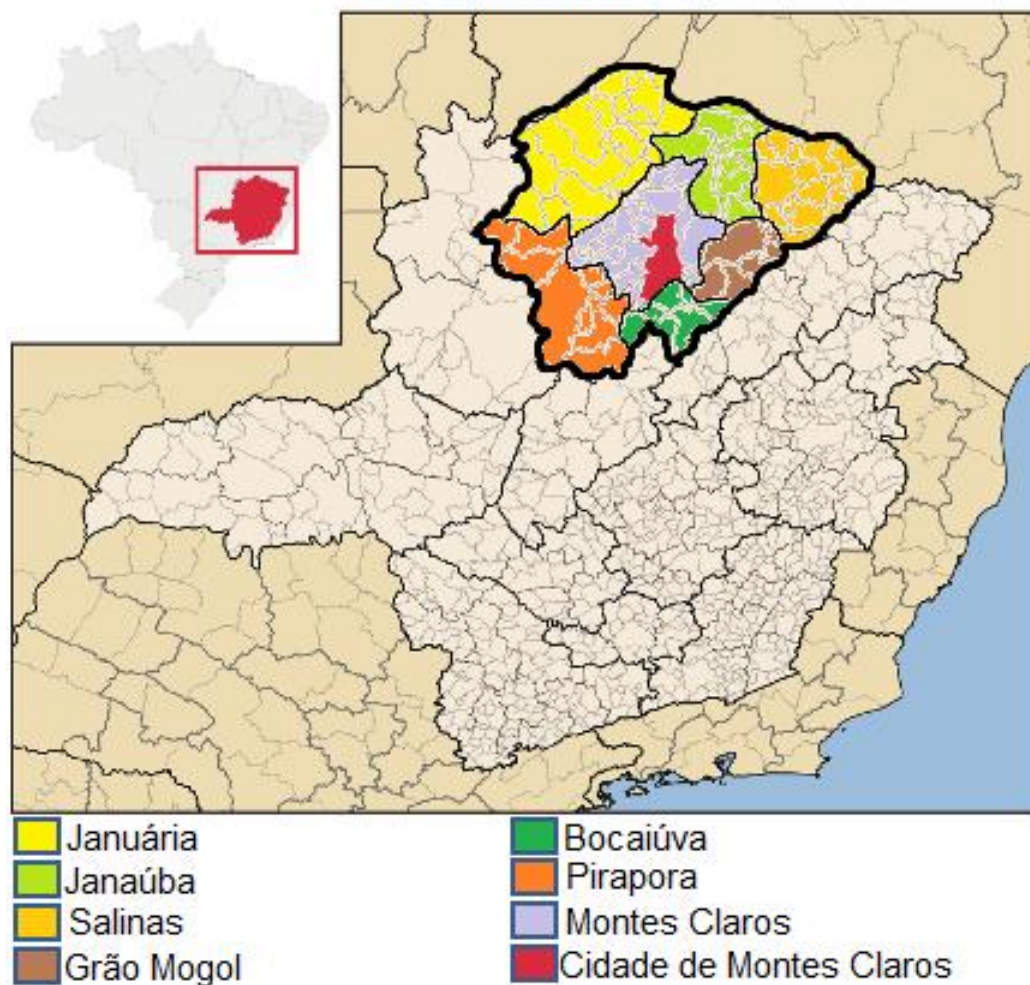


Figura 2 Localização de Montes Claros e das Micro regiões do Norte de Minas

A região teve seu desenvolvimento atrelado às políticas de desenvolvimento do Nordeste, sendo assistidas por alguns órgãos como a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF) e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que impulsionaram políticas que viabilizavam incentivos fiscais e financeiros para o fomento da atividade econômica, principalmente dos setores agroindustrial de reflorestamento e grande irrigação, a exemplo o Projeto Jaíba (PAULA, 2003). O Norte de Minas historicamente tem características agroextrativistas. Moreira (2010) aponta que a realidade social mineira é composta por dois signos identitários distintos. O primeiro signo, que identifica a formação mineradora, é mineiro, mas se reaplica nos signos as Minas ou as Gerais. O segundo signo se refere à formação pastoril que se

iniciou no curso médio do rio São Francisco e se espalhou pelos campos gerais. O signo que aciona a imagem mental é o Sertão ou os Gerais.

Em virtude dessas características sociais, e de disputas históricas, o Norte de Minas hoje apresenta um movimento de fortalecimento político da agricultura familiar. Este movimento está de certa forma consolidado com atores sociais que conquistaram um respaldo e uma representatividade em diversos espaços, como é o caso do Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas (CAA/NM), fundado em 1985 por agricultores familiares e hoje se constitui como uma organização que tem seus pés fincados na diversidade dos camponeses do Norte de Minas, a saber: geraizeiros, catingueiros, quilombolas, indígenas, posseiros, acampados e assentados, desenvolvendo ações em torno da sustentabilidade e da agroecologia, discutindo novos conceitos, apresentando soluções, elaborando estratégias de ação colaborativas no intuito de promover, com transparência, o crescimento e o fortalecimento dessas comunidades (CAA-NM, 2010). Além do CAA-NM muitas outras instituições de vários setores da sociedade têm atuado buscando um fortalecimento da agricultura de base familiar.

No Norte de Minas, diversas iniciativas envolvendo sindicatos de trabalhadoras rurais, pastorais sociais, ONGs, associações comunitárias e universidades vem desenvolvendo experiências junto a grupos de famílias de trabalhadores rurais, com enfoque na agricultura sustentável a partir da valorização e fortalecimento dos sistemas produtivos tradicionais, na organização de grupos de base e no estímulo ao desenvolvimento de empreendimentos solidários, no apoio às lutas pelo resgate dos territórios, articulando ações locais com propostas nos espaços de gestão de políticas públicas (CMDRS, CEDRS, Comissão Regional de Segurança Alimentar, Fórum Mineiro de Segurança Alimentar, etc.) (CGS, 2006).

Em virtude dessas características, a região concentra boa parte dos investimentos do PAA, sendo que no ano de 2009, 38% dos investimentos do PAA no estado foram destinados o Norte de Minas. O outro lado da política também pode ser observado na localidade, que é uma das mais pobres do país, o que significa dizer que boa parte da população é beneficiada pelas ações de combate a fome, desenvolvida pelo PAA e vinculadas ao Programa Fome Zero.

Como recorte, no Norte de Minas se destaca a mesorregião de Montes Claros, por esta ser um pólo econômico e de serviços. A cidade pode ser encarada como um “nó” central nas redes de políticas e também de distribuição de recursos, além de apresentar características interessantes no que tange as associações de produtores rurais.

De acordo com os estudos do IBGE (2007), Montes Claros é uma Capital Regional de nível B, já que, a cidade possui 358.271 habitantes e tem a capacidade de ser polo regional e de manter relações com outras cidades do Norte de Minas, do Vale do Jequitinhonha e Sul da Bahia.

Montes Claros representa um exemplo da expansão das cidades médias³ no Brasil, sobretudo nos anos 1990 em virtude dos efeitos da redemocratização brasileira e da redistribuição de parte dos recursos financeiros feita pela União.

Segundo França (2010), para uma cidade ser média é necessário que a mesma exerça o papel principal de centralidade. A força de articulação com outros centros urbanos; o poder de atuação como centro principal de oferta de serviços, comércio, moradia e emprego, entre outros bens para a sua área de influência; mostra a relevância de uma determinada cidade no seu contexto regional e até em outros níveis de escalas estaduais etc.

Montes Claros exerce essa influencia sendo o principal pólo de serviços e comércio da região que engloba o todo o Norte de Minas, parte do Nordeste do Estado e Sul da Bahia. Essa característica não se altera no que se refere ao comércio de alimentos, sendo que a Central de Abastecimento de Montes Claros - a CEANORTE - é o principal ponto de distribuição de alimentos vegetais.

Referente à produção para o Programa de Aquisição de Alimentos, as organizações sediadas em Montes Claros movimentaram, segundo a CONAB (2014) o valor total de R\$ 3.185.780,22 no período de 2010 a 2012. Esse valor é referente à modalidade “Doação Simultânea”, e são responsáveis por essa produção apenas três instituições: a Associação de Produtores de Hortigranjeiros da Região do Pentáurea (ASPROHPEN), que movimentou R\$ 595.957,71 do total investido; a Associação Regional de Cooperação e Apoio à Agricultura Familiar (ARCA), sendo responsável por R\$ 976.492,46 do valor total da produção; e a contribuição mais expressiva feita pela Cooperativa dos Agricultores Familiares e Agroextrativistas Grande Sertão (CGS), que movimentou R\$ 1.613.330,05, sendo a única instituição que operacionalizou o PAA no ano de 2011 na cidade. A tabela abaixo mostra o valor dos investimentos em cada instituição e o período do convênio.

³ O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) considera cidade média aquela que possui população entre 100 mil e 500 mil habitantes.

Ano	ARCA	ASPROHPEN	CGS
2010	R\$ 485.995,29	R\$ 199.986,04	R\$ 800.480,87
2011	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 108.481,84
2012	R\$ 490.497,17	R\$ 395.971,67	R\$ 704.367,34
Total	R\$ 976.492,46	R\$ 595.957,71	R\$ 1.613.330,05

Tabela 3 Investimentos do PAA por instituição em Montes Claros no período de 2010-2012

Fonte: CONAB (2014)

Segundo os representantes das instituições que foram entrevistados neste estudo, o valor desses investimentos em uma escala microeconômica significa um ganho representativo na renda tanto dos agricultores quanto das instituições que passam a operar numa lógica diferente em função do volume de capital representado pelo Programa, além do impacto no controle de preços, uma vez que parte da produção sendo dedicada ao mercado institucional a oferta dos produtos tende a subir no mercado convencional, proporcionando ao produtor uma melhor condição de comercialização.

Além desses investimentos acessados pelas instituições na modalidade doação simultânea, ainda existem os investimentos feitos pela administração local referentes a modalidade compra institucional.

A prefeitura local operou o PAA em dois contratos já executados referentes aos anos de 2008 e de 2011 a 2012. Agora estão se preparando para a execução de um terceiro contrato referente aos anos de 2013 e 2014. Esse foi o contrato de maior investimento no país, totalizando o valor de R\$ 2.092.560,00.

A administração local atribui o aumento nos incentivos federais, sobretudo a própria articulação dos agricultores que têm buscado participar e compreender os programas de incentivo a agricultura familiar. No primeiro contrato executado no ano de 2008 participaram como fornecedores do programa 85 produtores, que tinham como limite máximo para comercialização R\$ 2.500,00 produtor/ano. Para esse contrato atual -2012- a prefeitura já tem cadastrados 475 produtores que poderão comercializar um valor até R\$ 4.500,00 produtor/ano segundo as regras do próprio programa. Esse é um crescimento considerável se observamos o número de produtores em função do tempo, e segundo a responsável pelo programa a demanda por parte dos produtores é muito maior, mas em virtude de problemas estruturais a administração local não consegue alcançar todos os produtores.

Essa mudança na percepção dos produtores sobre os programas governamentais e sobre a relação com a própria administração local tem proporcionado uma atuação mais presente por parte dos agricultores familiares, que passaram a cobrar melhorias e reivindicar melhor os seus direitos, além de um ganho na capacidade argumentativa e poder de barganha com o Estado. Em virtude dessa participação existiu a necessidade da criação da Secretaria Ajunta de Agricultura Familiar, um espaço exclusivo para o atendimento ao agricultor familiar, e para a organização dos projetos municipais voltados para o segmento.

Essas mudanças na atuação dos atores sociais têm sido refletidas nas próprias organizações que passaram a se estruturar principalmente em função dos programas governamentais de fortalecimento a agricultura familiar, que exigem um mínimo de organização e regulamentação jurídica. A prefeitura relata que em virtude do sucesso de algumas associações referentes aos mercados institucionais, a procura pela institucionalização pelos agricultores familiares tem crescido, e as associações de produtores da região refletem esse crescimento.

Em Montes Claros existem cerca de 200 associações de produtores, mas atuando de forma satisfatória são aproximadamente 130 organizações que têm buscado se regulamentar para poderem acessar os programas sociais como pessoa jurídica. Mas esse processo não é simples, muitas associações não apresentam o mínimo de estrutura, além de suas lideranças burocráticas serem compostas por figuras de base política de alguns vereadores ou deputados e não por articuladores locais de fato, o que dificulta o processo de estruturação para ações conjuntas e cria uma certa dependência dessas organizações das figuras políticas que as representam.

Esse cenário não difere do processo de cooperativismo historicamente implantado na região nordeste do Brasil onde as associações e cooperativas são usadas como braços das estruturas políticas e paternalistas, o que na prática não caracteriza os princípios do trabalho associado e do cooperativismo, como apontam Alves (2003), Ferreira e Braga (2004); Gimenes e Gimenes (2008).

Entretanto essa não é a realidade de todas as organizações da região, algumas apresentam uma ótima estrutura física e institucional, além de estarem bem estabelecidas no cenário político e mercadológico da região.

CAPÍTULO II: Associativismo e Cooperativismo: as organizações proponentes em Montes Claros - MG

Neste capítulo buscamos definir as matrizes do trabalho associado, desenvolvendo um breve resgate histórico sobre o caso brasileiro e seus contextos, ressaltando as matrizes e as principais diferenças entre o associativismo e o cooperativismo. Em um segundo momento, realizamos uma contextualização sobre o surgimento das organizações proponentes do PAA em Montes Claros – MG buscando compreender suas bases sociais e sua forma de atuação.

2.1 Associativismo e Cooperativismo

As associações de trabalho cooperativo são datadas do início das produções humanas, autores como o próprio Karl Marx em seus estudos sobre as relações sociais de produção destacavam que em todas as formas de produção social de riqueza é necessária uma interação cooperada dos indivíduos envolvidos no trabalho.

Em linhas gerais, a definição de associativismo refere-se à atividade humana desenvolvida em um grupo social, que é constituído por uma coletividade de indivíduos ligados entre si por uma rede ou sistema de relações sociais e de representação dos interesses dos associados. O associativismo representa uma importante opção estratégica para a transformação da realidade como um instrumento que proporciona, aos diferentes atores sociais, meios para se adaptarem a essa realidade (LAZZAROTTO, 2002).

Dessa forma o trabalho associado é encarado como um recurso acessado pelos trabalhadores de pequeno porte para alcançarem espaços que de forma isolada seria impossível alcançarem, além de realizarem tarefas de forma mais eficiente e rápida.

Juridicamente, define-se uma associação como uma união organizada de pessoas ou de grupos sociais em torno de um objetivo comum. Pode ser interpretada como uma sociedade civil sem fins lucrativos, onde vários indivíduos se organizam em defesa de seus interesses. Sua coesão depende de normas de procedimentos reconhecidos e aceitos pelos indivíduos que participam desta união (ALVES, *et al.* 2011).

Os princípios do associativismo são a adesão livre, tal como é livre a saída do movimento associativo; o funcionamento pautado na equidade entre os seus membros, traduzida na expressão “um associado, um voto”, além do fato de que as associações resultam sempre de uma congregação de esforços, em primeiro lugar dos fundadores e depois de todos os associados (PINHO, 1996).

Em termos práticos, graças ao reconhecimento dessa necessidade de um trabalho associativo, da proposição de que esse trabalho constitui uma das principais referências que determina não apenas direitos e deveres, diretamente inscritos nas relações de trabalho, mas principalmente padrões de identidade e sociabilidade, interesses e comportamento político, modelos de família e estilos de vida, que este tema vem sendo amplamente discutido. (LEONELLO E COSAC, 2007)

As implicações sociais das práticas associativas vão muito além das implicações econômico-produtivas, tendo reflexos tanto nas esferas políticas e sociais, oferecendo ao indivíduo capacidades ou liberdades para gerenciamento de suas decisões e outras possibilidades de inserção e participação nas esferas sociais.

Putnam (2002) destaca que as associações civis contribuem para a eficácia e a estabilidade processo democrático, não só por causa de seus efeitos “internos” sobre o indivíduo, mas também por causa de seus efeitos “externos” sobre a sociedade. No âmbito interno, as associações incutem em seus membros hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público.

Em suma associativismo se constitui como força estratégica capaz de melhorar as condições locais de vida das pessoas e de uma população, sob todas as suas dimensões, entretanto a ação coletiva apesar de representar uma ferramenta fundamental para os processos de mudança social, não é exclusivamente a solução para as mazelas sociais, tão pouco é capaz de sozinha proporcionar mudanças significativas uma vez que os processos de integração social hoje apresentam diversas facetas que englobam esferas que transpassam as fronteiras locais.

No mundo rural também não é diferente, as associações de produtores rurais representam uma forma de ação coletiva que lhes garanta acesso tanto a bens e serviços que individualmente seriam inacessíveis, como a mercados consumidores de maior porte.

Os pequenos produtores, que normalmente apresentam as mesmas dificuldades para obter um bom desempenho econômico, e têm na formação de associações um mecanismo que lhes garante melhor desempenho para competir no mercado. Transformar a participação individual e familiar em participação grupal e comunitária se apresenta como uma alavanca, um mecanismo que acrescenta capacidade produtiva e comercial a todos os associados, colocando-os em melhor situação para viabilizar suas atividades. A troca de experiências e a utilização de uma estrutura comum possibilitam-lhes explorar o potencial de cada um e, conseqüentemente, conseguir maior retorno financeiro por seu trabalho. (MAPA, 2013)

Outra forma de organização, não só de agricultores, mas de atores sociais como um todo, é o cooperativismo. O cooperativismo tem bases semelhantes às do associativismo, partindo de ideais de cooperação e ajuda mútua. Entretanto é um movimento mais estruturado, com uma legislação vigente e normas de formalização.

As cooperativas em seu formato moderno, tiveram seu início no século XIX na cidade de Rochdale na Inglaterra. A partir então da chamada “Sociedade de Promos” os princípios do cooperativismo moderno foram difundidos e reaplicados em todo o mundo (OCB,2010).

É importante ressaltar que a experiência dos Pioneiros de Rochdale representa uma mudança no significado do sistema cooperativista. Foi a partir dessa experiência que o cooperativismo se organizou e estabeleceu as bases de um programa, contendo princípios teóricos e regras práticas da organização e do funcionamento de uma cooperativa. Os princípios estabelecidos pela cooperativa de Rochdale, [...] continuam fazendo parte dos fundamentos básicos das atuais cooperativas, podendo-se afirmar que o surgimento mais organizado do desenvolvimento cooperativista pode ser atribuído, em grande parte, a uma forma que os trabalhadores encontraram para reagirem e se defenderem da situação de opressão e isolamento em que se encontravam. Fundamentalmente, interessa ao cooperativismo atual o fato de que a experiência de Rochdale representou uma mudança de grande significado no movimento cooperativista. O cooperativismo nasceu, portanto, para a defesa dos interesses econômicos e sociais dos seus cooperados (ANDRADE, 2005 *apud* RUAS, 2010).

No cenário brasileiro as organizações cooperativas modernas são implementadas em 1889, a partir da Sociedade Cooperativa Econômica dos Funcionários Públicos de Ouro Preto. Depois, se expandiu para Pernambuco, Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul, além de se espalhar em Minas Gerais (SCHNEIDER, 1991).

O avanço das práticas cooperativas foi motivado por dois pontos: primeiramente o estímulo do poder público ao cooperativismo, identificando-o como um instrumento de

reestruturação das atividades agrícolas; e em segundo lugar, a promulgação da Lei Básica do Cooperativismo Brasileiro, de 1932, passando a definir melhor as especificidades daquele movimento diante de outras formas de associação (PINHO, 1996).

Segundo a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) atualmente o cooperativismo brasileiro atua em 13 setores da economia, sendo: Agropecuário; Consumo; Crédito; Educacional; Especial; Habitacional; Infraestrutura; Mineral; Produção; Saúde; Trabalho; Transporte; Turismo e Lazer. Todas representadas pela OCB nacionalmente e pelas organizações estaduais (OCEs) nas unidades da federação. Essa é a definição formal, mas as organizações do trabalho cooperativo se desenvolveram das mais diversas formas e atuam de maneiras distintas na sociedade.

Sobre as cooperativas agropecuárias Alves (2003) destaca que mesmo este não sendo o ramo pioneiro no cenário brasileiro, foi ramo que mais se desenvolveu, entre outras coisas por causa do modelo desenvolvimentista do país ao longo do século XX. As práticas cooperativas no meio rural foram mais efetivas nos locais onde a imigração de trabalhadores europeus foi mais intensa, como a região sul do país. Posteriormente foram incentivadas pelo governo por meio de programas de assistência técnica rural, justificando hoje a quantidade de cooperativas rurais que existem no Brasil.

Em Minas Gerais, as cooperativas agropecuárias surgiram a partir de 1907, com o objetivo de eliminar os intermediários da produção agrícola. Hoje o cooperativismo agropecuário está presente em todo território nacional, participando ativamente nas exportações, formando o segmento economicamente mais forte do cooperativismo brasileiro (TONIASSO, *et.al* 2007).

As cooperativas agropecuárias podem ser basicamente de três tipos diferentes: produção quando processam e beneficiam produtos agrícolas; de consumo quando compram coletivamente suprimentos para produção; e de distribuição quando vendem em conjunto produtos de diferentes indivíduos, famílias ou cooperativas. (CUNHA, 2002).

As regiões Sul e Sudeste se destacam como carro chefe no desenvolvimento do seguimento, enquanto que no nordeste existiu um cooperativismo meio atípico, onde as organizações passaram a ser usadas como braço do poder local.

Como recurso legal o cooperativismo brasileiro é regulamentado pela Lei n. 5.764, de dezembro de 1971, que exige um número mínimo de 20 sócios para a sua constituição e é representado, formalmente, pela Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) em nível nacional e da Organização Estadual de Cooperativas (OCE), em nível de cada Unidade da Federação (SILVA et.al, 2004).

