



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

**PATRÍCIA CARVALHO VIEIRA**

**A AÇÃO DO ESTADO E A VIABILIDADE DE  
EMPREENHIMENTOS POPULARES SOLIDÁRIOS NO MEIO  
RURAL: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE IRARÁ-BA**

Salvador

2015

**PATRÍCIA CARVALHO VIEIRA**

**A AÇÃO DO ESTADO E A VIABILIDADE DE  
EMPREENDIMENTOS POPULARES SOLIDÁRIOS NO MEIO  
RURAL: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE IRARÁ-BA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao  
Programa de Pós-Graduação em Ciências  
Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências  
Humanas da Universidade Federal da Bahia.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Selma Cristina Silva de  
Jesus.

Salvador  
2015

---

V665 Vieira, Patricia Carvalho  
A ação do Estado e a viabilidade de empreendimentos populares  
solidários no meio rural: um estudo de caso no município de Irará-Ba /  
Patrícia Carvalho Vieira. – 2015.  
147 f.: il.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup> Selma Cristina Silva de Jesus.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia. Faculdade  
de Filosofia e Ciências Humanas, Salvador, 2015.

1. Estado. 2. Agricultura familiar. 3. Economia social. 4. Política  
pública – Programa Nacional de Alimentação Escolar (Brasil) – Irará (BA).  
I. Jesus, Selma Cristina Silva de II. Universidade Federal da Bahia.  
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

CDD: 361.610981

---

**PATRICIA CARVALHO VIEIRA**

**A AÇÃO DO ESTADO E A VIABILIDADE DE  
EMPREENHIMENTOS POPULARES SOLIDÁRIOS NO MEIO  
RURAL: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE IRARÁ-BA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais e, aprovada em trinta e um de março de dois mil e quinze, pela Comissão formada pelos professores:



Prof(a). Gilca Garcia de Oliveira (UFBA)  
Doutorado em Economia Rural pela Universidade Federal de Viçosa



Prof(a). Clóvis Roberto Zimmermann (UFBA)  
Doutor em Sociologia pela Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg



Prof(a). Gabriel Kraychete Sobrinho (UCSAL)  
Mestre em Economia pela Universidade Federal da Bahia



Prof(a). Selma Cristina Silva de Jesus (UFBA)  
Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia

Para Maurício

## AGRADECIMENTOS

Chego ao final deste trabalho com um forte sentimento de gratidão. Voltar a Irará, terra onde nasci e que guarda memórias preciosas da minha infância, adolescência e de minha ancestralidade familiar foi muito emocionante.

Começo agradecendo às integrantes dos grupos de Tapera Melão e Candeal pela receptividade, confiança e gentileza. Todo o período de trabalho com os grupos foi preenchido por muitas aprendizagens que, espero, estejam refletidas na dissertação. Também contei com a disponibilidade de Guilherme, Meire e Jairo, sem a qual não teria conseguido alcançar os objetivos previstos.

Em Irará, agradeço o acolhimento e a hospitalidade de tia Dida, mas também o carinho de todos que me abriram suas casas, depois de tanto tempo. Foi bonito e me fez muito bem reencontrar com esse jeito de ser da cultura do interior. Um cuidado e uma gentileza pouco cultivados na cidade grande.

Agradeço imensamente a Gabriel Kraychete, professor com quem tenho o privilégio de trabalhar, por ter sido sempre tão disponível a ajudar todas as vezes que precisei. A sua interlocução e participação foi imprescindível para o desenvolvimento deste estudo e desta dissertação. Agradeço também pela amizade ao longo desses anos, escutando minhas dúvidas e angústias com tanto respeito e tanta paciência.

Agradeço a minha orientadora, Selma, pela dedicação e competência com que me acompanhou e pelas nossas conversas e reflexões sobre a vida.

Agradeço ao Programa de Ciências Sociais da UFBA por todas as aprendizagens e, em especial, aos professores Graça Druck e Clóvis Zimmermann que conquistaram minha admiração pelo exercício generoso e comprometido com o ofício de ser professor. Agradeço também a Dôra, secretária do Programa, por todo apoio, desde o começo do mestrado.

A Marize Pitta agradeço por ter aceitado revisar o texto, mesmo em um momento tão atribulado. Sei que fez isto por nossa amizade que muito prezo e que sempre cultivarei. Mas agradeço a você, especialmente, por ser uma das pessoas responsáveis por reforçar em mim o amor e o respeito pela nossa Língua Portuguesa, o que contribuiu para que a escrita deste trabalho fosse mais prazerosa.

Agradeço à Universidade Católica do Salvador por ter me dado condições plenas para a realização do mestrado, bem como às colegas da eterna “VIRACOM” pelos anos de companheirismo.

Às minhas amigas irmãs Karla, Litza, Dani e Soraya, sou muito grata pelos momentos de carinho e pelas risadas, muitas risadas, tornando a vida mais leve. A Litza tenho um agradecimento especial, pelo estímulo e apoio no período da seleção do mestrado.

À minha família agradeço pelo afeto. Especialmente à minha mãe, minha irmã, Marília, e minha sobrinha Maria Luisa, que nasceu para tornar nossas vidas mais preenchidas de amor e alegria.

A Maurício agradeço por ser verdadeiramente meu companheiro, em todos os segundos da nossa existência. Agradeço à vida pelo seu amor, meu bem precioso!

## RESUMO

A Política de compras do PNAE, regulamentada pela Lei 11.947/2009, que estabelece o teto mínimo de 30% para a aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar e/ou de seus empreendimentos associativos para estados, municípios e escolas federais é o objeto de estudo deste trabalho. Como abordagem metodológica escolheu-se o estudo de caso de dois empreendimentos, realizando-se, ainda, entrevistas, análise de dados secundários e a observação participante. Esta Política, embora voltada para o benefício da agricultura familiar, termina por estender o direito de acesso ao privilegiado mercado institucional aos empreendimentos econômicos solidários que, no meio rural, são formados pelos agricultores familiares em atividades não agrícolas. Estes empreendimentos no Nordeste, e na Bahia particularmente, são a grande maioria. O problema de pesquisa deste estudo foi construído com a finalidade de compreender em que medida a ação do Estado, através de políticas e programas sociais, pode contribuir para a viabilidade e sustentabilidade destes empreendimentos da economia popular solidária. A hipótese formulada indicou que a viabilidade destes empreendimentos está relacionada a uma intervenção planejada do Estado, com apoios públicos organizados, regulados pelo reconhecimento de direitos sociais. A concepção de Estado, então, fundamentou-se na ideia de autonomia relativa do Estado, o que implica compreendê-lo como atravessado pela luta de classes, sob a pressão de uma correlação de forças que participa da definição das suas ações públicas. Assim sendo, o Estado é visto como permeado brechas e não como um ente pleno, dominado por um único pensamento ou uma única classe. As políticas públicas, dessa forma, expressam essas contradições. Com este estudo, então, pretendeu-se buscar alcançar os seguintes objetivos: analisar em que medida as intervenções do Estado se constituem em elementos potencializadores do desenvolvimento dos empreendimentos populares solidários; compreender o nível de relevância da política de compras do PNAE para a organização e o aperfeiçoamento produtivo destes empreendimentos; e analisar a relação que se estabelece entre empreendimentos populares solidários de agricultores familiares no Município de Irará, e o acesso ao mercado institucional através do PNAE. Os resultados obtidos apontaram para uma relevância significativa desta Política para o desenvolvimento dos empreendimentos, haja vista ser a comercialização uma das suas principais dificuldades. Apesar disto, o estudo também apontou para a necessidade de aprimoramento da Lei e da Política, a fim de torná-la mais eficiente em relação às possibilidades de potencialização do processo de produção e comercialização. A pesquisa, por fim, encontrou indicativos de que a implementação desta política está sujeita aos impactos da gestão política local, o que pode reduzir as suas possibilidades de promover transformações na realidade.

Palavras-chaves: Estado. Política pública – PNAE. Agricultura familiar. Economia solidária



## ABSTRACT

Purchasing policy of the PNAE, regulated by Law 11.947 / 2009, which establishes the minimum 30% ceiling for the purchase of products originated from the family farm and / or its associative enterprises to states, municipalities and federal schools is the object of study this work. As methodological approach we chose the case study of two projects in the city of Irará, making-up, yet, interviews, secondary data analysis and participant observation. This policy, although geared to the benefit of family farming, ends by extending the right of access to privileged institutional market to solidarity economic enterprises that, in rural areas, are formed by family farmers in non-agricultural activities. These developments in the Northeast, and particularly in Bahia, are the vast majority according to the two mappings done by the National Secretary for Solidarity Economy (SENAES). The research problem of this study was built in order to understand to what extent the action of the State, through social policies and programs, can contribute to the viability and sustainability of these projects of popular solidarity economy. The initial hypothesis stated that the feasibility of these projects is related to a planned intervention by the State, with public support organized, regulated by the recognition of social rights. The concept of the state, then deployed in this analysis was based on the idea of relative autonomy of the state, which means to understand it as crossed by the class struggle under the pressure of a balance of forces involved ultimately , the definition of their public actions. Therefore, the state is seen as permeated by cracks and gaps and not a full one, dominated by a single thought or a single class or class fraction. Public policies thus express these contradictions and different interests. This study, then, was intended to pursue the following objectives: to analyze the extent to which state interventions constitute enhancers elements of the development of popular solidarity enterprises; understand the relevance level of PNAE Shopping policy for the organization and the production of these improvement projects; and analyze the relationship established between income projects supportive of family farmers in the municipality of Irará, and access to the institutional market through the PNAE. The results indicated a significant relevance of this policy for the development of solidarity economic enterprises, given the marketing be one of their main difficulties. Despite this, the study also pointed to the need to improve the Law and Policy in order to make it more efficient in relation to the empowerment possibilities of the production and marketing process involving these developments. The search finally found indications that the implementation of this policy is subject to the impact of local policy management, which can reduce their chances of promoting changes in reality.

Keywords: State. Public policy - PNAE. Family farming. solidarity economy

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
1.1 A orientação metodológica.....	16
1.2 Estrutura da dissertação.....	19
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>ESTADO E POLÍTICA PÚBLICA: UMA REVISÃO DE LITERATURA</b> .....	20
2.1 Concepção de Estado: uma breve apresentação.....	20
2.2 Ação política estatal na balança das contradições.....	25
2.3 Política pública: bases para uma análise.....	31
2.4 Políticas públicas em solo brasileiro.....	35
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>OS EMPREENDIMENTOS ASSOCIATIVOS SOLIDÁRIOS NO MEIO RURAL</b> .....	42
3.1 Uma construção sobre o pensamento social da economia solidária.....	42
3.2 Políticas públicas em economia solidária.....	49
3.3 O cenário da economia popular solidária no espaço rural.....	55
3.4 Tipologia de empreendimentos associativos no meio rural.....	62
3.4.1 Segundo o formato jurídico.....	62
3.4.2 Vinculados a movimentos sociais do campo.....	64
3.4.3 Vinculados a povos e comunidades tradicionais.....	65
3.4.4 Segundo organização da atividade econômica.....	66
3.4.4.1 Produção e comercialização associadas.....	66
3.4.4.2 Comercialização coletiva de produção individual ou coletiva.....	67
3.4.4.3 Equipamento de uso coletivo.....	67
3.5 Limites e possibilidades dos empreendimentos populares solidários no meio rural.....	68
<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: A LEI 11.947/2009</b> .....	72
4.1 Um panorama histórico do PNAE.....	73

<b>4.2</b>	<b>A Lei 11.947 e os empreendimentos da economia popular solidária no meio rural.....</b>	<b>76</b>	
<b>4.3</b>	<b>A experiência do Programa de Aquisição de Alimentos.....</b>	<b>82</b>	
<b>4.4</b>	<b>Procedimentos de comercialização para o PNAE.....</b>	<b>85</b>	
<b>4.5</b>	<b>Procedimentos operacionais no Município de Ipirá.....</b>	<b>88</b>	
<b>CAPÍTULO IV</b>			
<b>A POLÍTICA DE COMPRAS DO PNAE E OS EMPREENDIMENTOS DE TAPERA MELÃO E CANDEAL.....</b>			<b>93</b>
<b>5.1</b>	<b>Breve caracterização do contexto do estudo.....</b>	<b>93</b>	
<b>5.1.1</b>	<b>Os empreendimentos associativos.....</b>	<b>96</b>	
<b>5.2</b>	<b>Uma apresentação dos sujeitos entrevistados.....</b>	<b>99</b>	
<b>5.3</b>	<b>A intervenção do Estado e os empreendimentos associativos de Tapera Melão e Candéal.....</b>	<b>100</b>	
<b>5.4</b>	<b>Os efeitos da política no desenvolvimento dos grupos de Tapera Melão e de Candéal.....</b>	<b>107</b>	
<b>5.4.1</b>	<b>Uma visão dos grupos anterior à Política.....</b>	<b>107</b>	
<b>5.4.2</b>	<b>Como se dá o processo de trabalho e de gestão.....</b>	<b>110</b>	
<b>5.4.3</b>	<b>A relevância da Política de compras do PNAE para os grupos estudados.....</b>	<b>119</b>	
<b>5.5</b>	<b>Os empreendimentos associativos de Tapera Melão e Candéal e o acesso à política de compras do PNAE: novas relações que se constroem.....</b>	<b>122</b>	
	<b>Considerações finais.....</b>	<b>128</b>	
	<b>Referências.....</b>	<b>134</b>	

## INTRODUÇÃO

O estudo que aqui apresento está ancorado na minha experiência de trabalho dos últimos anos na Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da Universidade Católica do Salvador<sup>1</sup> – ITCP UCSal – que desenvolve ações de formação, pesquisa e extensão no campo da economia popular, incluindo o acompanhamento ou assessoria a uma diversidade de empreendimentos associativos, individuais e familiares, sejam urbanos ou rurais.

A minha inserção no campo da economia popular solidária se deu a partir de uma experiência entre 2007 e 2008 acompanhando um grupo produtivo no Bairro do Uruguai.<sup>2</sup> A partir de 2009, então, quando da instalação da ITCP UCSal, integrei-me à equipe que se formava, sob a coordenação do professor Gabriel Kraychete. Os dois primeiros anos de trabalho na ITCP me aproximaram do referencial da chamada economia popular solidária.

Tendo iniciado assessorias a empreendimentos populares solidários no meio rural desde 2010, passei a acessar outros conhecimentos complementares e, assim, pude ampliar, gradativamente, a minha condição de elaborar questões sobre a economia popular solidária.

Nos últimos dez anos, tem-se observado uma dinâmica particular entre os empreendimentos populares solidários no meio rural, gerada pelos programas do Governo Federal, mais especificamente, os de compras institucionais de produtos da agricultura familiar e seus empreendimentos - o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) - fomentando possibilidades de uma ambientação diferenciada para os grupos e agricultores familiares. Esta, sem dúvida, foi uma primeira constatação que fiz ao observar o campo de trabalho. Uma segunda constatação foi que havia indícios de que os empreendimentos que estavam conseguindo acesso a esses programas conquistavam uma maior condição de viabilidade.

---

<sup>1</sup> A ITCP UCSal foi constituída e estruturada a partir de projeto aprovado em edital do Programa Nacional de Incubadoras (PRONINC), em 2007, com recursos da Agência Brasileira de Inovação (FINEP). A ITCP UCSal está inserida no âmbito do Programa de ensino, pesquisa e extensão Economia dos Setores Populares que existe desde 1998.

<sup>2</sup> Projeto construído pela Associação de Moradores do Conjunto Santa Luzia, com a minha orientação técnica, submetido e aprovado em edital da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (FAPESB) / Programa Bahia Inovação / Empreendedorismo Social, de 2006.

Na confluência desses fatores e através de sucessivas aproximações da realidade dos empreendimentos populares solidários no âmbito rural, aliadas à busca por uma leitura crítica sobre os problemas que se apresentam para a economia popular solidária, foi que o tema da minha pesquisa se construiu. O debate sobre políticas públicas em economia solidária na atualidade tem emergido e se intensificado de modo significativo, buscando soluções com caráter mais permanente. Entende-se que, implícita na discussão, está a necessidade de aprofundamento sobre o papel do Estado enquanto agente potencializador dessa economia, criando, através de sua intervenção, condições favoráveis ao seu desenvolvimento (KRAYCHETE, 1997).

Portanto, com a motivação de buscar elementos que contribuam para o aprofundamento dessa discussão é que o seguinte problema de pesquisa foi formulado: em que medida a ação do Estado, através de políticas e programas sociais, pode contribuir para a viabilidade e sustentabilidade dos empreendimentos da economia popular solidária? Ao formular esta questão, considero a hipótese de que a viabilidade dos empreendimentos associativos populares, embora possua interdependência com múltiplos fatores, está fortemente relacionada a uma intervenção planejada do Estado, com apoios públicos organizados, regulados pelo reconhecimento de direitos sociais.

As formas coletivas ou associativas de trabalho, desenvolvidas por parcelas da população urbana e, principalmente, rural, têm conquistado cada vez mais espaço, estímulo e apoio público. No Brasil são, aproximadamente, 19.708 empreendimentos populares solidários segundo o último mapeamento realizado.<sup>3</sup> O conjunto destas práticas de trabalho, na contemporaneidade denominado de economia solidária ou economia popular solidária, adquire certa relevância, evocando análises e estudos sobre seu potencial de transformação da realidade social e econômica.

Tal como a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES)<sup>4</sup> define, a economia solidária constitui-se como *“[...] o conjunto de atividades econômicas – produção de bens e serviços, distribuição, consumo e finanças – organizados e realizados solidariamente por trabalhadores e trabalhadoras na forma coletiva e*

---

<sup>3</sup> O Mapeamento da economia solidária no Brasil é uma pesquisa realizada com o objetivo de alimentar uma base nacional de informações sobre os empreendimentos associativos solidários, resultando no Sistema de Informações em Economia Solidária (SIES), operado pela Secretaria Nacional de Economia Solidária/Ministério do Trabalho e Renda (SENAES/MTE). O primeiro levantamento ocorreu no período de 2005-2007 e o segundo em 2010-2012.

<sup>4</sup> A SENAES foi criada em 2003, integrada ao MTE.

*autogestionária.*” (SENAES, 2013, p.8). No âmbito dessa economia, diversas formas ou modalidades de empreendimentos associativos são encontradas, formalizadas ou não. São cooperativas, empreendimentos autogestionários, empresas recuperadas, associações de agricultores familiares, centrais de comercialização, grupos produtivos etc. Expressam, portanto, uma heterogeneidade marcada por aspectos que os diferenciam entre si, mas, também, os aproximam no conjunto de práticas coletivas, envolvidas por uma realidade social traduzida, frequentemente, pela escassez e precariedade.

Entre as características que designam um empreendimento econômico solidário estão a cooperação, a autogestão, a solidariedade e a dimensão econômica associada a um tipo de viabilidade que deve integrar aspectos de eficácia aos aspectos culturais, sociais e ambientais (SENAES, 2013). Essas características assinalam fortes diferenças dos empreendimentos associativos populares quando comparados com as empresas comuns (ancoradas na relação patrão e empregado) e apontam para questões emergentes no cenário brasileiro a serem debatidas e aprofundadas.

Com o intuito de apresentar elementos para uma análise crítica que tome por base a realidade concreta acima delineada é que busquei como exemplo uma ação do Estado atual que, embora tenha nascido com o objetivo precípua de criar condições de apoio à agricultura familiar, envolve os empreendimentos associativos de agricultores familiares também. Trata-se da Lei 11.947 de 2009, que dispõe sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), mais especificamente no artigo 14. Em seu conteúdo, o artigo obriga a destinação de, no mínimo, 30% do total dos recursos da alimentação escolar para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e/ou de seus empreendimentos. Assim sendo, os empreendimentos associativos de agricultores familiares<sup>5</sup> passaram a ser beneficiados devido à possibilidade de comercialização com as prefeituras, escolas e secretarias de educação do estado, conseguindo, com isto, a ampliação das possibilidades de obtenção de uma renda mais regular, com a garantia da venda de seus produtos.

Em que pese afirmar que há outros aspectos que contribuem, direta ou indiretamente, para a viabilidade dos empreendimentos em seus espaços ou territórios, principalmente se forem pensados os empreendimentos populares solidários no meio

---

<sup>5</sup> Os empreendimentos associativos de agricultores familiares não são, necessariamente, rurais. A maioria realiza uma produção que envolve atividades não agrícolas.

rural e suas peculiaridades,<sup>6</sup> é importante destacar as possibilidades de apoio criadas pelo artigo 14 da Lei 11.947/2009. A partir dele, a condição de viabilidade dos empreendimentos de âmbito rural torna-se amplificada, se comparada à dos empreendimentos urbanos, haja vista estes últimos não disporem de qualquer política pública que garanta, minimamente, o escoamento de sua produção ou crie melhores condições de comercialização, como, por exemplo, o acesso facilitado a mercados institucionais<sup>7</sup>.

Foi este panorama, desenhado a partir da implementação da Lei 11.947/09, que contribuiu para a definição de estudar os empreendimentos populares solidários no meio rural, compreendendo que a intervenção do Estado junto a esses sujeitos pode oferecer uma condição diferenciada de enfrentamento das demandas de viabilidade e sustentabilidade. Desde as primeiras incursões no campo, foi possível supor que, ao serem criadas condições favoráveis ao fortalecimento dessas iniciativas produtivas, promove-se, conseqüentemente, maior estabilidade na produção e no incentivo a uma maior qualificação do processo produtivo. Isto pode significar a busca por uma maior capacitação técnica dos sujeitos, bem como o aprimoramento do espaço de produção e equipamentos mais adequados.

Mas, para analisar a condição de sustentabilidade de um empreendimento popular solidário, é preciso pensar para além dos dados econômicos. Envolve compreender um conjunto de aspectos que influenciam direta ou indiretamente, pois a sustentabilidade “[...] não é um tema técnico [...] é um problema cultural, é um problema político [...]” (CORAGGIO, 2007, p.75). Para adquirir condição de sustentabilidade, torna-se premente uma ambiência<sup>8</sup> com investimentos públicos e apoios que favoreçam o desenvolvimento em várias direções.

Nesses termos, a sustentabilidade dos empreendimentos da economia popular solidária pressupõe um processo de desenvolvimento entendido como ampliação das oportunidades, e de remoção das principais fontes de privação que restringem as

---

<sup>6</sup> Não são desconhecidos os autores que já discorreram sobre aspectos sociais, econômicos e culturais que colaboram para uma maior condição de sucesso de práticas associativistas no campo, e uma maior viabilidade dos empreendimentos associativos solidários no espaço rural.

<sup>7</sup> A referência a mercado institucional neste trabalho está relacionada à comercialização com o Estado através de instituições ou órgãos de governo. Para qualquer ramo empresarial, o mercado institucional representa um nicho importante de comércio e negócio. Ver explanação de Dagnino (2012, p.63-64) sobre o poder de compra do Estado e a relação com a sociedade mediada pelas empresas na execução de serviços públicos.

<sup>8</sup> Esta formulação se inspira nas ideias do professor Gabriel Kraychete.

condições de existência desses grupos, para que haja acesso a direitos no campo econômico, social e cultural (SEN, 2000). A atividade produtiva de agricultores familiares de base associativa, à medida que se beneficia de políticas eficientes de apoio à comercialização, pode, talvez, apresentar condições de realização de direitos que ampliem as possibilidades de acesso a recursos e a uma vida mais digna.

Com esse estudo, então, pretende-se buscar alcançar os seguintes objetivos:

- i) analisar em que medida as intervenções do Estado se constituem em elementos potencializadores do desenvolvimento dos empreendimentos populares solidários;
- ii) compreender o nível de relevância da política de compras do PNAE para a organização e o aperfeiçoamento produtivo dos empreendimentos populares solidários de âmbito rural; e
- iii) analisar a relação que se estabelece entre empreendimentos populares solidários de agricultores familiares no Município de Irará e o acesso ao mercado institucional através do PNAE.

### 1.1- A orientação metodológica

A metodologia que orientou esse trabalho envolveu dados qualitativos e quantitativos, tendo sido escolhido o estudo de caso como modalidade de pesquisa. Corroborou para essa escolha não a sua condição de generalização estatística, mas o seu alcance “[...] em amplitude e em profundidade, visando a elaboração de uma explicação válida para o caso (ou casos) em estudo, reconhecendo que o resultado das observações são sempre parciais” (MARTINS, 2004, p. 295).

A pesquisa baseou-se no estudo de caso de dois empreendimentos associativos de agricultores familiares que realizam atividades não agrícolas de beneficiamento dos subprodutos da mandioca. Os grupos selecionados são representativos de condições semelhantes, porém com peculiaridades. Estão os dois situados no Município de Irará, na Bahia, e, ao longo do ano de 2013, foram acompanhados<sup>9</sup> no âmbito do Programa Produção Comunitária e Renda, do qual participei pela ITCP UCSal.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> O acompanhamento pela ITCP UCSal envolve um estudo de viabilidade diagnóstico da atividade produtiva do grupo, considerando, em termos metodológicos, os aspectos associativos e econômicos como interdependentes.

<sup>10</sup> Programa Produção Comunitária e Renda, coordenado pela Coordenadoria Ecumênica de Serviços (CESE), com apoio financeiro da agência holandesa Aliança ICCO desde 2010, e da Petrobrás desde 2013.