Entre as décadas de 1950 e 1970 o cooperativismo agropecuário brasileiro teve forte apoio legal, técnico e financeiro do Estado, sem o qual ele não teria sido implantado. Por outro lado, ao conceder benefícios excessivos ao setor, tais como isenções fiscais e créditos subsidiados, o Estado reduziu a iniciativa de dirigentes e associados, como também distorceu os preços relativos do mercado das commodities. Dessa forma, surgiram cooperativas incapazes de sobreviver sem o amparo do Estado, assim como induziram-se dirigentes cooperativistas a aceitarem como viáveis projetos de investimento com valor presente líquido negativo, ou seja, inviáveis sob a ótica econômica (GIMENES e GIMENES, 2008, p.131).

Como apontado, boa parte das organizações que surgiram nesse contexto, devido a sua fragilidade, não resistiu às crises econômicas dos anos seguintes. As alterações no ambiente político e econômico brasileiro, das décadas de 1980 e 1990, vieram pressionar as cooperativas a se ajustarem no intuito de ampliar ou, pelo menos, manter sua participação no mercado. Nesse cenário, muitas cooperativas se endividaram, entraram em insolvência ou perderam participação no mercado (FERREIRA e BRAGA, 2004).

Muito em virtude dessa conjuntura e do processo de formação vertical de implementação cooperativa, o cooperativismo brasileiro apresenta algumas peculiaridades. As relações políticas e o engajamento dentro da própria cooperativa apresentam certa fragilidade, sobretudo por não ser um processo protagonizado pelos atores envolvidos diretamente na relação cooperativa mas uma implantação externa.

Quanto à governança e participação cooperativa vale destacar que a questão central nas sociedades cooperativas é que a participação democrática dos sócios pode ser limitada, e assim não contribuir de modo eficiente para melhorar a governança da instituição em situações em que há uma administração profissionalizada – que não está interessada em atuar de forma transparente, como também de, além dos limites estabelecidos, como suas obrigações estatutárias, entender as aspirações do quadro associado. (DAVIS e BIALOSKORSKI NETO, 2010).

Todavia alguns pontos positivos do cooperativismo brasileiro merecem destaque como apontam Silva *et.al* (2003).

Finalmente, mesmo que as práticas cooperativas brasileiras ainda expressem algumas discrepâncias – resultado de um modelo implementado de cima para baixo, desvinculado das necessidades de amplos segmentos sociais – observa-se que o cooperativismo, enquanto idéia força está ganhando amplitude através de uma perspectiva positiva – sinalizando seu caráter de inclusão social – e não mais negativa pelo seu caráter excludente (que foi a ótica do passado). Cinco fatores, especialmente – de ordem interna e externa ao país parecem contribuir para essa mudança de enfoque:

- a) a revitalização dos conceitos e da prática cooperativa a partir de um balanço em relação às práticas do passado;
- b) o crescimento do desemprego estrutural, estimulando a proliferação de organizações de economia solidária;
- c) o caráter competitivo da globalização que impõe práticas cooperativas com boa performance empresarial;
- d) a flexibilização das relações de trabalho, estimulando práticas auto geridas; e
- e) a ampliação das discussões em torno dos conceitos de desenvolvimento local e de idéia de economia social e terceiro setor.

Assim, a literatura brasileira atual desliga-se de uma tendência de denúncia do insucesso de um modelo de implementação do cooperativismo e revela as preocupações em torno dos desafios impostos pela globalização, destacando a necessidade de adoção de modernização das práticas, da adoção de novos estilos de governança e de uma maior participação dos associados na dinâmica da cooperativa para permitir uma inserção mais efetiva das cooperativas nos mercados globais. (SILVA, *et.al*, 2003 p.80)

Na prática as duas formas de organização, tanto o associativismo quanto o cooperativismo são bem semelhantes, entretanto na matriz organizacional e no princípio funcional de cada tipo de empreendimento são ressaltadas várias diferenças.

A diferença essencial está na natureza dos dois processos. Enquanto as associações são organizações que tem por finalidade a promoção de assistência social, educacional, cultural, representação política, defesa de interesses de classe, filantrópicas; as cooperativas têm finalidade essencialmente econômica. Seu principal objetivo é o de viabilizar o negócio produtivo de seus associados junto ao mercado.

Essa natureza modifica também a relação dos participantes com o patrimônio construído pela instituição. De forma que os cooperados são donos do patrimônio da

cooperativa, já no caso a associação não existe um vínculo de patrimônio dos associados para com a instituição, então caso haja uma dissolução os bens da associação devem ser repassados a outra instituição da mesma natureza. A associação apresenta desvantagem em relação à cooperativa, ela engessa o capital e o patrimônio, em compensação tem algumas vantagens que compensam grupos que querem se organizar, mesmo para comercializar seus produtos: o gerenciamento é mais simples e o custo de registro é menor.

As principais diferenças entre as associações e cooperativas são apontadas no quadro abaixo, desenvolvido por Veiga e Rech (2001) onde são traçados comparativos entre os dois tipos de empreendimentos.

CRITÉRIO	ASSOCIAÇÃO	COOPERATIVA
Conceito	Conceito Sociedade de pessoas sem fins lucrativos	Sociedade de pessoas sem fins lucrativos e com especificidade de atuação na atividade produtiva/comercial
Finalidade	Representar e defender os interesses dos associados. Estimular a melhoria técnica, profissional e social dos associados. Realizar iniciativas de promoção, educação e assistência social.	Viabilizar e desenvolver atividades de consumo, produção, prestação de serviços, crédito e comercialização, de acordo com os interesses dos seus associados. Formar e capacitar seus integrantes para o trabalho e a vida em comunidade.
Legalização	Aprovação do estatuto em assembléia geral pelos associados. Eleição da diretoria e do conselho fiscal. Elaboração da ata de constituição. Registro do estatuto e da ata de constituição no cartório de registro de pessoas jurídicas da comarca. CNPJ na Receita Federal. Registro no INSS e no Ministério do trabalho.	Aprovação do estatuto em assembléia geral pelos associados. Eleição do conselho de administração (diretoria) e do conselho fiscal. Elaboração da ata de constituição. Registro do estatuto e da ata de constituição na junta comercial. CNPJ na Receita Federal. Inscrição Estadual. Registro no INSS e no Ministério do trabalho. Alvará na prefeitura.
Constituição	Mínimo de duas pessoas.	Mínimo de 20 pessoas físicas
Legislação	Constituição (art. 5o., XVII a XXI, e art 174, par. 2o.). Código Civil	Lei 5.764/71. Constituição (art. 5o. XVII a XXI e art. 174, par 2o.) Código civil.
Patrimônio / Capital	Seu patrimônio é formado por taxa paga pelos associados, doações, fundos e reservas. Não possui capital social. A inexistência do mesmo dificulta a obtenção de financiamento junto às instituições financeiras.	Possui capital social, facilitando, portanto, financiamentos junto às instituições financeiras. O capital social é formado por quotas-partes podendo receber doações, empréstimos e processos de capitalização.
Representação	Pode representar os associados em ações coletivas de seu interesse. É representada por federações e	Pode representar os associados em ações coletivas do seu interesse. Pode constituir federações e confederações para a sua

	confederações.	representação.
Forma de Gestão	Nas decisões em assembléia geral, cada pessoa tem direito a um voto. As decisões devem sempre ser tomadas com a participação e o envolvimento dos associados.	Nas decisões em assembléia geral, cada pessoa tem direito a um voto. As decisões devem sempre ser tomadas com a participação e o envolvimento dos associados.
Abrangência / Área de Ação	Área de atuação limita-se aos seus objetivos, podendo ter abrangência nacional.	Área de atuação limita-se aos seus objetivos e possibilidade de reuniões, podendo ter abrangência nacional.
Operações	A associação não tem como finalidade realizar atividades de comércio, podendo realiza-las para a implementação de seus objetivos sociais. Pode realizar operações financeiras e bancárias usuais.	Realiza plena atividade comercial. Realiza operações financeiras, bancárias e pode candidatar-se a empréstimos e aquisições do governo federal. As cooperativas de produtores rurais são beneficiadas do crédito rural de repasse
Responsabilidades	Os associados não são responsáveis diretamente pelas obrigações contraídas pela associação. A sua diretoria só pode ser responsabilizada se agir sem o consentimento dos associados.	Os associados não são responsáveis diretamente pelas obrigações contraídas pela cooperativa, a não ser no limite de suas quotas-partes e a não ser também nos casos em que decidem que a sua responsabilidade é ilimitada. A sua diretoria só pode ser responsabilizada se agir sem o consentimento dos associados.
Remuneração	Os dirigentes não têm remuneração pelo exercício de suas funções; recebem apenas o reembolso das despesas realizadas para o desempenho dos seus cargos.	Os dirigentes podem ser remunerados por retiradas mensais pró-labore, definidas pela assembléia, além do reembolso de suas despesas.
Contabilidade	Escrituração contábil simplificada.	A escrituração contábil é mais complexa em função do volume de negócios e em função da necessidade de ter contabilidades separadas para as operações com os sócios e com não-sócios.
Tributação	Deve fazer anualmente uma declaração de isenção de imposto de renda.	Não paga Imposto de Renda sobre suas operações com seus associados. Deve recolher o Imposto de Renda Pessoa Jurídica sobre operações com terceiros. Paga as taxas e os impostos decorrentes das ações comerciais.
Fiscalização	Pode ser fiscalizada pela prefeitura, pela Fazenda Estadual, pelo INSS, pelo Ministério do Trabalho e pela Receita Federal.	Pode ser fiscalizada pela prefeitura, pela Fazenda Estadual (nas operações de comércio), pelo INSS, pelo Ministério do Trabalho e pela Receita Federal.
Dissolução	Definida em assembléia geral ou mediante intervenção judicial, realizada pelo Ministério Público.	Definida em assembléia geral e, neste caso ocorre a dissolução. No caso de intervenção judicial, ocorre a liquidação, não podendo ser proposta a falência.

Resultados Financeiros	As possíveis sobras obtidas de operações entre os associados serão aplicadas na própria associação.	Após decisão em assembléia geral, as sobras são divididas de acordo com o volume de negócios de cada associado. Destinam-se 10% para o fundo de reserva e 5% para o Fundo Educacional (FATES).
------------------------	---	--

Quadro 1 Diferenças entre Associações e Cooperativas

Fonte: Veiga e Rech (2001)

Essas definições se tornam necessárias para compreendermos as principais diferenças referentes as instituições estudadas, uma vez que como organizações proponentes no acesso ao PAA em Montes Claros temos duas associações: a Associação Regional de Cooperação e Apoio a Agricultura Familiar – ARCA; e a Associação de Produtores Hortifrutigranjeiros da Região do Pentáurea – ASPROHPEN. Por outro lado temos a Cooperativa dos Agricultores Familiares e Agroextrativistas Grande Sertão – CGS.

Na sua prática o programa PAA não faz distinção entre as organizações, mas para pensar numa comparação entre as instituições é preciso pensar na sua natureza organizacional e seus princípios de ação.

2.2 As instituições proponentes em Montes Claros

2.2.1 Associação Regional de Cooperação e Apoio a Agricultura Familiar (ARCA)

Associação Regional de Cooperação e Apoio a Agricultura Familiar (ARCA), foi fundada em 18 de Agosto de 2009 com a função de, apoiar os pequenos produtores rurais de agricultura familiar do município de Montes Claros e municípios vizinhos no que concerne ao escoamento de produção e comercialização da produção destas mesmas famílias, acessando políticas públicas como o PAA e o PNAE.

A associação surge como uma organização filha do Sindicato Unificado dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (SUNTRAF). O sindicato foi criado em fevereiro de 2009 na tentativa de articular institucionalmente grupos de agricultores familiares e assentados da reforma agrária. A entidade está vinculada a Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Agricultura Familiar e Reforma Agrária (FETRAF).

Inicialmente essa articulação visava o acesso principalmente aos programas de habitação rural (PNHR) e de assistência técnica rural (ATER). Mas em junho de 2009 surgiu a necessidade da criação de uma associação de produtores, sobretudo para o acesso dos programas de comercialização para os mercados institucionais. Surge então em agosto de 2009 ARCA.

A organização funciona como um braço do sindicato, de forma que as ações das organizações são conjuntas, ora programas são acessados pelo sindicato (SUNTRAF) ora pela associação (ARCA).

A Arca conta com 200 associados que estão distribuídos em 16 municípios do Norte de Minas. Essa configuração torna a mobilização e a articulação destes participantes um desafio, uma vez que eles encontram-se dispersos e atomizados. Segundo o presidente da associação existem comunidades rurais que contam com apenas 1 produtor associado, e que em virtude disso a participação dos associados torna-se complicada.

A associação funciona como um meio para que os produtores da região acessem outros espaços e mercados. Além dos mercados institucionais existe o incentivo para se comercializar em Montes Claros, para que os produtores usufruam do posicionamento geográfico central da cidade, entretanto essa comercialização é feita de forma individual e não através da organização.

Ainda sobre a comercialização, todos os associados possuem a DAP física que possibilita o acesso aos mercados institucionais, e essa é função fundamental da associação segundo o seu presidente - promover o acesso aos mercados institucionais do PAA e PNAE – dessa forma toda a renda obtida pela associação é em virtude dos mercados institucionais.

Ainda segundo o presidente da associação a principal função da entidade é atuar como um entreposto entre os produtores e mercado, oferecendo uma nova possibilidade de atuação para os agricultores que já são atendidos pela organização em outros programas.

A entidade é gerenciada por um corpo diretor formado de agricultores regionais e técnicos da associação. Os técnicos são mais ativos dentro da instituição, de forma que os agricultores apenas compõem a diretoria de forma estatutária. Todos os processos de tomada de decisão, mobilização, gerenciamento e execução dos programas são feitos pelos técnicos.

O fluxograma abaixo demonstra como funcionam as atividades da associação para preparo e distribuição dos produtos para os mercados institucionais.

FLUXOGRAMA DE LINHA DE PRODUÇÃO DA ARCA

Montes Claros - MG

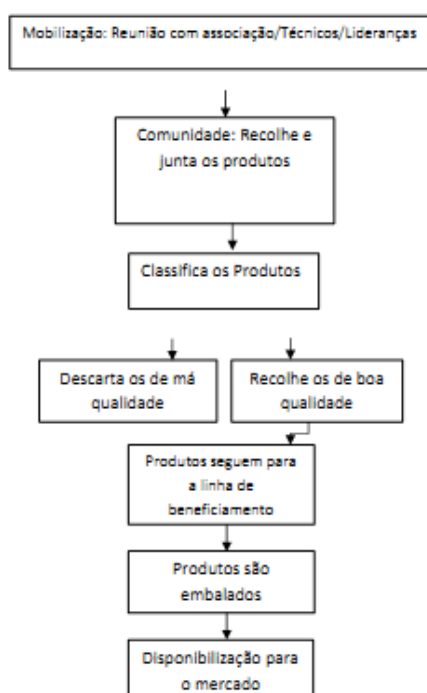


Figura 3 Fluxograma ARCA

Fonte: Projeto Nutre Minas (2012)

Sobre a operacionalização do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) a ARCA trabalha apenas com a modalidade Doação Simultânea. Dessa forma a instituição distribui os produtos dos associados às entidades sociais cadastradas. Através do programa a organização atendeu instituições que passaram a receber os alimentos doados a cada 10 dias.

Para a arrecadação dos produtos, cada agricultor fica responsável pelo transporte da mercadoria. Como a maioria já traz os produtos para comercializarem semanalmente nas feiras da região os próprios produtores já depositam a parcela dos mercados institucionais

PAA e PNAE na associação, ou mesmo enviam por parceiros e vizinhos. Em casos raros, onde a distância é curta a própria associação busca os produtos com o caminhão da instituição.

Essa lógica de operacionalização oferece ao produtor uma alternativa comercial de seleção dos produtos: aqueles com maior dificuldade de aceitação no mercado convencional são oferecidos ao mercado institucional sem maiores problemas, e com um preço médio garantido.

Como já foi apresentado anteriormente, a ARCA movimentou com PAA a quantia de R\$ 485.995,29 referente ao contrato de 2010. Isso representa aproximadamente 50% da renda movimentada pela instituição, os outros 50% são referentes ao PNAE, uma vez que toda a movimentação feita pela organização é referente ao mercado institucional.

Como contrato em execução com a CONAB a Arca aprovou no ano de 2012 a quantia de R\$ 490.497,17 que será distribuída entre 113 agricultores familiares fornecedores do PAA.

2.2.2 A Associação de Produtores Hortifrutigranjeiros da Região do Pentáurea (ASPROHPEN)

A Associação de Produtores Hortifrutigranjeiros da Região do Pentáurea (ASPROHPEN) foi criada em dezembro de 1995, com objetivo de fomentar a produção, o acesso a recursos, assistência técnica para apoiar os agricultores e teve sua formação a partir de uma associação de moradores da região do Planalto Rural de Montes Claros.

A região do Planalto está às margens da rodovia BR 135, que liga o Norte de Minas à capital do Estado. Nessa região as comunidades Rurais de Olhos D' Água, Santa Rita, Água Santa, Planalto, Barroão e Lagoinha estão articuladas pelas ASPROHPEN. Essas comunidades estão dentro de uma região maior, denominada região do Pentáurea (nome de um clube de campo existente nas proximidades), o que dá o nome à ASPROHPEN e abrange 13 comunidades rurais. O mapa abaixo mostra a localização do Planalto no município de Montes Claros. (CHIODI,2009)

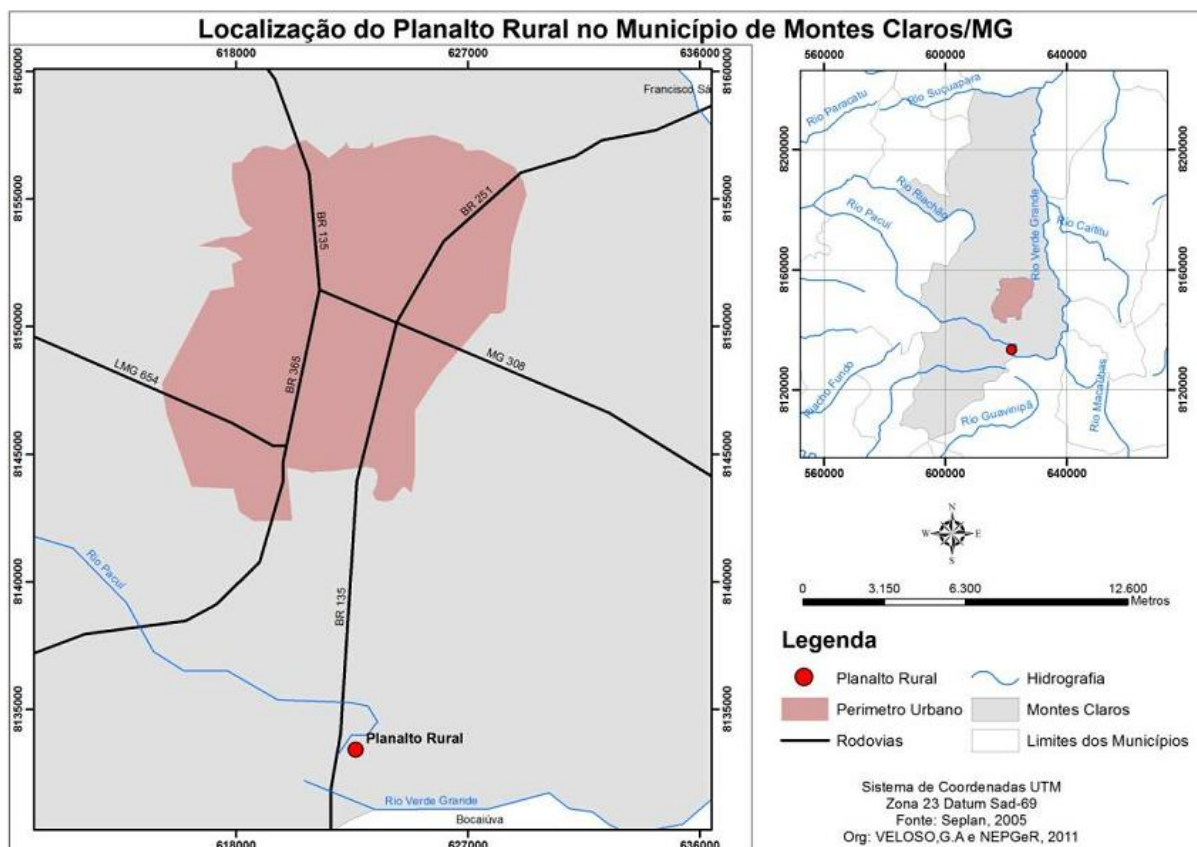


Figura 4 Localização do Planalto Rural de Montes Claros - MG

Fonte: Rosário *et al* (2009)

Para a criação da associação de produtores foram firmadas parcerias com a EMATER-MG e o Banco do Nordeste (BNB). Fundada com 86 produtores, a proposta inicial da organização era a criação de um espaço para a comercialização, como uma central de abastecimento para o escoamento dos produtos da região.

Esse espaço foi construído graças ao acesso a um Programa de Combate a Pobreza Rural (PCPR) em uma área de 24 mil m² que além do galpão para a comercialização conta com a sede da associação. Entretanto as atividades no local não avançaram em razão da localização muito próxima à BR 135, sendo vetado pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) até que se construísse um trevo no local, que garantisse a circulação dos caminhões. Essa reforma na estrada ainda não foi feita até os dias atuais. Em virtude dessas e outras dificuldades o número de associados caiu de 86 para 27, mas mesmo com estes entraves a associação continuou a desenvolver seu trabalho de fortalecimento e a buscar novas parcerias.

Em 2004 a ASPROHPEN firmou uma parceria com o SEBRAE-MG onde foi traçado um plano de negócio e feita uma capacitação dos produtores. Ouve a implantação de um projeto até então alternativo de irrigação, o projeto Mandada. Esses dois eventos potencializaram a capacidade produtiva da região e deram um novo patamar para a produção dos associados, permitindo que em 2005 a instituição conseguisse acessar pela primeira vez o mercado institucional do PAA na modalidade Doação Simultânea.

Hoje a associação conta com cerca de 190 associados. Segundo Chiodi (2009) as famílias associadas à ASPROHPEN podem ser consideradas como agricultores familiares com posse de pequenas propriedades rurais, e que mantêm forte relação com a cidade. As atividades não agrícolas apresentam-se como significativas em relação à ocupação de força de trabalho, mas as atividades agrícolas são predominantes para essas famílias.

A olericultura é a atividade principal das famílias associadas, e apresenta uma grande diversidade de cultivos, sendo identificados cerca de 30 tipos diferentes de olerícolas. Entre os cultivos mais frequentes, estão: pimentão, alface, tomate, vagem, chuchu, coentro e maxixe. Com menor frequência, estão: jiló, espinafre, cebola, pimenta e acelga, mas todos com venda garantida, segundo os agricultores. Neste processo estão inseridos desde agricultores com uma produção especializada até produtores de pequena escala. Nesse sentido o Chiodi (2009) apresenta a seguinte diferenciação de produtores da ASPROHPEN.

Agricultores monocultores intensivos: classificados assim por ser altamente especializados, produzem somente um tipo de cultura, com utilização intensa de insumos químicos, de água, de sistemas de irrigação (fertirrigação) e são inseridos nos mercados locais, regionais e estaduais.

Agricultores diversificados intensivos: classificados por produzirem mais de um tipo de cultivo, mas com utilização intensa de insumos químicos, de água, de sistemas de irrigação (fertirrigação) e são inseridos nos mercados locais, regionais e estaduais.

Agricultores tradicionais: classificados por terem produção diversificada, não utilizarem intensamente insumos químicos e sistemas de irrigação. A olericultura, para esses agricultores, é mais uma atividade dentro da propriedade. São inseridos principalmente nos mercados locais, além dos regionais. (CHIODI, 2009, p. 78)

Dessa forma a produção da associação é responsável por boa parte dos hortifrutigranjeiros consumidos na região. O vice-presidente da organização, Emilson Dias, estima que cerca de 65% dos produtos do gênero consumidos na região sejam produzidos pelos associados da ASPROHPEN.

No mercado convencional a associação tem uma representatividade importante sendo responsável por cerca de 30% dos produtos comercializados na mais importante central de abastecimento da região, a Central de Abastecimento do Norte de Minas – CEANORTE, além dos mercados centrais de Montes Claros e Bocaiúva.

Referente ao Programa de Aquisição de Alimentos a instituição aprovou em 2010 junto a CONAB um contrato no valor de R\$ 199.986,04. Que foi executado por 60 agricultores familiares associados. No ano de 2012 foi aprovado o contrato no valor de R\$ 395.971,67 para a comercialização de alimentos na modalidade Doação Simultânea.

2.2.3 A Cooperativa Grande Sertão (CGS)

A Cooperativa dos Agricultores Familiares e Agroextrativistas Grande Sertão foi fundada em junho de 2003, que nesse mesmo ano alcançou o envolvimento direto de 236 famílias no fornecimento de quase 50 toneladas de frutas, resultando na produção e comercialização de cerca de 22 toneladas de polpas (CARVALHO, 2007). Hoje sua atuação abrange toda região Norte de Minas, desempenhando um papel de agente catalisador.

A trajetória da cooperativa Grande Sertão passa impreterivelmente pela história do Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas – CAA-NM. E Carvalho (2007) infere que para contar a história da Cooperativa Grande Sertão é necessário considerar o processo de formação sociocultural das populações tradicionais do Norte de Minas e retomar o início do processo de organização dos agricultores familiares na região em que se destaca, principalmente, o CAA-NM.

Segundo Dayrell & Santa Rosa (2006) o CAA-NM surge como uma alternativa de enfrentamentos de conflitos provocados pelo processo desenvolvimentista que adentrou o sertão norte mineiro, as décadas de 1960 e 1980.

Na década de 1980, motivados pelo processo de redemocratização do país, lideranças locais mediadas por movimentos sociais do campo, pastorais religiosas e ambientalistas iniciam um processo de organização e politização dos agricultores familiares. Essa conjuntura motivou a criação de diversas associações comunitárias, sindicatos de trabalhadores rurais, movimentos locais que pouco a pouco foram delineando e criando convergências para um

projeto alternativo de desenvolvimento rural, em oposição ao modelo que vinha sendo imposto desde a década de 1970. É exatamente no bojo das mobilizações locais que se dão as primeiras ideias para a constituição do atual CAA-NM. (SANTOS, 2011)

O CAA-NM foi fundado em 1987, por agricultores familiares, organizações sociais, lideranças locais e técnicos unidos em torno da preocupação com o modelo agrícola que avançava sobre a natureza e a cultura norte mineira. Uma de suas missões encaradas pelo CAA-NM foi de contribuir para uma proposta de desenvolvimento regional sustentável (CAA-NM, 2010).

Nos anos 1990, o enfoque do desenvolvimento local recebe um destaque maior, o CAA-NM passa a buscar então uma articulação mais forte com os sindicatos rurais. Inicialmente, as contribuições para os trabalhos do Centro provinham principalmente da agroecologia, sendo que em seguida foram introduzidas abordagens antropológicas e das etnociências (DAYRELL, 2000)

Desde então, o CAA-NM se constitui como uma organização que tem seus pés fincados na diversidade dos camponeses do Norte de Minas – geraizeiros; caatingueiros; quilombolas; indígenas; posseiros; acampados e assentados –, desenvolvendo ações em torno da sustentabilidade e da agroecologia, discutindo novos conceitos, apresentando soluções, elaborando estratégias de ação colaborativas no intuito de promover, com transparência, o crescimento e o fortalecimento dessas comunidades (CAA-NM, 2010).

O CAA-NM apoia e assessora organizações de agricultores familiares na articulação de propostas sustentáveis de desenvolvimento rural que resultem no fortalecimento socioeconômico e político dos povos e das comunidades locais. A entidade caracteriza-se por uma ampla plataforma de interação em âmbito local, regional, nacional e internacional. As articulações formam redes que mobilizam e interconectam diferentes movimentos da sociedade civil (organizações de base, movimentos sociais, organizações pastorais, ONG's, etc.). Desde seu surgimento, o CAA buscou estar em consonância com outras organizações de mesmo perfil que atuam na formação de experiências agroecológicas de produção. (SANTOS, 2011, p.106)

O CAA-NM se destaca hoje como uma instituição representativa e atuante nos conflitos ambientais, sendo um centro de referência do movimento rural no Norte de Minas. Dentre muitas características interessantes no que diz respeito a atuação institucional, o CAA-

NM apresenta uma articulação extremamente complexa, de forma que a organização apresenta formas diversas de atuação social, como de interação governamental tanto para obtenção de acesso a recursos quanto para gerenciamento e implementação de políticas públicas.

Inicialmente como um braço do CAA-NM e posteriormente atuando de forma independente, a Cooperativa Grande Sertão (CGS) é uma organização filha do CAA-NM, fruto da necessidade de uma inserção mercadológica para os assistidos pela organização mãe. Segundo Carrara (2006) a criação da Grande Sertão é fruto de uma tensão administrativa onde se definiu que os técnicos não mais poderiam ser sócios da entidade. Dessa forma, os agricultores passaram a ser também responsáveis pela sua administração, e posteriormente, pela execução de programas, como, por exemplo, o de beneficiamento e comercialização, o que resultou na criação da Cooperativa em 1994.

A história da Grande Sertão pode ser dividida em três fases: a experimental, de articulação dos agricultores, apropriação da tecnologia de beneficiamento de frutas e início da comercialização; a segunda, de aperfeiçoamento tecnológico, organizativo e comercial; e, finalmente, a de consolidação e sustentabilidade, marcada pela fundação da Cooperativa propriamente dita (CARRARA, 2006).

A primeira fase teve início em 1995, quando o CAA-NM apresentou uma proposta de projeto para a implantação de uma unidade de produção de polpas de frutos do Cerrado, cujo fornecimento da matéria prima seria feito por cerca de 60 famílias de pequenos produtores rurais da região, que passariam a dispor de uma fonte alternativa de renda (CARVALHO, 2007).

A segunda fase para a consolidação da cooperativa foi a partir do aperfeiçoamento tecnológico, organizativo e comercial, então no período de 1995 a 2003, quando a Cooperativa Grande Sertão foi instituída e várias experiências foram desenvolvidas. Realizaram-se estudos e pesquisas de mercado sobre polpas de frutas na região Norte de Minas, organizando os primeiros grupos de coletores de frutos do cerrado para o fornecimento da matéria-prima da fábrica. Alguns testes de funcionamento da fábrica e também testes de mercado foram feitos, além implantar 12 unidades experimentais de sistemas agroflorestais. Finalmente em 1998 o CAA-NM apresentou nova proposta para concluir as obras da fábrica,

adquirir equipamentos, aprimorar a produção e a comercialização das polpas e prosseguir na organização e capacitação dos pequenos agroextrativistas (CARVALHO, 2007).

Em junho de 2003 foi então fundada a Cooperativa dos Agricultores Familiares e Agroextrativistas Grande Sertão, que nesse mesmo ano alcançou o envolvimento direto de 236 famílias no fornecimento de quase 50 toneladas de frutas, resultando na produção e comercialização de 22 toneladas de polpas (CARVALHO, 2007)

De lá pra cá, mais de duas mil famílias já se beneficiaram diretamente com a comercialização de polpas de frutas, mel, derivados da cana e outros produtos da agricultura sertaneja. Essas famílias estão espalhadas por cerca de 350 comunidades rurais de 26 municípios (CARVALHO, 2007).

Hoje o trabalho desenvolvido pela cooperativa Grande Sertão se viabiliza por meio de parcerias com o envolvimento dos STR e assessoria da equipe técnica do CAA-NM. No campo da pesquisa a entidade conta com o apoio do CAA-NM, da UNIMONTES e NCA/UFGM na área do processamento de óleos vegetais, beneficiamento de frutos nativos, identificação e estudo das espécies: pequi, mangaba, maracujá nativo e coquinho azedo. Em redes sociais mais amplas a cooperativa se insere nos Fórum de Economia Popular e Solidária de Minas Gerais e Articulação do Semi-árido (ASA), a Articulação do Agro extrativismo da Rede Cerrado e articulação Pacari de Plantas Medicinais, que representam espaços privilegiados de debate, desenvolvimento tecnológico e de articulação política para o enfrentamento do debate de políticas de ocupação dos cerrados no Brasil, além de conselhos municipais como os CMDRS, do CONSEA, CRSANS, conselho do Pró-Pequi e do Centro de Referência de Pesquisas sobre o Cerrado. Nestes espaços ocorre um rico processo de formação, intercâmbio de experiências e formulação de propostas de ações conjuntas.

Dessa forma, a Cooperativa Grande Sertão representa uma alternativa de produção e consumo sustentável, que além de integrar e fortalecer os pequenos produtores rurais do Norte de Minas, luta pelo espaço dos territórios tradicionais expropriados nas últimas décadas, e significa uma proposta de consumo responsável, dotado de valores étnicos, políticos e ambientais.

Estar inserida em um conjunto de redes sociais leva a Cooperativa a participar de articulações nos diferentes âmbitos do debate quanto à reprodução da agricultura familiar. Estas entidades propõem inovações no enfrentamento dos diferentes obstáculos enfrentados

pelo segmento e, desta forma, lutam por reconhecimento e visibilidade na esfera pública. (SANTOS, 2011)

De uma maneira ampla, a entidade se insere num conjunto de redes que envolve a participação em debates nacionais e internacionais no campo do desenvolvimento tecnológico, político, econômico e social. Neste quadro, a instituição se articula junto a um crescente número de instituições oficiais, sobretudo, de pesquisa e extensão. Trata-se de agentes que atuam na área do desenvolvimento rural, são universidades e distintas organizações que desenvolvem um trabalho de maneira articulada, tais como a Articulação Nacional de Agroecologia – ANA, Fórum de Economia Popular e Solidária de Minas Gerais, Articulação do Semi-árido – ASA, Rede Cerrado e outras. (SANTOS, 2011, p.107)

A Cooperativa representa então um vínculo importante entre o Norte de Minas e os demais espaços articulados tanto a produção de alimentos quanto aos espaços e arenas políticas. Essa estrutura apresenta características peculiares de mobilização de pessoas, sobretudo por se tratar de uma instituição com atuação em toda região Norte de Minas e não somente em Montes Claros.

Santos (2011) destaca que segundo os diretores da entidade o trabalho realizado junto às organizações parceiras e aos agricultores utiliza estratégias horizontalizadas de capacitação pedagógica na formação de equipes baseadas na dinâmica das redes sócio-técnicas. Essas redes utilizam agricultores-mobilizadores que exercem simultaneamente a função de apoiar as atividades de capacitação técnica e estímulo à produção agroecológica nos diferentes municípios e comunidades em atendimento às demandas das cadeias produtivas assistidas pela entidade.

Ainda nessa toada, Carvalho e Sawyer (2009) apontam que os princípios fundamentais dessa rede sócio-técnica é o casamento dos saberes tradicionais com os saberes tecnocientíficos e a valorização dos agricultores enquanto multiplicadores de práticas e conhecimentos agroecológicos. Esse arranjo organizacional ainda se desdobra em unidades produtivas descentralizadas, compondo assim uma rede de empreendimentos de agricultura familiar no Norte de Minas.

Com base nessa metodologia de trabalho a entidade acredita no fortalecimento das dinâmicas sociais existentes por meio das redes sócio-técnicas que envolvem agricultores,

agricultoras, técnicos, pesquisadores, professores, organizados em fóruns e articulações que contribuem para que os atores sociais troquem experiências, interajam, reflitam e formulem coletivamente propostas que favoreçam o diálogo entre sociedade e Estado na promoção do desenvolvimento sustentável (SANTOS, 2011).

Esse modelo evidencia a preocupação da entidade na valorização dos saberes locais e não somente da capacidade produtiva, proporcionando assim uma melhor adaptação do produtor cooperado, e fácil disseminação dos manejos agroecológicos desenvolvidas pela entidade.

Essas práticas representam um enfrentamento tanto econômico, na tentativa de superação de uma condição de exclusão social recorrente na região, sobretudo nas zonas rurais, como simboliza uma legitimação dos saberes sertanejos, e uma valorização dos produtos nativos antes desvalorizados pelo mercado convencional. Dessa forma o empoderamento proporcionado pela CGS não pode ser medido em termos puramente econômicos, e deve ser considerado na amplitude de sua estratégia para a superação da pobreza rural na região. (CARVALHO 2007)

Outro ponto importante referente à gestão da cooperativa é o fato de que os cargos de gerencia são ocupados por lideranças regionais, ou seja pelos próprios agricultores, que além da trabalho específico de suas produções, também se dedicam a articulação e o fluxo de informações entre os cooperados.

Os agricultores e as agricultoras que compõem o quadro de cooperados da Grande Sertão são lideranças com representação local e regional que desempenham um importante papel de articulação e mobilização social. São eles os responsáveis pelo fluxo de informações que circula entre os agricultores e a direção da cooperativa. A tarefa abrange a discussão de questões relacionadas à produção, a articulação como educadores nos núcleos territoriais e a realização de atividades relacionadas à organização da produção nativa. Ou seja, além de cuidarem de suas próprias produções, essas pessoas têm disponibilidade para discutir com os vizinhos questões como manejo extrativista e o manejo dos quintais agroecológicos. Além disso, eles incentivam o trabalho com a agricultura familiar junto às associações comunitárias e sindicatos dos trabalhadores rurais, defendem proposta e negociam políticas públicas nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (MONTES CLAROS, Relatório de Gestão, 2005/2006, p. 04 apud AZEVEDO E MARTINS, 2008, p.10).

Dessa forma a abrangência das ações da Cooperativa está diretamente ligada a duas esferas, ou duas redes de atores, e indiretamente relacionada a uma gama de espaços de interação social imensamente maiores que as ações pensadas pela entidade.

A primeira esfera diz respeito a trabalho estrito senso desempenhado pela cooperativa de produção e comercialização de produtos agroextrativistas, incluindo assim agricultores familiares, comunidades tradicionais e instituições parceiras. A segunda esfera é referente aos espaços de disputa simbólica e política, onde a entidade atua tanto na elaboração de propostas para políticas de desenvolvimento local, como na participação em fóruns nacionais projeta a realidade local para todo o cenário nacional e internacional (AZEVEDO e MARTINS, 2008).

As ações produtivas da cooperativa podem ser expressas no quadro abaixo.

Infra estrutura	Plano de Manejo de frutos nativos/cultivados		
	Pesquisa e Desenvolvimento		
	Programas de qualidade (APPCC, BPF)		
	Marketing Sócio - Ambiental		
	Sistema Integrado de Gestão		
Operação	PRODUÇÃO <ul style="list-style-type: none"> ▪ Organização do quadro social ▪ Mobilização ▪ Logística de transporte ▪ monitoramento da produção agroecológica (plano de manejo e certificação); ▪ Pagamento de agricultores 	BENEFICIAMENTO <ul style="list-style-type: none"> ▪ Recepção ▪ Seleção ▪ Despolpa ▪ Envase /embalagem ▪ Congelamento 	COMERCIALIZAÇÃO <ul style="list-style-type: none"> ▪ Estocagem ▪ Vendas; ▪ Logística de distribuição: veículos, distribuidores, freezers, etc. ▪ Acompanhamento sistemático e reposição nos pontos de venda; ▪ Promoções

Quadro 2 Ações produtivas da CGS

Fonte: Cooperativa Grande Sertão (2006)

Quanto aos produtos da Cooperativa, Carvalho (2007) destaca que são 17 variedades de frutas utilizadas para a fabricação de polpas congeladas, sendo sete espécies nativas e dez exóticas. Há ainda o pequi, fruto símbolo do Cerrado, utilizado para a produção de óleo e polpa, além dos demais produtos da Cooperativa. Estima-se que mais de 100 mil pessoas, majoritariamente crianças, são consumidoras dos alimentos produzidos pela Grande Sertão – alimentos esses de inestimável valor nutricional (ALMEIDA, 1998 apud CARVALHO, 2007).



Figura 5 Foto: Samuel Mendes. Produtos da Cooperativa Grande Sertão: polpas congeladas, mel, pequi, cachaça, rapadurinha

A Cooperativa Grande Sertão, entre as instituições selecionadas, é a que possui uma estrutura mais robusta. A cooperativa conta com 177 cooperados sendo 42 mulheres e 135 homens além dos colaboradores que não são associados. Dos associados 150 possuem DAP de pessoa física. O quadro de funcionários da cooperativa é composto por 10 funcionários fixos mais 49 funcionários diaristas. Possui vários veículos para transporte da produção, acessa os mercados do PAA e do PNAE, além de ser a única instituição que acessa o PAA formação de estoque.

A Cooperativa ainda gerenciou um projeto de participação da agricultura familiar na cadeia produtiva do bicomcombustível no período de 2007 a 2008, resultado de uma parceria entre a Cooperativa Grande Sertão e a Petrobras. Por meio deste programa, 3.600 famílias do Norte de Minas estão produzindo oleaginosas utilizadas na fabricação do biodiesel. A Petrobras garantiu a compra da produção, estimulando o desenvolvimento da agricultura familiar. A Grande Sertão, juntamente com as cooperativas Cristal e Crescer, realizou os trabalhos de pesquisa, assessoramento, cadastramento, distribuição de adubos e sementes e capacitação dos agricultores. O plantio das oleaginosas aconteceu de forma integrada às outras culturas e os subprodutos da fabricação do óleo serviram de adubo e alimento para criações. Após esse

contrato outras parcerias foram celebradas com a Petrobrás, mas envolvendo funções distintas.

Referente ao Programa de Aquisição de Alimentos no período de 2010 a 2012 a Cooperativa Grande Sertão recebeu a quantia de R\$ R\$ 1.613.330,05 referente a modalidade Doação Simultânea, sendo que a instituição neste período aprovou 23 contratos. Além do contrato na modalidade Formação de Estoque, onde a instituição foi a única no Estado de Minas Gerais a acessar essa categoria do programa.



Figura 6 Foto: Fabio Dias. Fábrica de Polpas. Unidade de Beneficiamento de Frutas da Cooperativa Grande Sertão



Figura 7 Foto: Fabio Dias. Beneficiamento de frutas CGS.

Essas três instituições, são as responsáveis pela operacionalização do PAA em Montes Claros.

CAPÍTULO III: Análise do Programa de Aquisição de Alimentos sob a ótica das organizações proponentes

O objetivo principal deste capítulo é compreender os efeitos do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA sob a ótica das organizações proponentes da cidade de Montes Claros –MG, as quais foram apresentadas no capítulo anterior. Dessa forma, buscamos articular a visão das instituições à matriz teórica que utilizamos para compreender os fatos sob a luz das teorias sociais. Esse é um esforço metodológico que tenta mesclar no texto tanto fragmentos teóricos quanto exemplos observados na prática.

Nessa lógica trataremos num primeiro momento os processos de análise de políticas públicas para verificação da visão das organizações proponentes sobre o programa em sua forma estrutural. Posteriormente buscaremos abordar um pouco sobre os impactos do programa em nível institucional apresentando seus pontos positivos e negativos segundo a visão das organizações pesquisadas.