O primeiro grupo, na comunidade de Candeal, está ligado a uma associação que o apoia, desde o início, com a infraestrutura de produção: espaço e equipamentos. Este empreendimento existe desde 2003 e conta com dez integrantes, nove mulheres e, apenas, um homem. O segundo grupo é vinculado, também, a uma associação, mas diferencia-se por estar situado em uma comunidade remanescente de quilombo: Tapera Melão. Participam vinte pessoas, sendo dezoito mulheres e dois homens.

A escolha desses grupos no Município de Irará não foi aleatória, baseou-se no fato de Irará ter sido o primeiro município baiano a iniciar as compras de empreendimentos associativos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), e os dois empreendimentos escolhidos foram os primeiros a fornecer para o PNAE em Irará. Dentre os empreendimentos, um, como foi visto, preexiste ao PNAE, surgiu em 2003, e o segundo surgiu induzido pela oportunidade de vender para a Prefeitura, via PNAE, primeiro e, em seguida, para o PAA.

A coleta de dados desse estudo foi definida buscando adequação ao problema e campo de pesquisa. Dessa maneira, o levantamento de dados secundários da região onde estão localizados os grupos envolvidos no estudo foi feito com a finalidade de buscar contribuições para a análise das informações obtidas, bem como do problema.

A observação participante, realizada entre os meses de maio e dezembro de 2013, e a entrevista foram as técnicas principais de coleta de dados. Momentos de produção dos grupos em suas próprias sedes, encontros de formação e encontros reunindo diferentes sujeitos, representantes do poder público ou não, foram objetos da observação que se tornou fundamental para a pesquisa. A observação participante propiciou comparar informações nas diversas etapas do processo de pesquisa, bem como aumentou as possibilidades de acesso à realidade em uma amplitude que está para além dos relatos das entrevistas. O diário de campo foi utilizado para registro de falas, eventos, situações e impressões.

Para as entrevistas semiestruturadas, alguns pontos guias foram definidos, buscando compreender:

- i) o processo de implantação da Política no Município, levantando aspectos facilitadores e dificultadores;
- ii) o significado da Política para a vida do empreendimento;
- iii) em que termos ocorre a relação entre empreendimentos e agentes públicos envolvidos na execução do Programa;

iv) o processo de desenvolvimento do empreendimento ao longo de sua trajetória, as principais dificuldades enfrentadas, as alternativas encontradas para solucioná-las e o papel exercido pelo PNAE.

No total foram realizadas doze entrevistas (ver Quadro 1), com os seguintes critérios de escolha:

i) participantes dos empreendimentos associativos acima definidos que assumem papel de liderança nas negociações com a Prefeitura, e outros com participação comum;

ii) representantes da Prefeitura que executam a política do PNAE;

iii) representante da Cooperativa de Produtores de Ipirá (COOPRIL);<sup>11</sup> e

iv) outros sujeitos que possuem relação com o programa de compras do PNAE.

É importante ressaltar que pesou para a escolha dos informantes dos empreendimentos a necessidade de mesclar integrantes com papel de liderança e outros que assumem funções comuns, bem como incluir pessoas com mais e menos tempo de trabalho no grupo. Pela necessidade de preservar o sigilo da identidade dos entrevistados, principalmente dos que integram os empreendimentos associativos envolvidos, optei por usar nomes fictícios.

## QUADRO 1

Distribuição das entrevistas realizadas no trabalho de campo

Nº de entrevista	Entrevistado / posição na organização ou instituição	Local
<b>INFORMANTES DOS GRUPOS</b>		
01	Liderança / participante da gestão administrativo-financeira / Integrante desde a formação inicial do grupo.	Comunidade Candéal / Ipirá
01	Participante da gestão administrativo-financeira / Integrante do grupo desde a formação inicial do grupo.	Comunidade Candéal / Ipirá
01	Integrante do grupo desde a formação inicial	Comunidade Candéal / Ipirá
01	Integrante do grupo há menos de 03 anos	Comunidade Candéal / Ipirá
01	Liderança / participante da gestão administrativo-financeira / Integrante desde a formação inicial do grupo.	Comunidade Tapera Melão / Ipirá
01	Integrante do grupo desde a formação inicial	Comunidade Tapera

<sup>11</sup> Essa Cooperativa faz o contrato de venda do PNAE com a Prefeitura e com a Escola Estadual local, assumindo um papel de mediadora entre os empreendimentos, agricultores familiares e o poder público.

		Melão / Iará
01	Integrante do grupo há menos de 03 anos	Comunidade Tapera Melão / Iará
<b>INFORMANTES PRIVILEGIADOS</b>		
01	Nutricionista da Secretaria de Educação do Município	Iará
01	Assessora da Secretaria de Agricultura do Município	Iará
01	Presidente da COOPRIL e Sindicato Rural	Iará
01	Funcionária terceirizada da Escola do Estado	Iará
01	Ex-gestor/consultor para a operacionalização do PNAE na Bahia pela SUAF / MDA	Salvador

## 1.2- Estrutura da dissertação

Informo, também, que este trabalho é composto de quatro capítulos, além da introdução e das considerações finais. No primeiro capítulo, intitulado *Estado e Política Pública: uma revisão de literatura*, apresento os conceitos norteadores das análises envolvendo a ação pública do Estado na realidade dos empreendimentos populares solidários aqui estudados. Assim, em uma primeira parte, busco explicitar a concepção de Estado a partir da qual a análise do estudo de caso será feita, e, em uma segunda parte, apresento, brevemente, a base conceitual para discutir política pública.

No capítulo dois, a discussão a respeito dos empreendimentos associativos da economia solidária é apresentada, inicialmente, discorrendo sobre o pensamento social da economia solidária, com uma reflexão sobre políticas públicas de fomento e apoio aos empreendimentos da economia popular solidária. Em seguida, apresento os contornos da realidade desses empreendimentos, dando ênfase ao âmbito rural.

Na continuidade do texto, segue o capítulo três, com o título *Programa Nacional de Alimentação Escolar: a Lei 11.947/2009*, onde a política que inspira esse estudo é especialmente trabalhada. O último capítulo é dedicado ao campo empírico, com a finalidade de retomar os objetivos do estudo em forma de análises sobre os dados da pesquisa, no desafio de, a partir das referências teóricas definidas, efetuar uma construção de sentidos e significados.

## **CAPÍTULO I**

### **ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA REVISÃO DE LITERATURA**

Este primeiro capítulo pretende discorrer sobre a concepção de Estado e de políticas públicas que permeará a construção deste trabalho. A intenção se justifica por ser o cerne da minha pesquisa analisar uma política pública de Estado dirigida à promoção de direitos sociais e com potencial para levar benefícios significativos ao âmbito das classes populares. Sendo assim, ao procurar explicitar a concepção de Estado que tomarei como referência, busco, concomitantemente, sistematizar elementos para discutir políticas públicas, haja vista serem os governos, elementos preponderantes dos Estados, os maiores produtores de políticas públicas.

O objetivo, portanto, não será fazer uma revisão conceitual minuciosa sobre Estado, mas sim, apresentar argumentos e conceitos que forneçam um lastro necessário para subsidiar a análise proposta. Na continuidade, será apresentada uma base que fundamenta a discussão sobre políticas públicas. A relevância de explicitar as concepções que sustentam os conceitos trabalhados no texto se explica pela necessidade de clarificar os referenciais a partir de onde o pesquisador se desloca para analisar, questionar, buscar nexos e construir sínteses.

#### **2.1 – Concepção de Estado: uma breve apresentação**

A compreensão de Estado pautada aqui o definirá permeado por contradições e, também, por frestas, fendas e rupturas, constituído por relações de força e, conseqüentemente, envolvido em processos resultantes de disputas sociais e ideológicas. Contrapõe-se a esta noção a que compreende o Estado como instrumento de dominação política apenas, manipulado por interesses e conveniências de uma classe dominante. “[...] *Se o Estado não é integralmente produzido pelas classes dominantes, não o é também por elas monopolizado [...]*” (POULANTZAS, 2000, p.12), o que não significa, porém, ser possível reduzi-lo a uma fórmula simplificada, pois trata-se de uma estrutura alicerçada em processos e relações de muita complexidade.

A partir desta e de outras formulações farei um exercício de elaboração para pensar o Estado criticamente, inserido em uma totalidade social. Para tanto, trabalharei a partir das construções teóricas propostas por Nicos Poulantzas (1936-1979) em sua

última obra, “*O Estado, o Poder, o Socialismo*”, dialogando, em alguns pontos, com Antonio Gramsci (1897-1937) e outros autores contemporâneos.

A concepção de Estado a ser apresentada aqui se contrapõe à ideia de Estado como entidade que se reproduz de modo independente, autônomo e autorregulado. Ao contrário, a forma política Estado, tal como se apresenta na sociedade moderna e contemporânea, é resultante de um processo histórico de transformações, que está atrelado ao modo de produção capitalista. Como formulou Gramsci (2011): “[...] o Estado só é concebível como forma concreta de um determinado mundo econômico, de um determinado sistema de produção [...]” (p.320). Portanto, sob esta perspectiva, não há como pensar o Estado sem pensar, concomitantemente, o processo social de produção ao qual se vincula.

Se não parece adequado apresentar o Estado isoladamente, como entidade independente, o mesmo ocorre com as relações de produção que também aqui não serão colocadas de modo estanque ou isoladas, como se fossem formadas por “*elementos invariantes*”. Sobre isto Poulantzas (2000) faz uma ressalva importante, considerando o equívoco de se tratar Estado e relações de produção tomando como suporte uma perspectiva topológica, ou seja, Estado e “*base econômica*”. O risco, neste caso, seria o de identificar o Estado como determinado e, apenas, um reflexo do econômico, sugerindo, por outro lado, o econômico como uma instância autônoma.

Não cabe, no entanto, aprofundar aqui esse debate já feito intensamente por outros autores (GRAMSCI, 2011; HARVEY, 2005; MARX, 2011; POULANTZAS, 2000); por ora, vale ressaltar que a concepção deste estudo se pauta numa relação absolutamente implicada entre Estado e relações de produção, que se transformam historicamente e que se apresentam no modo de produção capitalista com suas peculiaridades, haja vista que:

[...] os conceitos de economia como os de Estado não têm e não podem ter a mesma extensão, o mesmo campo e o mesmo sentido nos diversos modos de produção [...] um modo de produção não é o produto de uma combinação entre diversas instâncias em que cada uma possuiria previamente, ao se relacionar, uma estrutura intangível [...]. É o modo de produção, unidade de conjunto de determinações econômicas, políticas e ideológicas, que delimita as fronteiras desses espaços, delinea seus campos, define seus respectivos elementos: é *primeiramente* seu relacionamento e articulação que os forma. [...] (POULANTZAS, 2000, p.16).

As estruturas e dinâmicas do Estado erigem-se em conformidade com as exigências do capitalismo, inclusive preservando intacto o antagonismo fundamental entre capital e trabalho, base de todo o sistema econômico, social e político. Para Harvey (2005), o capitalismo sequer teria nascido sem as instituições estatais para darem o amparo adequado à emergência das relações sociais próprias ao sistema.

O Estado, ente político, foi-se organizando em suas funções e estruturas para responder às necessidades de reprodução das relações sociais de produção nas quais sempre esteve constitutivamente presente. Pode-se afirmar, então, que o que confere contorno ímpar à forma política estatal não é a configuração das suas instituições, coisa que já se apresentava com especificidades em modos de produção anteriores ao capitalismo, mas sim, a forma que assume a relação de produção social. “[...] *O Estado para o capitalismo, é mais uma forma específica de uma determinada reprodução [...]*” (MASCARO, 2013, p.54), que se realiza na especificidade das relações de produção próprias desse modo de produção.

Ao atuar na dinâmica da reprodução das relações de produção, o Estado capitalista inscreve um tipo de participação no poder econômico. Essa presentificação do Estado no campo produtivo e econômico é verificada historicamente de uma maneira maior e mais significativa do que apenas fornecer infraestrutura material para a produção, diferentemente do que defende a doutrina liberal que, segundo Gramsci (2011), teria a preferência por um Estado que apenas resguardasse “*as regras do jogo*”. Em todos os momentos do capitalismo, o Estado cumpriu funções no âmbito produtivo e econômico, mesmo em experiências onde a política foi pautada na concepção neoliberal, que preconiza um distanciamento ou afastamento do Estado desses campos e das ações do mercado. Essa aparente ausência, no entanto, é, em si, uma forma específica de se fazer presente e de continuar atuando no espaço do econômico (POULANTZAS, 2000; MASCARO, 2013).

Em modos de produção que antecederam ao capitalismo, segundo Mascaro (2013), havia uma certa indistinção em relação aos poderes econômico e político. Aqueles que controlavam economicamente eram, frequentemente, os que detinham as decisões do campo político ou que usufruíam diretamente dele, expressando, dessa forma, uma amálgama entre esses poderes. Já no capitalismo, o Estado coloca-se no domínio político, distinguindo-se do poder econômico e, não por acaso, a julgar por ser

essa distinção essencial, para a reprodução do sistema capitalista como um todo, tal como aborda Poulantzas:

Esta separação é a forma precisa que encobre, sob o capitalismo, a presença constitutiva do político nas relações de produção e, dessa maneira, em sua produção. A separação do Estado e da economia e a presença-ação do Estado na economia, que não passam de uma única e mesma figura das relações do Estado e da economia sob o capitalismo, atravessam, embora modificadas, toda a história do capitalismo, todos os seus estágios e fases: pertencem ao duro cerne das relações de produção capitalistas [...] (POULANTZAS, 2000, p.18).

Ao ser constituído por relações sociais marcadas por interesses diversos e opostos, o Estado se apresenta respondendo a uma necessidade emergente de aparente neutralidade, capaz de arbitrar interesses entre todas as classes sociais. É aparente, pois seu destino se coloca, a priori, a favor da manutenção da relação de exploração entre capital e trabalho. Pode-se dizer que é estruturante para o aparelho estatal esta separação dos interesses imediatos dos indivíduos, garantindo, como um terceiro na relação, a hegemonia<sup>12</sup> de interesses supra individuais. Tal como se dá o processo de produção no capitalismo, baseado na acumulação do capital e na extração da mais-valia, a reprodução das relações de produção em sua totalidade só se torna possível com o apartamento do Estado enquanto instância política e jurídica, determinando, de certo modo, o cumprimento de certas normas.

O Estado moderno, assim sendo, aparenta impessoalidade, como se estivesse à parte da sociedade.

As instituições jurídicas que se consolidam por meio do aparato estatal - o sujeito de direito e a garantia do contrato e da autonomia da vontade, por exemplo - possibilitam a existência de mecanismos apartados dos próprios exploradores e explorados (MASCARO, 2013, p.18).

---

<sup>12</sup> O conceito de hegemonia, em Gramsci, significa, grosso modo, a capacidade de uma classe social unificar, em torno de suas ideias, visões de mundo e de um projeto ético político, um bloco mais amplo, embora não homogêneo, constituído por classes e frações de classes. Para constituir a hegemonia, a classe dirigente precisa extrapolar os interesses econômicos imediatos, corporativos, com a finalidade de manter certa unidade em relação às forças heterogêneas, estabelecendo, assim, um consenso. A concepção gramsciana de hegemonia é harmonizada com a sua concepção ampliada de Estado que, segundo Gerratana, (editor dos "Cadernos do Cárcere") unifica dialeticamente "coerção e consenso", "dominação e direção" (COUTINHO, 2011).

O papel do Estado, então, não é complementar, mas sim, essencial, pois deve operar a função precípua qual seja a de garantir a existência da estrutura social própria ao modo capitalista de produzir e distribuir. Alguns autores (MASCARO, 2013; HARVEY, 2005) consideram como especificidade do Estado prover garantias de circulação e troca das mercadorias, impedindo que haja, por exemplo, uma dominação direta do capital sobre o trabalho, ou seja, uma atuação sem regras nem limites. Ao considerar que a força de trabalho na organização social capitalista é transformada em uma mercadoria como qualquer outra, o pressuposto é que seja plena a possibilidade de circulação e troca de todas as mercadorias, incluindo aquela que é a única propriedade do trabalhador: a sua força de trabalho.

Harvey (2005) afirma que esse processo de produção e troca é “anárquico” no capitalismo, e que, por esta razão, se exige que o Estado assuma funções de regulação, tanto no que diz respeito à competição envolvendo o capital, quanto no que toca à exploração do trabalho: “[...] a intervenção do Estado é necessária, pois um sistema com base no interesse próprio e na competição não é capaz de expressar o interesse de classe coletivo.” (p.85).

Sobre a posição apresentada, Poulantzas (2000) vai argumentar que não são as relações mercantis de circulação e troca que definem a especificidade do Estado capitalista. Embora elas componham mecanismos institucionais do Estado moderno, não é propriamente uma especificidade, a julgar pela presença da atividade mercantil em modos de produção pré-capitalistas. O autor considera que semelhante concepção não define com precisão o Estado, pois, a especificidade que confere “*materialidade institucional*” ao Estado no capitalismo está baseada na separação relativa das relações sociais de produção. O fundamento dessa afirmação consiste na especificidade das relações de produção definidas pela separação radical do trabalhador dos meios e objetos do trabalho.

Enquanto que em outros modos de produção pré-capitalistas (escravismo, feudalismo) o uso da violência incorporava-se como legítimo às relações de produção, no capitalismo, a categoria de “*trabalhador livre*” faz uma marca definitiva. Embora possua a sua força de trabalho, o trabalhador somente poderá se inserir efetivamente no processo de produção através do consentimento daquele que é proprietário dos



meios de produção, através, por fim, de um contrato (de compra e venda). Este meio contratual é a representação jurídica do compromisso daquele sujeito proprietário de que o trabalhador receberá o pagamento de um salário em troca da sua força de trabalho. Precisamente, é essa a base das relações sociais de produção no capitalismo que, em um só tempo, transforma a força de trabalho em uma mercadoria e define a base institucional do Estado, “[...] pois traça os novos espaços e campos relativos respectivamente ao Estado e à economia. [...]” (POULANTZAS, 2000, p.17).

Será no âmbito, então, das relações de produção que se institui a relação do Estado com as classes sociais. É no ínterim dessas relações de produção que se dão as relações de natureza política que, junto ao Estado, resultam na luta de classes. A continuidade da análise dessas questões e sua articulação com a execução de políticas serão, à vista disso, tema do próximo item.

## **2.2- Ação política estatal na balança das contradições**

A relevância para este estudo de se fazer a discussão sobre Estado e a relação com as classes sociais consiste na necessidade de se compreender como as classes sociais estão inscritas no âmbito do Estado e, por outro lado, ao concebê-lo como um todo não homogêneo e passível de fissuras, torna-se imperativo pensar como se esboça, no plano das políticas e das relações, essa dinâmica contraditória. Busco, com isso, indagar sobre a posição estrutural do Estado capitalista no que tange aos interesses sociais opostos decorrentes das relações sociais de produção.

Como já foi destacado antes, as relações sociais de produção no capitalismo baseiam-se no antagonismo entre capital e trabalho. Essas relações são estruturantes na sociedade capitalista e delas decorre a divisão de classes, “[...] Isto porque, na essência, classe é uma relação social estabelecida entre os homens através das formas de produção e apropriação do trabalho [...]” (DRUCK, p.3).<sup>13</sup> Entretanto, as relações sociais não são estáticas ou impermeáveis ao processo histórico. As conjunturas sociais podem conformar mudanças nas relações de subordinação do trabalho ao capital, resultando em uma maior ou menor complexidade, maior ou menor heterogeneidade ou homogeneidade das classes sociais.

---

<sup>13</sup> DRUCK, Graça. Classes Sociais Ontem e Hoje: algumas reflexões. (Mimeo)

A Revolução Industrial, iniciada no século XIX, modifica de maneira determinante os meios de produção, alterando, por conseguinte, as relações existentes entre os sujeitos envolvidos no processo produtivo. Druck,<sup>14</sup> em *Classes Sociais Ontem e Hoje: algumas reflexões*, acrescenta que é a relação de dominação, forjada na apropriação do trabalho “*de uns por outros*”, através da divisão do trabalho e da propriedade privada, que vai consolidando a relação entre dominados e dominantes.

Este processo, historicamente, é perpassado por enfrentamentos e embates em que as classes representantes do capital, operando em instâncias de poder do Estado (legislativo, executivo e judiciário), atuaram intensamente, em diferentes momentos, de modo a disciplinar a classe trabalhadora. Conclui a professora que “[...] *Formas arcaicas de dominação [...] foram cruciais para garantir o desenvolvimento de uma sociedade de classes [...].*” (p.7). Esta referência a “*formas arcaicas*” relaciona-se ao período inicial de hegemonia do capitalismo industrial, quando, praticamente, não havia regulação sobre o trabalho, sendo imperativo para o capital a extração máxima da força de trabalho, fosse ela feminina ou infantil, a fim de resultar em uma maior acumulação.

Compartilhando a concepção de que o desenvolvimento histórico não é linear e o modo de produção capitalista foi evoluindo de maneira específica em cada lugar, é possível afirmar que, em muitos países de capitalismo periférico, incluindo o Brasil, estas “*formas arcaicas*” de exploração do trabalho e domínio do capital sobre o trabalho, atualizadas em novas roupagens, convivem, simultaneamente, com formas reguladas por direitos e proteção social. Estas “*formas arcaicas*” podem se apresentar como: i) vulnerabilidade e precarização nas formas contratuais de trabalho, sem proteção social; ii) intensificação da jornada de trabalho, estabelecimento de metas inalcançáveis via formas de gestão pelo medo e assédio moral; iii) desatenção com a segurança e saúde do trabalhador, justificada pela busca de maior produtividade a qualquer custo, entre outras (FRANCO e DRUCK apud DRUCK, 2013, p.375).

Retomando a ideia de que a relação entre as classes, historicamente, foi marcada por conflitos, é importante ressaltar o papel das mobilizações e das lutas dos trabalhadores nas transformações sociais, no que tange ao estabelecimento de limites à exploração da força de trabalho, bem como no reconhecimento de direitos sociais.

É possível afirmar, então, que as classes sociais se inscrevem nas transformações históricas do capitalismo, imprimindo uma marca de lutas e conflitos

---

<sup>14</sup> Ibidem

em que o Estado se faz presente na reprodução das relações que sustentam esse processo. Nesse sentido, Araújo e Tapia (2011), ao discutir as ideias de Poulantzas sobre o tema, mencionam um protagonismo do Estado em relação à representação e organização do interesse político das classes dominantes para a manutenção da hegemonia<sup>15</sup> do bloco no poder<sup>16</sup>. Ao mesmo tempo, em relação às classes dominadas, na interpretação da autora, o Estado atuaria de modo a conquistar o consentimento e a coesão social, através de mecanismos estruturais.

Em seus estudos sobre Estado e classes sociais, Poulantzas (2000) afirmou que a natureza de classe do Estado compõe a sua “materialidade institucional” e que o Estado, tal como o capital, constitui-se em uma relação, “[...] *mais exatamente como a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe [...]*.” (p.130). Não se trata, então, de uma situação de simples transversalidade de conflitos de classes em relação ao Estado, haja vista ser a contradição de classes um dado constituinte do Estado.

Nesses termos, Poulantzas (2000) diferencia a concepção de autonomia relativa do Estado das posições que o identificam como Coisa ou como Objeto. No primeiro caso, Estado como Coisa, expressa uma concepção mais instrumental ao acreditar no domínio de uma única classe ou fração de classe. O Estado seria, portanto, regido por interesse de um único conjunto, identificado, assim, a um lugar de passividade, sem espaço para alguma autonomia.

---

<sup>15</sup> Poulantzas, embora se inspire na concepção gramsciana de hegemonia - quando interesses particulares de frações de classes dominantes se tornam interesses comuns da nação - recorta, de certa forma, o conceito, realçando o papel do Estado na organização da hegemonia como uma forma de dominação de uma das classes dominantes em relação às outras classes e frações de classes sobre as classes dominadas. Araújo e Tapia (2011) esclarecem que o autor, apesar de afirmar a primazia das lutas de classes sobre o Estado, deixa de relacionar a hegemonia às condições históricas de cada formação social, concluindo que Poulantzas não se detém a dar explicações sobre o conceito e que parece utilizá-lo mais proximamente de uma visão estruturalista do Estado (concepção norteadora de seus trabalhos anteriores à trabalhada neste estudo), ou seja, equivalente à noção de dominação de classe, apartada de uma abordagem relacional do Estado.

<sup>16</sup> O conceito de bloco no poder é mais amplo que o de aliança e expressa uma unidade de interesses de frações de classes. Através deste conceito, Poulantzas analisa o favorecimento de interesses econômicos de uma fração de classes dominantes pela via de uma ação política e administrativa, em detrimento de outras frações. A forma como países de capitalismo tipo periférico lidam com o capital nativo e o estrangeiro reflete bem isto, a exemplo do Brasil, no período da República Velha, que, através da política de valorização do café, articulava os interesses dos produtores locais com os do capital estrangeiro. As classes dominantes se constituiriam, assim, de frações de classes que refletem as diferentes expressões do capital (industrial, mercantil, financeiro, etc) e, justamente, é a interdependência entre o âmbito econômico e político, aliada à capacidade de organização e pressão sobre o Estado e suas instituições que favorecem para uma hegemonia política do bloco no poder. O Estado seria, então, um articulador, através de políticas, de interesses de várias classes e frações de classes dominantes.