3.1 Análise de políticas públicas, institucionalidades e o Programa de Aquisição de Alimentos

As políticas públicas podem ser observadas e definidas das mais variadas formas, desde visões que as consideram como ações centralizadas e verticalizadas que partem de um centro de poder, que seria o Estado, até visões que consideram as políticas públicas como um produto de relações e disputas dinâmicas entre atores sociais representantes das mais variadas categorias. Mas um ponto comum acerca da definição de uma política pública é que representam um espaço de interseção entre o Estado e a sociedade, de forma que este espaço seria o veículo de acesso da sociedade ao Estado, ou a forma clara de ação do Estado em função da sociedade.

Outro ponto relevante acerca da definição de uma política pública é que esta é um processo dinâmico, no qual mudanças são sempre necessárias, sejam elas de cunho estrutural, na formatação da política ou apenas ajustes específicos. Esta necessidade de adaptação é que garante o caráter construtivo e evolutivo da política pública. A medida que novas demandas

são apontadas, novos debates são feitos baseados em avaliações e reflexões que proporcionam possíveis mudanças, e posteriormente podem ser incorporadas a uma determinada política ou programa.

Muller e Surrel (2004) reconhecem a política pública como um construto social, e como tal, um processo dinâmico que muitas vezes foge ao traçado pelo plano inicial. Essa dinâmica do processo construtivo garante a ambivalência da formação onde tanto o Estado como a sociedade influenciam na estruturação e implantação de ações de políticas públicas.

Seguindo esse modelo, os processos de formação de uma política pública seguem as seguintes etapas que não são necessariamente sequenciais: 1) Percepção e definição de problema; 2) Agenda – *setting*; 3) Elaboração de programas; 4) Decisão; 5) Implementação de políticas; 6) Avaliação e correção da ação. Essas etapas contemplam o processo de formação, implantação, análise, e avaliação de uma política sendo que a presença de todos esses processos não é imprescindível ao produto final.

Enquanto ponto de interseção entre a sociedade e o Estado uma Política Pública tem características específicas, que segundo Muller e Surrel (2004) são: 1) Quadro normativo de ação que garante a sistematização de uma política; 2) Força pública e elementos de competência, que implica na implantação e na observação dos efeitos do programa; 3) Busca uma ordem local, na tentativa de resolver a demanda originária do programa. Essas três características compõem partes distintas de um mesmo objeto, evidenciando as três dimensões da política pública, a dimensão *polity* voltada para as instituições políticas, a dimensão *politics* focada nos processos políticos e, por fim, a dimensão *policy* que se concentra nos conteúdos da política.

Klaus Frey (2000) esclarece as funções e aplicações de cada um dos termos empregados na nomenclatura das políticas. A dimensão institucional *polity* se refere à ordem do sistema político, apresentada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo. A dimensão processual *politics* tem em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição. Por fim a dimensão material *policy* refere-se aos conteúdos concretos, no que se refere à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas.

Todas essas características que compõem uma política têm como objetivo final a regulação ou intervenção do governo em algum setor, específico ou não, mas visando a resolução de algum problema. Seguindo essa linha voltada para a intervenção do governo na resolução de problemas, Lowi (1972) aponta que, as políticas podem ser divididas em quatro tipos distintos: as políticas distributivas, nas quais se alocariam os novos recursos; as políticas regulatórias as quais servem para mediar e regular atividades de disputa entre agentes dentro do Estado; as políticas redistributivas que servem para realocar recursos existentes de designá-los a outros espaços; e as políticas institucionais que estão relacionadas aos direitos dos cidadãos.

Essa lógica apresenta o processo de formação de políticas públicas como algo conflituoso envolvendo interesses e preferências de grupos distintos, e que utilizam recursos diversos dependendo das oportunidades que dispõem para acessarem os benefícios disponibilizados pelas políticas. Diante de um objeto tão heterogêneo e dinâmico, dotado de especificidades que tornam cada caso em uma experiência peculiar, o observador tem um desafio novo a cada caso observado. A observação de políticas públicas não é tarefa fácil e exige do pesquisador uma sensibilidade e uma versatilidade muito grande.

Souza (2006) aponta que devido à pretensão holística, o campo das políticas públicas é, por natureza, um campo multidisciplinar, sobretudo pela construção do objeto já ser diversificada, tendo que necessariamente contemplar governo, Estado e sociedade, obrigando então o observador a dispor de vários olhares, métodos e referenciais teóricos, não se resumindo a um único enfoque.

A análise de políticas públicas não dispõe de uma teoria uniforme. “No entanto, com a combinação moderna de métodos e um foco novo e peculiar, ela está contribuindo permanentemente para a formação teórica, que também modifica nosso conhecimento sobre a política processual tradicional” (BEYME, 1985, p. 23 Apud FREY, 2000, p.243)

Muller e Surrel (2004) destacam também que em virtude da dinâmica de formação da política pública, tanto a construção do objeto de pesquisa quanto da metodologia são fruto das especificidades de cada caso observado, e isso se dá em função dos processos de implementação e prática da política.

Assim, pensar em análise de políticas públicas vai além da observação de um programa governamental, atentando apenas para a proposta inicial e os resultados obtidos, mas deve-se estar atento aos processos que compõem o quadro onde a política está inserida, analisando as ações que vão além dos *inputs* e *outputs* previstos no planejamento. Em suma, para atender a essa visão holística exigida pelo tema é necessário que o pesquisador esteja atento tanto a questões de caráter estrutural quanto a especificidades locais de aplicação, observando as repostas dadas pelos atores envolvidos aos estímulos criados pelos programas tanto por parte do Estado como da sociedade.

Pensar o Programa de Aquisição de Alimentos a partir da lógica das instituições proponentes é uma tentativa de fazer uma análise diferenciada das políticas públicas, saindo da visão clássica, em que os objetivos são contrapostos aos resultados obtidos. Buscamos observar os processos de funcionamento e as transformações ocasionados pelo PAA na dinâmica dessas instituições.

Dentro dessa proposta, pensar em análise de políticas públicas vai além da observação de um programa ou política governamental, partindo da proposta inicial e para resultados obtidos. As abordagens devem considerar também a dimensão política, considerando sua composição a partir de agentes privados e governo, em relações tipicamente assimétricas.

A estrutura dessas relações podem se apresentar em sua forma mais simples, quando o governo fornece bens públicos a agentes privados em troca de extração de custos na forma de impostos. Ainda que seja simples, uma gama considerável de equilíbrios ou desequilíbrios pode surgir dessa relação, dependendo das formas pelas quais as coligações entre o governo e, principalmente, os agentes privados são feitos. Nesse sentido, é necessário perceber, dentro do ambiente das instituições, quais os efeitos de determinados canais institucionais sobre as formas de cooperação e associação dos atores sociais e, principalmente, qual é a natureza dessa relação.

Frey (2000) destaca que a análise de políticas públicas não dispõe de uma teoria uniforme. Mas a combinação de métodos diversificados e de um novo foco que está contribuindo permanentemente para uma formação teórica que tem modificado tanto o modo de análise de políticas públicas, quanto nosso conhecimento sobre a política processual tradicional. Dessa forma, a proposta adotada por Frey (2000) é observar as políticas públicas

por meio de um conjunto de estratégias políticas adotadas e do contexto social onde essas se inserem, não somente pela lógica do Estado.

Uma das óticas de análise de políticas públicas que adotaremos parte do conceito de Lowi (1964) utilizado por Romano (2007), em que as políticas públicas, de alguma forma, mostram-se um processo conflituoso de alocação pública de recursos e oportunidades entre os diferentes grupos sociais com interesses e preferências, por sua vez, em disputa. Esse processo conflituoso de alocação pública implica, inicialmente, em ampliar a análise das políticas públicas, interpretando não só como análise do “Estado em ação”⁴, mas buscando ampliar a ótica do âmbito exclusivo do Estado sem perder a centralidade do governo. Procurando também indagar sobre os atores envolvidos nos processos de disputa, suas preferências, recursos, estratégias, as relações pessoais e institucionais, a interpenetração de interesses privados e públicos, a cooperação e/ou conflito resultante. Envolve, enfim, compreender as relações entre um nível macro e micro social (ROMANO, 2007).

Muller e Surel (2004), sobre essa lógica do conflito, pontuam sobre o papel desempenhado pelo Estado. Cabe ressaltar que o Estado é um agente privilegiado por dispor de recursos e acessos exclusivos.

O Estado, enquanto espaço de conflito, carece da mobilização de outros significados sociais. Sua compreensão mais “contemporânea” passa a ser abarcada como um lugar privilegiado onde as sociedades complexas poderiam expressar o “problema crucial” de sua relação com o mundo. Neste espaço comum teríamos a possibilidade de construir paradigmas, referenciais e um rol de ações onde a sociedade produz os significados de suas relações e instrumentalizam seus interesses através da ação pública (MULLER e SUREL, 2004).

Na tentativa de fugir das generalizações, a construção do objeto a ser observado será baseada na proposta de Muller e Surel (2004), onde, tanto objeto de pesquisa quanto a metodologia são frutos das especificidades de cada caso observado, em detrimento das dinâmicas de implementação e prática da política. Assim, o foco de análise estará baseado na noção de neo-institucionalismo, onde as observações buscam elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos (TAYLOR e HALL; 2003). Nessa abordagem buscamos compreender como as instituições afetam o comportamento dos

⁴ Definição de Jobert e Muller (1987)

indivíduos, e como os atores se comportam; o que fazem as instituições enquanto atores representativos; e como se caracterizam as disputas de poder e os arranjos institucionais.

O reconhecimento da importância dos arranjos institucionais não implicaria em negar a relevância dos grupos de interesses e elites nos processos de formulação das políticas públicas e na mudança da percepção das mesmas. Mas a influência exercida pelos grupos se daria dentro do contexto dos interesses do Estado, dos condicionamentos externos, da organização dos “*policymakers*”⁵, do poder estrutural e dos paradigmas políticos (ROMANO, 2007).

Sobre a importância dessa forma de análise para o caso brasileiro, Frey (2000) destaca:

Isto significa para a “*policy analysis*” no contexto brasileiro, levando em conta a situação política e social específica do País, que é preciso analisar as instituições no sentido de saber se elas realmente exercem um papel importante e decisivo nos processos de formação de vontade e de decisão, e se não, quais consequências isto acarreta para o processo político em geral (O’DONNELL, 1991, p. 27 apud FREY, 2000, p.249).

A noção de instituição passa a ser entendida tanto como um conjunto de pautas de atividades supra-organizativas, com as quais os seres humanos regem sua vida material no espaço e no tempo, quanto como um conjunto de sistemas simbólicos que servem para categorizar essas atividades e atribuir-lhes significado (ALFORD e FRIEDLAND, 1991 apud ROMANO, 2007).

A operacionalização de políticas públicas provoca mudanças tanto no Estado quanto na sociedade civil e suas instituições, e essas mudanças imprimem uma nova lógica de percepção e ação por parte dos atores. Quanto às mudanças institucionais causadas pelas políticas públicas as argumentações de Eve Fueilleux (2011) e de Jobert e Muller (1987) propõem a ideia de um ajuste setorial/global, argumentando que uma política quando implementada muda a relação global/setorial (RGS) e vice-versa. Trata-se então de compreender e analisar a compatibilidade entre conteúdo da RGS e aquele da política setorial, assim como seus desajustes, gerados justamente pelas políticas públicas.

⁵Policymakers, termo referente aos “fazedores das políticas” ou os tomadores de decisão.

Outra abordagem a respeito das mudanças institucionais está ligada, aos atores sociais que em nível de governança, atuam como mediadores e a partir de sua atividade de decodificação/recodificação da realidade, permitem a o estabelecimento da RGS e efetuam a construção do referencial de uma política (MULLER, 1990).Um aprofundamento dessa perspectiva foi feito por Bruno Jobert (1994) que traz para a análise das mudanças institucionais as ideias de Fórum e Arenas de políticas públicas. Os fóruns são espaços ou cenas de argumentação, nos quais as representações (profissionais, cientistas, políticos etc.) relacionadas em torno de uma política pública são lançadas e discutidas. As arenas seriam os palcos institucionalizados nos quais se travam as negociações formais e se tomam as decisões de fabricação das políticas públicas.

Dessa forma as mudanças institucionais causadas pelas políticas públicas estão tão ligadas aos atores quanto às instituições, colocando em evidência tanto a formação das ideias quanto o poder e a elaboração de um discurso persuasivo.

Inicialmente, as ideias “não flutuam no ar”, elas são encarnadas, defendidas pelos atores, assim como, aliás, os interesses e as instituições, que existem justamente em razão dos atores que as representam e as conferem vida; portanto, uma abordagem fundada em ideias supõe evidentemente que seja centrada nos atores. Em segundo lugar, as ideias são consideradas aqui em sentido amplo; elas englobam em particular os interesses na medida em que o interesse de um ator é também parte de suas ideias. Enfim, convém distinguir ideias e discurso, esta última categoria correspondendo à tradução em palavras das ideias destinadas a públicos determinados. (FOUILLEUX, 2011, p.3)

Sob essa perspectiva a relevância institucional é diretamente ligada à relevância da ação do ator, então a observação de um deve ser feita em relação ao outro. Essa mesma relação de interdependência pode ser observada nos vínculos entre Estado e sociedade civil. Sobre a relação de interdependência entre Estado e grupos de interesses Belik (2007) destaca que é um processo de trocas políticas, onde nem o Estado dirige os grupos, nem estes capturam as agências públicas. De forma que mesmo o Estado sendo suficientemente forte para impor a coerção estatal, ele não é forte o suficiente para implementar políticas sem o acordo dos parceiros. Sendo assim as organizações corporativas não são apenas representativas de interesses, mas elementos ativos na aplicação de políticas públicas.

Sobre essa perspectiva, o caso do PAA é um exemplo interessante, no sentido do programa trabalhar com a ideia de controle social e de uma ação conjunta com a sociedade

civil. A entrevista com os gestores públicos do programa em Montes Claros demonstra essa configuração da política, na modalidade compra direta.

“é o trabalho da prefeitura, da Secretaria de Agricultura Familiar é um trabalho de maestro, não de carregar o piano, é de fazer com que haja harmonia. Por exemplo, o PAA, nós dependemos de todo mundo, dependemos da EMATER pra ajudar nos cadastros, dependemos dos presidentes de associações, dos outros conselhos que participam do conselhos, que aprova, que delibera, que descrimina, que faz o controle social, e a prefeitura tem essa capacidade, tem o poder de identificar as forças e tentar colocar tudo, em um objetivo comum. Esse é o principal trabalho que se pode fazer proporcionar a articulação deles.” **(Gestor da Prefeitura)**

Entretanto nas esferas políticas como foi apontado por Romano (2007) as disputas são inevitáveis, o que dificulta esse trabalho de “maestria” desempenhado pelo Estado. Como pode ser observado nas falas abaixo.

“O que acontece muito aqui, é que a preocupação é de colocar um presidente, de associação que seja um apoio político, e não o perfil do presidente de associação deveria ter, esse é um desafio para as articulações institucionais. Outro desafio é articular quem seriam os executores das políticas, seriam: a EMATER, o CAA, esses órgãos que estão aí, na extensão rural. O que a gente pode é apoiar, por exemplo um projeto pra disponibilizar logística e pra entrega ao PAA, um projeto pra apoiar o projeto, na parte de extensão rural, pra desenvolver uma atividade na zona rural, esse é o grande desafio, agregar essas instituições...”

“... então é assim cada um com sua área, cada um com sua praia, cada um com sua filosofia, mas dá pra trabalhar com todo mundo junto. O desafio é esse quebrar esse paradigma de instituição chapa branca e instituição de movimento social, eu acho que a causa é uma só, a agricultura familiar, é somar. Por exemplo, que hoje na verdade não diferença na chapa branca, antigamente tinha, porque vinha dinheiro da Alemanha, vinha dinheiro do banco mundial, da França para execução das ações, hoje não, hoje todo recurso que vem é do governo federal, acabou que todo mundo virou chapa branca.” **(Gestor da Prefeitura)**

Por outro lado, a relação das organizações da sociedade civil com o Estado também não é harmoniosa, de forma que poucas organizações mantêm uma relação mais próxima com as instituições do Estado seja em nível local ou federal. Em nível local a única das três organizações que mantém uma relação com a prefeitura é a ASPROHPEN, as outras instituições apontam dificuldades na relação com a prefeitura local, por disputas políticas, ou por não conseguirem se inserir no mercado institucional municipal.

Já foi ressaltado por outros autores que programas como o PAA representam um ganho institucional e político, sobretudo nos espaços de controle social, por serem programas que

dependem de uma articulação com a sociedade civil. Entretanto, nos últimos anos, mudanças no grupo gestor do programa desencadearam algumas mudanças locais no sentido do controle e da participação social, o que reduziu a interação das organizações nos fóruns e nos espaços de decisão. Isso pode ser percebido na fala do gestor da CGS.

“se a gente pegar um pouco o histórico aí, de 2005, 2006, 2007, existia uma frequência maior desse debate com relação ao PAA, porque promoviam seminários as vezes estaduais, para poder debater sobre o programa, qualificar e fazer avaliação, e também nacional. Mas ultimamente a gente não tem participado mais desses espaços, então significa que tá meio infringindo o debate, e isso é consequência da questão política mesmo. A CONAB, ela vinha sendo operada pelo próprio PT, hoje está na mão do PMDB, que não tem essa mesma visão da agricultura familiar, de como vinha sendo construído pelo PT. Hoje a gente percebe que o PAA, ele funciona ainda sobre o controle político. Onde tem um deputado forte ele fala: *oh se você souber de tais e tais projetos vamos liberar*. O programa passa meio que ser controlado politicamente, é uma política pública tem que ser que mais aberta. Então o fator é esse mesmo, é a conjuntura política.” (CGS)

Essas mudanças representam para as organizações proponentes um retrocesso no processo participativo e democrático onde a proposta de regulação local é trocada por uma dependência de figuras políticas regionais. Entretanto, a prática democrática de tomada de decisões pelos conselhos de controle social, em nível municipal não foram alteradas, segundo os gestores públicos entrevistados, havendo até um ganho representativo por parte dos conselhos que percebem o poder das decisões nos fóruns locais.

Os conselhos da sociedade civil têm apresentado uma grande evolução, porque tudo do PAA precisa ser aprovado no conselho ou não vai. Porque o conselho de segurança alimentar, segue o mesmo modelo do estado, a sociedade civil. A sociedade civil é mais representativa que poder executivo nos espaços do conselho. Um exemplo disso é o polo Major Prates que é atendido pelo CRAS. A proposta do executivo era para atender 100 famílias, mas houve uma reivindicação e o conselho exigiu que fossem atendidas 200 famílias. Então se o conselho não assinar e aprovar, esquece, nada feito. **(Gestor da prefeitura)**

Essas reorganizações no cenário político institucional, tanto na esfera local quanto na esfera federal no princípio da articulação do programa, podem ser entendidas como um processo de empoderamento por parte das instituições proponentes e parcelas da sociedade civil que participam dos conselhos de controle social. Grosso modo, empoderamento seria proporcionar condições para que as parcelas da sociedade que são desprovidas de poder o adquiram e defendam seus próprios interesses.

Romano (2000) destaca que com o empoderamento se busca conscientemente quebrar as relações de dominação que sustentam a pobreza e a tirania, que são as principais fontes de privação das liberdades substantivas. Com o empoderamento procura-se combater a ordem naturalizada ou institucionalizada dessa dominação presente nas diversas relações sociais, para construir relações e ordens mais justas e equitativas.

Em um trecho de seu texto, o autor descreve de forma ímpar do que se trata então o empoderamento, completando os conceitos de Amartya Sen sobre capacidade e habilidades.

Empoderamento então implica no desenvolvimento das capacidades (*capabilities*) das pessoas pobres e excluídas e de suas organizações para transformar as relações de poder que limitam o acesso e as relações em geral com o Estado, o mercado e a sociedade civil. Assim, através do empoderamento visa-se a que essas pessoas pobres e excluídas venham a superar as principais fontes de privação das liberdades, possam construir e escolher novas opções, possam implementar suas escolhas e se beneficiar delas.

As capacidades (*capabilities*) são poderes para fazer ou deixar de fazer coisas. Assim, o conceito de capacidades não significa só as habilidades (*abilities*) das pessoas, mas também as oportunidades reais que essas pessoas têm de fazer o que querem fazer (SEN A, 1992). (ROMANO, 2000 p.18).

Dessa forma, pensar em empoderamento é pensar em um processo dinâmico em que a possibilidade de adquirir poder é tanto uma finalidade como um meio para a superação das condições de pobreza e subdesenvolvimento.

Para as organizações proponentes a participação no programa (PAA) representa essa condição de uma alternativa para a superação das condições de exploração e subdesenvolvimento, de forma que as relações delas com o Estado se tornam mais estreitas e o acesso aos recursos financeiros e sociais tendem a ser facilitados. Todas as organizações entrevistadas destacam essa característica com um ponto positivo do programa, todavia as relações políticas de patronato e clientelismo representam um retrocesso no processo de empoderamento das instituições e conseqüentemente dos atores envolvidos nesse processo. As regionalidades e os cenários políticos e sociais estabelecidos previamente representam uma grande barreira para o desenvolvimento político do programa, onde sua proposta democrática e participativa muitas vezes é freada tanto por práticas políticas locais, ou por mudanças estruturais no programa e troca de grupos políticos na gestão federal do programa.

Na esfera institucional esses ganhos de empoderamento representam tanto uma maior capacidade de articulação em espaços de disputas políticas como uma maior capacidade de

mobilização social, que na prática quer dizer um aumento de atores sociais que buscam um vínculo institucional, dando as organizações uma estrutura mais robusta e forte.

As mudanças nas organizações sociais, provocadas pela implantação de uma política pública são comparadas a fazer uma troca de pneu de um carro em movimento⁶, e consequentemente como produto dessa “manobra” temos uma nova organização social, ou uma nova institucionalidade. Acredita-se, porém que as questões referentes às novas dinâmicas de redes de relações institucionais organizativas não se limitam apenas às organizações propriamente ditas, mas abordam questões relacionadas à interação de todas as esferas da sociedade, quais sejam Estado, mercado e sociedade civil organizada. Dessa forma as políticas podem ser entendidas como uma via de mão dupla referente à relação entre Estado e grupos de interesse (sociedade civil). De forma horizontal ou vertical as esferas seriam afetadas e interagiriam entre si.

Nessa lógica, para observarmos a via das instituições da sociedade civil utilizando da lente proposta pela política pública, no caso o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), precisamos compreender o papel das instituições nesse processo de mudança social. As estruturas sociais tendem a moldar os indivíduos ou atores sociais, os quais por sua vez baseiam suas ações em suas instituições as legitimando e criando novas formas de estruturação social. Dentro dessa lógica o indivíduo adquire um *habitus*⁷ social característico de sua instituição e de sua posição dentro do campo de disputa. Como foi destacado anteriormente por Fouilleux (2011), o processo de formação das ideias depende tanto das representações institucionais quem sustentam os atores como da própria ação ativa do ator social, dessa forma a instituição social molda o indivíduo e seu discurso. Por isso se justifica a ênfase nos aspectos institucionais e a preocupação com o processo de fortalecimento institucional, onde está vinculada a ideia de que as instituições moldam e influenciam a ação dos atores, tanto para a cooperação quanto para a disputa e o conflito.

⁶ Metáfora feita por Abramovay (2000)

⁷ Bourdieu (2007) define *habitus* como sistemas de disposições duráveis, estruturas estruturadas e estruturantes, isto é, como princípios que geram e organizam práticas e representações que podem ser objetivamente adaptadas aos seus resultados sem pressupor a intenção consciente de chegar a determinados fins.

Belik (2007) aponta que as instituições são normalmente estudadas em quatro níveis: o primeiro nível chamado de “*embeddedness*”⁸ inclui o estudo de instituições formais como Estado, religiões, padrões e normas culturais. O segundo nível chamado de ambiente institucional, leva em conta regras formais que fazem a mediação nas relações que os agentes estabelecem entre si, nesse nível pode-se identificar arranjos institucionais, que introduzem as chamadas regras do jogo “corretas”. A terceira abordagem é chamada de governança, ou economia de custos de transação. O estudo nesse nível envolve ativos e potenciais do comportamento humano combinados às instituições que respondem pelas estruturas de governança. O quarto e último nível é o da economia neoclássica, onde o foco incide sobre os custos de produção, bens e serviços.

Boschi (1987) apud Silva e Schmitt (2012) destaca que as instituições organizam a experiência diária dos indivíduos, moldando os ressentimentos e definindo as demandas e metas de ação. Também são um determinante implícito das formas de associação e formação de demandas e reivindicações, no sentido de que é a vida institucional que agrega e dispersa as pessoas.

Outra distinção na abordagem metodológica para o estudo das instituições é feita pela autora francesa Eve Fueilleux (2011) que distingue as macro-instituições, o quadro institucional (o sistema político, as grandes regras de interação entre seus atores, etc.), geralmente estável em médio prazo. E em outra categoria aloca as micro-instituições, os instrumentos de política pública (toda política pública sendo, nesta definição, um conjunto de micro-instituições). Segundo North (1992), instituições não apenas definem as regras do jogo em uma sociedade, mas são as restrições humanamente concebidas que moldam a interação humana.

Em outra matriz teórica, Klaus Frey (2000) aponta que as teorias institucionais como a de Parsons atribuem às instituições um significado estratégico e uma função relacional, sendo mecanismos regulatórios, uma vez que as instituições ordenam as redes de relações sociais, regulam a distribuição de gratificações e posições sociais pela definição de metas e da determinação e destinação de recursos, e, finalmente, sendo elas intermediadas por valores, representam a índole espiritual da sociedade como um todo.

⁸ O conceito, introduzido pelo sociólogo Mark Granovetter, envolve a sobreposição entre laços sociais e econômicos dentro e entre organizações e também está ligado a ideia de imersão nas instituições e relações sociais ao longo do tempo (processo de endoculturação).

Sob essa ótica as instituições sociais podem ser vistas como uma necessidade intrínseca a própria organização da sociedade, como uma resposta “natural” à necessidade de regulamentação dos próprios atores. Entretanto, Frey (2000) ressalta que as instituições servem não apenas para a satisfação de necessidades humanas e para a estruturação de interações sociais, mas ao mesmo tempo, determinam posições de poder, eliminam possibilidades de ação, abrem chances sociais de liberdade e erguem barreiras para a liberdade individual (WASCHKUN, 1994, apud FREY, 2000).

Uma abordagem baseada na influência das instituições sociais na conduta humana é, então, fundamental para uma compreensão adequada dos processos sociais.

A ideia fundamental da abordagem institucional consiste justamente na possibilidade de influenciar processos políticos e, conseqüentemente, os conteúdos da política por meio da institucionalização de padrões de ação e de processos de negociação no contexto de organizações e procedimentos. (FREY, 2000, p.240)

Entretanto, mesmo sobre a influência das instituições sociais, os indivíduos não agem somente baseados nelas. Apenas as instituições não é determinante para moldar a ação do indivíduo. Nesse sentido se fundamentam as abordagens neo-institucionais.

O neo-institucionalismo parte do pressuposto de que as possibilidades da escolha estratégica são determinadas de forma decisiva pelas estruturas político-institucionais, inclusive a capacidade dos atores políticos de modificar essas estruturas de acordo com suas estratégias, por exemplo, por meio de institucionalização, desinstitucionalização, atribuição de funções etc. (NABMACHER, 1991, p.206 apud FREY, 2000, p.233).

Partindo do pressuposto de que a estruturação das organizações e das dinâmicas dos atores sociais são impactadas pela implantação de políticas públicas como o PAA, e, considerando que esses impactos podem ser sentidos no âmbito das relações sociais além das mudanças econômicas, buscamos compreender, a partir da análise das dinâmicas das instituições proponentes, de que forma essas relações e a configuração do campo de disputa são alteradas e reconfiguradas.

Primeiramente vale destacar que estamos observando instituições de naturezas diferentes, sendo uma cooperativa e duas associações, instituições que tem matrizes

operacionais e funções político-sociais diferentes. Entretanto para a operacionalização do PAA essas diferenças não são consideradas como determinantes para o programa.

Essa não diferenciação institucional feita pelo programa representa também um problema para as organizações, uma vez que as ações de uma cooperativa tendem a ser mais onerosas que as atividades desempenhadas por uma associação. Dessa forma parte dos ganhos financeiros das instituições fica comprometida referente ao processo de beneficiamento feito pela cooperativa. Essa situação pode ser percebida através da fala do gestor da Cooperativa Grande Sertão.

Muitas associações não pagam os tributos que elas deveriam pagar, porque a associação, na medida que ela comercializa, ela perde de ser sem fins lucrativos e passa a ser tratada como uma empresa normal, e aí ela tem que fazer o recolhimento, de todos os impostos e tributos. Se “passar na peneira”, vão sobrar poucas associações que estão fazendo isso. Esse é um desafio. Não é que a associação não pode comercializar, ela pode, só que ela tem que mudar seu estatuto. O fato de ela ser sem fins lucrativos faz com que ela cumpria uma função social. Na medida em que ela deixa de cumprir sua função social e passa a cumprir uma função econômica, ela passa a ser tratada como uma empresa, e aí ela tem que recolher os encargos que as empresas normais são obrigadas. Se um dia a Receita Federal, resolver recolher os tributos de todos os empreendimentos que estão comercializando, ele vão a falência. Acho que o problema é que as associações estão operando mas, estão operando com fragilidade, e esse é o risco maior que tem.(CGS)

Dito isto, observa-se que as instituições apresentam dinâmicas diferenciadas quanto à participação de seus membros, tanto em termos de formas quanto de frequência da participação. A Cooperativa Grande Sertão, por exemplo, tem uma atuação regional com separação por núcleos em alguns municípios. São realizadas reuniões periódicas com os produtores para planejamento da produção e avaliação dos processos, e existe uma interação de uma rede sócio-técnica que articula ações coordenadas com os cooperados.

A associação ASPROHPEN apresenta uma configuração mais simples no sentido da mobilização e articulação de pessoas, uma vez que estão todos próximos, residindo e produzindo na mesma região. Isso possibilita um contato mais fácil e uma rede de comunicação mais próxima o que facilita a participação dos associados.

Na associação ARCA, por sua vez, as reuniões acontecem com pouca frequência e as discussões estão voltadas basicamente para questões relacionadas à comercialização dos produtos e o processo de tomada de decisões fica centralizado pelos gestores. Isso é

justificado principalmente pela configuração atomizada dos associados que estão dispersos pela região Norte de Minas.

Cada uma dessas instituições proponentes tem uma percepção sobre o programa e uma forma particular de ação institucional e conseqüentemente de articulação dos atores sociais envolvidos em seu processo, de forma que buscam uma ação estratégica que lhes seja mais favorável.

Na verdade o que o PAA agrega é o vínculo do produtor com a instituição. Por exemplo, o produtor que trabalha conosco ele paga uma anuidade do sindicato, ele faz um PRONAF, ou seja, de toda forma ele está vinculado. O PAA na verdade não dá retorno financeiro pra instituição, mas só de ele fortalecer o agricultor e o agricultor estar vinculado à instituição já é positivo. Muitos produtores que acessam o PAA já são beneficiados com habitação rural, muitos já têm uma produção orgânica ou semi-orgânica também. O PAA trás isso, ele acaba fortalecendo o agricultor. É mais um vínculo com a entidade do que um retorno financeiro. (ARCA)

O PAA representa enquanto uma política pública uma agregação de produtos e valores locais uma região como a de Montes Claros tem muitos produtos que se não fosse o PAA, não estariam sendo comercializados. “A gente” escuta muito depoimento dos agricultores dizendo que trabalhavam com dois canteiros de horta e hoje tem uns 10, porque consegue vender a produção. Então o programa tem estimulado porque ele tem uma construção importantíssima enquanto política pública que é preciso ser aperfeiçoado e adequado a realidade da agricultura familiar. (GRANDE SERTÃO)

O programa representa para a associação uma visibilidade e uma mudança de patamar, há um tempo a gente ficava correndo atrás de política, hoje políticos vem atrás de nós. Agora, com visibilidade, o político fala: tem essa instituição, vamos lá participar do programa. Estamos vivendo isso agora, hoje o caminho é outro.[...] Brasília está lá, com um monte de recursos, sem aparecer projeto e nós aqui precisando dessa verba. Então aí entra essa visibilidade e nós conseguimos vários projetos e participar de vários projetos, com essa visibilidade que o programa dá para as instituições. (ASPROHPEN)

Pensando nos modelos que caracterizam boas e más práticas podemos elencar o padrão desenvolvido pela Cooperativa Grande Sertão como um exemplo de boa prática institucional, no sentido tanto da participação da instituição quanto na articulação dos atores. Em oposição a este, a ação que se mostra mais frágil no sentido das articulações político institucionais é a da associação ARCA que tem acessado o programa apenas como um fator motivador para a vinculação institucional, e no que se refere ao fortalecimento dos laços entre os atores sociais e ganho de capital político a organização apresenta uma estrutura que não permite essa articulação.

As falas abaixo exemplificam bem esse processo.

A cultura do cooperativismo, aqui na região, ela ainda é um desafio, porque a gente tem que trabalhar muito essa questão de preparar os agricultores no âmbito do cooperativismo. E a Grande Sertão tem trabalhado muito com essa, perspectiva, porque não adianta nós inchar a cooperativa de agricultores, sem ter esse processo de preparação, então a gente trabalha com cursos de capacitação, de cooperativismo, para que eles estejam ingressando na cooperativa, com grau maior de qualidade. (CGS)

A nossa região não tem a cultura de organização em grupo para fortalecimento, então o pessoal é muito individualista, tem a instituição aqui (ARCA) que abraça todo mundo, na verdade nossa associação funciona como um entreposto para o acesso de políticas públicas, como o PAA e outras, mas lá na comunidade a associação deles não tem capacidade para fazer uma organização, criar uma pequena cooperativa ou associação, ter ali um núcleo de produção pra poder financiar ou fazer melhoria pra ter uma força maior, eles não tem isso. (ARCA)

Assim se considerarmos que as políticas e programas sociais devem ser instrumento de fortalecimento político dos produtores, a partir da incrementação de sua organização e representação, como defende Delgado (2011), o processo de integração democrática desse segmento pode estar comprometida, principalmente porque é através da participação e, conseqüentemente, da ação coletiva, que serão construídas e mantidas estruturas descentralizadas de tomadas de decisões mais eficazes. Se essa participação é limitada ou inexistente essa lógica de fortalecimento fica comprometida.

Essa situação demonstra que apenas a inserção no programa, não garante uma articulação política que possibilite um ganho na ação coletiva dos produtores, sendo necessário um processo que transcende os espaços de participação na esfera pública e os espaços institucionais, incorrendo nas culturas políticas e no próprio histórico regional, e organizacional. Assim sendo, as potencialidades das organizações nesse sentido são evidenciadas, mas não geradas pelo programa. Ou seja, se uma determinada organização já tem um histórico de participação democrática, e de utilização da ação coletiva como recurso, essas características são evidenciadas pelo programa, caso não existam essas práticas no universo da organização, dificilmente apenas pela operacionalização de políticas públicas esse histórico será modificado.

As instituições variam em função da organização social, das formas de trabalho e dos processos de formação institucional. Variam também de acordo com a forma como concebem e tratam o cooperativismo e associativismo, de acordo com a sua atuação no cenário político, e principalmente, da sua percepção com relação ao programa. Assim as respostas dadas aos

estímulos gerados pelo programa não são lineares, no sentido *input - output*, mas dependem das predisposições das organizações. Deste modo os estímulos ao associativismo e a ação coletiva só são efetivos se as organizações tiverem esse modelo de ação como padrão.

Silva e Schmitt (2013) também destacam esse aspecto em outros estudos sobre o PAA.

Assim, as respostas das organizações em termos de adaptação às mudanças ambientais e/ou às oportunidades políticas trazidas pela introdução de políticas públicas não são mecânicas nem homogêneas. Ao contrário, elas dependem de características particulares de cada entidade, as quais estabelecem o seu grau de inércia estrutural. Tais características vão definir a forma, a intensidade, a temporalidade e, no limite, a própria possibilidade de adaptação. (SILVA E SCHMITT, 2013 p. 16)

Então pensar na ação coletiva como um recurso, uma possibilidade de fortalecimento da densidade social, ou mesmo como aumento das liberdades instrumentais e consequentemente aumento das demais liberdades, representando um ganho nas capacidades de superação e mudança social, partindo das próprias relações sociais, e as utilizando como ferramenta, tanto nas esferas micro como macro sociais depende de como a instituição percebe esse recurso e de como ela trata o vínculo institucional com os atores envolvidos no processo.

Nesse ponto a percepção das instituições estudadas sobre a importância de programas dessa natureza para os agricultores institucionalizados convergem, sendo ressaltados pontos positivos como a compra garantida e a segurança de preço, além da manutenção do agricultor familiar no campo, proporcionando a ele uma melhor qualidade de vida e um aumento das liberdades individuais.

[...] A garantia de preço mínimo, tem que ser no mínimo isso. Por exemplo, a merenda escolar não pode ser comprada abaixo daquela tabela. Você pode comprar acima, mas não pode comprar abaixo daquela tabela; assim, garante um preço mínimo para aquele produtor, uma venda com quantidade garantida. E a outra coisa é garantir que o produtor possa continuar produzindo, possa continuar produzindo um certo tempo. Esse é um ponto super positivo que, principalmente para a agricultura familiar, eles entram na produção e não tem a garantia de venda, porque são produtos perecíveis. Se colheu hoje, ou vende ou joga fora. Garantindo parte dessa produção, ele sabe que parte do custo é garantido. É como se ele fizesse um contrato de venda, só, que ao invés de fazer o contrato de venda com o supermercado, e vender todo dia aquele valor ele está com a instituição e ele tem o resto da produção para vender fora. Isso aí garante que o produtor fique lá na terra e que mesmo produzindo pouco, quanto menor ele for, melhor ainda a garantia dele. Na realidade, o único ponto negativo é a burocracia do recebimento. (ASPROHPEN)

[...] a gente tem produtor que se não tivesse participado de um programa desse um tempo atrás, hoje ele não era produtor, ele estava na cidade fazendo qualquer coisa, nem se fosse roubando ou bebendo cachaça, mas ele não tava mais na roça, porque ele não ia ter essa oportunidade. Mas se ele ficar lá na roça, ele tem mais oportunidade, a gente ver aí, que o cara com qualquer tantim que ele plantar lá, ele consegue entrar no programa e ele consegue viver bem.(ASPROHPEN)

É importante destacar que mais que um ganho quantitativo e econômico que o programa proporciona aos agricultores, o ganho na qualidade de e nas possibilidades das ações dos atores são ressaltados, mostrando que os benefícios do programa são diretamente refletidos no aumento das liberdades atribuindo ao ator social uma condição de mobilidade.

O programa ele tem uma construção importantíssima enquanto política pública, mas que precisa ser aperfeiçoado e adequado à realidade da agricultura familiar. Então, a gente pode pegar uma dimensão generalizada. Tem umas especificidades locais, regionais, que tem que ser consideradas, mas ele representa enquanto uma política pública uma agregação de produtos e valores locais, existem muitos produtos que se não fosse o PAA, não estavam sendo comercializados, a garantia da compra, é de uma importância grande, você tem o mercado garantido e isso é uma parte principal. O programa ele valoriza os produtos locais e regionais, ao invés de nossas crianças estarem lá bebendo refrigerantes, estão consumindo sucos naturais, usando os produtos regionais e não consumindo produtos de fora, isso é uma questão fundamental. Outra coisa é que o programa ele ajudou de certa forma a estruturar os empreendimentos, para aumentar sua capacidade de produção. Em geral o programa é uma complementação de renda importante, O agricultor tem mais tranquilidade para produzir, porque se ele vai produzir e sabe onde ele vai vender. (CGS)

A condição que garanta uma maior segurança ao produtor é favorável sobretudo pela possibilidade de planejamento financeiro e produtivo que lhe é agregada, então desde investimentos para o trabalho ou em bens de consumo podem ser diretamente relacionadas ao capital do programa.

O aumento das liberdades individuais dos atores também é refletido na esfera institucional. As organizações que participam do PAA e de programas dessa mesma natureza apresentam ganhos significativos de visibilidade e de representatividade política. O acesso aos benefícios do Estado, o ganho de capital simbólico e de legitimidade institucional são uns dos destaques feitos pelas instituições como benefícios institucionais do programa, além do aumento do número de produtores que passam a se articular em torno do programa, de forma que mesmo que não haja um salto muito grande em esferas de participação institucional o simples ganho de “corpo” e robustez da organização já tem reflexos positivos.

Essa relação da necessidade de articulação de pessoas por parte da instituição pode ser observada nas falas do gestor da ARCA. A instituição observa o PAA muito mais como uma

alternativa, ou uma moeda de troca para os produtores se associarem do que como uma possibilidade de inserção no mercado. O programa então é visto como um benefício para o agricultor institucionalizado e sindicalizado, mas do ponto de vista institucional ter um número significativo de agricultores cadastrados representa a legitimidade para a participação em outros programas do governo, como o PNHR.

A instituição o que agente ganha é o vínculo do produtor, por exemplo o produtor faz o PAA, faz um custeio aqui, custeio agrícola dele anual, todo ano ele paga mensalidade do sindicato, ele faz o projetinho nós fizemos o estiagem pra ele a instituição ganha por cento daquele produto. Então quer dizer na verdade é um vínculo que ele tem, mas se fosse só o PAA, não tinha como operar, porque não tem recurso para isso, você tem que ter alguém para estar cuidando da documentação a burocracia que é para poder fazer a liberação, fazer pagamento do produtor, então umas das condições da gente fazer o PAA para ele é ele estar vinculado a entidade, é ele fazer o PRONAF aqui, comprar um insumo na nossa cooperativa, então quer dizer isso aí acaba fortalecendo mas se fosse só o PAA em si não tinha. [...] A gente tem esses projetos que um ajuda o outro, você tem que ter gente se não tiver gente né? Tem que ter produtor. (ARCA)

Outra forma de ganho institucional possibilitada pelo PAA são as oportunidades de acesso aos recursos disponíveis em outros espaços, como é o caso da ASPROHPEN que destaca os benefícios da visibilidade que o programa e o mercado institucional trouxeram a instituição. Essa visibilidade atribui à organização um patamar de referencia produtiva regional, como foi destacado pelos gestores municipais. As questões de capacidade produtiva e gerencial da associação foram testadas e comprovadas pelo mercado institucional, o entrevistado que destaca que em outro momento a organização precisava “correr atrás” de políticas e recursos e hoje eles passaram a ser oferecidos à instituição.