A segunda concepção, contestada por Poulantzas, apresenta uma noção de Estado como Sujeito, quase plenamente autônomo e empoderado. Nela se destacam a burocracia e a elite política como portadoras da racionalidade estatal e do poder a ela relacionado. Nesse enquadre, as classes dominantes estariam submetidas ao Estado, que poderá se apresentar, essencialmente, como árbitro legítimo dos conflitos entre classes.

Tanto em uma como em outra concepção, observa-se uma relação de exterioridade entre Estado e classes sociais, em que, na primeira, o Estado controlado colocar-se-ia a serviço de uma classe hegemônica e dominante, desenvolvendo políticas que atenderiam às suas demandas e objetivos unicamente. Harvey (2005), em sua análise a respeito da teoria marxista sobre o Estado, afirma que “[...] é *inapropriado considerar o Estado capitalista como nada mais do que uma grande conspiração capitalista para a exploração dos trabalhadores. [...]*” (p.88), pois que esta visão transformaria o Estado em sujeito passivo.

No outro polo, da segunda concepção apresentada, o Estado, possuindo uma racionalidade e um poder próprio, reagiria contra o poder da classe dominante, impondo a sua própria política. Esta seria uma posição que estaria acima dos interesses sociais divergentes, colocando-se como um poder acima das classes sociais.

Essas posições apresentadas, no entanto, não parecem contribuir para o entendimento das contradições e divisões internas vistas no âmbito do Estado, terminando por tentar encaixá-lo em um quadro quase previsível, sem brechas. Dessa maneira:

[...] Compreender o Estado como a condensação de uma relação de forças entre classes e frações de classe tais como elas se expressam, sempre de maneira específica, *no seio do Estado*, significa que o Estado é constituído-dividido de lado a lado pelas contradições de classe. Isso significa que uma instituição, o Estado, destinado a reproduzir as divisões de classe, não é, não pode ser jamais [...] um bloco monolítico sem fissuras, cuja política se instaura de qualquer maneira a despeito de suas contradições [...]. As contradições de classe constituem o Estado, presentes na ossatura material, e armam assim sua organização: a política do Estado é o efeito de seu funcionamento no seio do Estado. [...] (POULANTZAS, 2000, p.134).

Compreender o Estado a partir dessa concepção concorre para pensá-lo nas dimensões social, política e cultural em amplitude e complexidade capazes de captar suas contradições expressas nas ações políticas. Vale explicitar, então, que o Estado capitalista, em sua forma política, não contém qualquer ideal de extinção dessas contradições, ou mesmo da extinção da luta de classes, pois que sua tarefa consiste, como já foi dito antes, em reproduzir as relações produtivas estruturantes da sociedade capitalista, e, para executar esse intento, termina por reproduzir, por que não dizer, a própria luta de classes.

Mas, se o Estado trabalha com ingredientes que concorrem e interferem nos conflitos de classes, remodelando-os muitas vezes, também ele, o Estado, ao seu turno, é mais do que constituído e estruturado, é também reconstituído pela luta de classes. Ocorre, por assim dizer, uma reciprocidade de influências, reconfigurando permanentemente ambos os lados em processos onde a dinâmica das lutas política, ideológica e social institui-se como primordial na definição de cenários.

Vale evidenciar que a sociabilidade no capitalismo funda-se em relações de exploração, dominação, antagonismo de indivíduos e grupos, o que leva à conclusão de que o conflito é uma marca definitiva neste sistema social e econômico. Não se trata, portanto, de um aspecto irrelevante ou excepcional, é, antes de tudo, parte constituinte. Por conseguinte, é inexorável reconhecer que o Estado é forjado no seio dessas relações capitalistas e que seu destino é reproduzir essa forma social de produção (MASCARO, 2013). Assim fazendo, reproduz a si mesmo pela via das instituições que, ao mesmo tempo, participam como elementos organizadores e executores de políticas que vão refletir na correlação de forças e na disputa pela hegemonia de poder.

Gramsci (2001) afirma que “[...] o Estado é o instrumento para adequar a sociedade civil à estrutura econômica [...]” (p.320) e, para isto, precisa lançar mão de estratégias e táticas, assumindo a direção política e ideológica. Para executar suas funções e manter a hegemonia de classe, o Estado transita na busca de um “*equilíbrio instável*” entre os diversos interesses de classes (GRAMSCI, 2011; POULANTZAS, 2000). Isto, no entanto, não se obtém por meio de ações controladas, como se partisse de uma inteligência superior, ou seja, esse processo não é previsível ou a priori definido. Há muitas conjunções em jogo, e para os vários tipos ou para as fases do capitalismo estão implicadas novas formas de atuação estatal.

Assim, ao operar para a reprodução da totalidade social, o Estado capitalista “[...] *encarrega-se ininterruptamente de uma série de medidas materiais positivas para as massas populares, mesmo quando estas medidas refletem concessões impostas pela luta das classes dominadas.*” (POULANTZAS, 2000, p.29). As políticas operadas pelo Estado estão todas elas incorporadas nessa trama relacional envolvendo as classes dominantes e as classes dominadas, bem como resultam do interjogo que envolve correlações de forças e disputas sociais e ideológicas.

A presença das classes dominadas no Estado não se dá, no entanto, do mesmo modo que a presença das classes dominantes, pois ela não detém poder próprio no interior do aparelho estatal. Sua inserção se dá sob a forma de focos de oposição ou resistência ao poder das classes dominantes. Como o próprio arcabouço institucional do Estado mantém e reproduz no seu seio a relação de dominação/subordinação, ele assegura a presença das classes populares no seu seio exatamente enquanto classes dominadas (ARAUJO e TAPIA, 2011, p.17-18).

Ao incorporar em seu bojo institucional determinadas demandas representadas pela camada popular da sociedade, o Estado, operando a partir da sua relativa autonomia diante da hegemonia exercida pelo capital, mantém-se atuando na busca de um determinado tipo de equilíbrio.

As políticas públicas, grosso modo, revelam em si a intensa dinâmica de conflitos de interesse vivenciada pela triangulação capital, trabalho e Estado, que nunca se afasta da tentativa de equilibrar, na balança imaginária das contradições insolúveis, as necessidades de desenvolvimento econômico e as demandas de inclusão social. Por isso mesmo, “[...] *O estabelecimento da política do Estado deve ser considerado como a resultante das contradições de classe inseridas na própria estrutura do Estado (o Estado-relação).* [...]” (POULANTZAS, 2000, p.134).

À vista disso, no próximo item terei como proposição apresentar, em um primeiro momento, elementos que possam servir de base à discussão sobre políticas públicas e, em seguida, situar, brevemente, o processo de desenvolvimento de políticas públicas no Brasil. A finalidade, com isso, será a de construir alguns elementos que contribuam para um melhor entendimento e compreensão do objeto de pesquisa delineado neste trabalho.

### 2.3- Política Pública: bases para uma análise

Ao iniciar a reflexão sobre o campo específico das políticas públicas, um desafio inicial logo se interpõe, qual seja o de defini-lo de modo que, ao mesmo tempo, expresse abrangência e precisão. Souza (2007) informa que não existe uma única definição, nem aquela que se possa garantir como a melhor. Cita, por exemplo, a clássica definição de Lowi que conceitua política pública como “[...] *uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular, o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas.*” (RESENDE apud SOUZA, 2007, p.68). Da mesma maneira, a autora apresenta a definição de Laswell, informando ser esta a mais conhecida e que busca responder questões, tais como: quem ganha o quê, por que e que diferença faz, no que tange à análise de políticas públicas.

Segundo Filho (2013), na conceituação concisa de Dye, que relaciona a política pública ao que um governo escolhe fazer ou não fazer, pode-se inferir que não somente a ação deliberada é o que define políticas públicas, a não atuação ou inação dos governos pode, também, ser considerada uma forma de política pública. Se for assim, toda não atuação governamental frente a questões públicas poderá ser analisada sob um prisma de intencionalidade, ou seja, ao não agir sobre determinado problema ou questão, um governo estaria expressando um posicionamento e uma escolha de agir pelo não agir, o que seria também interpretado como uma expressão de política, tal como afirma Teixeira (2002): “[...] *Devem ser consideradas também as ‘não ações’, as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos.*” (p.02).

Fonseca (2013), em sua reflexão, procura abordar os riscos inerentes às conceituações “*minimalistas*” no campo das políticas públicas, referindo às definições que reduzem a complexidade e multicausalidade do campo, apresentando, frequentemente, como condicionantes a mobilização de recursos orçamentários, humanos, legais e outros. A preocupação do autor citado abrange, ainda, a disseminação de uma concepção de neutralidade e consensualidade acoplada ao termo “*política pública*” tão indistintamente usado na atualidade. Isto se manifestaria numa imagem de política pública imbuída de generosidade e destinada, invariavelmente, ao “*bem comum*”.

O reino das políticas públicas, entretanto, não é o da harmonia de interesses e nem se restringe ao âmbito técnico. Nesse sentido, não há como pensá-lo sem considerar os arranjos políticos que, além de compor um cenário que concorre para definições de planos e programas, participa, de maneira muitas vezes decisiva, no desempenho do chamado “*ciclo das políticas públicas*”.<sup>17</sup> Em cada etapa deste ciclo, segundo Fonseca (2013) é possível acontecer intervenções distintas advindas de grupos que se sentem atingidos pela política pública em questão. O grau de interferência irá depender da correlação de forças do momento e de quanto poder está à disposição dos sujeitos em disputa.

[...] Em outras palavras, no mundo real da política, “políticas públicas” expressa uma infindável teia de interesses, que congrega desde a capacidade técnica de elaborar e implementar um dado programa, as contendas orçamentárias, e as combinações e recombinações de interesses em cada etapa do ciclo. [...] (FONSECA, 2013, p.404).

A política é, essencialmente, um campo traçado por relações sociais de poder e, segundo Teixeira (2002), mais particularmente as políticas públicas são tradutoras de formas de exercício de poder através de seus processos de elaboração, implementação e resultados, em que, muitas vezes, os conflitos sociais se interpõem seja nas instâncias decisórias, seja na repartição de benefícios sociais e de resultados.

Teixeira (2002) explica, ainda, que há critérios utilizados para se definir políticas e que é importante conhecer para se definir o tipo de atuação frente à formulação e implementação. Estes critérios podem ser definidos em 4 tipos: i) segundo a natureza ou grau de intervenção: estruturais (a interferir em relações como renda, emprego, etc), conjunturais ou emergenciais (para minorar situações temporárias ou mais imediatas); ii) quanto à abrangência dos resultados: universais (para todos), segmentais (definidos por fatores como idade, condição física, etc) ou fragmentadas (para determinados grupos sociais dentro dos segmentos); e iii) quanto aos impactos que podem gerar ou ao seu papel nas relações sociais, podem ser: distributivas (que visam benefícios individuais e podem ser instrumentalizadas de modo clientelístico), redistributivas (buscam certa equidade, retirando recursos de um grupo para outro e, por isto, são

---

<sup>17</sup> Ciclo de Políticas Públicas constitui um modelo de formulação e análise de políticas públicas que prevê vários estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção, implementação e avaliação.



geradoras de conflito) e regulatória (objetivam estabelecer regras para os comportamentos dos atores com o fim de atender a interesses gerais da sociedade. Não visariam benefícios imediatos para qualquer grupo).

Deve ficar claro, então, que tratar de política pública envolve bem compreender o papel do Estado via suas instituições e, privilegiadamente, seus governos, no que tange às questões relacionadas ao desenvolvimento da sociedade nos seus vários aspectos. Isso porque as políticas públicas podem operar nos mais diferenciados campos desde a macro economia, passando por áreas com influência direta ou indireta nos diversos setores produtivos.

Para este estudo, será priorizada uma concepção de política pública enquanto um campo permeável à dinâmica social e, por isto mesmo, multideterminado por interesses diversos e, por vezes, divergentes, de classes e grupos sociais em um processo que envolve disputas de espaços de poder. As políticas públicas, enquanto formas de atuação do Estado (ou de seus governos), necessitam de mecanismos institucionais capazes de realizar mediações políticas e negociações que resultem em consensos, ainda que provisórios, para possibilitar sua concretização. As políticas públicas estão, invariavelmente, imbuídas de intenções, valores, visões de mundo e de sociedade, capazes, portanto, de exercer influência e promover mudanças na vida social.

No caso das políticas sociais, a natureza, forma e o conteúdo tomam contornos diferenciados, requerendo uma abordagem específica. Apesar disso, como conclui Filho (2013):

[...] toda política social, ou toda decisão política, que repercuta sobre os aspectos referenciados à garantia e (ou) ao enfrentamento das questões decorrentes do desenvolvimento econômico e que tenha, em alguma medida, a chancela de autoridade governamental, é, necessariamente, política pública (p.370).

Tal como muitos autores apresentam (FILHO, 2013; IVO, 2004; HÖFLING, 2001), a política social pode ser concebida como um valor que confere às sociedades um sentido de equidade, com o reconhecimento de direitos sociais. Na vigência do Estado capitalista, busca-se reafirmar ideologicamente o indivíduo como célula fundamental,

reproduzindo, desta forma, uma lógica atomizada de lidar com os problemas emergentes do processo de acumulação do capital.

Não seria exagero, pois, dizer que a política social pública é uma forma de reconhecimento político da questão social, compreendida aqui como uma dissociação social acarretada pelo processo de acumulação histórica do capital, iniciado de maneira mais decisiva com a Revolução Industrial. Na análise de Castel (2012), o cerne hoje da questão social estaria contido no dismantelamento da sociedade salarial, em que prevaleceu o modo assalariado de trabalho, mas não exatamente no seu fim. A chamada sociedade salarial, que vigorou entre as décadas de 1940 e 1970, segundo o autor - que parte de uma análise sobre a sociedade francesa e os rebatimentos ocasionados pelo processo de transformações do capitalismo – promoveu acúmulo de riqueza ao lado da criação de oportunidades novas, ampliação de direitos e das garantias. Para a professora Graça Druck,<sup>18</sup> a crise da sociedade salarial abordada por Castel (2012) ou a perda da hegemonia de uma determinada forma de emprego caracterizada por estabilidade, segurança de permanência e de direitos é o que origina a discussão sobre a precarização social do trabalho. Embora no Brasil nunca tenha havido essa condição de hegemonia do emprego seguro ou “clássico”. “[...] Poderia se afirmar que aqui sempre houve um “preariado” com forte peso [...]” (p.32).

Para discutir melhor o tema, Druck (ano) retoma outros textos de Robert Castel e complementa sobre as consequências para os trabalhadores dessa condição:

Formam uma massa de homens e mulheres não empregáveis, supérfluos ou aproveitados de forma precária, sem regularidade, sem segurança, pois não têm garantias de continuidade e de futuro. É essa condição o centro da “nova questão social”. Para o autor, há um processo de “desestabilização dos estáveis”, de “instalação na precariedade” e de constituição de um “déficit de lugares” na estrutura social, homens e mulheres que ocupam uma posição de “supranumerário ou de inúteis para o mundo” (DRUCK, p.24).<sup>19</sup>

A política social, então, corresponde a uma atuação pública do Estado no sentido de garantir acesso regular a direitos e oportunidades. Para Castel (2012) os Estados da sociedade moderna estão, de certa maneira, compelidos a atuar socialmente com o

---

<sup>18</sup> DRUCK, Graça. Classes Sociais Ontem e Hoje: algumas reflexões. (Mimeo)

<sup>19</sup> Ibidem

objetivo de “[...] *mitigar algumas disfunções gritantes, assegurar um mínimo de coesão entre os grupos sociais [...]*” (p.498). Caberia, portanto, ao Estado o papel de assumir essa responsabilidade de negociação e divisão de benefícios.

Na definição da pesquisadora do tema, professora Anete Ivo, política social envolve:

Dispositivos institucionais criados com o objetivo de assegurar a cada um as condições materiais de vida que permita ao cidadão exercer seus direitos sociais e cívicos. Atuando no âmbito redistributivo, elas envolvem necessariamente relações de poder e são, portanto, conflitivas e qualificadoras da democracia e do projeto de inclusão social das sociedades (IVO, 2004, p.57).

Nesse sentido é que Zimmermann e Silva (2009) afirmam que já não há motivos significativos na atual fase da sociedade moderna para questionar a pertinência ou não das políticas sociais públicas. É fato que o “[...] *provimento de serviços sociais como um direito de cidadania [...]*” representa um fenômeno de grande proporção no século XX. A discussão relevante, à vista disso, corresponde à reflexão sobre os impactos observados na transformação das relações sociais e o grau de justiça social presente nelas.

## **2.4- Políticas públicas em solo brasileiro**

A impulsão do campo das políticas públicas enquanto área de conhecimento interessada no processo decisório, de implementação e avaliação no Brasil, acontece, nas últimas décadas, motivada por dois aspectos: a percepção assumida pelos governos do papel do Estado na execução de políticas e a adoção de políticas restritivas quanto aos gastos. Muitos autores (SOUZA, 2007; IVO, 2000) se referem ao cumprimento do ajuste fiscal e de equilíbrio orçamentário como fatores condicionantes de políticas públicas no Brasil.

O processo que erige as políticas públicas no Brasil remete à própria história do Estado brasileiro, que ganha impulsos de modernização a partir da década de 1930, com o governo de Getúlio Vargas. Entre as ações que se fizeram marcantes nesse período, consta a regulação, efetuada pelo Estado, da relação capital e trabalho.

Destaca-se, nesse tema, a instituição do salário mínimo, a Legislação Trabalhista e a participação institucional do Estado e do empregador como contribuintes da Previdência Social. O quadro abaixo apresenta as principais medidas no campo dos direitos sociais do período de 1930 a 1945:

## QUADRO 2

Processo de regulação pelo Estado da relação capital e trabalho 1930 - 1945

Ano	Medidas adotadas
1930	'Lei dos 2/3' – as empresas foram obrigadas a ter 2/3 dos seus trabalhadores brasileiros. Medida de caráter protecionista de incentivo à contratação da mão-de-obra nacional.
1932	Instituiu-se: i) a Carteira Profissional de Trabalho; ii) as Comissões Mistas de Conciliação e Julgamento; e iii) a jornada de trabalho de 8 horas semanais para a indústria e o comércio. Regulamenta-se: i) o trabalho das mulheres (proibição de trabalho noturno e instituição da igualdade de salários para homens e mulheres ao exercerem a mesma atividade ou função); e ii) o trabalho de menores de idade.
1933	Criação do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos (IAPM). Transformação e início do processo de ampliação das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP's) da década de 1920.
1933/1934	Regulamentação do direito a férias
1934	Promulgação da Constituição de 1934 que previa a criação da Justiça do Trabalho. Criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão dos Bancários e dos Comercários.
1936	Criação do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos empregados em transporte e cargas.
1938	Criação dos Institutos: i) de Aposentadoria e Pensão dos empregados da estiva; e ii) do Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado (IPASE).
1940	Instituição do Salário Mínimo e criação do Imposto Sindical.
1943	Promulgação da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT)

Fonte: Adaptado de Jesus (2010).

Verifica-se, por conseguinte, nesse período, uma ampliação dos direitos do trabalho, mas vale salientar que estes direitos restringiram-se ao emprego formal e aos trabalhadores urbanos. Apesar de serem reconhecidos os avanços nas medidas adotadas, principalmente no que tange à definição de regras para a exploração da força de trabalho, o caráter conservador do Estado permaneceu, como revela o texto abaixo:

O seu caráter progressista está na consolidação de um sistema de leis trabalhistas que colocava limites à exploração da força de trabalho: por impor limites à superexploração da força urbana, forjar normas de proteção social [...]. Conservador não apenas por harmonizar os interesses do capital e trabalho, mas também por não estender a legislação social ao campo e por estimular a transferência em massa dos trabalhadores rurais para o meio urbano (OLIVEIRA, 2002 apud KREIN, 2004, apud JESUS, 2010, p.171).

Segundo Jesus (2010), entre os anos de 1946 e 1964 torna-se lento o crescimento dos direitos sociais, tendo sido marcante, neste contexto, a criação da Lei Orgânica de Previdência Social, em 1960. Nos vinte anos de regime militar, entre 1964 e 1984, Ivo (2008) ressalta a ocorrência de avanços para o sistema de proteção com efeitos sobre a fase posterior. Os movimentos de trabalhadores exercem um papel importante nesse processo, pressionando o governo por mudanças e políticas reguladoras. Com isto, por exemplo, algumas categorias que haviam ficado invisíveis para a CLT são incluídas no sistema previdenciário, como os trabalhadores autônomos, as empregadas domésticas e os trabalhadores rurais que, em 1971, irão se beneficiar da previdência social rural, quando da criação do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural, o FUNRURAL. Anteriormente, em 1966, promoveu-se a reunião de todos os institutos de aposentadorias e pensões no Instituto Nacional de Previdência Social. Neste mesmo período, medidas anunciadas contribuíram para um processo de flexibilização<sup>20</sup> das relações de trabalho, concorrendo, para isto, a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) que resulta da perda da estabilidade do emprego, com a possibilidade de demissão por justa causa (JESUS, 2010).

Jesus (2010) conclui que, nesse período do regime militar, é observada a mesma lógica que operou no Estado Novo (1937-1945), ou seja, os direitos sociais são ampliados, mas os direitos políticos restringidos. A ampliação do sistema protetivo também é acompanhada de efeitos contraditórios como o início da lógica privatizante dos serviços sociais, que termina por segmentar ou particularizar o atendimento.

Pode-se dizer que, até a década de 1980, o Estado atuou muito mais, ou de forma preponderante, como promotor do desenvolvimento econômico, ocorrendo

---

<sup>20</sup> A Flexibilização é aqui compreendida como parte do processo de desregulamentação do mercado de trabalho, onde regras (leis) são modificadas ou criadas para garantir ou aumentar a acumulação de capital, criando situações de instabilidade para o trabalhador e piora nas condições gerais de trabalho (ANTUNES, 2008).

interstícios de atuação como regulador. Na análise de Bacelar (2003), o Estado brasileiro, essencialmente, entre 1920 e 1980, foi marcado por um caráter desenvolvimentista, conservador, centralizador e autoritário.

Este caráter do Estado brasileiro vai influir diretamente nas políticas públicas, focadas, inicialmente, na industrialização, e de corte compensatório nas áreas sociais. O processo de industrialização no país, iniciado entre as décadas de 1910 e 1920, com o predomínio da indústria têxtil e alimentícia neste período, foi consolidado na década de 1950 com sua expansão para os diversos setores. Um dos pontos expressivos nessa análise diz respeito à desigualdade regional. O Brasil, em sua vastidão geográfica, também representa a grande diversidade de condições e cultura, o que, no entanto, foi historicamente desprezado, haja vista o enfoque predominantemente centralizador e homogeneizador das políticas públicas.

Em termos de desenvolvimento regional, a industrialização ocorre de modo desigual, à custa de investimentos pesados do Estado em infraestrutura como estradas e em setores de produção de insumos básicos, indispensáveis para a produção industrial, mas desinteressante do ponto de vista do retorno para o capital. Com isto, fomentou a acumulação privada do capital na esfera produtiva. As políticas públicas estavam, portanto, a serviço desse intento, e resultaram em crescimento econômico sem, no entanto, alterar a estrutura da propriedade.

No cenário atual, o Brasil transformou-se em um país com uma economia pujante, a sétima economia mundial, segundo classificação do Banco Mundial em abril de 2014<sup>21</sup>, mas com um dos maiores índices de concentração de renda do mundo, onde 10% da população com renda mais elevada concentra 41,5% do total da riqueza produzida (IBGE, 2011).

Na década de 1990, com uma crise instalada no capitalismo mundial desde a década de 1970, inicia-se no governo do Brasil a atuação de um projeto neoliberal, fazendo recuar o Estado desenvolvimentista, abrindo mais espaço para a regulação pelo mercado. A implantação de um Estado brasileiro com políticas pautadas na concepção neoliberal acontece processualmente e não simplesmente como um transplante de princípios e propostas. O formato resultante, de inserção subordinada à economia mundial, foi específico, influenciado pelas características sociais e

---

<sup>21</sup> Disponível em: <http://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2014/04/30/ranking-do-banco-mundial-traz-brasil-como-a-7-maior-economia-do-mundo.htm> . Acesso em 15/07/2014.

econômicas do país e configurado a partir de disputas entre as classes sociais e frações de classes (FILGUEIRAS, 2006).

No campo da relação capital e trabalho, são observadas fortes e decisivas mudanças com a reestruturação produtiva das empresas – privadas e públicas – que, ao introduzirem novas tecnologias e novos métodos de gestão passaram a reorganizar seus processos de produção. Como consequência, o mercado de trabalho se reconfigura desempregando grande número de trabalhadores. Segundo Pochmann (2008) o período mais crítico foi entre 1990 e 1992, ocorrendo, ainda, taxas elevadas no período entre 1998 e 2003, “[...] somente suavizadas levemente no ano de 2004 devido à recuperação parcial da economia nacional.” (p.32).

No bojo das medidas de corte neoliberal que passaram a atuar na relação capital e trabalho, é necessário ressaltar, além do desemprego provocado pelas mudanças ocorridas, a desregulamentação do mercado de trabalho que foi amparada por medidas jurídicas diversas. Ou seja, ocorre, segundo Filgueiras (2006):

[...] um processo generalizado de precarização das condições de trabalho – formas de contratação instáveis que contornam ou burlam a legislação trabalhista, prolongamento da jornada de trabalho, redução de rendimentos e demais benefícios, flexibilização de direitos trabalhistas e ampliação da informalidade [...] (p.188).

Os princípios do individualismo e da competitividade são reforçados, transferindo-se para o sujeito a responsabilidade pelos infortúnios sociais e econômicos. Segundo SILVA (2012), uma das consequências que podem ser observadas no âmbito das políticas públicas, e que chama a atenção, foi a supremacia das políticas econômicas nessa década de 1990, impondo subordinação às demais políticas de corte social. As políticas sociais públicas regrediram como consequência, pois os recursos destinados para as políticas sociais universais são transferidos para pagamentos da dívida pública (FILGUEIRAS, 2006).

A questão social, por conseguinte, passa a ser tratada como residual. As ações públicas via projetos e programas ganham feição focalizadora,<sup>22</sup> fora do campo dos direitos sociais. Com a despolitização em curso dos problemas sociais e estruturais da

---

<sup>22</sup> Por políticas focalizadas compreende-se aquelas conduzidas por um tipo de racionalidade seletiva, determinadas, principalmente, pelo gasto social.

sociedade brasileira, implanta-se, na chamada Era FHC,<sup>23</sup> o Programa Comunidade Solidária, que se torna a consolidação dessa forma fragmentada de intervenção social, em que a assistência social é descaracterizada enquanto direito social. Em resumo, o tipo de atuação social do Programa “[...] *caracterizou-se por uma ação residual e emergente centrada na transferência de renda para a população pobre e no “solidarismo” da sociedade civil (ou melhor, do Terceiro Setor). [...]*” (TESSAROLO e KROHLING, 2011, p.82).

Para Ivo (2004), a década de 1990 pode ser encarada como uma década perdida, condição ainda mais séria que a década de 1980. O contexto dos anos 1980, diz ela “[...] *apesar da crise inflacionária, expressou ganhos políticos no aperfeiçoamento democrático e na construção de um projeto de transformação social e política para o país. [...]*” (p.61). As lutas pela redemocratização, a atuação política e reivindicatória de movimentos sociais e, essencialmente, a Constituição Federal de 1988, que vincula política social à inclusão social e estende direitos sociais aos mais pobres, conferem importância significativa.

No final dos anos 1990, como já foi dito, assiste-se aos efeitos sociais provocados pela desregulação, e, nos anos 2000, intensifica-se a necessidade da luta contra a pobreza em alinhamento a uma agenda internacional posta. As políticas sociais passam a focalizar *nos mais pobres dos pobres* e os programas de transferência de renda, implantados desde o final de 1990, passam a se estruturar no âmbito do Estado: “[...] *a aplicação desses programas tem apresentado resultados exitosos do ponto de vista da cobertura, avanços institucionais na implantação de estruturas operacionais descentralizadas e redução do número de pessoas abaixo da linha da pobreza. [...]*” (IVO, 2004, p.28). A autora informa que, em 2006, 11 milhões e 100 mil famílias foram atendidas pelo Programa Bolsa Família, representando um total de 51 milhões de pessoas.

Bichir (2000) em seu estudo sobre os programas de transferência de renda levanta três posições referentes às políticas focalizadoras: uma primeira, que faria a crítica à tendência dessas políticas de tratar apenas uma parte dos problemas sociais, ao invés de investir em políticas universais (educação, saúde, etc), correndo o risco de estigmatizar camadas mais pobres da população e criar dependência, no caso de não

---

<sup>23</sup> Referência ao Presidente Fernando Henrique Cardoso, que governou o Brasil de 1995 a 2003.



haver pontes com outras políticas de inserção produtiva; uma segunda posição, defende a racionalidade de utilização dos recursos públicos das políticas focalizadoras nos mais pobres. Nesta defesa, incluem-se aqueles que enfatizam a necessidade de ações complementares mais amplas de combate à pobreza, criticando o fato de, em caso contrário, relacionar a questão social ao debate do gasto público e não do acesso a direitos; a última posição, não aceita a contraposição entre políticas focalizadoras e universais, posto que haveria uma complementaridade entre elas. A focalização, por fim, entendida em seu caráter de priorização, estaria inserida em um esquema universal de serviços públicos.

Como já explicitado anteriormente, o cerne desse estudo é uma política pública recente, que beneficia empreendimentos associativos no meio rural, os também chamados de empreendimentos da economia solidária. Visto esse conteúdo inicial, que procurou dar um alicerce para uma compreensão sobre política pública, segue, no próximo capítulo, uma discussão acerca desses empreendimentos, iniciando por uma abordagem conceitual a respeito da economia solidária e situando como está posta a política de fomento e apoio à economia solidária no Brasil.

## **CAPÍTULO 2**

### **OS EMPREENDIMENTOS ASSOCIATIVOS SOLIDÁRIOS NO MEIO RURAL**

A finalidade deste capítulo será discorrer sobre os empreendimentos associativos no meio rural, objeto de análise do estudo proposto. Com este enfoque, apresentarei como se deu, historicamente, o desenvolvimento desses empreendimentos no Brasil. Buscarei, também, identificar os diferenciais, levantar tipologias possíveis e, ainda, suscitar reflexão sobre os limites e as possibilidades desses empreendimentos associativos.

Para iniciar, neste primeiro tópico, a fim de melhor fundamentar a discussão que envolve os empreendimentos associativos no meio rural, buscarei situar a economia solidária no Brasil e apresentar pontos de debate conceitual, procurando explicitar as principais posições, suas respectivas ideias e críticas relevantes. Ainda neste tópico, mas em um subitem, dada a importância da discussão sobre políticas públicas para esse trabalho, farei, brevemente, uma apresentação sobre as políticas em economia solidária.

#### **3.1– Uma construção sobre o pensamento social da economia solidária**

As práticas de trabalho associativo encontram referenciais no século XIX com a formação das primeiras cooperativas na Europa, principalmente as de consumo, mas, também, de crédito e de produção. A criação dessas cooperativas foi incentivada, em grande parte, pelo empobrecimento de trabalhadores, como os artesãos, que perderam seus postos de trabalho tradicionais em decorrência do advento das novas tecnologias, a exemplo da máquina a vapor, e pelo movimento operário em reação à superexploração promovida pela Revolução Industrial. Segundo Singer (2002), essas evidências históricas demonstram que a origem da economia solidária remete a uma posição de oposição ao capitalismo.

No Brasil, a expansão das formas associadas de produzir e comercializar aconteceu de maneira marcante, mormente nas décadas de 1980 e 1990, período marcado por uma crise que conduziu o país a uma estagnação econômica, com fortes rebatimentos no mercado de trabalho. Como consequência, as taxas de desemprego foram elevadas e, por outro lado, aumentaram as ocupações não assalariadas e por

conta própria, onde se inserem as estratégias econômicas individuais, familiares e associativas, que estariam imersas num “*circuito inferior da economia*”, tal como Milton Santos conceituou (apud Kraychete, 2012, p.20). Segundo dados do IBGE de 1997, de todo pessoal ocupado no Brasil, 29,3%<sup>24</sup> eram trabalhadores por conta própria.<sup>25</sup>

Na década de 1990, quando impera no Brasil o modelo neoliberal, que promove um processo de desregulamentação do mercado de trabalho, abre-se campo para a flexibilização e precarização das relações de trabalho. É, então, nesta década que os empreendimentos associativos populares tomam impulso com apoio de diversas organizações<sup>26</sup>, apoiadoras de lutas sociais, mobilizadas pela eminente perda de direitos sociais. Neste contexto, colaboram para a constituição e o acompanhamento de empreendimentos associativos solidários as incubadoras universitárias de cooperativas populares, a Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS), vinculada à Central Única dos Trabalhadores (CUT), bem como Organizações Não Governamentais (ONG’s), entre outros. A Associação Nacional de Trabalhadores em Empresas Autogestionárias e de Participação Acionária (ANTEAG) também surge em 1994, representando aqueles trabalhadores que se organizaram para manter seus postos de trabalho, assumindo a gestão de empresas falidas (SINGER, 2002).

A denominação de economia solidária é recente, surge no final do século XX para designar um tipo de atividade concebida como uma forma de produzir em que há posse coletiva dos meios de produção, portanto, onde os instrumentos de trabalho pertencem aos próprios trabalhadores, que também são os gestores e executores do próprio negócio, de caráter coletivo. No plano normativo, a economia solidária define alguns parâmetros que a distinguirá das outras formas sociais de produção, quais sejam: autogestão ou gestão coletiva do empreendimento, a cooperação, a eficiência pautada por fatores singulares que estão para além do econômico e a indivisibilidade social entre capital e trabalho (GAIGER, 2006).

Segundo Jesus (2010), a economia solidária seria conceituada a partir da crítica aos elementos constituintes e fundantes do capitalismo. Neste sentido, a economia

---

<sup>24</sup> Fonte: IBGE. Disponível em [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/mapa\\_mercado\\_trabalho/mapa\\_mercado\\_trabalho.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/mapa_mercado_trabalho/mapa_mercado_trabalho.pdf). Acesso 19/11/2013

<sup>25</sup> Segundo o IBGE, o trabalhador por conta própria é aquele que trabalha explorando um empreendimento próprio, sozinho ou com sócio, sem ter empregado e contando, ou não, com a ajuda de trabalhador não-remunerado.

<sup>26</sup> A exemplo de ONG’s como a Cáritas Brasileira, a CESE, as pastorais católicas, etc.

solidária se oporia à principal base de fundação do modo de produção capitalista, que é a propriedade privada. A autora afirma que “[...] os adeptos da economia solidária se contrapõem à apropriação privada dos meios de produção e de distribuição, assim como do trabalho.” (p.118).

As formas associativas solidárias de organização da produção expressariam, a partir do exposto, peculiaridades no modo de gerir a atividade econômica, marcada por uma racionalidade diferente daquela encontrada na empresa capitalista ou no agronegócio empresarial, em que o trabalho é um meio ou um mero instrumento de obtenção do lucro, finalidade última do negócio. Em um empreendimento associativo popular, o trabalho ganha status de atividade fim (GAIGER, 2000), compartilhada em mutualidade com outros iguais. Não haveria, por suposto, a venda da força de trabalho e nem o trabalho assalariado, pressupostos da relação capital e trabalho no capitalismo.

Para os que argumentam a favor da economia solidária como outra forma de economia (SINGER, 2000), ou como uma forma social diferente de produção a conviver com o modo de produção tipicamente capitalista (GAIGER, 2000), a prática do trabalho associativo insere-se em um projeto de sociedade sustentável e emancipador do ponto de vista social e político, decorrente, principalmente, mas não somente, do fato de o trabalhador não submeter à venda a sua força de trabalho, como uma mercadoria<sup>27</sup>.

Wellen (2008), em seu texto *“Contribuição à Crítica da ‘Economia Solidária’*, refere-se a um suposto interstício do capitalismo ou um espaço fora do domínio do capital, onde os empreendimentos associativos solidários se localizariam, segundo as premissas da economia solidária. O autor se contrapõe a esta ideia e argumenta que não haveria espaço de liberdade e autonomia nas esferas social e de produção no capitalismo monopolista. Ao diferenciar a fase atual do capitalismo, do pré-capitalismo, Wellen ressalta que “[...] não apenas os setores diretamente ligados à produção capitalista são aprisionados pelo interesse do capital, mas também as demais esferas sociais [...]” (p.05). Baseado nesta concepção, o autor conclui não ser possível considerar que há, na economia solidária, uma racionalidade peculiar, pois *“Para*

---

<sup>27</sup> “[...] Só aparece o capital quando o possuidor de meios de produção e de subsistência encontra o trabalhador livre no mercado vendendo sua força de trabalho [...]”. “[...] O que caracteriza a época capitalista é adquirir a força de trabalho, para o trabalhador, a forma de mercadoria que lhe pertence, tomando seu trabalho a forma de trabalho assalariado [...]” (MARX, 2006, p.200).

*superar a ideologia capitalista e fazer submergir qualidades autenticamente humanas, é preciso um movimento que abarque a totalidade social e que não se restrinja à comunidade de trabalho [...]” (p.109).*

Barbosa (2007) também deita um olhar crítico sobre a proposição da economia solidária, que se complementa ao comentário acima exposto. Para a autora, porque a solidariedade é uma proposta para pequenos grupos, e não para “[...] *a organização coletiva do trabalho na sociedade [...]”*, não haveria possibilidade de se eliminar o antagonismo e o conflito de classe pela transformação do trabalhador em “empreendedor coletivo” (p.82).

Se, por um lado, é questionável creditar à economia solidária estofo suficiente para se contrapor ao capitalismo, por outro, é reducionista a visão que apenas enxerga uma relação funcional e amenizadora do conflito social. Não se pode ignorar a existência do trabalho coletivo e associativo como iniciativas populares que resistem à constituição predatória do nosso modelo econômico e que atua, historicamente, de modo excludente e concentrador de renda. Essas atividades se apresentam, na realidade, de modo diferenciado dos empreendimentos capitalistas, pois:

[...] possuem uma racionalidade econômica ancorada na geração de recursos (monetários ou não) destinados a prover e repor os meios de vida, e na utilização de recursos humanos próprios, agregando, portanto, unidades de trabalho e não de inversão de capital (KRAYCHETE, 2000, p.15).

Sendo assim, prevaleceria uma racionalidade econômica em que se busca a reprodução da vida em lugar da reprodução de um ciclo de exploração que resulta na obtenção do lucro pela competitividade. Em um empreendimento associativo popular, os equipamentos, insumos e recursos em geral são de todos que o integram, não havendo separação entre trabalho e posse dos meios de produção.

Corroborando para essa afirmativa a ideia de que a modalidade de trabalho associativo requer a reprodução de relações sociais de produção diferenciadas daquelas vividas por trabalhadores assalariados em uma empresa. Toda produção material está inserida em um contexto sócio-histórico que requer “[...] *determinada combinação de relações técnicas e relações sociais de produção [...]”* (KRAYCHETE, 2012, p.16). Essas relações são marcadas “[...] *pela condição de não mercadoria da*

*força de trabalho e pela apropriação do resultado do trabalho pelos trabalhadores associados, conforme as regras por eles definidas [...].”* (p.17). A condição de não mercadoria adviria, sob esta concepção, da não apropriação privada do trabalho e do seu resultado, condição esta estruturante da relação capitalista.

Via de regra, o resultado econômico produzido em um empreendimento associativo pertence aos próprios trabalhadores. Transformado em remuneração da atividade produtiva, o resultado é apropriado a partir da definição de critérios e regras combinadas e estabelecidas pelos próprios integrantes, trabalhadores do empreendimento, não estando sujeita a uma regra extrínseca.

Entre as características fundantes dos empreendimentos econômicos solidários (EES) está a autogestão, que é a atuação direta dos sujeitos que integram esses empreendimentos nos processos de administração econômico-financeira, de organização da produção e comercialização. A autogestão implica, pois, uma construção de relações democráticas, pois resulta de um processo que precisa ser negociado e participativo. São requeridas, nessa forma de organização do trabalho, relações balizadas na igualdade e no poder compartilhado que impõem certo grau de dificuldade aos trabalhadores, marcados, em geral, por uma cultura heterogestionária, de natureza, por vezes, autoritária.

Icaza e Asseburg (2004), com base em uma pesquisa feita com cooperativas ligadas ao setor calçadista do Rio Grande do Sul, mencionam a presença de uma “cultura de firma”, referindo-se a características de subordinação e obediência ainda perpassando as relações entre os trabalhadores associados. Esses procedimentos relacionais, em tese incompatíveis com um processo democrático de autogestão, reproduzem uma lógica comum à empresa capitalista que estabelece divisão entre os que pensam e planejam e os que executam tarefas. Esta análise respalda-se, ainda, segundo os autores, nas respostas dos dirigentes de que apenas 30% em média dos cooperados “[...] *assumem efetivamente os objetivos e os desafios da cooperativa [...]*” (p.66). A tendência, na maioria das situações, é que os trabalhadores manifestem mais interesse pelos processos operacionais.

No segundo mapeamento da SENAES (2010-2012) foi identificado que, embora 49% dos EES mapeados tenham respondido que entre as principais conquistas está *a autogestão e o exercício da democracia*, 44% identificaram, por outro lado, que entre as principais dificuldades enfrentadas está, justamente, *efetivar a participação e a*

*autogestão*. Portanto, ainda uma grande parte expressa a autogestão como um problema não solucionado. Essa dificuldade para operar a autogestão pode estar relacionada à falta de experiência e de conhecimentos específicos nessa área. Embora não existam dados<sup>28</sup> seguros sobre o nível de escolaridade dos trabalhadores que integram os EES no Brasil, é possível inferir, a partir da experiência e da observação da realidade, que grande parte possui baixo nível de escolarização. Lima (2008), a partir de estudos com empresas recuperadas, afirma que uma maior participação técnico-administrativa está ligada a uma maior escolaridade, o que se evidencia através de “[...] falas de trabalhadores quando se referem aos problemas administrativos como algo externo a eles, sendo problemas “da diretoria” [...] dos quais não se consideram parte ou corresponsáveis, abrindo mão da participação direta.” (p.235).

A despeito disso, segundo Barbosa (2007), por meio da produção autogerida, à medida que se busca meios de solucionar dificuldades, negociar e construir enfrentamentos às questões problema, os próprios sujeitos vão sendo forjados, buscando modos de empoderamento que podem potencializar a luta em defesa de direitos sociais. Talvez o desafio de realizar a autogestão esteja relacionado à própria construção de um trabalhador sujeito, interessado em influir nos processos que dizem respeito à sua própria vida e de uma coletividade.

Do atual contexto da economia solidária é possível depreender que, embora seja significativo o panorama quantitativo dos empreendimentos associativos populares, que se apresenta como uma forma social de trabalho para obtenção e/ou complementação de renda, ainda não se conseguiu garantir aos trabalhadores qualquer perspectiva de uma proteção social equivalente à que existe para os trabalhadores assalariados. Singer (2002) afirma que a economia solidária foi concebida para ser uma alternativa melhor “[...] por proporcionar às pessoas que a adotam, enquanto produtoras, poupadoras, consumidoras etc, uma vida melhor” (p.114). A realidade, no entanto, apresenta tensões que apontam, no horizonte, obstáculos a serem superados. O segundo mapeamento identificou que entre 74% dos empreendimentos pesquisados a maior dificuldade é *gerar renda adequada aos (às) sócios (as)*, e entre 67% é *viabilizar economicamente o empreendimento*. Podemos inferir que as duas alternativas são correlatas, pois, para se tornar viável do ponto de vista econômico, um

---

<sup>28</sup> O mapeamento da SENAES não faz essa caracterização.

empreendimento popular solidário deve ser capaz de remunerar os seus integrantes de forma adequada. A urgência de resultados econômicos mínimos que garantam a sobrevivência torna, muitas vezes, a permanência de trabalhadores nos grupos uma questão importante a ser considerada.

Abaixo, na tabela, informações que complementam esta análise sobre os desafios:

### TABELA 1

Realizações dos empreendimentos a partir dos resultados da atividade econômica:

	Pagar as despesas e ter uma sobra / excedente	Pagar as contas e não ter nenhuma sobra	Não deu para pagar as despesas	Não se aplica
Brasil	37%	38%	11%	14%
Bahia	59%	23%	10%	8%

Fonte: SIES/SENAES (2014)<sup>29</sup>

Nota-se que o percentual de empreendimentos que conseguem obter uma sobra ou excedente após pagarem suas contas (37%) é um pouco menor, para a realidade brasileira, do que aqueles que conseguem pagar suas contas sem obter uma sobra (38%). Ao desagregar esses dados por área de atuação, observa-se que, no Brasil, para o âmbito rural, entre o primeiro e o segundo mapeamento houve um crescimento pequeno quanto aos que conseguem obter um excedente, de 35% para 38%. Mas, para a Bahia, a variação desses valores é significativa. O percentual de EES no primeiro mapeamento que conseguiam ter um excedente era de 35%. Entretanto, a tabela 1 demonstra que, além de aumentar o percentual para 59%, este índice é maior que o resultado nacional.

Considerando que, na Bahia, a grande maioria dos empreendimentos está localizada no meio rural, em torno de 60%, incluindo os que definem a atividade como rural e urbana<sup>30</sup>, talvez seja possível indicar que a política de compras para o mercado

<sup>29</sup> Atlas Digital de Economia Solidária. Disponível em: <http://sies.ecosol.org.br/atlas> . Acesso em 31/10/2014.

<sup>30</sup> Fonte: Anuário do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. DIEESE.



institucional - nesse caso não apenas o PNAE, mas, também, e principalmente, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)<sup>31</sup> - esteja colaborando para esse incremento.

### 3.2 – Políticas públicas em economia solidária

As necessidades e dificuldades dos empreendimentos populares de economia solidária têm suscitado debates e reflexões envolvendo organizações sociais, universidades, instituições governamentais e instâncias específicas, como o Fórum Brasileiro de Economia Solidária. O esforço tem sido no sentido de aprofundar o conhecimento sobre a realidade e fortalecer argumentos sobre a necessidade de definição de políticas públicas de apoio à economia popular solidária, com caráter mais abrangente e permanente.

O campo da economia solidária passa a conquistar uma institucionalidade no governo brasileiro a partir de 2003, com a constituição da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) como uma secretaria especial, e o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES)<sup>32</sup>. Vale dizer que a SENAES resultou de uma proposta concreta de setores vinculados à economia solidária que já se articulavam, desde o final de 1990, ganhando força com a realização do I Fórum Social Mundial, em 2001. Neste evento, foi organizado um Grupo de Trabalho Brasileiro de Economia Solidária que prosseguiu e se fortaleceu durante as edições seguintes do Fórum. Em 2002, como fruto de uma grande articulação envolvendo gestores de políticas municipais de economia solidária, decidiu-se por encaminhar uma carta ao presidente eleito, contendo as principais demandas e ideias do grupo, incluindo a criação de uma secretaria nacional para fomentar e apoiar as iniciativas de economia solidária no país (SARDÁ e SANCHEZ, 2011).

---

<sup>31</sup> Discorrerei melhor sobre o PAA no Capítulo 3, mas vale informar que este Programa iniciou a realização de compras da agricultura familiar e seus empreendimentos em 2003.

<sup>32</sup> Órgão colegiado, de caráter consultivo e propositivo que tem como finalidade: “estabelecer diretrizes para a política de economia solidária; propor medidas de aperfeiçoamento tanto para a legislação quanto para as atividades e propostas do MTE e da Secretaria Nacional de Economia Solidária; mediar as parcerias estabelecidas entre as entidades da sociedade civil representadas no conselho e a SENAES; atuar de forma conjunta com conselhos correlatos.” Disponível em <http://www.ipea.gov.br/participacao/conselhos/conselho-nacional-de-combate-a-discriminacao-lgbt/142-conselho-nacional-de-economia-solidaria/278-conselho-nacional-de-economia-solidaria> Acesso em 07/10/14

No Brasil, os primeiros programas e ações relacionados à economia solidária vão surgir em municípios como Blumenau, Porto Alegre, São Paulo, Recife e Belém, na segunda metade da década de 1990, expressando ações governamentais pontuais. Para Valmor (2011), a economia solidária entra no âmbito das políticas governamentais “*pelos portas do fundo*”, referindo-se à cooperação econômica ocorrida em programas de geração de trabalho e renda, com a finalidade de criar alternativas para lidar com a realidade crítica da década de 1990.

A partir da criação da SENAES foi possível elaborar políticas de fomento à economia solidária através de ações e programas e, por outro lado, incorporar, de fato, a economia solidária à agenda pública. Sardá e Sanchez (2011) informam que a criação da SENAES estimulou outros ministérios e órgãos públicos a incluir a economia solidária como eixo estruturante transversal de políticas públicas, frequentemente associada a programas de geração de trabalho e renda e ao combate à pobreza extrema. Sua ligação ao MTE traduziu-se em uma importante definição, pois que as políticas de economia solidária estão colocadas no âmbito das políticas de trabalho – associativo e autogestionário. Com isto, para os autores, afastou-se, desde o início, uma possível circunscrição destas políticas a ações de corte assistencial ou compensatório, embora, dada a natureza abrangente da economia solidária (que se correlaciona com temas que perpassam, por exemplo, a questão ambiental, de gênero, raça, etc) e às características dos trabalhadores<sup>33</sup> que a integram, exige-se que as políticas específicas dialoguem com as políticas do campo social “[...] *sem se confundir ou subsumir às demais.*” (SARDÁ e SANCHEZ, 2011, p.421).

Muitas políticas que se desenvolveram no âmbito social, principalmente no período relativo aos dois mandatos do Presidente Lula (2003-2007 e 2007-2011), incorporaram diretamente ou de forma transversal, o trabalho associativo como alternativa de organização para a produção dos meios de vida, de desenvolvimento e possibilidade de acesso ou ampliação de renda. Para isso acontecer, a SENAES exerceu papel de articuladora, estimulando parcerias com diversos ministérios, quais sejam: da Saúde, do Desenvolvimento Agrário, da Cultura, da Educação, de Ciência e Tecnologia, e das Cidades (SARDÁ e SANCHEZ, 2011; VALMOR; 2011).