A associação com a CONAB (PAA), a gente conseguiu ganhar a visibilidade do município. O próprio programa, o NUTRE MINAS, eles fizeram um levantamento e o município não sabia que a nossa associação tinha a capacidade pra lá, quando apresentaram a previa, o próprio ministério falou: “existe essa entidade aí, que executou um projeto desse tamanho, então ela tem uma representatividade que as instituições exigem, então vamos pesquisar essa entidade, aprovar projeto de lei.” [...] A Secretaria de Educação Estadual, sabe que se tá precisando comprar, a entidade lá tem, então deu uma visibilidade muito grande, de conhecer que a gente tem potencial e que ele pode ser melhorado. (ASPROHPEN)

Então assim você começa a ter essa visibilidade e começa melhorar esse pleito, assim, grosso modo, você para de correr atrás. Agente conseguiu vários projetos e participar de vários projetos, com essa visibilidade que o programa dá. A um tempo atrás a gente ficava correndo atrás de política, hoje políticos vem atrás de nós, então agora com visibilidade o político fala: oh, tem essa instituição, vamos lá participar do programa. A gente tá vivendo isso agora, por exemplo, um cara, saiu lá do Ministério de Desenvolvimento Agrário, e veio, conhecer a gente aqui, numa reunião aqui e disse: “fulano tinha que saber que isso existia aqui. Brasília tá lá, com um monte de recursos, sem aparecer projeto, com aquele monte de verbas lá, e vocês

aqui precisando dessa verba e essa verba tá lá, sem investir”. [...] Outro exemplo: A gente tá pleiteando essa unidade de processamento de verduras faz um tempão, agora, por causa da visibilidade o caminho é outro. As vezes você chega e vai conversar com alguém do ministério, do sindicato, alguma coisa, o cara fala: “ah, já escutei falar de vocês”! O cara nem conhece, mas as vezes tem os dados, então essa visibilidade colocou a gente em outro patamar. (ASPROHPEN)

Esse é um exemplo claro de empoderamento e ganho de capital político institucional ocasionado pela inserção das pequenas organizações em esferas de poder, o ganho de volume produtivo considerável e os benefícios da participação, a visibilidade adquirida, e a possibilidade de acesso aos recursos do Estado são sem dúvidas fatores que sem esses programas de fortalecimento seriam difíceis ou até mesmo impossíveis de serem conquistados por organizações pequenas como é o caso da ASPROHPEN.

Observando o programa sobre essa perspectiva, podemos inferir que os ganhos imateriais tendem a ser muito mais significativos para as instituições que os ganhos materiais diretos – aumento de volume de caixa, maquinário, estrutura tecnológica- de forma que os benefícios subjetivos como a visibilidade e a confiança na instituição que tendem a refletir em outros ganhos diretos.

Em suma, o universo institucional tem uma relação indissociável ao universo dos indivíduos. Os atores sociais tanto constroem as estratégias institucionais, como são moldados por elas, de forma que é impossível que se desconsidere a influência dos atores individuais nas ações das instituições dentro do espaço social. No âmbito das políticas públicas, de forma específica o PAA, as instituições são vínculos de acesso dos atores aos recursos disponíveis, e essas instituições tendem a manter suas práticas de articulação mesmo dentro da lógica que o programa propõe, essa manutenção ora é harmônica, ora é conflitante em relação aos princípios do PAA. Os ganhos institucionais são variados, desde visibilidade institucional até legitimidade para acessar recursos públicos e privados, de forma que a participação no PAA independente da interpretação que a instituição aplica ao programa representa um benefício para a instituição.

3.2 Desenvolvimento Social e os impactos do Programa de Aquisição de alimentos

A noção de desenvolvimento vem sendo reformulada na tentativa de estruturação de um conceito que seja justo a cada fator que compõem o quadro desenvolvimentista. A teoria econômica clássica apontava o desenvolvimento como apenas um fator econômico, condicionando seu estudo e sua percepção à análise de indicadores econômicos tradicionais, como Produto Interno Bruto (PIB) ou Renda *per capita*. Outra corrente o apontava como aparato de dominação ideológica, sendo uma rede de ilusões ou um mito. (VEIGA, 2008).

Sobre essa ótica do desenvolvimento apenas econômico, Celso Furtado em sua obra *O Mito do desenvolvimento Econômico*, levanta questões em relação a esse padrão, sobretudo nos países periféricos, questionando o mito moderno deste tipo de desenvolvimento e os impactos deste no meio físico, afirmando que:

A idéia de desenvolvimento econômico é um simples mito. Graças a ela tem sido possível desviar as atenções da tarefa básica de identificação das necessidades fundamentais da coletividade e das possibilidades que abrem ao homem os avanços da ciência, para concentrá-las em objetivos abstratos como são os investimentos, as exportações e o crescimento. (FURTADO, 1974, p.75).

A noção de desenvolvimento veio a ser reformulada depois que os economistas verificaram que o modelo que media apenas o crescimento econômico era falho no que se propunha, pois deixava em aberto varias lacunas. Em contraponto, uma nova perspectiva de desenvolvimento foi proposta, avaliada como mais composta e distanciando da questão somente financeira. O conceito de desenvolvimento ganha uma terminologia mais dinâmica e complexa envolvendo vários fatores, que compõem uma lógica onde as condições sociais, políticas e econômicas ligam-se numa relação de interdependência e valoração. Essa proposta surge como alternativa analítica e metodológica para o estudo da economia e do desenvolvimento.

Celso Furtado, ao analisar o desenvolvimento brasileiro, contrapõe a riqueza material com a realidade social do país, buscando verificar a causa do “subdesenvolvimento” do Brasil, mesmo este sendo detentor de uma riqueza material considerável. Na ótica de Furtado (2002), o desenvolvimento deve ser entendido como ganho social, melhoria nas condições de vida da população em geral, no que se refere a questões que estão para além do campo

econômico unicamente, mas estando relacionadas a ele, não só na forma de alcançá-lo, mas na sua aplicação, sendo fator determinante para a mudança social. Para o autor, o crescimento econômico como conhecemos funda-se na preservação dos privilégios das elites em busca de sua modernização. Seus esforços se direcionaram principalmente ao ideal de desenvolvimento que as sociedades devem perseguir, abarcando, para isso, o maior número possível de dimensões, ou seja, além da dimensão econômica, incluindo as questões culturais, políticas e também as ambientais.

O desenvolvimento em Furtado (2002) é referente à “justiça social”, sendo diretamente proporcional à homogeneização social. A ideia de que pode sim haver crescimento sem desenvolvimento é um ponto importante na análise do autor, logo, a acumulação ou expansão de bens financeiros não representam desenvolvimento se não forem revestidos em ganhos coletivos e mobilidade social. A partir desse conceito, o autor afirma que o homem é um elemento de transformação agindo sobre o contexto social e sobre si mesmo.

Outra análise sobre o desenvolvimento é feita pelo indiano Amartya Sen, que por sua vez propõe a análise do desenvolvimento como liberdade. Nesse sentido, o desenvolvimento é concebido como a expansão das liberdades reais que os indivíduos têm acesso. Logo, o aumento da autonomia no uso de ações é o principal meio para o desenvolvimento. A liberdade, conceito principal para o desenvolvimento em Sen (2000), é o que proporciona ao indivíduo a capacidade de utilização da lógica da ação para garantir uma autonomia tanto para ações como para decisões, que influenciam a si mesmo e a sociedade a sua volta. A liberdade em Sen é tida como objetivo principal e meio condicionante do desenvolvimento.

Em contraponto à liberdade, as restrições são as negações das capacidades decisórias e em grande parte até mesmo privações da capacidade de sobrevivência, oriundas de diversas carências, subnutrição, insalubridade, doenças crônicas. Diante desta questão, o autor aponta o desenvolvimento econômico como “direito democrático” além das liberdades instrumentais, que são liberdades que proporcionam uma garantia de desenvolvimento das demais liberdades. Como liberdades instrumentais são destacadas: liberdades políticas; dispositivos econômicos; oportunidades sociais; garantia de transparência e previdência social. A relação dessas liberdades instrumentais não só garante as liberdades individuais como gera um reforço suplementar para o funcionamento da ordem social. (SEN, 2000).

A abordagem metodológica feita por Sen também desvincula a análise do caráter exclusivamente econômico, e igualando o fator econômico a outros fatores variados, que compõem um grupo auxiliar que dá condições ao desenvolvimento da liberdade, a capacidade de fazer escolhas, que passam então a ser o principal fator a ser analisado. Esse benefício da escolha de forma geral pode ser traduzido em desenvolvimento, seguindo a perspectiva de que desenvolvimento representa um aumento nas liberdades e capacidades, tanto institucionais quanto individuais. Ao analisar a liberdade como capacidade de fazer ou não algo pode-se entender que o autor está tratando fundamentalmente de poder. Os conceitos de poder são discutidos amplamente nas ciências humanas e sociais há muito tempo, tendo uma gama muito grande de posições e interpretações.

Para a adequação da discussão para o tema do desenvolvimento e das relações políticas passou-se então a adotar o termo “empoderamento” cujo conceito já foi apresentado anteriormente. Dialogando com essa perspectiva temos o conceito de “espessamento” apontado por Fox (1996), onde o "espessamento" é visto como o alargamento e o aprofundamento das redes sociais e das organizações que são relativamente autônomas do Estado e amplamente representativa dos seus membros, de forma que estas sejam o mais abrangentes e densas possíveis.

Então, se a noção de espessura social se refere à densidade das organizações representativas, esse processo também pode ser pensado em termos de ganho de capital social. Entretanto, o conceito de capital social adotado pelo autor não busca abordar termos específicos quanto a sua definição, o que é ou não capital social não é objetivo da discussão, mas o foco é entender relações sociais como um recurso a ser utilizado. (FOX, 1996).

Portanto - se "espessura" da sociedade refere-se à amplitude e densidade de organizações representativas da sociedade, esse processo também pode ser pensado em termos de acumulação de capital social. Apesar de sociólogos e cientistas políticos divergem sobre a forma como "o que conta", como capital social, eles concordam que o conceito se refere às maneiras em que as relações sociais podem ser recursos. Esta ênfase nas relações distingue o conceito de capital cultural, onde as crenças e as normas são o recurso, ou capital político, onde as imagens de credibilidade e legitimidade são os recursos, ou capital natural, onde a água e as árvores são os recursos. (FOX, 1996, p... Tradução do autor)

E é esse foco que se pretende recuperar na análise de Fox (1996). Um modelo de interpretação das relações sociais como um recurso, de forma que a ação coletiva seja observada como uma alternativa para o fortalecimento, tanto individual quanto coletivo e conseqüentemente institucional. Podemos entender que avanços e pontos positivos do

programa representam uma forma de desenvolvimento para a região e para as instituições que estão inseridas na sua lógica de funcionamento.

Esses conceitos podem ser percebidos nas ações institucionais feitas pelas organizações proponentes, tanto o empoderamento de ganho político, quanto o espessamento referente ao ganho, tanto de corpo institucional como de legitimidade e participação em esferas de poder. Assim, o exercício tanto das liberdades quanto do poder podem ser percebidos nas ações das instituições ao pressionar os órgãos do Estado, como na formação de arranjos comerciais onde os produtos são utilizados como fiel da balança para controle de preços no mercado comum, como na seleção de quais produtos serão destinados ao mercado institucional e qual será melhor aceito neste canal de comercialização. De forma que os ganhos estão diretamente ligados às práticas e as possibilidades de cada realidade institucional.

Como um exemplo prático dos avanços citados acima podemos destacar a ASPROHPEN que foi apontada pelos gestores da prefeitura como uma organização modelo, e uma das principais articuladoras no âmbito municipal tanto para o fortalecimento do programa quanto para a criação de novos espaços de debates e fortalecimento da agricultura familiar, como foi o caso da criação da secretaria adjunta de agricultura familiar. Outro ponto importante é o acesso ao poder de barganha comercial ressaltado pelos gestores da própria instituição. A visibilidade que o programa concedeu a organização lhe permite negociar com fornecedores de insumos e matéria prima conseguindo prazos e condições mais favoráveis, e têm endossado a instituição garantindo acesso empréstimos e financiamentos antes impossíveis de serem realizados.

Outra forma de destacar o que chamamos de ganho de corpo institucional, é por meio dos relatos históricos dos processos de formação das organizações proponentes, onde os gestores destacam quem após o ingresso no PAA o número de associados e cooperados cresceu consideravelmente, atribuindo assim uma maior robustez e representatividade as organizações. Um bom exemplo disso é a Cooperativa Grande Sertão que devido a sua representatividade e capacidade de mobilização passou a articular em outras esferas e com outras instituições dos mais diversos seguimentos sociais. Esse acesso a novos espaços proporciona a instituição uma posição estratégica no campo de disputa, tanto em relação ao fluxo de informações quanto no estabelecimento de novos laços institucionais.

Como ganho de liberdade nos arranjos comerciais, podemos destacar a prática utilizada pela ARCA, onde a organização destina ao mercado institucional produtos que não seriam bem aceitos no mercado convencional, proporcionando assim uma possibilidade de escolha e de redução de perdas para o produtor.

Essas definições dos ganhos institucionais casam muito bem com uma nova proposta de adjetivação para o conceito de desenvolvimento, a perspectiva do desenvolvimento local. Esta proposta baseia-se nos aspectos econômicos, sociais e políticos, valorizando as características locais, fortalecendo as potencialidades e os atores, para que o crescimento e a mudança estrutural ocorram a partir da transferência de recursos das atividades tradicionais para as modernas, aproveitamento as economias externas e a introdução de inovações, determinando, por conseguinte, a elevação do bem-estar da população local (BARQUEIRO, 2002). Esta proposta de promoção do desenvolvimento afirma-se, sobretudo, na capacidade de integração dos recursos disponíveis mobilizados de forma sustentável, objetivando a solução dos problemas básicos locais e a satisfação de suas necessidades.

O desenvolvimento local pode ser traduzido, desta forma, em fortalecimento da sociedade civil, de forma a garantir a aquisição de autonomia e uma maior força participativa nas decisões do Estado, representando um aumento da influência na tomada de decisões em outras esferas que não sejam apenas as locais. De modo semelhante, Oliveira (2001) afirma que o desenvolvimento local, embora seja uma noção polissêmica, e que necessariamente comporta tantas quantas sejam as dimensões em que se exerce a cidadania, de forma que qualquer tentativa de transformá-la em modelos paradigmáticos está fadada ao fracasso.

A concepção de desenvolvimento local é fundamentada em três pilares, sendo a primeira a endogeneidade, definida pela existência de um potencial de recursos locais, materiais e imateriais, que podem ser mais, ou melhor, explorados e valorizados. A ideia de territorialidade, como segundo pilar, indica os aspectos físicos e a construção do espaço pelos atores que o compõem, definindo as relações e interações, e por fim, a afirmação das instituições, pois o desenvolvimento local é dependente das inter-relações, que por sua vez estão consolidadas nos valores, crenças e organizações. A referência às instituições significa que o desenvolvimento local depende também do desempenho do conjunto das inter-relações, fundadas a partir de valores e crenças, e das organizações. (FAURÉ E HASENCLEVER, 2005).

Assim, sendo um processo dinâmico e incerto, a proposta de desenvolvimento local está relacionada a todos os aspectos existentes no local, seja espacial, econômico, social, cultural e político, entre outros – e a sua proposta é promover um desenvolvimento não somente ligado ao PIB, mas algo próspero e duradouro.(FAURÉ E HASENCLEVER, 2005).

O desenvolvimento local pode ser traduzido, em fortalecimento da sociedade civil, de forma a garantir a aquisição de autonomia e uma maior força participativa nas decisões do Estado, representando um aumento da influência na tomada de decisões em outras esferas que não sejam apenas as locais.

Então, avanços proporcionados pelo programa podem ser entendidos como uma forma de desenvolvimento, por representarem ganhos em diversos espaços, como nas esferas econômicas, políticos relacionais, sociais, que agregam tanto as instituições quanto aos atores que elas articulam liberdades instrumentais que os proporcionam a condição de superação das privações.

Entretanto, na prática a aplicação desses conceitos não é uma coisa simples, haja vista que as disputas de poder dentro do campo político sempre processos conflituosos que muitas vezes transpassam a esfera exclusivamente política, como foi apresentado pela fala do gestor da prefeitura anteriormente.

Delgado e Leite (2011) apontam que a análise dos obstáculos existentes para a articulação de políticas, instituições e a construção de estratégias de desenvolvimento, bem como das soluções encontradas para superá-los, pode ser explorada levando em conta três componentes: 1) programas governamentais de origens diversificadas; 2) as arenas decisórias e os espaços públicos; e 3) o empoderamento dos diversos atores e agências institucionais e o aumento das possibilidades de articulação das políticas e instituições.

O PAA também apresenta suas limitações na visão das instituições proponentes, mesmo sendo um programa de vital importância para a realidade da agricultura familiar a estrutura e a operacionalização do programa apresentam algumas falhas que podem comprometer todo esse processo de desenvolvimento. Essas arestas que precisam ser aparadas pelo programa muitas vezes se tornam determinantes para a não reprodução das lógicas operacionais e mesmo para a manutenção e sobrevivência das instituições participantes do processo.

Uma dessas arestas é própria estrutura institucional - dimensão *policy* - do programa que não evoluiu do ponto de vista jurídico institucional segundo as instituições. O fato do PAA ainda ser um programa governamental e não uma lei de apoio à agricultura atribui ao programa um caráter de fragilidade e insegurança para as organizações que de forma direta dependem do mercado gerado pelo PAA para existirem. Mesmo sendo uma política pública que é aplicada há dez anos, ela ainda apresenta alguma insegurança aos produtores sobre a sua durabilidade.

As instabilidades políticas principalmente no grupo gestor dão ao PAA essas características de vulnerabilidade do programa como foi apresentado anteriormente na fala do gestor da CGS. A percepção dos atores é que em função das mudanças no perfil dos gestores características do programa mudaram. Ainda segundo os entrevistados da CGS essa é uma perda significativa para o programa.

É preciso retomar os espaços de participação. No início existia uma sinergia maior, com as próprias organizações, para fazer essa o debate do PAA e aperfeiçoar o programa. O programa vem caindo em decadência em função de ter perdido um pouco essa sinergia das organizações que poderiam estar ajudando a construir o PAA. Perdemos um pouco essa dimensão porque esse espaço vem diminuindo. As mudanças estão não estão acontecendo aqui, elas já vêm de lá para cá. (CGS)

Sobre essas adequações necessárias para um melhor funcionamento do programa, as instituições apontaram vários pontos deficientes do programa, como já foi apontado em outros estudos (Grisa *et al*, 2011; Carvalho, 2007; Cordeiro, 2007) sobre o PAA em outros Estados. A principal queixa é referente à estrutura burocrática do setor financeiro do programa. Os frequentes atrasos no pagamento dos produtores e os trâmites sempre demorados tanto dificultam a manutenção dos agricultores que já estão inseridos no processo quanto provocam um descrédito do programa no sentido da atração de novos participantes. Segundo Grisa *et al* (2011) Este é um problema observado desde o início do PAA, e além de gerar frustrações para os agricultores e mediadores, cria um descrédito em relação a esta política pública e às ações do Estado.

De maneira geral o crescimento apresentado pelo programa não expressa esse descrédito apontado pelas associações, mas nas esferas micro sociais pode ser uma realidade. Todavia essa questão necessita de um estudo mais aprofundado junto aos produtores de deixaram de fornecer para o programa e os que decidiram pela não adesão.

Todas as organizações pesquisadas destacaram como uma falha do programa os trâmites financeiros, o que segundo elas compromete a ação institucional. Ao avaliarem a estrutura burocrática do programa essa falha foi destacada tanto na esfera municipal como nas esferas nacionais, no caso, relação com a prefeitura e com a CONAB respectivamente. As falas do gestor da ASPROHPEN revelam bem esse processo e a percepção das organizações pesquisadas.

A instituição entende que não dá pra ser tão simples, para o programa não cair no descrédito, mas poderia ser menos burocrático. A questão do recebimento, do pagamento do produtor, por exemplo, com o PAA via prefeitura (compra direta) os tramites legais para o pagamento dentro da prefeitura é muito burocrático, aquele pagamento tem que passar na mão de varias secretarias pra fazer o pagamento. Pensando no mercado convencionalde atacado ou o CEANORTE é uma venda praticamente a vista, o produtor leva a mercadoria lá e caro ou barato ele recebe ali em espécie, mas no mercado Institucional existe uma demora muito maior que a prevista. A legislação fala que o pagamento tem que ser com 10, 15 dias no máximo, mas a gente sabe que não ocorre isso por causa desses tramites. Não tem um sincronismo, a secretaria que está executando o programa, leva vários dias para fazer aquela contabilidade toda, passa para uma assinar e aí aquele secretário assina, passa pro outro, pro outro fazer o empenho, aí aquele que faz o empenho não é aquele que faz o pagamento e passa pra outro, passa pra outro, então acaba sendo demorado esse pagamento.

Já na modalidade Doação Simultânea, o pagamento ao produtor ele demora porque você tem toda uma prestação de contas; o produtor tem que entregar a mercadoria, a entidade tem que receber, aí tem que fazer um levantamento dessa documentação toda, emissão da nota fiscal, saber se a quantidade que aqueles produtores entregaram foi a mesma que a entidade recebeu, tem que juntar essa documentação, mandar pra CONAB, aí a CONAB recebe, aí ela tem que fazer toda essa conferencia, depois que ela faz essa conferencia, se estiver tudo certinho, ela passa pra uma outra pessoa fazer o empenho, pra fazer a liberação. Você não tem essa logística pra fazer a coisa ser assim. Então isso acaba levando um tempo, que até a gente acha isso justo para que não tenha falcatrua no sistema, mas ele poderia ter algum jeito de ser um pouco mais rápido. As vezes você demora três meses para fazer um pagamento. (ASPROHPEN)

Essa questão referente ao pagamento dificulta até mesmo os processos de ganho de capital, no sentido destacado anteriormente da utilização da parcela do programa para pagamentos de financiamentos e empréstimos bancários. Uma vez que não se tem uma segurança sobre o tempo de demora do pagamento da parcela para o agricultor.