---

<sup>33</sup> Esse aspecto, já introduzido na primeira parte do capítulo, será aprofundado nas próximas seções desta dissertação.

O início de uma atuação específica da política de governo no que diz respeito ao fomento e apoio à economia solidária deu-se em 2004, com o *Programa Economia Solidária em Desenvolvimento*. É, também, a partir de 2004 que a SENAES passa a contar com um orçamento próprio, quando da inserção do Programa no Plano Pluri-Anual (PPA)<sup>34</sup> do Governo Federal para 2004-2007. Com este Programa, pretendeu-se investir, ao longo dos anos, em ações que contribuíssem para a constituição de uma política pública para a economia solidária no Brasil. Assim, no PPA de 2008-2011 foram apresentados três eixos de atuação que se pretendeu estar integrados entre si, com a finalidade de fortalecer os empreendimentos econômicos solidários através do acesso aos seguintes aspectos: i) capital, apoiando a oferta de bens e serviços de créditos; ii) formação ou capacitação, assistência técnica e pesquisas; e iii) mercados e canais de comercialização, envolvendo a organização da produção (SENAES, 2012).

Os objetivos traçados para o Programa neste período (2008-2011) giraram em torno da difusão da economia solidária como alternativa de geração de trabalho e renda, vinculando-se aos objetivos do Governo Federal de promover inclusão social. A perspectiva era, não apenas de divulgação, mas, também, de fortalecimento tanto dos empreendimentos econômicos solidários diretamente, quanto de oportunizar condições às agências de apoio e fomento para expandir suas ações, incluindo-se, aqui, as universidades, organizações sociais, etc.

No escopo deste Programa, há que se destacar o investimento em torno da construção de um marco legal para a economia solidária, que se traduz no esforço para traçar proposições normativas de adequação à legislação existente, bem como discutir a criação de legislações “[...] que confirmam reconhecimento jurídico à economia solidária e atendam às suas necessidades [...]” (SENAES, 2014). Isso pode se desdobrar em possibilidades, tais como:

Construção normativa e elaboração de Projetos de lei que regulem a ação do Estado no campo da economia solidária e consolidem e institucionalizem a política pública de economia solidária;  
Elaboração de propostas normativas que promovam a formalização jurídica e econômica dos empreendimentos econômicos solidários e que possibilitem o reconhecimento jurídico das diversas formas societárias assumida pela economia solidária;

---

<sup>34</sup> O PPA é um instrumento previsto na Constituição Federal com vistas a orientar o Estado nas ações públicas e viabilizar objetivos traçados para um período de quatro anos.

Propostas que visem a garantia dos direitos dos trabalhadores, particularmente dos trabalhadores associados; (SENAES, 2014)<sup>35</sup>

Para o período 2012-2015, a Política Nacional está prevista no *Programa de Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária* em que permanecem os objetivos de fomento e fortalecimento dos empreendimentos da economia solidária, mas explicita-se a necessidade de fortalecer a sua institucionalidade, dando ênfase à integração das políticas e o desenvolvimento territorial (SENAES, 2013). Ainda para o mesmo período de 2012-2015, há um programa específico para a área de resíduos sólidos que se justifica pela relevância do problema na atualidade, aliado, segundo a SENAES (2014), à expansão de empreendimentos associativos de catadores em todo o Brasil, representados pelo Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR). O *Programa Resíduos Sólidos* pretende:

[...] amplificar a capacidade organizativa e produtiva do segmento dos catadores, conferir maior capacidade técnica e de gestão aos empreendimentos econômicos coletivos e solidários já existentes e disponibilizar meios técnicos e financeiros para fomentar a organização e formalização de novos por meio de formação, assessoria técnica e estruturação de unidades de coleta, triagem, processamento e comercialização de resíduos sólidos (SENAES, 2014).<sup>36</sup>

No âmbito de alguns estados e municípios brasileiros, ações e programas de fomento e apoio a empreendimentos populares de economia solidária têm se expandido. O estado da Bahia tem obtido destaque pela amplitude da política e pela atenção que o Governo do estado vem dando à economia solidária, desde 2007, com a criação da Superintendência de Economia Solidária (SESOL), ligada à Secretaria de Trabalho, Emprego, Renda e Esporte (SETRE), guardando, portanto, relação com a perspectiva do Governo Federal, quando da criação da SENAES, instalada junto ao MTE.<sup>37</sup> No PPA estadual de 2008-2011, a economia solidária foi contemplada através do *Programa Bahia Solidária: mais trabalho e renda*, que estabelece como objetivo:

---

<sup>35</sup> Disponível em <http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/elaboracao-do-marco-juridico-da-economia-solidaria.htm> . Acesso em 28/10/2014

<sup>36</sup> Disponível em <http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/apresentacao-5.htm> . Acesso em 28/10/2014

<sup>37</sup> No período da criação da SENAES, em 2003, o então Ministro do Trabalho era Jaques Wagner, atual governador da Bahia, em seu segundo mandato.

*“promover o fortalecimento e a divulgação da economia solidária mediante políticas integradas, visando à geração de trabalho, renda, inclusão social, e promoção do desenvolvimento justo e solidário.”* (REIS et al, 2009, p.18). Dentre as ações gerais previstas pelo Programa estão: fomento, estudos e divulgação e ações de microcrédito e finanças solidárias.

A partir de 2012, inseridos no Programa Vida Melhor, coordenado pela Casa Civil do Governo do estado, aprimora-se a proposta dos centros públicos de economia solidária, alinhada às diretrizes da SENAES. É importante mencionar que o Programa Vida Melhor pauta-se em estratégias que visam à inclusão socioprodutiva, e um dos seus diferenciais é abarcar as diversas formas de trabalho da economia dos setores populares, quer sejam individuais, familiares, quer sejam associativos. No caso dos associativos, acompanhados pelos centros públicos e que interessam a esse estudo, a coordenação cabe à SESOL.

Atualmente, a Bahia conta com oito centros públicos instalados, sendo que três atendem a Salvador e Região Metropolitana e cinco localizam-se, de acordo com os territórios de identidade do estado, nas seguintes cidades: Cruz das Almas, Pintadas, Juazeiro, Ilhéus e Guanambi. Os centros públicos respondem às demandas formuladas pelo movimento de economia solidária e pretendem ser espaços de convergência de ações de formação, assistência técnica e acompanhamento adequadas à natureza dos empreendimentos da economia popular solidária.<sup>38</sup>

É possível sistematizar muitos avanços em relação ao aprofundamento da discussão e construção de propostas em relação à economia solidária ao longo dos últimos anos. A realização das Conferências Nacionais de Economia Solidária, que se afirmam como um espaço de interlocução entre os governos e a sociedade civil, certamente pode ser considerada um veículo importante de produção de ideias e propostas. Através destas Conferências é operado o princípio da participação pública na construção de políticas, em que, para Moraes (2013), *“[...] a participação surgiria como um direito”* (p.239). O autor reflete que a experiência da SENAES sinaliza para uma aproximação do modelo de *“democracia participativa”*, *“[...] um conceito que prevê*

---

<sup>38</sup> Disponível em: <http://www.portaldotrabalho.ba.gov.br/institucional/economia-solidaria/cesol> . Acesso em 29/10/2014.

*a presença da população não apenas pedindo ao Estado aquilo que precisa, mas formulando e decidindo as políticas públicas do país.” (p.239).*

As conferências públicas vêm acontecendo desde 2006, quando, à realização do evento nacional antecedem os encontros municipais, territoriais e estaduais com a finalidade de sistematizar discussões a partir das realidades específicas locais, a serem compartilhadas na Conferência Nacional. A primeira Conferência Nacional teve como tema: *Economia Solidária como Estratégia e Política de Desenvolvimento*; o tema da segunda, em 2009, foi: *Pelo Direito de Produzir e Viver em Cooperação de maneira Sustentável*; e o da terceira: *Construindo um Plano Nacional da Economia Solidária para promover o direito de produzir e viver de forma associativa e sustentável, a ser realizada em novembro de 2014.*

Embora se identifique uma conquista de espaços de organização e articulação de políticas em economia solidária, há, ainda, grandes dificuldades. Se, por um lado, a economia solidária passou a integrar a agenda governamental, por outro, a atuação em forma de políticas públicas se encontra “[...] ainda de forma muito limitada, seja pela reduzida amplitude de suas ações e objetivos alcançados [...], seja pelo reduzido orçamento para executar seus projetos e programas [...]” (MORAIS, 2013, p.239).<sup>39</sup>

Outra importante dificuldade trata-se do fato de essas políticas serem de escopo governamental, não se constituindo, ainda, políticas de Estado, o que configura uma situação de instabilidade, em que “[...] a existência depende dos partidos, coalisões ou grupos políticos que assumem a direção do poder executivo [...]” (VALMOR, 2011, p.448). Isto representa, em outras palavras, que, ao se tornar política de Estado, a economia solidária passaria a se constituir como um direito legítimo, portanto, obrigação do Estado prover condições de apoio e viabilidade. Claro está que, mesmo como política de Estado, as injunções políticas da conjuntura se expressarão, por exemplo, ao dar mais ou menos espaço institucional, mais ou menos apoio e destinação de recursos. Entretanto, cria condições mais permanentes, independente de uma equipe formada por um governo, além de passar ao campo dos direitos constituídos como compromisso do Estado, tal como esclarece Valmor (2011):

---

<sup>39</sup> Informações sobre valores do orçamento destinados à SENAES e executados constam em relatório publicado, disponível no seguinte endereço eletrônico: [http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D3CB58904013CB5F52A404620/Oito%20Anos%20da%20SENAES.%20Avan%C3%A7os%20e%20Desafios%20para%20as%20PP%20de%20Economia%20Solid%C3%A1ria%20no%20Gov.%20Federal%202003\\_2010.pdf](http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D3CB58904013CB5F52A404620/Oito%20Anos%20da%20SENAES.%20Avan%C3%A7os%20e%20Desafios%20para%20as%20PP%20de%20Economia%20Solid%C3%A1ria%20no%20Gov.%20Federal%202003_2010.pdf)

[...] a proposição que aparece como mais simples é a ideia de que precisamos transformar nossos programas e nossas ações em legislação, em lei. Lei municipal, estaduais e nacionais. Assim, estabelecidos a compreensão, a política, as ações com seus objetivos, seu público, seus instrumentos e seus mecanismos de controle em lei, nós teríamos assegurados, do ponto de vista do Estado, a política enquanto uma exigência pública para que os governantes operassem a política, não seria mais uma opção de governo, seria uma exigência pública para implementar as políticas (p.450).

Por fim, o autor ainda reflete que a Lei, por si só, não soluciona todos os problemas, mas tem importância indiscutível. No entanto, para que a institucionalização se dê no âmbito do Estado, faz-se necessário que os governos se sintam constrangidos a agir e, para isso, é preciso criar condições políticas em que a economia solidária precisaria demonstrar uma “[...] *certa direção cultural e moral sobre os governos para a implementação de sua política.*” (VALMOR, 2011, p. 451).

Como já foi enunciado no início do capítulo, para este estudo interessam os empreendimentos associativos inseridos no meio rural, aqueles organizados pelos agricultores familiares que constituem, segundo o mapeamento da SENAES, 55% das categorias de sócios de empreendimentos associativos populares<sup>40</sup>. A próxima seção, portanto, discorrerá com mais detalhamento sobre esses empreendimentos, observando a necessidade de “[...] *adotar uma atitude de “vigilância epistemológica” [...] com intuito de distinguir o desejo, a vontade de mudança dos atores sociais envolvidos com a temática, das práticas efetivas dentro dos empreendimentos solidários [...]*” (JESUS, 2010, p122).

### **3.3 – O cenário da economia popular solidária no espaço rural**

Em uma tentativa de aproximação crítica dos empreendimentos associativos no meio rural e sua forma de organização do trabalho, é possível identificar aspectos que denotam conquistas, mas, em geral, a realidade revela grandes dificuldades. Frequentemente, os empreendimentos caracterizam-se pela precariedade, pois lhes falta um conjunto de fatores que criariam condições mais favoráveis de existência. É

---

<sup>40</sup> Fonte: SENAES, Boletim SENAES Acontece. Edição Especial, 2013.

preciso, entretanto, reconhecer que, no campo, a diversidade de experiências produtivas que se autodenominam associativas solidárias expressam ricos arranjos socioprodutivos ancorados nas culturas que as ensejam.

Os empreendimentos associativos a que se refere esse estudo constituem iniciativas econômicas populares que envolvem atividades agrícolas e não agrícolas, com o objetivo principal de gerar, complementar ou ampliar a renda. São, de uma maneira geral, unidades de trabalho coletivo em que predominam relações de cooperação para produzir, beneficiar, processar alimentos e/ou comercializar. Os principais atores desse processo são os agricultores familiares, trabalhadores rurais, homens e mulheres reunidos em espaços de produção associativa.

Segundo dados do segundo mapeamento<sup>41</sup> (Tabela 2), o percentual de grupos rurais no Brasil é muito expressivo, 54,8%. Existem, ainda, os grupos que atuam tanto no rural quanto no urbano, 10,4%, enquanto que os urbanos representam 34,8% do total. Nos estados da região Nordeste e Centro-Oeste, os grupos no espaço rural aparecem como maioria, 72,2% e 53,5% respectivamente, equivalência que se altera no Sudeste, onde há predominância de empreendimentos urbanos. No Sul e Norte, há um maior equilíbrio na proporção entre rural e urbano.

Na Bahia, particularmente, o primeiro mapeamento<sup>42</sup> já havia demonstrado que a proporção de grupos no meio rural é bastante significativa, tendo sido identificados 1.044 empreendimentos exclusivamente de âmbito rural, para 252 urbanos e, ainda, 315 grupos que atuam no rural e no urbano. Ou seja, mais de 60% dos empreendimentos associativos localizados na Bahia atuam no rural.<sup>43</sup>

**TABELA 2**

Distribuição da área de atuação por região

<b>Região / Área de Atuação</b>	<b>Brasil %</b>	<b>Nordeste %</b>	<b>Norte %</b>	<b>Centro Oeste %</b>	<b>Sudeste %</b>	<b>Sul %</b>
<b>Urbana</b>	34,8	19,3	50,1	33,2	61	42,3
<b>Rural</b>	54,8	72,2	40,6	53,5	29,7	42
<b>Rural e urbana</b>	10,4	8,5	9,3	13,3	9,3	15,7

Fonte: SIES/SENAES (2013)

<sup>41</sup> Realizado entre 2010-2012 pela SENAES/MTE

<sup>42</sup> Realizado entre 2005-2007 pela SENAES/MTE

<sup>43</sup> Fonte: Anuário do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. DIEESE.



A Bahia também está entre os estados nordestinos com a maior população vivendo no meio rural, 32,6%; no entanto, os indicadores sociais denotam uma condição de muita desigualdade dentro do estado (DIEESE, 2008). Na comparação com outras regiões do Brasil, o Nordeste como um todo apresenta índices piores, a começar pela estrutura fundiária, ficando atrás, apenas, do Centro-Oeste no índice de Gini<sup>44</sup> de propriedade da terra, com 0,780. Isto reflete a condição brasileira em que 74,7% dos estabelecimentos agropecuários possuem o equivalente a até um módulo fiscal,<sup>45</sup> ocupando 10,5% da área total, enquanto que as propriedades com mais de quinze módulos, representando apenas 2% do total de propriedades rurais, ocupam 52,4% de área.<sup>46</sup>

Esses dados são compatíveis com um processo instaurado no país e que pode ser rastreado historicamente. No final dos anos de 1950, o cooperativismo foi um dos instrumentos de que o Estado brasileiro lançou mão para atingir o objetivo de modernizar a agricultura, ser indutor de desenvolvimento rural e, gradativamente, “[...] impor o espírito empresarial na mentalidade “pré-capitalista” dos camponeses [...]” (BURSZTYN, 1984, p.26). Nesse contexto, o modelo que mais logrou expansão foi o cooperativismo do tipo empresarial, referendado nas experiências do Sul do país, voltado para as grandes culturas como soja, trigo, etc. Esta forma de cooperativismo contribuiu para reproduzir padrões de desenvolvimento regionais, tendo, no Nordeste, refletido as profundas desigualdades socioeconômicas, políticas e fundiárias “[...] tornando-se um instrumento de dominação e de fortalecimento do poder da classe dominante local [...]” (DUARTE et al, 2006, p.17).

Segundo Bursztyn (1984), o Estado, ao incentivar a disseminação de cooperativas no meio rural, atua de modo paternalista e autoritário. De um lado, concede privilégios econômicos e participa da geração de infraestrutura, mas, de outro, desenvolve mecanismos de controle “[...] de modo a precaver-se contra eventuais desvios dos objetivos “capitalizantes” [...]” (p.50). Ainda conforme o autor citado, a história do cooperativismo no Brasil não pode ser dissociada do Estado brasileiro, que buscou definir uma legislação centralizadora e subordinada ao poder estatal.

---

<sup>44</sup> É um indicador de desigualdade que varia de zero a um. Quanto mais próximo de um, mais desigual ou mais concentrado, no caso das propriedades de terra.

<sup>45</sup> Módulo fiscal é uma unidade de medida agrária de área (expressa em hectares), fixada diferentemente para cada município, que representa a área mínima necessária para as propriedades rurais serem consideradas economicamente viáveis.

<sup>46</sup> Fonte: Estatísticas do Meio Rural. DIEESE / MDA, 2008

A partir da década de 1960, buscou-se integrar, de “modo funcional”, o agricultor familiar a esse modelo, o que não resultou em sucesso dada a incompatibilidade entre a racionalidade econômica predominante nas cooperativas empresariais e as condições e recursos acessíveis ao agricultor familiar e suas organizações. A expansão das cooperativas de agricultores familiares propriamente vai alcançar mais expressividade no início dos anos 2000. Dos associados a cooperativas até 1980, apenas 4% eram pequenos produtores, proprietários de até dez hectares de terra, enquanto 55% eram proprietários de cem ou mais hectares. Em 2003, esse quadro muda bastante, com o percentual de proprietários de até dez hectares subindo para 39,56%. Soma-se a este número o de não proprietários, que nem apareciam nas estatísticas anteriormente, com um percentual de 28% (DUARTE et al, 2006).

De fato, as cooperativas agropecuárias, nascidas sob a tutela estatal, no bojo da chamada Revolução Verde,<sup>47</sup> privilegiaram os grandes proprietários. O seu crescimento, na segunda metade do século XX, foi impulsionado pela política do Ministério da Agricultura, com a assistência do Instituto Nacional de Reforma Agrária (Incra). Anjos (2005) ressalta que as “aberturas” promovidas pela legislação do cooperativismo de 1971, aliadas às exigências do mercado internacional e interno de competitividade, inviabilizaram as cooperativas de pequena produção por um lado e, por outro, estimularam fusões e incorporações. Como resultado, houve maior adequação às demandas do desenvolvimento capitalista agroindustrial, adotadas pelo Estado, e a expansão econômica do setor.

Quanto aos empreendimentos associativos de agricultores familiares não restritos ao modelo de cooperativa, desde há algum tempo aparecem no cenário rural brasileiro. Foram estimulados, em parte, por programas governamentais, mas, também, por fundações, institutos, organizações não governamentais nacionais ou estrangeiras, vinculadas ou não à Igreja. Segundo Parreiras (2007), a partir da década de 1970 são lançados programas de governo com o objetivo de combater a pobreza rural no Nordeste, prevendo, no bojo das ações, fomento à atividade produtiva e o estímulo ao associativismo. A noção de associativismo prevalente era ampla e referia-se a uma

---

<sup>47</sup> A Revolução Verde surge com a finalidade de ampliar a produção de alimentos no mundo, aumentando a produtividade e diminuindo os custos a partir de um modelo de desenvolvimento agrícola que introduziu práticas como o uso de sementes modificadas por “melhoramento” genético, uso intensivo de insumos industriais, adubos químicos e mecanização da produção. As críticas a esse modelo questionam os impactos ambientais e sociais que se mostram insustentáveis.

estratégia de participação que viabilizasse uma perspectiva de desenvolvimento nas comunidades rurais, envolvendo o levantamento de necessidades e prioridades, a composição de conselhos e o repasse de recursos para projetos tanto de infraestrutura como produtivos.

Ainda Parreiras (2007), ao expor sobre o projeto da Fundação Banco do Brasil de atuação na estruturação da agricultura familiar em cadeias produtivas, em consonância com o Programa Fome Zero,<sup>48</sup> relata que uma das referências metodológicas construídas seria a constituição de empreendimentos *sustentáveis e solidários*. Em uma citação do documento *Referências Metodológicas para Atuação em Cadeias Produtivas Envolvendo Populações Pobres* é apresentado trecho que justifica o trabalho associado e em cooperação como “[...] o mais viável e apropriado para populações excluídas e pobres construírem acesso à renda e superarem a falta de capital e conhecimento [...]” (p.33). Este argumento foi, certamente, o amparo de muitas intervenções junto aos grupos populares e, mais especificamente, à população do campo, justificando ações de indução à constituição de grupos produtivos associativos.

Muitos programas de incentivo a agricultores familiares e de acesso a crédito optam, frequentemente, por operar os recursos através das organizações de produtores. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), uma das ações vinculadas ao Fome Zero, e que compra, através da Companhia Nacional de Abastecimentos (CONAB), alimentos *in natura* e processados da agricultura familiar, também o faz via projeto encaminhado por uma associação ou cooperativa que assume a responsabilidade pela gestão.

Segundo análise tipológica de Culti et al (2010), com base em cruzamento de dados do primeiro mapeamento, na Bahia os empreendimentos não formalizados possuem a característica de se situarem em uma temporalidade mais recente, criados a partir da década de 2000, com poucos integrantes e mais atuantes no espaço urbano. As associações, localizadas bem mais no espaço rural, são constituídas por um maior número de sócios. Quanto à temporalidade, essas associações foram criadas, na maior parte dos casos, até o ano de 1999, observando-se um crescimento mais concentrado no surgimento desses empreendimentos na segunda metade da

---

<sup>48</sup> O Programa Fome Zero foi lançado em 2003 e propunha articular um plano de ação com base em quatro eixos, quais sejam: ampliação do acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda, articulação, mobilização e controle social (Menezes et al).

década de 1990. Vale lembrar que, nesta década, acontece uma maior mobilização social e política dos trabalhadores rurais em defesa de direitos, ao tempo em que o tema do desenvolvimento rural, incluindo a agricultura familiar, torna-se agenda de políticas públicas (SILVA, 2010).

Mesmo considerando as condições que organizam e viabilizam os empreendimentos no âmbito rural e urbano como diferentes, impedindo, portanto, comparações lineares, vale destacar alguns aspectos, tanto para caracterizar melhor os que estão no meio rural, quanto para identificar onde há aproximações e distanciamentos no que tange a algumas categorias. Assim, as principais motivações que têm levado ao surgimento de empreendimentos econômicos associativos podem revelar aspectos do contexto social e econômico e, nesse sentido, há distinções relevantes entre os empreendimentos que se localizam no urbano e no rural.

A falta do trabalho assalariado é ressaltada como uma questão de fundo para os trabalhadores, na medida em que 49,6% dos grupos urbanos e 20,4% dos rurais apontam a criação do empreendimento associativo como uma *alternativa ao desemprego*.<sup>49</sup> Mesmo aparecendo para os grupos do âmbito rural com um percentual menor, o desemprego ou subemprego no campo são razões a ser consideradas na análise das motivações para a associação para o trabalho. Não se pode esquecer, como já foi mencionado antes, que o período de maior expansão, no Brasil, de empreendimentos associativos da economia popular solidária deu-se entre as décadas de 1980 e 1990, quando o desemprego foi ampliado.

Ainda na análise sobre as motivações, é preciso aproximar a lente para o território rural, onde o mapeamento identifica que 22,4% dos empreendimentos informam que a associação com outros produtores, agricultores ou trabalhadores é uma forma de acessar créditos ou, mais precisamente, associar-se é uma *condição exigida para ter acesso a financiamentos*. Este aspecto complementa-se com a informação de que 19,9% assinalaram que *busca obter maiores ganhos em um empreendimento*.<sup>50</sup>

Estes dados ratificam o que a realidade empírica tem apontado, ou seja, a organização coletiva para produzir no âmbito rural, em geral, apresenta-se como mais uma possibilidade de realizar o trabalho, de obter renda, coexistindo com outras formas, individual ou familiar. Os sujeitos que integram os empreendimentos

---

<sup>49</sup> Fonte: Anuário do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. DIEESE.

<sup>50</sup> Fonte: Ibidem.

associativos solidários são, especialmente, aqueles da agricultura familiar que têm como característica a pluriatividade, ou seja, “[...] que pratica atividades agrícolas e não agrícolas [...]” (COUTO, 2011, p.202) e, portanto, sua renda advém de várias formas de remuneração. Incluem-se aqui as rendas obtidas através da economia pública, como Bolsa Família e aposentadoria rural, mas, também, a venda direta ao consumidor da pequena produção agrícola, diárias obtidas com a prestação de serviços diversos e, algumas vezes, o próprio trabalho assalariado.

Embora a atividade associativa seja, em geral, mais uma entre outras atividades geradoras de renda, ela pode contribuir para aumentar os ganhos, na medida em que, coletivamente, amplia-se a possibilidade de estruturar ações de produção que agregarão um rendimento. As unidades de produção para beneficiar e processar os produtos agrícolas ou as pequenas agroindústrias são um exemplo que vem se reproduzindo entre os empreendimentos de agricultores familiares da Bahia, inclusive. Uma das hipóteses que não coube a esse estudo verificar ou aprofundar é a relação entre um aumento observado empiricamente dessas pequenas agroindústrias na Bahia e o surgimento de programas e política de acesso ao mercado institucional, uma vez que se abre a possibilidade de comercializar produtos “da roça” e os beneficiados ou processados, como doces, geleias, polpas de frutas entre outros.

Além de agregar valor ao produto, as pequenas agroindústrias contribuem para um maior aproveitamento da produção, diminuindo as perdas naturais e ampliando as oportunidades de venda. A atividade coletiva, vista dessa forma, pode garantir mais regularidade e volume de produção, o que seria improvável para um agricultor sozinho.

Nestas circunstâncias, o empreendimento associativo constitui-se numa possibilidade real de melhoria do nível de renda dos agricultores familiares. Ou seja, eles encontram motivos para a cooperação mesmo quando buscam o autointeresse. Se nada mais funcionar, eles têm a opção de retomar a forma tradicional em que se inseriam no mercado [...]” (KRAYCHETE, 2012, p15).

Os agricultores familiares são, de fato, os sujeitos que integram, de modo significativo, a economia popular solidária. Conforme dados mais recentes do segundo mapeamento (2010-2012), entre as pessoas associadas a empreendimentos coletivos, a categoria mais expressiva é a dos agricultores familiares, com 55%. Em segundo

lugar, consta a categoria dos artesãos, com 18%, ou seja, essas duas categorias de trabalhadores da economia popular solidária representam juntas, 73%.<sup>51</sup>

### **3.4- Tipologia de empreendimentos associativos solidários no meio rural**

A diversidade dos empreendimentos associativos no meio rural pode se apresentar em uma tipologia, construída a partir da própria experiência empírica que identifica e caracteriza, mas não é conclusiva. Como toda forma de classificação, a tentativa de captar a realidade concreta, aproximando-se de um sentido de totalidade, não pretende criar um quadro hermético, antes, referências que contribuam para a ampliação de um conhecimento.

Sendo assim, serão apresentados quatro tópicos que agregam conteúdos sobre as especificidades dos empreendimentos associativos solidários no meio rural.

#### **3.4.1- Segundo o formato jurídico**

A maioria dos empreendimentos rurais no Brasil apresenta-se sob a forma jurídica de associação, 71,8%. Os grupos produtivos não formalizados ficam em segundo lugar, com 21,6%. O Norte e o Nordeste seguem a média brasileira, diferentemente do Sul, que possui um número maior de grupos não formalizados. Na Bahia, onde os empreendimentos no meio rural são predominantes, 1.131 associações foram mapeadas, 318 são grupos produtivos não formalizados e, apenas, 143 são cooperativas<sup>52</sup>.

Essa discrepância numérica pode ser compreendida ao analisar o marco legal que rege as duas formas, associação e cooperativa. Para os grupos populares ou agricultores familiares, a constituição de uma cooperativa representa exigências de organização e resultado incompatíveis com a realidade. Ainda que uma associação, tal como exige a Lei, não se preste plenamente à consecução de um empreendimento econômico, adequa-se com mais facilidade aos arranjos dos empreendimentos econômicos solidários, embora impondo limitações. Por Lei, por exemplo, uma associação não pode ter finalidade relacionada à atividade de comércio, mas poderá realizar vendas, se justificar implementação de objetivos; entretanto, não terá como

---

<sup>51</sup> Fonte: Boletim Informativo SENAES Acontece. Edição Especial, 2013.

<sup>52</sup> Fonte: Anuário do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. DIEESE.

emitir nota fiscal como pessoa jurídica, o que impõe limites a uma perspectiva de comercialização ampliada.

No formato jurídico de cooperativa, embora esteja prevista a plena realização de atividade econômica ou comercial, inclusive o acesso a empréstimos ou crédito rural, a Lei que regia, até então, essas organizações impunha condições que dificultavam a gestão para os empreendimentos populares. A partir de junho de 2012, foi aprovada Lei complementar que altera aspectos importantes, tais como a diminuição do número de sócios de vinte para sete e a regulamentação sobre direitos dos sócios, como segue abaixo:

Art. 6º A Cooperativa de Trabalho poderá ser constituída com número mínimo de 7 (sete) sócios.

Art. 7º A Cooperativa de Trabalho deve garantir aos sócios os seguintes direitos, além de outros que a Assembleia Geral venha a instituir:

I - retiradas não inferiores ao piso da categoria profissional e, na ausência deste, não inferiores ao salário mínimo, calculadas de forma proporcional às horas trabalhadas ou às atividades desenvolvidas;

II - duração do trabalho normal não superior a 8 (oito) horas diárias e 44 (quarenta e quatro) horas semanais, exceto quando a atividade, por sua natureza, demandar a prestação de trabalho por meio de plantões ou escalas, facultada a compensação de horários;

III - repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos;

IV - repouso anual remunerado;

V - retirada para o trabalho noturno superior à do diurno;

VI - adicional sobre a retirada para as atividades insalubres ou perigosas;

VII - seguro de acidente de trabalho. (Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012).<sup>53</sup>

Com esta alteração, revoga-se o artigo 442 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) que excluía a obrigação de vínculo empregatício entre cooperativas e seus prestadores de serviço. Este artigo promovia abertura para graves distorções, levando à constituição das “cooperatas”.<sup>54</sup> A nova Lei explicita, em seu corpo, o que considera como cooperativa de trabalho, excluindo aquelas que compõem setores que se distanciam da prática associativa, caracterizada pela autonomia e autogestão, como está posto abaixo:

---

<sup>53</sup> Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12690.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12690.htm) Acesso em 09/09/2014.

<sup>54</sup> As “cooperatas” são empresas de fachada que se utilizam das condições de cooperativa para burlar as leis trabalhistas.

Art. 1º A Cooperativa de Trabalho é regulada por esta Lei e, no que com ela não colidir, pelas Leis nºs 5.764, de 16 de dezembro de 1971, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil.

Parágrafo único. Estão excluídas do âmbito desta Lei:

I - as cooperativas de assistência à saúde na forma da legislação de saúde suplementar;

II - as cooperativas que atuam no setor de transporte regulamentado pelo poder público e que detenham, por si ou por seus sócios, a qualquer título, os meios de trabalho;

III - as cooperativas de profissionais liberais cujos sócios exerçam as atividades em seus próprios estabelecimentos; e

IV - as cooperativas de médicos cujos honorários sejam pagos por procedimento.

Art. 2º Considera-se Cooperativa de Trabalho a sociedade constituída por trabalhadores para o exercício de suas atividades laborativas ou profissionais com proveito comum, autonomia e autogestão para obterem melhor qualificação, renda, situação socioeconômica e condições gerais de trabalho.

§ 1º A autonomia de que trata o caput deste artigo deve ser exercida de forma coletiva e coordenada, mediante a fixação, em Assembleia Geral, das regras de funcionamento da cooperativa e da forma de execução dos trabalhos, nos termos desta Lei.

§ 2º Considera-se autogestão o processo democrático no qual a Assembleia Geral define as diretrizes para o funcionamento e as operações da cooperativa, e os sócios decidem sobre a forma de execução dos trabalhos, nos termos da lei (Lei nº12.690, de 19 de julho de 2012).<sup>55</sup>

### **3.4.2- Vinculados a movimentos sociais do campo**

Os assentamentos rurais do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) passam a fazer parte do diversificado espaço rural brasileiro a partir do final da década de 1980, adquirindo mais visibilidade à medida que a tensão gerada pela acirrada defesa de seus direitos começa a ter ressonância e reflexo em políticas públicas.

No início das lutas pela terra no Brasil, o interesse central era a conquista da terra e sua ocupação individual, reproduzindo, exclusivamente, o modelo da produção individual familiar, do pequeno produtor. “[...] A produção estava voltada basicamente para o auto sustento (o pequeno excedente destinava-se para o mercado). O nível de cooperação que existia era o espontâneo [...]” (Concrab apud SINGER, 2002, p103). As práticas associativas de trabalho foram sendo implementadas a partir de estímulos externos, incluindo os do Estado, que visava à institucionalização como forma de

<sup>55</sup> Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2011-2014/2012/Lei/L12690.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2012/Lei/L12690.htm) Acesso em 09/09/2014.



legalização dos assentamentos (SCOPINHO, 2007). Mas a perspectiva do cooperativismo suscitou resistências entre os assentados, pois remetia à referência conhecida do modelo explorado por grandes empresas do ramo agroindustrial (SINGER, 2002).

Em 1989, são criadas as primeiras Cooperativas de Produção Agropecuária (CPA), com motivações econômicas, mas também políticas. Em 1991, cria-se o Sistema Cooperativista dos Assentados e, em 1992, a Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil Ltda (Concrab), quando se consolida uma política do MST de cooperativismo.

Segundo Singer (2002), houve transição de um modelo em que a produção era realizada de modo individual para outro coletivista, com pouca autonomia. Com o fracasso eminente, tanto pela não adequação de muitos assentados às CPAs, quanto pela pouca habilidade técnica na área administrativa, foram feitas tentativas de treinamento e formação, com a criação do Curso Técnico em Administração de Cooperativas, em 1993. Outro investimento para a manutenção do modelo cooperativista foi abrir a possibilidade de integrar a forma usual de produção individual do pequeno agricultor via cooperativas de comercialização, em que as vendas e a compra de insumos são feitas coletivamente e a produção permanece individual familiar.

A minha experiência de trabalho com empreendimentos associativos solidários ao longo dos anos tem demonstrado que, atualmente, nos diversos assentamentos do Brasil, é possível encontrar variados arranjos de associação para o trabalho ou para o empreendimento de uma atividade econômica, desde as cooperativas até grupos produtivos não formalizados. Estas expressões coletivas podem ser vistas como estratégias de cooperação que colaboram no enfrentamento das dificuldades geradas pela escassez e precariedade de acesso à renda e recursos em geral enfrentados historicamente pelo agricultor familiar.

### **3.4.3- Vinculados a povos e comunidades tradicionais**

Segundo texto do Decreto nº 6.040/2007, em seu Artigo 3º, Inciso I, os povos e comunidades tradicionais são *“grupos culturalmente diferenciados [...] que possuem formas próprias de organização social [...] utilizando conhecimentos, inovações e*

*práticas gerados e transmitidos pela tradição.*”<sup>56</sup> Integram-se a esta qualificação, entre outros, os pescadores, as comunidades indígenas e quilombolas.

As preocupações em torno dos quilombolas começam a aparecer após a Constituição Federal de 1988 determinar como dever do Estado o reconhecimento da propriedade definitiva das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades de quilombos. Antes disso, no entanto, o tema já era de interesse da historiografia e antropologia que contribuíram para definir e apontar delimitações sobre questões em torno das comunidades tradicionais negras. Mas a regulamentação para identificação e titulação das terras só irá acontecer em 2003 (SANTOS, 2008).

A Bahia é o estado com a maior quantidade de comunidades remanescentes de quilombos, 558; em segundo lugar está o Maranhão, com 499 comunidades<sup>57</sup>. Esses grupos se inserem de modo particular em uma tipologia dos empreendimentos associativos, pois, em alguns casos, a prática de atividades coletivas de produção ou a defesa de interesses comuns constituem-se características culturais, haja vista a própria relação com a terra ser marcada pela noção de coletividade. Os laços de parentesco e de vizinhança, segundo Santos (2008), caracterizam o uso comum da terra que se assenta em “[...] *relações de solidariedade e reciprocidade* [...]” (p.45). Talvez seja possível dizer que essas são marcas de um modo de vida forjado na dificuldade e na exclusão social histórica.

#### **3.4.4- Segundo organização da atividade econômica**

De acordo com a atividade econômica ou de produção que realizam e a forma como se organizam, os empreendimentos associativos rurais podem ser assim identificados:

##### **3.4.4.1- Produção e comercialização associadas**

Possui espaço de produção comum, onde os meios de produção ou investimentos (máquinas e equipamentos) pertencem ao empreendimento e são utilizados para a realização da atividade econômica executada pelos que integram o grupo. A gestão é coletiva e as regras de funcionamento, que incluem a divisão de tarefas, são definidas, em geral, pelos próprios

---

<sup>56</sup> Disponível em [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/.../decreto/d6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/.../decreto/d6040.htm) Acesso em 12/11/2013

<sup>57</sup> Fonte: Fundação Palmares, 2013

integrantes. Da mesma maneira, o critério de remuneração dos associados é, normalmente, resultado de uma combinação entre os integrantes, sendo o mais comum a opção pela divisão das sobras, ou seja, após pagar todos os custos envolvidos na produção, o que sobra é dividido igualmente. Também é comum a remuneração por hora trabalhada ou, ainda, por produtividade. Essa tipologia representa grande parte dos empreendimentos, onde estão incluídas, principalmente, as unidades de beneficiamento e processamento ou as pequenas agroindústrias.

#### 3.4.4.2- Comercialização coletiva de produção individual ou coletiva

Aqui, a comercialização é associada, realizada por uma cooperativa, à qual se vinculam agricultores familiares e empreendimentos associativos. Portanto, a mercadoria a ser comercializada pode advir de uma produção individual/familiar ou associativa. No caso da produção coletiva, poderá ser de um empreendimento com as características do tipo I, que reserve parte de sua produção para uma comercialização mediada por outra organização.

É comum, neste tipo, uma cooperativa funcionar como uma central de comercialização, atendendo à demanda tanto de unidades de beneficiamento quanto de agricultores familiares vinculados. Com a abertura de mercado institucional por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), essa forma de atuação de muitas cooperativas populares tem se expandido.

A comercialização coletiva realiza-se, em geral, de três maneiras: i) através da venda direta em um espaço próprio para a comercialização; ii) pela mediação da cooperativa entre produtores e compradores de estabelecimentos comerciais, por exemplo; iii) ou, ainda, através de projeto, no caso da venda para o mercado institucional, que será melhor trabalhado nos capítulos seguintes.

#### 3.4.4.3- Equipamento de uso coletivo

A produção e comercialização são independentes, mas, na produção, há a utilização de equipamento coletivo, como uma casa de farinha, por exemplo. A gestão é associada, normalmente, com a definição de regras para a utilização dos equipamentos, bem como a forma de cobertura dos custos

fixos, que pode ser através do pagamento de uma taxa fixa e/ou um percentual do que se produziu.

Em todos os tipos de empreendimentos apresentados há grupos formalizados, ou não, mas, como já demonstrado, as associações são mais frequentes. Pode, também, acontecer de um empreendimento associativo ou grupo produtivo se constituir a partir do apoio de uma associação de moradores e produtores rurais, mas funcionar com certa independência, que se torna maior ou menor em função do grau de desenvolvimento e viabilidade que conseguir. A associação contribui, em muitos casos, com a cessão de um espaço de trabalho, bem como na aquisição de equipamentos etc.

Como a realidade é sempre mais rica que as classificações construídas a partir da observação, interessa acrescentar que, no caso em estudo nesta pesquisa, os dois empreendimentos no Município de Irará estão, em princípio, identificados ao tipo I, ou seja, realizam a produção e comercialização de maneira associativa. Ao mesmo tempo, os dois empreendimentos participam, também, da tipologia II, haja vista acessarem o mercado institucional (PAA e PNAE) contando com a mediação da associação local à qual estão vinculados e da cooperativa de produtores (COOPRIL) respectivamente. O grupo de Tapera Melão, no entanto, situa-se em uma faixa intermediária, se assim for possível considerar, pois quase a totalidade da sua produção é destinada para o mercado institucional, apenas residualmente fazem a venda direta quando participam de feiras temáticas, pois nem mesmo na feira local de Irará ocorre a comercialização dos produtos do grupo.

### **3.5- Limites e possibilidades dos empreendimentos populares solidários no meio rural**

É importante acrescentar que, embora não haja registros precisos que demonstrem números relativos à mortalidade de empreendimentos associativos no âmbito rural, sua permanência gravita nos territórios sob condições de precariedade. As dificuldades se expressam no acesso a conhecimentos específicos exigidos na gestão de um negócio que não pode ser considerado como uma atividade simples. Ainda que grande parte dos empreendimentos associativos situe-se em um nível de menor complexidade, o pouco necessário torna-se muito para pessoas com perfil de

pouca escolaridade, com pouca ou nenhuma experiência gerencial ou administrativa. Afinal, para um agricultor tocar a sua “roça” e vender diretamente aos consumidores na feira ou ao intermediário, também chamado de atravessador, é bem mais simples que planejar uma produção de acordo com a demanda de um mercado incerto, pouco conhecido e irregular, equacionando, ainda, a relação entre custos e receita.

É preciso considerar, sobretudo, que grande parte dos empreendimentos desconhece, com maior precisão, os custos envolvidos na produção. Segundo Parreiras (2007), o desenvolvimento de uma capacidade de gestão daqueles que atuam no âmbito dos empreendimentos associativos é um problema que deve ser enfrentado através de uma capacitação teórica que seja articulada às necessidades concretas, advindas das demandas que se apresentam no exercício cotidiano. Um empreendimento popular solidário opera modos de gestão que se diferenciam da lógica empresarial. No rol das exigências mínimas de gestão, a administração financeira é apontada como uma das grandes dificuldades.

O acesso a novas tecnologias e tecnologias sociais<sup>58</sup> adequadas, que colaborem para implementar melhores condições de produção, produtividade e qualidade está entre as barreiras principais dos empreendimentos rurais, afora processos que envolvem a logística de descarte de resíduos e transporte. Contudo, de norte a sul é a comercialização que se impõe como o maior problema para todos que estão inseridos na economia solidária, e que foi confirmado pelo mapeamento da SENAES. 72% dos empreendimentos mapeados entre 2005-2007 informaram que a comercialização é a maior dificuldade, seguida pelo crédito. Em sua pesquisa, Barbosa (2007) confirma esse indicativo e conclui criticamente que “[...] Essa condição estrutural relativiza a autonomia do negócio” (p.91).

Dentre as maiores dificuldades em comercializar, na Bahia, apresenta-se a de encontrar *quantidade suficiente de cliente*, mas, também, a *falta de capital de giro para vendas a prazo*, que se relaciona com a dificuldade de acessar crédito.

Para a grande maioria dos empreendimentos, a venda direta ao consumidor é o meio mais fácil e o mais utilizado, permanecendo as feiras livres e os mercados

---

<sup>58</sup> A tecnologia social (TS) é aqui compreendida como processos ou técnicas sustentáveis econômica e ambientalmente, construídos com a finalidade de atender a demandas sociais de uma maneira adequada, reconhecendo a diversidade da realidade, valorizando a ação participativa e o conhecimento popular acumulado. A produção da TS volta-se para o pequeno produtor e para os empreendimentos coletivos.

municipais espaços recorrentes de comércio. A grande parte do que se produz é vendida para o comércio local, quando não há maiores exigências relacionadas à embalagem e rotulação.

Para os grupos rurais, desde que se abriam possibilidades de acessar o mercado institucional, a questão da comercialização passou a contar com mais elementos para ser enfrentada. Apesar disso, continua sendo um grande “nó”. Mas, como não se pode separar a produção da comercialização, posto que são processos interdependentes, embora com especificidades, obviamente, o problema inicia desde a capacitação técnica necessária para o trabalho em si, até, e principalmente, a infraestrutura deficiente para produzir. No tocante à produção de alimentos, essas questões refletem em práticas de manipulação e espaços físicos pouco adequados às exigências sanitárias. O pequeno acesso a crédito antecipa a problemática relativa à pouca estruturação das unidades de beneficiamento e processamento, e que irá envolver toda a cadeia produtiva, desde o plantio, a aquisição de insumos, até a rotulação e venda.

Para além desse aspecto, saber produzir não significa saber vender, e a grande maioria das pessoas envolvidas nesses empreendimentos dispõe de maiores habilidades para produzir. Vender ou comercializar requer um desempenho específico “[...] e sua aquisição não é trivial.” (PARREIRAS, 2007, p.189). Identificar o mercado possível, as preferências do consumidor em potencial, negociar preços, planejar a produção de acordo com o mercado disponível e manter a qualidade do produto, entre outras exigências, se apresentam como requisitos complexos e, às vezes, limitantes.

Pelos motivos expostos, há quem defenda que o acesso ao mercado institucional pelos empreendimentos associativos de agricultores familiares se traduz em aprendizagens e possibilidades de desenvolvimento, pois pode promover uma gradativa demanda de maior estruturação. Ao contar com regras mais adequadas às suas características, portanto, menos rígidas e burocráticas, os empreendimentos passam a contar com condições mais consistentes que os auxiliem a buscar superar alguns impedimentos.

Isto, no entanto, não deve levar à crença de que o acesso ao mercado institucional será a solução para todos os problemas e que essa experiência poderá conduzir os empreendimentos a médio ou longo prazo a alcançar outros mercados. Vale dizer que entraves institucionais e organizacionais podem dificultar ou impedir o acesso de empreendimentos de agricultores familiares a esse mercado. Almeida et al

(2006) identificou que as carências de crédito público acessível, bem como de investimentos que sejam revertidos no enfrentamento dos problemas citados acima podem perpetuar o acesso ao mercado como um estorvo.

Afora isto, há o aspecto da necessidade de assessoria técnica, que colabore na capacitação específica para a produção em todas as suas etapas, aperfeiçoando a mercadoria final, e, ainda, nos aspectos da gestão produtiva, administrativa e financeira, pois, como já fora mencionado, a cultura ainda predominante entre os trabalhadores é aquela da heterogestão, requerida pela presença de um proprietário do negócio. O capital, nesse sentido, foi competente o bastante para difundir e consolidar uma cultura de gerenciamento da atividade produtiva que envolve controle e pressão associados à produtividade e qualidade. A mudança desses parâmetros requer esforços de todos os envolvidos no fomento e apoio aos empreendimentos econômicos solidários, bem como dos próprios atores, sujeitos trabalhadores.

### Capítulo 3

#### O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: A LEI 11.947/2009

O escopo deste capítulo discutirá a interface do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) com os empreendimentos da economia popular solidária de agricultores familiares através da Lei 11.947/09, buscando demonstrar as implicações, os avanços e os limites que se apresentam nesse processo. A relevância dessa discussão justifica-se pelo caráter inclusivo que assume a Lei, enquanto política pública, ao promover o acesso dos agricultores familiares e suas organizações ao mercado institucional, através de medidas específicas.

Como já abordado no primeiro capítulo, a política pública será concebida aqui como um campo de conhecimento, envolvendo o Estado (seus governos que implementam as políticas) e a sociedade, remetendo a um conjunto de ações que impactam a vida social. A definição de políticas públicas implica, dessa forma, um processo permeável a influências externas e internas, onde existiria um espaço de “*autonomia relativa do Estado*” a criar condições de implementação de objetivos. Essa visão contrapõe-se às que concebem o Estado como um simples reflexo de pressões dos que exercem poder, ou como agente dos interesses de determinadas classes apenas.

Dito isto, é importante demarcar que não há neutralidade nesse campo das políticas públicas. A sua expressão é forjada na contradição de objetivos e visões, de forças e agentes sociais diversificados, às vezes convergentes e, às vezes, em disputa. Por trás de propostas, planos e programas, escondem-se valores, ideologias e concepções que se constituem em base de sustentação. Vale ressaltar que, embora as políticas públicas contenham em si dimensões de natureza técnica e administrativa, estas não devem sobrepujar outras dimensões, em detrimento, por exemplo, do aspecto político no processo de definição e implementação.

A título de contribuir para uma compreensão mais precisa sobre elementos importantes, no que tange a uma análise de políticas públicas, Souza (2006) faz uma síntese a partir de vários modelos existentes, informando que a política pública:

- i) permite identificar o que é pretendido pelo governo e o que é feito de fato;
- ii) é materializada pelo governo, mas envolve diversos atores e níveis de decisão;
- iii) é abrangente, não se limita a leis e regras;



- iv) é uma ação com objetivos a ser alcançados;
- v) é de longo prazo, podendo seus impactos aparecer em um curto prazo;
- vi) implica implementação, execução e avaliação.

#### **4.1- Um panorama histórico do PNAE**

Para compreender melhor a dimensão que tomou a política de alimentação escolar no Brasil, ao longo do tempo, aproximando a discussão da nutrição e segurança alimentar de questões como desenvolvimento local e agricultura familiar, convém identificar momentos marcantes de mudança que expressam, também, conquistas sociais.