Outro ponto ainda sobre a estrutura burocrática do programa que foi destacado como uma das suas principais deficiências é a aprovação e liberação das propostas de execução. Esse processo tem chegado a demorar até quatro anos para liberação de um projeto que será

executado em um ano. Esse atraso compromete o próprio planejamento da instituição proponente que tem de trabalhar as vezes com uma realidade que já está defasada, uma vez que a proposta foi feita em outra conjuntura social.

O processo de aprovação das propostas é muito demorado, o projeto que nós estamos executando hoje, que começou a ser executado no final do ano passado, ele foi elaborado, mandado para a CONAB em 2008. Então ele foi levantado, com levantamento todo feito em 2009, e só foi aprovado em 2012. Quer dizer, o projeto levou quase 04 anos pra ser aprovado e aí você, tem 01 ano de execução, o sistema é muito burocrático. ASPROHPEN

Nesse ponto essa dificuldade da instituição em se manter no programa é um problema, de forma que mesmo que haja um interesse ou mesmo uma necessidade vital da organização em permanecer acessando o programa a estrutura burocrática pode barrar essa permanência. Nesse sentido uma das propostas era criar um mecanismo de fidelização da instituição participante ou uma forma de renovação automática do contrato de venda caso a instituição tenha interesse em continuar.

Poderia ter uma renovação automática ou uma preferência, para que uma entidade que executou o programa pudesse pleitear outro contrato antes de ter concluído aquela última execução. Pra que a coisa ficasse como se fosse automático. “Ah, esse ano esses produtores fizeram”, então na hora que finalizar, esse mesmo projeto, essa mesma quantidade de produtos poderia aprovado, vamos apenas atualizar os valores. Isso é possível porque se você olhar o outro lado da coisa poderia atender melhor o município e as entidades, existem mais gente precisando de doação do que o governo compra. Então você resolveria o problema da produção, do produtor; manter o cara lá produzindo mais, quase que exclusivo para o programa e melhoraria a parte final que é essa doação. (ASPROHPEN)

Essas mudanças já estão previstas dentro do plano de ação do programa, como destaca o MDS (2014) em sua página na internet. “Dentre as principais inovações dos recentes normativos está a previsão de execução do PAA mediante Termo de Adesão, dispensada a celebração de convênio.” Essa nova forma de ação pretende substituir os atuais convênios, na tentativa de promover mais facilidade na execução do Programa.

A operação deste termo prevê a existência de um sistema informatizado, onde serão cadastrados todos os dados de execução pelos gestores locais, e a realização do pagamento pela União, por intermédio do MDS, será feito diretamente ao agricultor familiar, que receberá o dinheiro por meio de um cartão bancário próprio para o recebimento dos recursos do PAA. (MDS, 2014)

Entretanto os entrevistados reivindicam que mesmo pequenas atualizações como a das tabelas de preço mínimo não tem correspondido à realidade do mercado. Segundo as organizações as atualizações apresentam uma defasagem considerável em relação ao mercado comum. A relação de estabilidade proporcionada pelo preço mínimo garantido é relevante uma vez que o produtor fica salvo das oscilações do mercado, mas de maneira geral as atualizações dos valores, segundo as instituições não representam a realidade.

Assim, uma questão que ta pegando também, que é o preço, extremamente fora do preço de mercado, saiu uma tabela nova, mas mesmo a tabela nova, não mudou quase nada. É, eles manda tabela todo ano, mas é praticamente a mesma coisa acho que não muda nem 20 centavos. A polpa de fruta aumentou 11 centavos, só. Em geral, a maioria dos produtos, eles estão com os preços abaixo do preço de mercado, e está tendo uma dificuldade agora mesmo ta a rapadurinha por exemplo, uma rapadura de um quilo e oitocentos hoje vale entre R\$10,00, R\$12,00 no mercado comum, e o preço da rapadurinha está R\$ 6,00 reais no PAA. Então isso dificulta o processo, como o produtor vai dar preferência para o mercado institucional assim. Porque a estratégia que a CONAB usa, de formação do preço não é uma, estratégia condizente com a realidade, por exemplo; eles pegam o preço dos produtos dos últimos três anos anteriores, Mas eles não levam em consideração a safra. Por exemplo ano passado nós produzimos, 120 toneladas de polpas, é esse ano nós vamos conseguir produzir 70, entendeu? Então não tem jeito, infelizmente essa regulação do mercado ela é oferta, você tem a ofertas e tem o produto o preço caí, se falta o produto o preço sobe. A CONAB, ela tem que estar condizente com preços, e ajudar regular o mercado, que essa é a função do governo e do preço mínimo, mas não garante essa regulação, e é preciso garantir. (CGS)

Essa relação entre proposta de preço do mercado institucional e o preço do mercado convencional acaba por ocasionar uma situação onde os produtores fazem uma seleção de produtos, onde os produtos que não seriam bem aceitos no mercado comum por apresentarem alguma imperfeição, ou uma qualidade inferior são destinados ao mercado institucional. Esse mecanismo pode ser visto também como uma forma de a todo custo garantir a venda do produto, já que este tem a compra garantida.

Essa situação evidencia uma falha do programa que foi destacada na entrevista com os gestores da Grande Sertão. Na opinião deles um grande problema do programa é não diferenciar produtos processados “beneficiados” dos produtos *in natura*, ou “produto matéria prima”. Essa não diferenciação apresenta dois efeitos negativos para a manutenção do PAA.

O primeiro efeito é referente à educação dos produtores quanto a qualidade do produto. O produto *in natura* pode ser entregue sem que haja um controle maior sobre a qualidade do produto. Já os produtos processados passam por uma fiscalização mais rigorosa. Essa diferença faz com que os produtores que oferecem produtos beneficiados encontrem

dificuldades em relação à adequação dos produtos as normas sanitárias, sobretudo por não existir uma estrutura tecnológica que proporcione essa adequação, no que se refere à maioria das organizações proponentes. Esse é um problema estrutural das organizações, e segundo os gestores o fluxo referente à participação dos mercados institucionais não proporciona condições para essa estruturação.

O PAA, é ele trouxe pra dentro do programa uma dinâmica de execução, que manteve os empreendimentos na sua informalidade, dentro de mercado formal. Do ponto de vista dos produtos, ele permitiu a informalidade do não acabamento do produto, assim, no sentido de ter um registro oficial, de vigilância sanitária muitas vezes, não exigiu uma melhor embalagem do produto, com as características exigidas, e nem estimulou de forma direta a adequar todos os empreendimentos. O problema é que, antes da fiscalização, antes de exigir, seria mesmo adequar. E o programa, ele então, ele não exigiu isso e se ele sai hoje da execução, os empreendimentos não têm o produto como mercado exige. (NUTRE MINAS) (CGS)

Essa realidade das organizações proponentes onde elas não conseguem se adequar as exigências em uma ponta da produção, e em outra ponta tem uma maior flexibilidade pode ser atribuída em partes à metodologia do programa que não tem levando em consideração o trabalho desempenhado pelas organizações proponentes. Isso segundo os próprios entrevistados que destacam que o programa tem operado numa lógica de *input* e *output*, onde são pensados os impactos sobre os produtores e os beneficiários, mas processos institucionais são perdidos. Esse é o segundo ponto negativo que a não diferenciação dos produtos acarreta.

Os processos logísticos que são desempenhados desde o transporte, processamento e entrega dos produtos não são considerados, no que diz respeito ao preço do produto. Na lógica econômica industrial então a instituição tem arcado com o ônus do processo produtivo, não tendo um ganho financeiro com a operacionalização do PAA. Os ganhos são diretos, sendo destinados especificamente a cada produtor, e o custo operacional não é repassado pelo programa as organizações proponentes. Nessa situação, mesmo organizações muito bem estruturadas como é o caso da Cooperativa Grande Sertão, tem entendido que essa situação impossibilita a participação da instituição no programa.

A estrutura do programa vem cada vez mais sendo modificada. E isso tem dificultado as vezes o processo de operacionalização do PAA, isso pensando do ponto de vista que a forma que a política pública enxerga a relação de ter o produto matéria prima e o outro produto processado, por exemplo. Hoje a política pública ela não considera que a cooperativa, para ela operar no programa ela teria que tirar aquele custo do próprio produto. Eu acho que se a gente continuar da forma que está não vai demorar muito, daqui um ano não conseguimos mais operacionalizar o PAA por causa dessa dimensão que o programa não tem, de relações entre produtos; matéria prima e produtos processados. Essa é a dificuldade que nós estamos

percebendo. O programa vai infiltrando essa parte de ter uma operacionalização maior de sua fiscalização, mas por outro lado, eles não têm essa dimensão de qual é o percurso, de qual que é essa relação que o produto tem com os empreendimentos. Acho que essa é uma dificuldade que eu percebo do ponto de vista operacional. Então assim, a partir do ano que vem eu acredito que pouquíssimas organizações vão conseguir acessar o PAA. (CGS)

O problema da estruturação das organizações é representado por seu produto final, que muitas vezes não tem condições de concorrer no mercado convencional, e passa então a ser dependente do mercado institucional, promovendo uma relação onde o programa e consequentemente o Estado se torna o mantenedor das organizações, estabelecendo assim um vínculo de dependência direta das organizações em relação ao programa. Por outro lado, muitas organizações não têm as condições de se emanciparem em relação a essa dependência, por isso a preocupação com estabilidade do programa, caso o PAA deixe de existir ele leva consigo muitas organizações que necessitam dele como fonte de renda.

Essa realidade de dependência tem várias facetas, tanto do ponto de vista econômico, como do ponto de vista social. Os impactos da retirada de uma fonte de complementação de renda como é o PAA seriam profundos, ainda mais se tratando dos produtos básicos como legumes e hortaliças.

A dependência, de um certo modo tem sim. A gente sabe que tem entidades que depende disso pra viver. As vezes tem produtores que entraram e dependem disso para se manter lá no campo. Ele precisa confiar que vai ter o produto pra vender, é como se fosse um porto seguro. Mas, na medida em que o programa vai sendo rodado, essa dependência acaba se desfazendo. (ASPROHPEN)

Em outra visão sobre o programa, os gestores da ARCA enxergam o programa como uma ferramenta para a agregação de pessoas à instituição e reconhecem que existe uma dependência grande da organização não só em relação ao PAA, mas ao mercado institucional como um todo. Ela é um exemplo das organizações que 100% dos produtos são destinados aos mercados do PAA e do PNAE, e o não acesso ao mercado convencional é em virtude de não terem estrutura para concorrerem com produtos que apresentam um beneficiamento maior.

Eu acho que existe uma dependência sim, o agricultor ele é dependente do mercado institucional e a instituição também dependente, se nós não tivéssemos o PAA hoje estávamos sem o vínculo de cento e doze produtores, e não dava pra você oferecer pra ele outros programas, até porque no mercado comum, a gente não tem estrutura pra ir atender. ... hoje a gente trabalha só com o mercado institucional, tem PNAE e o PAA doação, nós não temos estrutura pra comercializar no mercado comum e você

não consegue estrutura rápido e financiamento pra associação e cooperativa é uma coisa ainda acanhada. (ARCA)

Mesmo no caso de organizações mais estruturadas como e o caso da CGS existe uma dependência forte em relação ao mercado institucional. A Organização destina 60% das vendas ao PAA, outros 20% ao PNAE, somadas as duas quantias 80% dos produtos são destinados a um consumidor exclusivo. Em uma relação comercial onde o seu produto tem uma única forma de escoamento, o risco de um baque financeiro é grande caso esta forma deixe de existir. A CGS tem uma boa estrutura e tem outros projetos ligados a agricultura familiar, que não dizem respeito apenas ao mercado institucional, mas mesmo assim reconhece que existe uma dependência considerável.

Hoje a gente percebe que esse é o mercado que garante boa parte da nossa produção, mas nós temos um produto registrado que tem brechas para os outros mercados também. Se o programa hoje disser “não vou comprar mais da Grande Sertão” nós temos outras possibilidades, mas quando você observa em geral as organizações, se o programa deixar de existir 90% dela fecham, porque o mercado dela funciona mesmo só o PAA. (CGS)

A questão da dependência institucional é um problema que quebra a lógica do empoderamento e do desenvolvimento por parte das organizações, as liberdades são privadas no sentido de que o programa não tem diretamente influenciado numa estruturação das organizações e uma emancipação em relação aos mercados institucionais.

É preciso então que seja criada uma estratégia que além dessa inserção no mercado, seja proporcionado as instituições proponentes a possibilidade de se estruturarem de forma a se tornarem competitivas em qualquer mercado, e não só terem acesso ao mercados institucionais.

Então a gente faz uma avaliação de que a política pública, ela tinha que estimular as duas pontas. Que uma ponta que é essa do mercado você tem aí, as instituições que recebem as doações. E a outra ponta são os empreendimentos, que tem que assegurar um produto competitivo né? Eu falo competitivo, porque você pode por ele no PAA, você pode por ele em qualquer demanda de mercado. Eu acho que isso é que é um fator que limita os empreendimentos e às vezes de você até vender fora do mercado do PAA, porque não está com o produto hoje no padrão que o mercado exige. E, isso tem uma influencia assim, porque uma coisa é você atender o PAA e outra coisa é você atender uma rede de varejistas ou supermercados que o cara quer um padrão de produto. Então requer você pensar uma estratégia produtiva, para atender aquele determinado mercado. (CGS)

Pensado nessa lógica, a segunda ponta do programa tem sido estimulada, mas apenas de forma objetiva, e não como uma estratégia de inserção em uma realidade de mercado, onde o produto se torna o fiel da balança no processo competitivo.

De modo geral o programa apresenta pontos positivos e negativos. Os ganhos do programa são extremamente significativos e não podem ser depreciados em virtude das falhas no processo de execução. Entretanto algumas falhas conjunturais podem comprometer os pontos positivos do programa de forma a deslegitimar os ganhos que ele representa.

Na realidade das instituições que acessam o programa em Montes Claros a relevância significativa do programa se torna muito maior que a relação financeira dentro da própria cidade, e na lógica institucional o PAA se torna uma ferramenta extremamente funcional para o ganho institucional. Todavia a realidade estrutural das organizações limita os benefícios que o programa pode proporcionar.

Outro fator importante é a relação dos atores dentro das instituições, e das próprias práticas institucionais nos campos de disputa. As *expertises* dos atores envolvidos e as estratégias de cada um influenciam diretamente no impacto que a política pública terá em cada espaço, por isso cada caso deve ser observado dentro de uma lógica particular. De forma que as instituições que tem em seu corpo atores sociais mais bem qualificados têm se saído melhor nos processos de operacionalização do programa.

CONCLUSÃO

A lógica de operacionalização dentro do universo público nem sempre é simples, na verdade, na maioria das vezes é bem complicada. A articulação entre as esferas públicas e privadas são sempre desafiadoras, bem como as esferas da sociedade civil, do Estado e do mercado, principalmente por causa das lógicas distintas de operação.

Esse processo de interação entre espaços distintos que precisam obrigatoriamente dialogar é que gera em muitos momentos situações problemáticas e novos processos sociais que precisam ser interpretados e significados. Esse processo pode ser pensado através da metáfora que já foi utilizada anteriormente de se trocar o pneu de um carro em movimento, ou seja fazer reparos e adequações em processos dinâmicos e que oferecem um risco considerável.

Quando se pensa em um programa ou política pública que busque trabalhar dentro dessas três esferas – sociedade civil, mercado e Estado - esta tem obrigatoriamente que ser uma política que apresente uma certa flexibilidade na sua matriz teórica e operacional. Sobretudo por ser uma política pública um ponto de intercessão entre o Estado e os demais campos sociais.

A ideia é então que a política pública seja um construto social que articule espaços distintos e que intervenham em realidades sociais a fim de regulamentar algum processo ou prática coletiva. Essa realidade, mesmo diante de vários obstáculos, tenta ser a mais participativa possível, e tem produzidos políticas e programas que buscam uma maior interação com outros espaços sociais, não ficando apenas no âmbito do governo.

Nesse intuito a ação das políticas pode ser de três maneiras distintas: 1) políticas estruturais, que buscam aumentar a renda das famílias, universalizar direitos sociais, diminuir a desigualdade de renda e propiciar o acesso a uma alimentação de qualidade; 2) políticas específicas, nas quais encontram-se diferentes propostas e programas, com foco direto na alimentação e nutrição, sobretudo de caráter emergencial; 3) políticas locais, a serem implantadas pelos estados e municípios em parceria com a sociedade civil, incluindo programas locais de abastecimento, restaurantes populares, bancos de alimentos, ações de estímulo à agricultura urbana, entre outras.

O PAA tenta então articular duas funções em um mesmo programa. A função estrutural de garantia de compra dos produtos da agricultura familiar e a função específica de provisão de alimentos a população de risco alimentar exigiram uma articulação complexa por parte dos ministérios, que acabaram por compor um grupo gestor do Programa. Essa articulação não é tarefa fácil, sobretudo pelo cenário de construção de uma política ser conflituoso e as relações são serem lineares.

Como foi trabalhado ao longo de todo o texto, o PAA é um exemplo dessa proposta política, que busca articular os distintos espaços sociais e tem causado impactos nas diversas esferas em que se insere. Os resultados do programa ainda são modestos se comparados a outros programas governamentais, mas representam um avanço para o universo da agricultura familiar.

Um dos principais avanços do programa se dá no âmbito das micro instituições, representando para as pequenas organizações a possibilidade de inserção em espaços antes inalcançáveis, tanto do ponto de vista mercadológico quando do ponto de vista político. Essas características do programa podem ser observadas no caso de Montes Claros – MG, dentro das três organizações observadas; a Associação Regional de Cooperação e Apoio a Agricultura Familiar (ARCA); A Associação de Produtores Hortifrutigranjeiros da Região do Pentáurea (ASPROHPEN); e a Cooperativa dos Agricultores Familiares e Agroextrativistas Grande Sertão (CGS).

Esse universo institucional tem uma relação indissociável ao universo dos atores sociais, que tanto constroem as estratégias institucionais, como são influenciados por elas. Esse quadro de interdependência entre atores e instituições torna impossível que se desconsidere a influência dos atores individuais nas ações das instituições dentro do espaço social. Então, cada ação das instituições dentro do programa representa também a percepção dos atores e sua interpretação sobre a política pública e sua aplicabilidade.

As instituições se tornam vínculos de acesso dos atores aos recursos disponibilizados pelas políticas públicas. Os ganhos institucionais são variados, desde visibilidade institucional até legitimidade para acessar recursos públicos e privados, de forma que a participação no PAA independente da interpretação que a instituição aplica ao programa representa um benefício para a instituição.

Inicialmente tínhamos a ideia de que a participação no programa de uma forma divergente de seus padrões sobre articulação dos atores, associativismo e cooperativismo seria prejudicial para o programa e para as instituições. Entretanto pudemos verificar que a inserção no programa representa um avanço considerável para as instituições. Do ponto de vista social as organizações que buscam trabalhar dentro a lógica participativa tendem a se desenvolverem mais, mas isso não tira o crédito que as outras práticas institucionais representem avanços para as organizações.

Dessa forma refutamos a hipótese que o ganho de representação política não tem sido significativo, mesmo apesar da vivência e da dinâmica institucional que a operacionalização do programa exige por parte das instituições. Verificamos que a inserção no programa, mesmo não alterando o perfil das organizações - no que diz respeito a um processo participativo interno e suas formas de articulação -, proporciona um ganho significativo no processo, tanto de representação frente a outras instituições quanto um respaldo para acessos a espaços sociais e mercadológicos que não seriam possíveis sem o PAA.

O programa também tem acrescido representatividade a organizações da sociedade civil, como os conselhos e fóruns que atuam no controle social do programa. No universo municipal essas organizações têm sido atuantes e reivindicativas, utilizando o poder que o programa lhes aplica para pautar necessidades e propostas de atuação dentro do município.

Acreditamos que o programa cumpre em partes as funções destacadas por Delgado (2011), em que as políticas diferenciadas devem ser instrumento de fortalecimento político do campesinato, de sua organização e representação que garantam uma integração democrática do segmento ao desenvolvimento econômico, político e social do país, o que implica dizer que precisam ser necessariamente descentralizadas e participativas.

Assim, sobre a hipótese de que o processo de criação de novas instituições em virtude do PAA têm representado uma perda na “qualidade” do associativismo/cooperativismo local, formando novas instituições frágeis e desestruturadas, é preciso pontuar que a fragilidade de algumas instituições não se deve necessariamente ao programa, mas a uma cultura associativa e cooperativa deficiente como foi apontado nas entrevistas. As instituições são frágeis por uma deficiência estrutural e organizacional, no sentido da capacidade financeira e de mobilização coletiva, e o programa, como já foi ressaltado, não modifica o perfil das organizações.

Outro ponto relevante é a própria noção de “qualidade associativa” levantada na hipótese. A ideia de que exista um modelo para ações associativas e cooperativas é uma proposta bastante romântica e idealizada, e que na prática pode ser extremamente questionada. Essa noção de qualidade se referia a um processo participativo e democrático, mas se considerarmos que houve um ganho institucional ou um empoderamento frente a outras organizações políticas e mercadológicas, existiu então um avanço qualitativo. Quanto aos processos participativos, o perfil institucional depende muito mais do seu histórico de formação e atuação do que de uma determinada política pública.

Atribuir tais deficiências institucionais a atuação e a lógica do PAA além de um equívoco impressionista representariam uma depreciação dos benefícios que o programa representa, seria “jogar a água do banho com o bebê fora”.