Foi a partir da década de 1940<sup>59</sup> que um programa de alimentação escolar começou a ser esboçado, embora desde 1930 houvesse iniciativas por parte dos estados e municípios mais ricos, dada a preocupação com a desnutrição infantil. Somente depois, em meados da década de 1950, no âmbito do Plano Nacional de Alimentação e Nutrição é que se estrutura um programa de merenda escolar sob a responsabilidade de um órgão - Campanha de Merenda Escolar (CME) - subordinado ao Ministério da Educação (MEC).<sup>60</sup> Em 1956, intencionando ampliar o atendimento para todo o Brasil, este Programa passa a ser de responsabilidade da Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME) que permanece até 1981, quando a gestão passa a ser realizada pelo então criado Instituto Nacional de Assistência ao Educando (INAE) (ARRETCHE, 1998).

Na década de 1950, a distribuição gratuita de alimentos em muitos países, inclusive no Brasil, dependia, em grande parte, de doações ou campanhas internacionais, promovidas com forte participação de organizações americanas (MALUF, 2009). O MEC torna-se financiador da merenda escolar na década de 1970, passando o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) a ser denominado, desta forma, em 1979. Não se concebia a alimentação como um direito, o que, no Brasil, só vai acontecer com a Constituição Federal de 1988, que define a obrigação de

---

<sup>59</sup> Nesta década de 1940 há uma confluência de fatos que influenciam vários países a definirem políticas ou programas sociais em torno da garantia da alimentação para todos, tais como: a criação da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura – FAO/ONU – a Declaração dos Direitos Humanos e, no Brasil, segundo Maluf (2009), Josué de Castro, autor da “*Geografia da Fome*” lançado em 1946, inspirou o PNAE, apresentando proposta desde 1940.

<sup>60</sup> Pelo Decreto nº 37.106

o poder público assegurar a alimentação escolar para todos os alunos do Ensino Fundamental.

A partir de 1988, o Estado passa a ter obrigação de prover a alimentação escolar, garantindo-a por meio de programas suplementares.<sup>61</sup> Nesse período, a democratização do Estado também passava pela defesa da descentralização de recursos e execução de políticas públicas que vai, em 1994, incidir sobre o PNAE com mudanças. Mas, desde 1983, após a criação da Fundação de Assistência ao Educando (FAE), vinculada ao MEC, iniciativas de municipalização passaram a ocorrer. Em 1986, a FAE chega a fazer convênios com 83 municípios e alcança 154 municípios em 1987, para os quais repassa a gestão da alimentação escolar. Entretanto, forças contrárias conseguiram reverter este processo, (NEPP apud ARRETCHE, 1998, p.162) e o Programa só vai deixar de ser centralizado em 1994, com a instituição da Lei 8.913/1994 pelo Governo Federal. A descentralização ocorre gradativamente, primeiro para as capitais, seguida dos municípios com mais de 50 mil habitantes e, até 1998, alcança 70% dos municípios brasileiros.<sup>62</sup>

A descentralização, implantada através de convênio com o FAE/FNDE,<sup>63</sup> previa que ações como a aquisição e distribuição dos alimentos fossem competência, essencialmente, dos municípios, conquanto estes deveriam aderir ao Programa voluntariamente, comprovando capacidade gerencial, administrativa e de infraestrutura. Caso contrário, os recursos eram repassados para a Secretaria de Educação Estadual que fazia, então, a gestão da alimentação escolar. A inadimplência junto ao Governo Federal estaria entre os principais motivos que poderiam impedir o conveniamento de um município ao Programa.

Em 1995, o MEC passa a incentivar três modalidades de descentralização: i) a estadualização, quando a Secretaria de Educação do Estado adquire e distribui os alimentos para a rede escolar e para os municípios que não aderiram à municipalização; ii) a municipalização, quando a Prefeitura faz um convênio diretamente com o FAE/FNDE. Neste caso, as Secretarias de Estado poderiam

---

<sup>61</sup> Art. 208, Constituição Federal/1988, inciso VII.

<sup>62</sup> Disponível em <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-historico>. Acesso em 05/11/2014.

<sup>63</sup> O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação é uma autarquia do MEC, responsável pela execução de grande parte das ações e programas da Educação Básica e de algumas da Educação Superior e Técnica.

conceder que os municípios fizessem a gestão da alimentação para as escolas da sua rede localmente; e iii) a escolarização, que é o repasse do Estado para as escolas de sua Rede, que farão a aquisição e preparação dos alimentos. Arretche (1998) conclui que, apesar da diretriz de municipalização, na prática, as Secretarias de Estado poderiam impedir a sua plena execução, caso não fossem favoráveis a este processo. Além disso, por ser feita mediante convênio, nada assegurava que o rompimento não fosse acontecer a qualquer momento. Fatores de ordem política poderiam intervir tanto na relação do governo federal com os estados e municípios, quanto dos estados na relação com seus municípios.

O PNAE já foi considerado um dos mais centralizados programas da área social. A FAE comprava e distribuía diretamente os alimentos para todo o país, dentro das especificações de quantidade e cardápio orientadas pela Coordenação Estadual de Alimentação Escolar e definidas pela Diretoria de Apoio Alimentar e Nutricional. A partir de 1983, é a Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL) que passa a adquirir e entregar os alimentos nas instalações das coordenadorias, articuladas com as prefeituras locais para posterior distribuição nas escolas (NEPP apud ARRETCHÉ, 1998, p.163).

A centralização do PNAE propiciava que o cardápio fosse baseado em alimentos industrializados e desidratados, dada a condição superior de conservação destes em relação aos alimentos *in natura*. Além disto, as culturas alimentares das diversas regiões eram desconsideradas, pois o mesmo produto, adquirido no Sul-Sudeste, por exemplo, viajava para abastecer escolas em localidades distantes, no outro extremo do país, implicando custos altos com transporte também. Isto terminou por beneficiar grandes empresas privadas do Sul do país no ramo de alimentos, que praticamente detinham o monopólio do fornecimento para o PNAE (ARRETCHÉ, 1998; MALUF, 2009).

Desde 1997, com a extinção da FAE, é o Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional (FNDE) que opera a gestão do PNAE. A descentralização efetivamente ocorrerá com medida provisória do Governo Federal em dezembro de 1998. A partir de então, o FNDE passa a realizar repasses, de forma sistemática, diretamente para os municípios, as secretarias de educação dos estados ou para as escolas,<sup>64</sup> sem a

---

<sup>64</sup> É facultado aos estados, Distrito Federal e municípios o repasse dos recursos do PNAE direto para as escolas da sua rede (medida provisória nº 2.178-34/2001).

necessidade de celebração de convênio ou outro tipo de contrato para que sejam adquiridos os alimentos. Este procedimento deve contribuir para um planejamento mais adequado e o fornecimento, ao longo do ano letivo, mais regular.<sup>65</sup>

A descentralização, principalmente no que diz respeito à aquisição dos alimentos, é considerada um avanço importante para o Programa pela inclusão de alimentos *in natura*, por sugerir mais adequação ao paladar de cada região e por privilegiar as economias locais, posto que pequenos e médios produtores e comerciantes locais podem se tornar fornecedores (ARRETCHE, 1998). A criação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), que são instâncias deliberativas, com função fiscalizadora e de assessoria à execução do Programa, também deve ser considerada um avanço, bem como a obrigatoriedade de utilização dos recursos advindos do Fundo na aquisição exclusiva de gêneros alimentícios, medida fundamental para a implementação dessa política.

Atualmente, o PNAE tem desdobramentos no campo da agricultura familiar e de seus empreendimentos associativos, conseqüentemente, com potencial de impactar o desenvolvimento local dos municípios. Para compreender melhor essa questão e, principalmente, a relação que se estabelece entre a alimentação escolar e os empreendimentos associativos ou empreendimentos da economia popular solidária no meio rural, é necessário situar a Lei 11.947 de 2009.

#### **4.2- A Lei 11.947 e os empreendimentos da economia popular solidária no meio rural**

O ano de 2009 representa um novo marco de mudanças para o PNAE<sup>66</sup> com a sanção da Lei nº 11.947 que dispõe sobre pontos relevantes do Programa, estabelecendo diretrizes e modo de implementação. Uma destas diretrizes regulamenta que parte dos recursos do FNDE para a alimentação oferecida nas escolas públicas, filantrópicas e comunitárias (conveniadas com o poder público) deve ser usada para a aquisição direta de produtos da agricultura familiar e/ou de empreendimentos associativos de agricultores familiares. É este dispositivo que interessará à análise ora proposta, mais especificamente o Artigo 14º da Lei.

---

<sup>65</sup> Disponível em <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-historico>. Acesso em 05/11/2014.

<sup>66</sup> O PNAE é considerado, hoje, o mais abrangente programa de alimentação escolar gratuita do mundo.

É necessário considerar que a formulação e aprovação da Lei 11.947/2009 se deu em um contexto de muita participação dos segmentos ligados à agricultura familiar. Desde a formulação do Projeto de Lei, movimentos sociais ligados à agricultura familiar, além de gestores públicos e representantes do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) estiveram envolvidos no debate de propostas (MALUF, 2009). Vale ressaltar, por outro lado, que a conjuntura do período foi marcada por forte crise que atingiu a produção e distribuição de alimentos mundialmente, como resultado de uma conjunção de fatores. Em 2008, mas desde 2006/2007, houve aumento generalizado dos preços de produtos agrícolas, principalmente aqueles comercializados internacionalmente, e aumento histórico dos preços do petróleo que rebateram em toda a cadeia produtiva de alimentos.<sup>67</sup>

Essa conjuntura pode ter contribuído para a aprovação da Lei que torna o PNAE uma política que, em seu bojo, aproxima a dimensão da segurança alimentar e nutricional do desenvolvimento local. Essa aproximação, contudo, se inicia de modo implícito ao longo da história do Programa, o que confere, segundo Turpin (2008), uma característica singular ao PNAE por ser “[...] *um programa nacional consolidado, de coordenação federal, e ao mesmo tempo de gestão local com projetos específicos*[...]” (p.76).

Algumas medidas entre o final da década de 1990 e os anos 2000 foram tomadas em relação ao PNAE que, embora não explicitassem o apoio ao pequeno agricultor da agricultura familiar, nem ao desenvolvimento local dos municípios, fomentavam ações que poderiam resultar neste fim. A preocupação relativa aos hábitos alimentares ou à constituição de um cardápio que priorizasse os alimentos *in natura*, como frutas, hortaliças, verduras, etc pode ser considerada, para a autora citada abaixo, no rol das ações indiretas que já ligavam a sanidade alimentar ao desenvolvimento local.

[...] as determinações de respeito aos hábitos alimentares de cada localidade [...] priorizando a produção local, que já vinham sendo introduzidas nos anos anteriores de forma isolada e algumas vezes indireta, acabaram se perpetuando na legislação até os tempos atuais e transformaram-se em elementos cruciais para estimular, principalmente os gestores municipais, a usar o PNAE no apoio à produção familiar (TURPIN, 2008, p.21).

---

<sup>67</sup> “Entenda a Crise de Alimentos”. Folha Online de 25/04/2008.

Neste sentido, o desenvolvimento local seria suscitado, ao lado de outras medidas, na proporção que a produção do pequeno produtor da agricultura familiar e de seus empreendimentos é estimulada, criando, com isto, possibilidades de potencialização da economia local a partir de uma maior circulação de recursos no interior dos municípios.

A Lei 11.947, sancionada em 16 de junho de 2009, cria meios institucionalizados de relação da agricultura familiar e de seus empreendimentos com o PNAE, tendo como mediação o estímulo a hábitos saudáveis de alimentação e o respeito à cultura alimentar local. O Artigo 12º da Lei orienta que o cardápio, construído por nutricionistas, sob o acompanhamento do CAE de cada município, considere “[...] a cultura e a tradição alimentar da localidade, pautando-se na sustentabilidade e diversificação agrícola da região [...]”. Complementar a essa indicação, apresenta-se a diretriz abaixo que explicita:

O apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos (Artigo 2º, Inciso V).

O que, de fato, marca esta Lei como uma intervenção do Estado articuladora de um instrumento público de definição de política, portanto amparado juridicamente e regulamentado, e criando instrumento de apoio à viabilidade dos empreendimentos associativos de agricultores familiares é a definição sobre a destinação de recursos e as condições de contratação. O primeiro aspecto de grande importância está exposto em seu Artigo 14º, que dispõe:

Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas (Artigo 14º).

Além de definir um percentual mínimo obrigatório para a compra dos produtos da agricultura familiar, a Lei dispõe sobre a forma como a aquisição poderá ser realizada,

e este é um ponto fundamental para análise. O que o Parágrafo 1º desse Artigo 14º acrescenta são os termos dessa transação comercial com os agricultores familiares e/ou seus empreendimentos:

A aquisição de que trata este artigo poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria (Parágrafo 1º).

O que o Artigo 37º da Constituição Federal orienta é que:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Ou seja, a Lei 11.947/2009 cria uma condição diferenciada de acesso à política para os agricultores e/ou seus empreendimentos associativos, posto que não precisarão competir com os agricultores capitalizados ou com o comércio comum. Trata-se, assim, de igualar as condições para os que compartilham características e dificuldades semelhantes, em outras palavras, os que se encontram em uma mesma categoria social, e não em condição de privilégio.

É importante observar, entretanto, que a Lei não determina a dispensa definitiva do processo licitatório, mas sim, informa que o procedimento de compra ou a aquisição “*poderá ser realizada*” sem a licitação, criando, com isto, uma brecha para dúvida e contestação. Segundo Maria Emília Pacheco, Presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) e participante do processo de construção da Lei, essa parte do Artigo 14º resultou em muita discussão e embates,<sup>68</sup> já que a defesa, por parte dos movimentos e do CONSEA, era de um texto que fosse determinante sobre a realização de chamada pública, no lugar da licitação. O sentido, neste caso, era garantir o direito de acesso à política por meio de um processo mais rápido e menos burocratizado.

---

<sup>68</sup> Encontro do Programa Produção Comunitária e Renda, coordenado pela CESE, em 27/03/2014, Salvador-BA.

A consequência dessa indeterminação da Lei é que muitas prefeituras e secretarias de estado justificam a necessidade de realização de licitação tomando por base a Lei 8.666/1993,<sup>69</sup> que regulamenta licitações e contratos administrativos no âmbito do poder público. Nestes casos, faz-se um arranjo nos termos da licitação, explicitando muito bem o objeto a ser contratado, a fim de garantir a participação exclusiva dos agricultores familiares e seus empreendimentos. Em Irará, por exemplo, no processo de implantação da compra dos 30% relativos ao PNAE, o gestor da época informou que uma das resistências encontradas localmente foi a do Procurador do Município. O argumento refletia o desconhecimento da nova Lei e a preocupação em garantir a execução do processo de licitação para as compras da Prefeitura.

Somente na Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013,<sup>70</sup> é que essa questão vai ser definida: *“Quando a EEx. optar pela dispensa do procedimento licitatório, nos termos do art. 14, §1º da Lei nº 11.947/2009, a aquisição será feita mediante prévia chamada pública.”* (Parágrafo 1º do Artigo 20º). Deixa, desta forma, ao gestor público a decisão de optar por realizar a licitação nos termos da Lei 8.666/1993 ou dispensar o processo licitatório e realizar a chamada pública em acordo com a Lei 11.947/2009. Por chamada pública compreende-se *“o procedimento administrativo voltado à seleção de proposta específica para aquisição de gêneros alimentícios provenientes da Agricultura Familiar e/ou Empreendedores Familiares Rurais ou suas organizações.”* (Parágrafo 2º do Artigo 20º).

No contexto brasileiro, a Lei 11.947/2009 tem sido vista como um grande avanço, ainda que sejam apontados pontos que precisam de aprimoramento. No contexto internacional, da mesma maneira, o Programa como um todo goza de reconhecimento, tendo o Brasil *“exportado”* a tecnologia para países da África, Ásia e países andinos.<sup>71</sup>

Em 2011, para a Bahia, foram repassados, aproximadamente, R\$268 milhões pelo FNDE para o PNAE, em destes R\$80 milhões são correspondentes aos 30%. Para o Município de Irará, em 2011, foram repassados, no total, R\$591 mil, sendo

---

<sup>69</sup> “Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação [...]” (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993). [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)

<sup>70</sup> Disponível em

[https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl\\_tipo=RES&num\\_ato=00000026&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2013&sgl\\_orgao=FNDE/MEC](https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000026&seq_ato=000&vlr_ano=2013&sgl_orgao=FNDE/MEC)

<sup>71</sup> Segundo entrevista do representante da Superintendência de Agricultura Familiar/Ministério do Desenvolvimento Agrário (SUAF/MDA).



R\$177 mil destinados para a reserva de aquisição da agricultura familiar. O orçamento do Programa para 2014 é de R\$3.6 bilhões, correspondendo R\$1bilhão aos 30% a serem investidos na compra direta da agricultura familiar e dos seus empreendimentos associativos.<sup>72</sup>

Para apresentar proposta de comercialização ao mercado institucional, através dos programas de aquisição de alimentos pela CONAB, ou de alimentação escolar, os agricultores integrantes de empreendimentos associativos são obrigados a apresentar a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional da Agricultura Familiar<sup>73</sup> (DAP/PRONAF), que corresponde a um instrumento criado, originalmente, para identificar o agricultor familiar e facultar o acesso ao PRONAF. As DAP são obtidas junto a instituições previamente definidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e podem ser emitidas, também, para os empreendimentos associativos, conquanto sejam devidamente formalizados e atendam às exigências para DAP jurídica.

Cada um dos programas determina um teto individual de venda por DAP, portanto, trata-se de um mercado bem definido por limites de acesso. Para o PNAE, até 2012 esse limite era de R\$9 mil, por DAP, ao ano. Esse valor foi alterado em 2013, passando o limite para R\$20 mil, por DAP, ao ano. Quando somados os limites dos dois programas, considerando apenas a DAP individual (para o Programa de Aquisição de Alimentos o valor para DAP jurídica muda), chega-se ao valor de R\$25.500,00, o que resultaria em uma renda mensal de R\$2.125,00 para o agricultor familiar. Esse valor tem caráter especulativo, pois nem todos os agricultores familiares vendem para os dois programas sempre, mas é possível verificar a potencialidade dessas ações públicas em termos de melhoria da renda.

Olhando apenas para os números, esse aumento pode sugerir um avanço, dada a possibilidade de implementação significativa da renda individual do agricultor familiar. Entretanto, a ocorrência dessa mudança recente nos valores limite para a venda para o PNAE tem sofrido fortes críticas, pois alterou-se, bruscamente, o limite de venda para o Programa, sem alterar os valores per capita da alimentação escolar. Assim, o que é repassado para os estados e municípios pelo FNDE permanece igual, ou seja, um município que seja obrigado a comprar R\$180 mil da agricultura familiar poderia fechar

---

<sup>72</sup> SUAF/MDA e FNDE

<sup>73</sup>O PRONAF foi o primeiro Programa voltado para a agricultura familiar, lançado em 1995, de concessão de crédito para agricultores familiares, destinando-se para atividades rurais ou não.

contrato de compra e venda com apenas nove DAP, o que contribui para uma concentração da venda do Programa em poucos agricultores, reduzindo, com isto, a sua amplitude.

#### **4.3- A experiência do Programa de Aquisição de Alimentos**

O processo de aquisição dos produtos da agricultura familiar pelo PNAE foi baseado na experiência bem sucedida do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), em funcionamento desde 2003. O PAA tem o mérito de ser um Programa que aliou ações de cunho assistencial, como a distribuição de alimentos para populações em estado de pobreza e insegurança alimentar, com um instrumento que contribui para fomentar a produção da agricultura familiar e suas organizações. Contribui, ainda, no processo de comercialização da agricultura familiar, como informa a descrição abaixo:

[...] é um instrumento de estruturação do desenvolvimento da agricultura familiar, acionado após a etapa final do processo produtivo, no momento da comercialização, quando o esforço do pequeno produtor precisa ser recompensado com recursos que remunerem o investimento e a mão-de-obra e lhe permita reinvestir e custear as despesas de sobrevivência de sua família. Considerado como uma das principais ações estruturantes do Programa Fome Zero, o PAA constitui-se em mecanismo complementar ao Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf). [...] o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA promove a aquisição de alimentos de agricultores familiares, diretamente, ou por meio de suas associações/cooperativas, com dispensa de licitação, destinando-os à formação de estoques governamentais ou à doação para pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, atendidas por programas sociais locais (CONAB, 2014).<sup>74</sup>

O PAA possui quatro diferentes modalidades de acesso, quais sejam: i) Compra Direta, que atua na regulação de preços; ii) Formação de Estoques pela Agricultura Familiar, para garantir a comercialização de determinados produtos em períodos mais vantajosos; iii) Incentivo à Produção e ao Consumo do Leite; e iv) Compra com Doação Simultânea. Esta última, Doação Simultânea, é a mais acessada pelos empreendimentos associativos dos agricultores familiares. Nesta modalidade, os gêneros alimentícios contratados *in natura* e beneficiados são entregues, ao longo do

---

<sup>74</sup> Disponível em <http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1125&t=> . Acesso em 17/10/2014

ano, às entidades da rede socioassistencial, previamente definidas. O contrato é realizado com a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), dispensando o processo de licitação, mas observando o limite dos preços praticados no mercado local. É a própria CONAB quem define os valores. Ressalte-se que a dispensa do processo licitatório, neste caso, contribuiu para a formulação da Política de aquisição de alimentos - Lei 11.947/2009 - do PNAE.

Para habilitar-se a participar de uma proposta de comercialização para a CONAB, os agricultores familiares são obrigados a apresentar a DAP individual ou a DAP de pessoa jurídica, se for uma organização tipo cooperativa. As exigências documentais para participação não são desprezíveis, mas, ao longo dos anos, as organizações foram se estruturando. Como se vê, foi este modelo que inspirou as regras definidas para a política de compras do PNAE, descritas em item anterior.

O limite de aquisição de produtos pelo PAA, para cada agricultor, é previamente definido e corresponde, para a modalidade Doação Simultânea, a R\$5.500 mil por DAP individual e R\$6.500 mil por DAP Jurídica. Para propostas apresentadas com pelo menos 50% de produtos oriundos de fornecedores inscritos no Cadastro Único (CadÚnico),<sup>75</sup> o limite individual sobe para R\$8 mil. Esse também é o limite para produtos orgânicos ou agroecológicos.<sup>76</sup> Em 2011 foram beneficiados 90.363 agricultores familiares com um investimento de, aproximadamente, 363 bilhões de reais (GRANDO e FERREIRA, 2013).

Uma das condições para contratação pela CONAB é que o projeto seja apresentado por pessoa jurídica, possibilitando que muitas associações reúnam em uma mesma proposta agricultores e grupos com a finalidade de viabilizar o processo de comercialização. Desde 2012, no entanto, o pagamento é feito individualmente, através de cartão bancário, para cada agricultor que incluiu sua DAP no projeto.

O PAA possui um grupo gestor com a finalidade de definir as regras e orientações gerais das suas ações. Esse grupo gestor é, todo ele, constituído por representantes dos seguintes ministérios: Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Desenvolvimento Agrário, Planejamento, Orçamento e

---

<sup>75</sup> O CadÚnico para Programas Sociais do Governo Federal é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, que são consideradas aquelas que possuem renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou renda total mensal de até três salários mínimos (MDS, 2014).

<sup>76</sup> Informações relativas a 2013-2014. Disponível em

<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2013/junho/05062013-novoslimitesPAA.jpg/view>

Gestão; Fazenda e Ministério da Educação. A não presença de entidades ou organizações da sociedade civil gera críticas que se justificam pela deficiência de um controle social mais direto. Este controle é feito de modo indireto e parcial, através de um conselho consultivo.

Um programa de tal envergadura e com uma atuação tão significativa em termos de repasse de recursos públicos, que chegam a bilhões, para organizações econômico-populares e para a agricultura familiar torna-se alvo de disputa política e de ação em contrário do agronegócio, bem representado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Não por acaso, em 2013 ocorreram ações consideradas desproporcionais da Polícia Federal,<sup>77</sup> e o PAA foi tomado como foco de investigação e denúncias.<sup>78</sup>

A criminalização que circunda o Programa, principalmente em relação à modalidade de Doação Simultânea, anuncia mudanças no seu regramento e aponta, no horizonte, para o risco de um desmonte da proposta original. Em 2014 houve um atraso no recebimento das propostas devido às mudanças em curso, mas já se tem notícias de maior burocratização e novas exigências aos empreendimentos associativos. Uma delas ocorre no campo da legislação sanitária, a exemplo da produção de polpa de frutas e de sucos que passa a ser fiscalizada pelo MAPA, a partir de 2014.

Até o ano de 2013, a CONAB exigia um certificado de autorização da vigilância sanitária local para efetuar a aquisição dos produtos processados e beneficiados das unidades de produção de agricultores familiares. Este procedimento, já incorporado à rotina dos empreendimentos, também tem um caráter pedagógico, à medida que os registros são válidos por tempo determinado, o que implica, periodicamente, nova visita da vigilância sanitária para renovação da autorização. Nesse procedimento, o técnico da vigilância sanitária tem a oportunidade de indicar os aperfeiçoamentos necessários à maior adequação da unidade de produção.

---

<sup>77</sup> Fonte: <http://www.dpf.gov.br/agencia/noticias/2013/09/operacao-agro-fantasma-combate-desvios-de-recursos-do-programa-fome-zero> . Acesso em 14/10/2014.