Entretanto organizações que surgem com o objetivo principal de apenas acessar o mercado institucional apresentam uma lógica de mobilização menos democrática, como é o caso da ARCA. Essas organizações atuam como um entreposto entre o produtor e o mercado não desempenhando outra função se não a de comercialização. Não é que essas organizações desempenhem o papel de atravessadores como foi levantando na hipótese, sobretudo pelo estigma presente no termo, mas também não estão preocupadas com um fortalecimento político e social dos seus associados. Esse é um exemplo da dinâmica de alocação de uma política pública, onde os atores buscam acessar os benefícios dentro dos recursos que lhes são disponíveis, e este o processo se dá dentro das mais diversas lógicas e estratégias, muitas vezes fugindo ao planejado inicialmente pelo programa.

Essas estratégias se encaixam bem dentro da lógica da ação racional com relação a fins trabalhada por Weber ao descrever tipos puros de ação social. Essa lógica também pode ser verificada da teoria da ação racional de Olson, onde os indivíduos buscam de forma racional minimizar as suas perdas ou maximizar seus lucros. Assim as ações institucionais se apresentam muito mais nessa lógica do que na teoria das liberdades proposta por Amartya Sen.

Os pontos negativos do programa passam principalmente pela esfera operacional e administrativa, apresentando uma estrutura burocrática lenta e limitada que segundo as organizações não reconhece as lógicas de operação da agricultura familiar. Essas dificuldades relatadas limitam as ações do programa e os eventuais benefícios que ele agrega aos

produtores, mas acreditamos que do ponto de vista político eles não comprometam a manutenção do programa.

Em virtude das condições observadas nas organizações proponentes em Montes Claros confirmamos a hipótese de que as instituições criaram uma certa dependência financeira do programa, de forma que esse representa sua principal via de comercialização e fonte de renda. Como foi destacado, mesmo as instituições mais estruturadas, como é o caso da Cooperativa Grande Sertão, desenvolveram um vínculo de dependência com o PAA e outros programas de acesso aos mercados institucionais como o PNAE. De forma que boa parte (ou em alguns casos 100%) da produção é destinada a esse mercado, que representa a principal fonte de renda para as organizações.

Vale destacar que essa realidade diz respeito ao nível institucional, uma vez que os cooperados e associados não dependem exclusivamente desse mercado, acessando muitas vezes de forma individual outros mercados como feiras livres, comércios locais, supermercados etc. Assim queremos ressaltar que essa seria uma dependência da organização mas não dos agricultores familiares que acessam o programa.

A grande insegurança por parte das organizações passa sobre a durabilidade do programa, a estrutura política do programa, que não atinge um *status* de lei de política pública propriamente dita, gera uma insegurança por parte das organizações que mantêm uma relação visceral com o PAA e outros programas referentes ao Mercado Institucional.

Do ponto de vista político o PAA proporciona articulações e arranjos institucionais que enriquecem e fortalecem as organizações inseridas em sua lógica, mas as disputas de poder e de espaços privilegiados acabam por limitar essa característica do programa, os revanchismos locais e as posições em disputa no campo político criam situações de travam o acesso das organizações a espaços que o PAA cria.

Finalmente ao observamos nossa proposta de pesquisa e nosso objetivo principal de analisar o Programa de Aquisição de Alimentos dentro da lógica das organizações proponentes foi possível perceber que iniciamos um trabalho com apontamentos e percepções importantes, mas que precisa avançar tanto no sentido da compreensão das organizações de forma pontual, como no nível das relações entre as instituições nos espaços políticos e relações de mercado.

Programas e políticas públicas como o PAA representam um avanço para a realidade da agricultura familiar. A ideia de se fazer uma política flexível e que garanta aos seus beneficiados a condição de escolha é sem dúvida uma alternativa privilegiada para a promoção do desenvolvimento social. Mas é preciso considerar as diversas estratégias que compõem esse universo da agricultura familiar. As lógicas de operação das políticas públicas como o PAA devem, dentro do possível, serem plurais, representando assim possibilidades para a adequação da necessidade dos beneficiados. Ou seja, uma política adequada à realidade social e não o contrário. Esse é sem dúvida o maior desafio para os gestores de políticas públicas, e para a manutenção do próprio programa.

Referências bibliográficas

ABRAMOVAY, R. **O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural**. Economia Aplicada, São Paulo, v. 4, p. 379-397, 2000.

_____. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo: Anpocs: Unicamp: Hucitec, 1992.

ALMEIDA, J. F. A. **Uma Abordagem Institucional Do Consumo**. /José Felipe Araujo de Almeida. Curitiba, 2007.

ALMEIDA, S. P. **Frutas nativas do Cerrado: caracterização físico-química e fonte potencial de nutrientes**. In: SANO, Sueli. M.; ALMEIDA, Semíramis P. Cerrado: ambiente e flora. Planaltina: EMBRAPA-CPAC, p. 247-285, 1998.

ALVES, V.O. *et al.* **O Associativismo na Agricultura Familiar dos Estados da Bahia e Minas Gerais: potencialidades e desafios frente ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**. Administração Pública Gestão Social, Viçosa, v.3, n.1, p. 66-88, jan./mar. 2011.

ANDRADE, Z. P. **Histórico do Cooperativismo**. In: _____. Cooperativismo no Ensino Superior: o caso da Cooperativa de Ensino Superior de Rubiataba. 170p. 2005. (Dissertação de Mestrado em Educação). Universidade Católica de Goiás, Goiânia.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 226p. 1997.

BARQUERO, A. V. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2002.

BASTOS, S. Q. A.; GOMES, J. E. **Produção agrícola em minas Gerais: Determinantes do Crescimento das Culturas Dinâmicas (1994-2008)**. In: XVI Encontro Regional de Economia - anpec nordeste, 2011, Fortaleza. XVI Encontro Regional de Economia, 2011.

BELIK, W. **Agroindústria e política agroindustrial no Brasil**. In: Ramos, P. (org.) Dimensões do agronegócio brasileiro: políticas, instituições e perspectivas. Brasília: NEAD, 2007.

BOSCHI, R. R. **A arte da associação: política de base e democracia no Brasil**. São Paulo/Rio de Janeiro: Vértice/IUPERJ, 1987.

BRASIL. DECRETO Nº 6.447 DE MAIO DE 2008 - Regulamenta o artigo 19 da Lei no 10, 696, de 2 de julho de 2003. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/sobreoministerio/legislacao/segurancaalimentar/legislacao-2b0-nivel>>. Acesso em: 02 fev. 2012.

_____. DECRETO Nº 6.959, DE 15 DE SETEMBRO DE 2009 – Dá nova redação aos arts. 3º, 4º e 5º do Decreto nº 6.447/08, que regulamenta o artigo 19 da Lei 10.696 de 2 de julho de 2003. Disponível em:

<<http://www.mds.gov.br/sobreministerium/legislacao/segurancaalimentar/legislacao-2b0-nivel>>. Acesso em 02 fev. 2012.

_____. 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 o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei no 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências.

_____. DECRETO Nº 8.026, DE 6 DE JUNHO DE 2013, Altera os Decretos nº 7.775, de 4 de julho de 2012, que regulamenta o Programa de Aquisição de Alimentos; nº 5.996, de 20 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a criação do Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar; nº 7.644, de 16 de dezembro de 2011, que regulamenta o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; e dá outras providências.

_____. LEI Nº 12.512, de 14 de Outubro de 2011- Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. Disponível em:
<<http://www.mds.gov.br/sobreministerium/legislacao/segurancaalimentar/legislacao-2b0-nivel>>. Acesso em 02 fev. 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Programa de Aquisição de Alimentos. Legislação. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/sobreministerium/legislacao/segurancaalimentar/legislacao-2b0-nivel>>. Acesso em 02 fev. 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Programa de Aquisição de Alimentos. Oficina nacional com prefeitos prefeitas e gestores municipais. Apresentações. Disponível em:
<<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/alimentoseabastecimento/paa/oficina-nacional-com-prefeitos-prefeitas-e-gestores-municipais-do-paa>>. Acesso em 02 fev. 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS PAA - Renda para quem produz e comida na mesa de quem precisa! 1ª ed. Brasília, DF: MDS. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/biblioteca/secretaria-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-sesan/livros/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa-renda-para-quem-produz-e-comida-na-mesa-de-quem-precisa/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa-2013-renda-para-quem-produz-e-comida-na-mesa-de-quem-precisa>>. Acesso em 02 fev. 2012.

CAA-NM. **Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas**. Disponível em:
<<http://www.caa.org.br/site.php?pagina=historia>>. Acesso em: 04 dez. 2010, 05:26h.

CARRARA, A. A. **Cooperativa de Agricultores Familiares e Agroextrativistas Grande Sertão**. Cadernos do CEAS - Centro de Estudos e Ação Social. n. 222, p.79-88, 2006.

CARVALHO, I. S. H. **Potenciais e limitações do uso sustentável da biodiversidade do Cerrado: um estudo de caso da Cooperativa Grande Sertão no Norte de Minas**. / Igor Simoni Homem de Carvalho. Brasília, 2007.

CGS. **Inserção da Agricultura Familiar do Semi-Árido Mineiro no Arranjo Produtivo da Cadeia Regional de Produção de Biocombustível**. Montes Claros, 2006.

CHIODI, R. E. **Programas públicos e disponibilidade de água na região do Planalto, município de Montes Claros, MG**. Dissertação de mestrado Universidade Federal de Minas Gerais. Ano de Obtenção: 2009.

CHIODI, R. E. et. al. **Agricultura familiar, água e programas públicos: um estudo entre irrigantes do norte mineiro**. In: XLVIII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 2010, Campo Grande. Anais do XLVIII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, v. 1. p. 1, 2010.

CORDEIRO, A. **Resultados do programa de aquisição de alimentos – PAA: a perspectiva dos beneficiários**. Brasília: CONAB, 2007

CUNHA, G. C., **Economia Solidária e políticas públicas: reflexões a partir do caso do Programa de Incubadora de Cooperativas, da Prefeitura Municipal de Santo André**, SP. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política, USP, 2002.

CYNTRÃO, F. M. C. **Programa de aquisição de alimentos (PAA): uma comparação entre dois Estados do Brasil**. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília/Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária. Brasília, 2008.

DAVIS, P; BIALOSKORSKI NETO, S. **Governança e gestão de capital em cooperativas: uma abordagem baseada em valores**. ESAC – Economia Solidária e Ação Cooperativa. Unisinos, v. 5, n. 1, p. 01-24, jan/jun 2010.

DAYRELL, C.A.; SANTA ROSA, H. **Narrando o enredamento das populações do sertão norte-mineiro e do CAA: uma trajetória de 20 anos**. Revista Verde Grande, v. 1, n. 3, p.52-73, 2006.

DAYRELL, C, A. **Os Geraizeiros descem a serra ou a agricultura de quem não aparece nos relatórios do agrobusiness**. In: LUZ, C.; DAYRELL, C. Cerrado e desenvolvimento: tradição e atualidade. Montes Claros: Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas, p.189-272, 2000.

DELGADO, G. et al. **Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar**. Brasília: IPEA, 2005. (Texto para discussão n. 1145)

DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. **Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismo dos atores**. Dados (Rio de Janeiro. Impresso), v. 54, p. 431-473, 2011.

DELGADO, N.G.; LEITE, S.P. (orgs.). **Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil**. Brasília, D.F.: IICA, 2011.

DURHAM, E.R. **A Pesquisa Antropológica com Populações Urbanas: Problemas e Perspectivas**. In A Aventura Antropológica: teoria e pesquisa. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

FAURÉ, Y. A.; HASENCLEVER, L. **O desenvolvimento local no Estado do Rio de Janeiro: estudos avançados nas realidades municipais**. Rio de Janeiro: E-Papers Serviços Editoriais, 2005.

FERREIRA, M. A. M.; BRAGA, M. J. **Diversificação e competitividade nas cooperativas agropecuárias**. Revista de Administração Contemporânea, Curitiba, v. 8, n. 4, 2004. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/rac/vol_08/dwn/rac-v8-n4-maf.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2010.

FOUILLEUX, E. **Analisar a mudança:** políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. Estudos, Sociedade e Agricultura, v. 19, n. 1, abr. 2011.

FOX, J. **How does civil society thicken?** Lessons from rural, Latin American Studies Program, 18 p., 1998. The political construction of social capital in rural Mexico, World Development, v. 24, n. 6, p. 1089-1103, jun. 1996.

FRANÇA, I.S. **Indicadores sociais e econômicos para uma leitura do processo de fragmentação do espaço urbano e desigualdade social na cidade média de Montes Claros/MG.** 2010

FREY, K. **Políticas públicas:** um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico.** São Paulo: Círculo do Livro, 1974.

_____. **Em busca de um novo modelo:** reflexões sobre a crise contemporânea. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.

GIMENES, R, M, T ; GIMENES, F, M, P . **Aplicabilidade da análise dinâmica do capital de giro como instrumento de avaliação da gestão financeira em cooperativas agropecuárias.** Revista de Economia Contemporânea, v. 1, p. 129-150, 2008.

GIRAUD, O. **Comparação dos casos mais contrastantes:** método pioneiro central na era da globalização. Sociologias, Porto Alegre, a. 11, n. 22, p. 54-74, jul/dez 2009.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar:** como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Record, 2002.

GRISA, C. et al. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva:** apontamentos e questões para o debate. Disponível em: <http://oppa.net.br/acervo/publicacoes/Pesquisa_AABR-OPPA_Texto_PAA_versao_livro.pdf>. Acesso em 02 fev. 2012.

_____. **Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos à segurança alimentar e nutricional e à criação de mercados para a agricultura familiar.** Revista Agriculturas. v. 8, n. 3, set. 2011.

_____. **As ideias na produção de políticas públicas:** contribuições da abordagem cognitiva. In: BONNAL, P.; LEITE, S. P. (orgs.). Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação. Rio de Janeiro: Mauad, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Agropecuário 2006.** Brasil, 2009. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/pesquisas/ca/default.asp>>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Estimativa populacional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística,** 2007. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 04 fev. 2012.

JOBERT, B.; MULLER, P. **L'Etat en action**. Politiques publiques et corporatismes. Presses Universitaires de France, Paris. 1987.

JOBERT B. (1994) (Ed.), **le tournant néo-libéral en europe**. L'Harmattan, Paris. 328 p.

LAZZAROTTO, J. J. **Associativismo Rural e a sua Viabilização**: estudo de caso comparativo de duas associações de produtores rurais do município de Pato Branco (PR). Anais do XXXI Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração – ENANPAD. Salvador. 2002.

LEFÈVRE, F.; LEFÈVRE, A.M.C.; TEIXEIRA, J.J.V. **O discurso do sujeito coletivo**: uma nova abordagem metodológica em pesquisa qualitativa. Caxias do Sul: EDUCS, 2000.

LEONELLO, J. C., COSAC, C. M. D. **O associativismo como alternativa de desenvolvimento local e sustentabilidade social** (2007) . Disponível em <
<http://www.estudosdotrabalho.org/anais6seminariodotrabalho/joaocarlosleonelloeclaudiamariadahercosac.pdf> >.
Acesso em: 04 fev. 2012.

LOWI, T. **Four Systems of Policy, Politics and Choice**. Public Administration Review, p. 298-310, 1972.

MACIEL, L. R. **Mercado institucional de alimentos**: potencialidades e limites para a agricultura familiar. 2008. 129 f. Dissertação (Mestrado em Agronegócios). Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

MALUF, R. S. **Mercados agroalimentares e agricultura familiar no Brasil**: agregação de valor, cadeias integradas e circuitos regionais. Revista Ensaios FEE. v. 25, n. 1, p. 299-322, abr. 2004.

MANZINI, E. J. **A entrevista na pesquisa social**. Didática, São Paulo, v. 26/27, p. 149-158, 1991.

MARTINS, H. H. T. S. **Metodologia qualitativa de pesquisa Educação e Pesquisa**. São Paulo, Universidade de São Paulo. v.30, n.2, p. 289-300, maio/ago. 2004.

MATTEI, L. **O programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar: antecedentes concepção e composição geral do programa**. In: Avaliação de Política de Aquisição de Alimentos. Brasília-DF: IPEA, 2007.

MINAS GERAIS. Fundação João Pinheiro, IPEA. **Condições de Vida nos Municípios de Minas Gerais-1970-1980-1991**. FJP/IPEA. Belo Horizonte, dez. 1996.

MINAYO, M.C.; SANCHES, O. **Quantitativo-qualitativo**: oposição ou complementaridade? Caderno de Saúde Pública. v. 9, n. 3. p. 239-262, 1993.

MOREIRA, H. F. **Se for pra morrer de fome, eu prefiro morrer de tiro": o Norte de Minas e a formação de lideranças rurais**; Dissertação de mestrado, CPDA/UFRRJ, Rio de Janeiro, 2010

MOURA, M.N.P. **O papel da água na agricultura e pecuária no Norte de Minas**. X Congresso Brasileiro de Águas Subterrâneas. 2005.

MULLER P. **Les Politiques publiques**. Presses Universitaires de France, Paris. 128 p., 1990.

MÜLLER, A, L. **A construção das políticas públicas para a Agricultura Familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.. Porto Alegre – RS, 2007.

MULLER, P., SUREL, Y. **A análise das políticas públicas**. 2ª. ed. Pelotas: Educat, 2004. (cap. 1 – O que é uma política pública?)

NORTH, D.C. **Transaction Costs, Institutions, and Economic Performance**. International Center for Economic Growth. Occasional Paper, v. 30, 1992.

OCB, Organização das Cooperativas Brasileiras: **História**: Nascimento de uma grande idéia. Disponível em: <<http://www.ocb.org.br/site/cooperativismo/historia.asp>>. Acesso em: 04 fev. 2012.

_____. **O cooperativismo brasileiro: uma história**. Brasília, DF: Versão Br Comunicação e Marketing, 2004.

OLIVEIRA, F. de. **Aproximações ao Enigma**: que quer dizer desenvolvimento local?. São Paulo: Instituto Polis, 29 p., mar. 2001.

PAULA, A.M.N.R. **Integração Dos Migrantes Rurais No Mercado De Trabalho Em Montes Claros, Norte De Minas Gerais**: a esperança de melhoria de vida. Dissertação de mestrado – Universidade Federal de Uberlândia/ Instituto de Geografia. Uberlandia, 2003.

PINHO, P. **O Associativismo**: conceitos, princípios e tipologias. 1996. Disponível em: <<http://pt.shvoong.com/social-sciences/1658411-associativismo-conceitos-princ%C3%ADpiostipologias/>>.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. 3.ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2002.

ROMANO, J. O. **Política nas políticas**: um olhar sobre os estudos na agricultura brasileira. Jorge Osvaldo Romano. 2007.

RUAS, F. C. **Implantação de certificação de produtos orgânicos e perspectivas de mercado**: Estudo de caso na Cooperativa Grande Sertão. Monografia apresentada a Faculdade de Ciências Aplicadas Santo Agostinho. 2010.

SANTOS, F. D. **A inserção da agricultura familiar do semiárido mineiro no arranjo produtivo da cadeia regional de produção de agrocombustível [manuscrito]**: a experiência da Cooperativa Agroextrativista Grande Sertão. Fábio Dias dos Santos. 2011.

SANTOS, L. C. R. **Reflexão sobre o Programa de Aquisição de Alimentos e Agricultura Familiar no Nordeste**. Brasília, 3 out. 2009. Disponível em <www.agroecologia.inf.br/biblioteca/ReflexaoPAA.pdf>.

SCHMITT, C. et. al. **Relatório de Pesquisa. Políticas em rede:** uma análise comparativa das interdependências entre o Programa de Aquisição de Alimentos e as redes associativas na Bahia e no Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ). Financiada pela Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – FAPERJ, 2012.

SCHMITT, C. J. **Aquisição de alimentos da agricultura familiar:** integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. Revista de Política Agrícola, n. 2, abr./jun. 2005.

SCHNEIDER, S. **A pluriatividade na agricultura familiar.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

SCHNEIDER, S; SCHMITT, C. J. **O uso do método comparativo nas Ciências Sociais.** Cadernos de Sociologia, Porto Alegre, v. 9, p. 49-87, 1998.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SESCOOP. **Plantando a semente do Cooperativismo:** [professor]. Brasília: SESCOOP, 2007.

SILVA, E. S. *et al.* **Cenários e Tendências do Cooperativismo Brasileiro.** 1. ed. Recife: Bagaço, v. 500, 100 p., 2004.

SILVA, M. K.; SCHMITT, C. J. **Políticas em Rede:** uma análise comparativa das interdependências entre o Programa de Aquisição de Alimentos e redes associativas na Bahia e no Rio Grande do Sul. In: 36 Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2012, Águas de Lindóia - SP. Anais do 36 Encontro Nacional da ANPOCS, 2012.

TAYLOR, P.; HALL, R. **As três versões do neo-institucionalismo.** Lua Nova, São Paulo, n.58, 2003.

TAYLOR, S. **Evaluating and applying Discourse Analytic research.** In: WETHERELL, M.; TAYLOR, S.; YATES, J. S. (Eds). 2001.

TINÔCO, D. S. Modelos **contemporâneos de análises de políticas públicas na França:** análise sequencial, análise cognitiva e análise de redes. Revista INTERFACE, Natal/RN. v. 5, n. 1, jan./jun. 2008.

TONIASSO, H. R. et al. **Agricultura Familiar e Associativismo Rural - O caso Associação Harmonia de Agricultura Familiar de Mato Grosso Sul e a sua sustentabilidade.** 2007.

VEIGA, J. E. **Desenvolvimento sustentável:** o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2008.

VEIGA, S. M.; RECH, D. **Associações:** como constituir sociedades sem fins lucrativos. Editora Fase, Rio de Janeiro. 128p. 2001. (Serie Economia Solidária, 3).

WASCHKUHN, A. **Institutionentheoretische Ansätze.** In: KRIZ, J. et. al. (orgs.): Politikwissenschaftliche Methoden. Lexikon der Politik. München: Beck. v. 2, 1994.