<sup>78</sup> Dez agricultores familiares do Paraná foram presos, mantidos incomunicáveis por cinco dias e tendo o habeas corpus negado. Agricultores familiares em outros estados respondem a processos, bem como funcionários da CONAB. A operação da Polícia Federal foi batizada de “*Agro-fantasma*” e as acusações envolvem estelionato, falsificações de documentos, troca de notas entre outras. Disponível em <http://www.agroecologia.org.br/index.php/noticias/noticias-para-o-boletim/547-mais-de-cem-organizacoes-assinam-carta-em-defesa-do-programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa-e-companhia-nacional-de-abastecimento-conab> . Acesso em 14/10/2014.

Com a obrigatoriedade de registro no MAPA das unidades de processamento dos agricultores familiares que produzirem polpa de frutas e sucos, novas exigências passam a ser feitas. Agora, os critérios adotados para qualquer indústria de bebidas de grande porte são os mesmos que passam a vigorar para os empreendimentos econômicos solidários na produção de polpa de frutas e sucos. Para alguns grupos, talvez a maioria, a adequação da estrutura física e de procedimentos será impossível de executar a curto e médio prazo e necessitará de apoio do Estado para efetuar as mudanças e os aperfeiçoamentos às unidades de produção. As implicações refletirão, certamente, em uma redução da participação de empreendimentos populares no Programa, no que tange ao fornecimento das polpas. Vale observar que o produto polpa de frutas, em estudos de viabilidade feitos entre 2010 e 2013 com empreendimentos associativos no meio rural da Bahia, foi identificado como um dos que possui maior margem em termos de resultado econômico.<sup>79</sup> O fator principal que contribui para isto é o fato de a matéria-prima, as frutas, ser produzida pelos próprios agricultores.<sup>80</sup>

Como foi dito antes, a menção ao PAA, aqui, tornou-se indispensável posto que, além de ser um programa de referência para a construção da política de compra da agricultura familiar do PNAE, na prática, o PAA teve um papel importante ao contribuir para a estruturação gradual dos empreendimentos associativos dos agricultores familiares no acesso ao mercado institucional e, conseqüentemente, à política de Estado. A partir, então, do próximo item, darei continuidade à discussão do PNAE, buscando apresentar outros elementos que contribuam para esse estudo.

#### **4.4- Procedimentos de comercialização para o PNAE**

Para proceder à compra e venda direta dos produtos oriundos da agricultura familiar, há procedimentos operacionais descritos na Resolução nº 26, que regulamenta a Lei 11.947/2009, e que orientam as chamadas entidades executoras. Algumas regras estão dispostas abaixo:

---

<sup>79</sup> Fonte: relatórios do Programa Produção Comunitária e Renda ITCP UCSal/CESE.

<sup>80</sup> Informações baseadas nas discussões do GT sobre mercados institucionais do III Encontro Nacional de Agroecologia, em maio de 2014 e de discussão sobre o mesmo tema com ex-diretor da CONAB, Sílvia Porto.

i) como já exposto anteriormente, pode-se dispensar o processo licitatório desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local;

ii) para fins de desempate, deve-se priorizar as propostas, observando-se a seguinte ordem:

1º) fornecedores locais do município;

2º) assentamentos de reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas;

3º) fornecedores de gêneros alimentícios certificados como orgânicos ou agroecológicos;

4º) grupos formalizados que detiverem a DAP Jurídica, seguidos dos grupos não formalizados (agricultores familiares, detentores de DAP física, organizados em grupos) e dos fornecedores individuais.

iii) A observância do percentual previsto de 30% poderá ser dispensada quando algumas das circunstâncias abaixo ocorrer:

1- impossibilidade de emissão de nota fiscal;

2- inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios, respeitando a sazonalidade dos produtos;

3- condições higiênico-sanitárias inadequadas;

4- organizações com maior porcentagem de agricultores familiares e/ou empreendedores familiares rurais no seu quadro de sócios, conforme DAP Jurídica.

Para proceder à compra, o órgão público (prefeitura, escolas ou secretarias de educação do estado) poderá realizar a chamada pública, explicitando os alimentos que necessita adquirir, as quantidades correspondentes e os preços sugeridos. Segundo orientação dada por documento institucional, os valores dos produtos devem ser justos e atualizados semestralmente.

Quanto ao aspecto relativo ao item 3, sobre as condições higiênico-sanitárias, vale informar que a mesma regulação para a aquisição de polpas de frutas e sucos pelo PAA/CONAB valerá, também, para o PNAE, como descrito em informativo do FNDE:

Diante da necessidade de garantir a segurança e a qualidade dos produtos adquiridos para o PNAE, alertamos as Entidades Executoras sobre a exigência legal da obrigatoriedade de registro no Ministério da

Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) dos estabelecimentos produtores de bebidas e seus produtos (FNDE, 2014).<sup>81</sup>

Apesar desta medida do MAPA, que limitará o acesso de empreendimentos associativos ao PAA e PNAE, foi aprovada, em 31 de outubro de 2013, uma normativa do Ministério da Saúde (MS) /Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) que merece destaque. A Resolução-RDC nº49<sup>82</sup> estabelece normas para a regularização de atividades produtivas realizadas por microempreendedor individual, pelo empreendimento familiar rural e pelos empreendimentos econômicos solidários. Em seu Artigo 2º, a Resolução explicita seu objetivo em consonância com o *“Plano Brasil sem Miséria”*, “[...] visando a segurança sanitária de bens e serviços para promover a geração de renda, emprego, trabalho, inclusão social e desenvolvimento socioeconômico do país e auxiliar na erradicação da pobreza extrema.” (MS/ANVISA, 2013).

Entre as Diretrizes da Resolução, constam algumas de particular relevância: i) proteção à produção artesanal, a fim de preservar costumes, hábitos e conhecimentos tradicionais na perspectiva do multiculturalismo dos povos, comunidades tradicionais e agricultores familiares; ii) razoabilidade quanto às exigências aplicadas; iii) fomento de políticas públicas e programas de capacitação para o microempreendedor individual, empreendimento familiar rural e empreendimento econômico solidário, como forma de eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde e promover a segurança sanitária; iv) fomento de políticas públicas e programas de capacitação para os profissionais do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária para atendimento ao disposto nesta resolução.

Destaque-se a segunda Diretriz acima apresentada, sobre o princípio da razoabilidade, de natureza subjetiva, que sugere uma atitude de bom senso, moderação e coerência com o objetivo maior da Norma, que é tornar a vigilância sanitária uma colaboradora do processo de geração de renda, trabalho e inclusão social, assegurando as condições necessárias de segurança sanitária dos empreendimentos especificados. A razoabilidade será necessária, por exemplo, para

---

<sup>81</sup> Fonte: [www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br)

<sup>82</sup> Disponível em [http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2013/rdc0049\\_31\\_10\\_2013.html](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2013/rdc0049_31_10_2013.html) . Acesso em 07/11/2014.

tornar viável a primeira diretriz que determina a proteção à produção artesanal. A Norma também indica a necessária relação com políticas públicas para capacitação, por exemplo, no campo das boas práticas de manipulação de alimentos para os integrantes desses empreendimentos.

Na prática, a Norma indica a desburocratização do processo de registro e autorização de funcionamento, simplificando, racionalizando e unificando os procedimentos. Embora não haja garantia de transformação, a partir desta nova Resolução, a relação entre empreendimentos associativos e os agentes da Vigilância Sanitária pode vir a se beneficiar de mudanças positivas. A visita ao empreendimento deixa de ter finalidade fiscalizatória apenas, podendo se tornar um elemento que contribua para a sua viabilidade e sustentabilidade.

#### **4.5- Procedimentos operacionais no Município de Irará**

Em Irará foi constatado que a operação do PNAE de aquisição de alimentos da agricultura familiar e/ou de seus empreendimentos se dá diferentemente na Prefeitura e na única escola estadual local. O Município, pelo que foi constatado, opera as compras mais ou menos de acordo com as indicações da Lei. Possui um Conselho de Alimentação Escolar (CAE) que acompanha e fiscaliza a implementação da Lei e que, aos olhos dos agricultores integrantes dos empreendimentos associativos, bem como dos técnicos que estão ligados à Política, é avaliado como muito atuante. A nutricionista, funcionária da Prefeitura, embora tenha elogiado a atuação do CAE, diz que “[...] *tem hora que chega a ser irritante*”. Refere-se à maneira de perscrutar dos conselheiros nos principais aspectos que dizem respeito à alimentação escolar, incluindo o cumprimento relacionado à compra dos agricultores familiares e/ou de seus empreendimentos.

Já no âmbito da escola estadual, segundo relato da funcionária responsável pela compra da alimentação escolar, não existiu uma orientação precisa da Secretaria de Educação do Estado (SEC) que indicasse os procedimentos a serem adotados. Importa informar que a Lei faculta aos estados e municípios a descentralização das compras, ou seja, o repasse da responsabilidade de aquisição para as próprias escolas. A primeira compra de produtos da agricultura familiar só foi ocorrer em 2013.



A gente recebeu um folheto (ri da situação) da Diretoria Regional de Educação 2 (DIREC), que é quem responde pela escola da gente. [...] uma reunião no início do ano passado, foi dito (fala com ênfase) essa questão da agricultura familiar! A gente, como é um pouco curioso, fomos até o Diário Oficial, [...] ligamos e por telefone mesmo a gente perguntou como seria, como poderia ser feito, o que era isso, o que era livre, poderíamos gastar o que quisesse dentro do que tava estabelecido? E aí a gente começou a comprar. Agora, não tivemos orientação nenhuma de como deveria ser. Tudo da gente é de boca, há uma falha muito grande do Estado quanto a essa questão de orientação do que se fazer, de como se fazer (Pétala<sup>83</sup>, 30 anos, ensino superior).

Segundo o consultor da SUAF/MDA,<sup>84</sup> a SEC não estava, ainda, realizando a aquisição dos 30%, o que, no seu entender, seria uma grande contradição, haja vista ser essa uma política do governo do Partido dos Trabalhadores (PT) e, justamente em um estado também governado pelo PT, a implementação da Política não estaria sendo feita de modo eficaz. A razão pela qual a SEC não realiza adequadamente a compra aparentemente diz respeito ao sistema operacional utilizado pelo setor responsável que, se por um lado tenta atingir um nível de maior eficiência na gestão e prestação de contas, por outro, burocratiza excessivamente, impedindo o desempenho esperado da Lei no âmbito das escolas estaduais.

Pela descrição de Pétala, funcionária terceirizada da Escola Estadual de Irará, o recurso destinado para a aquisição de gêneros alimentícios para as escolas estaduais é resultante de um cálculo que considera o número de alunos e de dias de aula, e é depositado em conta específica, parceladamente. A escola, entretanto, só está autorizada a comprar até um limite determinado.<sup>85</sup> O percentual dos 30% para aquisição de produtos da agricultura familiar incide sobre o total do recurso que chega para a escola anualmente. Neste caso, segundo a informação dada, não existe um limite estabelecido de gasto mensal, ficando a gestão do recurso por conta da escola, o que facilitou muito a primeira compra em 2013.

---

<sup>83</sup> Como já referido na Introdução, a identidade dos entrevistados será preservada, substituindo seus nomes reais por outros fictícios.

<sup>84</sup> Atua pela SUAF acompanhando a operacionalização da Política do PNAE na Bahia, bem como do PAA, dando apoio e orientando as prefeituras e organizações participantes.

<sup>85</sup> Segundo a Resolução nº26, de 17 de junho de 2013, o valor per capita para os alunos matriculados no ensino fundamental, médio e educação de adultos (EJA) é de 0,30. Esse valor varia de acordo com o nível escolar, mas também no caso de grupos indígenas ou remanescentes quilombolas.

[https://www.fnede.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sql\\_tipo=RES&num\\_ato=00000026&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2013&sql\\_orgao=FNDE/MEC](https://www.fnede.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sql_tipo=RES&num_ato=00000026&seq_ato=000&vlr_ano=2013&sql_orgao=FNDE/MEC)

Os grupos de Tapera Melão e Candeal, em Irará, forneceram para a escola estadual em 2013, e relataram que os valores praticados para a compra eram muito bons, melhores que os da Prefeitura e do PAA/CONAB. A definição de preço e as condições foram negociadas com a participação dos grupos e a direção da Escola, como descreveu a funcionária:

Então sentou todo mundo em uma reunião, todos os associados e sentamos pra resolver o que era bom pro colégio e o que é bom pra eles. Até porque a gente já tava muito acima da per capita exigida pelo Estado, que era uma per capita de trinta centavos (R\$0,30), a gente compra alimento de dois reais (R\$2,00). E, na verdade, o beiju era pra sair a dois e cinquenta (R\$2,50), eles fizeram a dois reais (R\$2,00) pra gente, já nessa questão de jogo de cintura. Tem a bolachinha, por exemplo, era um alimento mais barato, mas como eles já tavam perdendo no beiju então o que a gente fez, a gente fechou onde tudo que eles fossem nos fornecer sairia por dois reais (R\$2,00), e aí um compensaria o outro (Pétala, 30 anos, ensino superior).

Houve, no entanto, uma manifestação de desconfiança quanto à seleção dos grupos para a venda na Escola Estadual, expressa por uma das integrantes, trabalhadora, da seguinte maneira: *“É diferente [...] com quem ele tem mais conhecimento, aquele grupo é que ele pede. Eu acho que tem que ter mais amizade, é mais por amizade, eu penso assim”* (Verbena, 30 anos, Ensino Médio). A desconfiança pauta-se, neste caso, na forma como os grupos fornecedores são escolhidos pela equipe responsável. Na Escola Estadual não se faz chamada pública e nem há a atuação de um conselho de alimentação escolar. A funcionária, em entrevista, afirmou que as escolas são dispensadas da chamada pública, mas fica claro que a sua justificativa apenas expressa uma tentativa de se autodefender:

[...] é única cooperativa, a gente não tem concorrência. Então a gente não precisa, a gente é isento de fazer qualquer tipo de chamada pública, cotação [...] Irará só tem uma cooperativa, são várias associações, mas vinculadas a uma única cooperativa [...]. E aí a gente pega, tipo, vamos supor que a gente vai dar beiju hoje, são mil e quinhentos. Então a gente distribui esses mil e quinhentos pra quatro associações (Pétala, 30 anos, ensino superior).

Em outro momento, a funcionária fornece mais elementos que sugerem uma desarticulação da Secretaria de Educação do Estado (SEC) para operar a compra tal como a Lei indica, e a total falta de apoio e orientação para quem está na ponta, executando o procedimento de aquisição dos alimentos:

[...] Porque eu também não conheço sobre isso, leio, é muito pouco. Eu entrei de gaiata no navio nesse trabalho, né, na parte de execução mesmo. O conhecimento mesmo, eu não tenho. Tipo de lei, como fazer, chamada pública porque a gente nunca fez. (Pétala, 30 anos, ensino superior).

Em pesquisa ao site da SEC chama a atenção um texto que destaca as compras da agricultura familiar e seus empreendimentos como algo importante para a alimentação escolar:

[...] A parceria com associações, cooperativas e pequenos produtores permite a aquisição de um mix de alimentos, que levam em consideração as características agrícolas de cada região. Todos os alimentos são supervisionados por uma equipe de nutricionistas. [...]”.<sup>86</sup>

Na prática da Escola, e para os empreendimentos envolvidos na pesquisa, no entanto, a execução da política em nível estadual envolve muitas dificuldades. Pétala, a funcionária da Escola Estadual, conta que, a partir de 2014, o sistema de compras do PNAE foi mudado mais uma vez: “[...] *Agora mesmo, ninguém entende direito como é que tá esse processo de compra de merenda [...] fui lá, na DIREC, numa reunião, quando eles anunciaram que a merenda agora ia ser comprada de forma diferente.*”

Para as escolas do Município, a aquisição de alimentos pela Política foi estruturada, desde o início, mais de acordo com os parâmetros da Lei. Como já foi dito, Iará foi o primeiro Município da Bahia a realizar a compra da agricultura familiar e chegou a adquirir mais que 30% nos primeiros dois anos. Para efetuar a compra segue-se um ritual já conhecido pelos agricultores familiares e empreendimentos em que:

---

<sup>86</sup> Disponível em <http://institucional.educacao.ba.gov.br/noticias/delegacao-internacional-conhece-sistema-de-alimentacao-escolar-da-bahia> . Acesso em 28/08/2014

- publica-se o edital de chamada pública com todos os produtos que poderão ser adquiridos especificados, com divulgação feita pela rádio local, carro de som e no boca a boca. Técnicos da Secretaria de Agricultura fazem, também, a mobilização via telefone;
- realiza-se uma mostra de produtos, com degustação, em que participam agricultores, empreendimentos, nutricionista e os representantes do CAE. Neste encontro, os produtos apresentados, principalmente os processados, passam por uma avaliação que consiste no preenchimento de uma ficha com notas para aspectos ou critérios, tais como: apresentação, aparência, sabor, cheiro, etc.

Em 2013, a Cooperativa de Produtores de Ipirá (COOPRIL) intermediou a comercialização, tanto com o Município quanto com o Estado, o que simplificou mais os processos de pagamento e recebimento de nota fiscal. Afora isto, foi transferida para a COOPRIL a tarefa de notificar o agricultor e os grupos sobre os produtos pedidos e a data de entrega. Segundo as participantes dos empreendimentos, é a Cooperativa que faz a distribuição das entregas entre os grupos ao longo do ano letivo. Também a COOPRIL faz o repasse do pagamento para os agricultores, descontando um percentual de 5% do valor total do projeto para arcar com os custos envolvidos na prestação do serviço da venda coletiva.

## **CAPÍTULO 4**

### **A POLÍTICA DE COMPRAS DO PNAE E OS EMPREENDIMENTOS DE TAPERA MELÃO E CANDEAL**

Como mencionado anteriormente, o estudo apresentado baseia-se em dados relativos à experiência de acesso à política de compras do PNAE de dois empreendimentos associativos situados no Município baiano de Irará. Neste último capítulo, então, discorrerei sobre o campo empírico de pesquisa com a finalidade de bem caracterizá-lo, bem como de analisar os dados levantados, o que envolverá um exercício de costura criativa da concepção teórica previamente apresentada e a realidade tal qual foi apreendida.

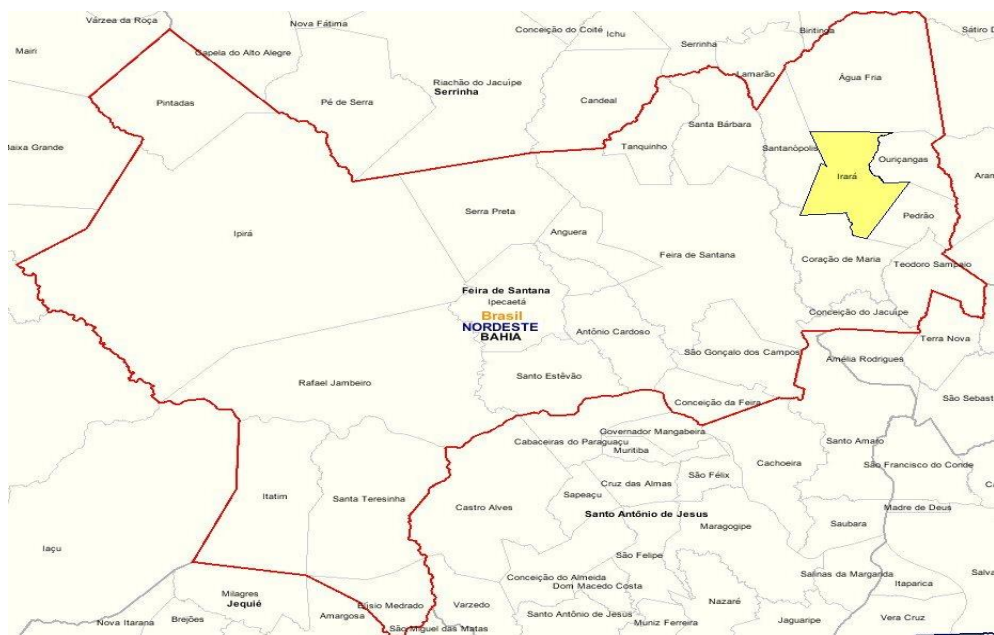
#### **5.1- Breve caracterização do contexto do estudo**

O Município de Irará localiza-se a 48 km de Feira de Santana e a 137 km da capital Salvador, no nordeste da Bahia. Pertence à microrregião semiárida de Feira de Santana e à mesorregião centro norte-baiano, que é considerada uma das mais povoadas da Bahia. O último censo do IBGE, em 2010, informou que a população de Irará é de 27.466 pessoas, distribuída em uma área de 277.792 km<sup>2</sup>, com uma densidade demográfica estipulada em 98,87 hab/km<sup>2</sup>, e um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) municipal de 0,620.

Abaixo, segue o mapa da microrregião geográfica de Feira de Santana em que o município de Irará está situado e destacado.

## FIGURA 1

### Mapa da microrregião geográfica de Feira de Santana



Fonte: IBGE (2013)

O clima seco, típico de regiões semiáridas, associado a outros aspectos – naturais e tecnológicos - aplicados à produção, não resultam em grande diversidade de culturas agrícolas em Irará, dentre as principais o milho, o feijão e a mandioca. Rocha e Souza (2007) informam que a mandioca abrange a maior área plantada de Irará, sendo totalmente processada no Município, em casas de farinhas particulares ou comunitárias.

Em 2011, do PIB de Irará, 75% foram relativos a serviços de um modo geral, enquanto que 13,35% corresponderam à produção agropecuária (IBGE, 2011). Vale ressaltar que a estrutura agrária do Município apresenta um predomínio de pequenos estabelecimentos, o que é confirmado pelo levantamento do IBGE de 2006. De um total de 3.168 estabelecimentos agropecuários, 2.764 são classificados como de agricultura familiar, correspondendo, portanto, a 87% do total de estabelecimentos, os quais ocupam 76% da área total.

Outro dado complementar de relevância para essa caracterização é que a área média dos estabelecimentos da agricultura familiar em Irará é de 3,3 hectares enquanto os da agricultura não familiar é de 7,3 hectares. Isto significa que a agricultura não familiar apresenta uma área média 2,5 vezes maior do que os estabelecimentos da

agricultura familiar. O predomínio dos pequenos estabelecimentos fica evidente quando esses dados são comparados com os apresentados pelo conjunto do estado da Bahia, onde os estabelecimentos da agricultura não familiar apresentam uma área média 13 vezes maior do que os estabelecimentos da agricultura familiar.

Por outro lado, ao tomar como referência a evolução do índice de Gini da estrutura fundiária de Irará, apresentada abaixo (Tabela 3), é possível verificar que, em 2006, correspondia a 0,715, o que representa um coeficiente forte, indicando a permanência no Município de um padrão concentrador de terras. Há, ainda, o fato de muitas das propriedades de até 100 hectares pertencerem a um só dono, foi o que concluiu Santos (2008), em pesquisa ao Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Irará. Segundo a pesquisadora, o que ocorre é que muitos proprietários possuem terras descontínuas, mas com registros individuais.

**TABELA 3**

Evolução do índice de Gini da estrutura fundiária – Irará-BA

Município/Ano	1920	1940	1950	1960	1970	1975	1980	1985	1996	2006
Irará	0,942	0,664	0,705	0,705	0,685	0,691	0,712	0,698	0,755	0,715

Fonte: IBGE. Organização Instituto Geografar.

No relato do presidente do Sindicato Rural de Irará, que também é o presidente da COOPRIL, essa característica fundiária se expressa como um problema enfrentado pelos agricultores familiares que, objetivamente, precisam, por vezes, compartilhar a terra disponível com vários integrantes da mesma família. A solução apontada sinaliza para a busca de alternativas que propiciem um melhor aproveitamento da terra, diversificando a produção, envolvendo, para tanto, a utilização de conhecimentos e tecnologias que ainda são pouco manejados.

[...] um dos maiores problemas de Irará hoje é a falta de terra pra produção. Nós temos um problema sério na questão da propriedade, porque nós temos três, quatro gerações numa terra só. [...] Por isso que a gente tá incentivando sempre a produção, o subproduto da mandioca que é o principal produto de Irará, porque a gente sabe se ele aproveitar melhor uma tarefa de terra, uma tarefa de mandioca, se ele aproveitar a parte aérea, a raspa, a raiz, né, o subproduto, que no caso é a fécula, a gente vai entender que daquela tarefa de mandioca ele vai ter vários, vários produtos pra ele ganhar dinheiro, né. Em cima daquele ele vai ter várias culturas, ele vai ter vários processamentos, porque da raspa, da

parte aérea ele pode criar galinha, bezerro, ele pode criar ovelha, cabra, então ele vai ter uma cadeia de galinha ou de qualquer outro animal. Da farinha, ele pode vender a farinha, mas da farinha, da fécula da própria mandioca ele pode fazer vários outros tipos de produto (Presidente do Sindicato Rural de Irará e da COOPRIL).

Em consulta aos dados relativos ao CadÚnico<sup>87</sup> de Irará, em abril de 2014, foi possível conhecer o número total de famílias cadastradas correspondente a 7.533 e destas 5.504 são beneficiárias do Programa Bolsa Família (MDS, 2014). O número total de agricultores familiares cadastrados no CadÚnico corresponde a 2.895 (pequena variação se comparado ao mapeamento do IBGE, em 2006); mas, destes, participam do Bolsa Família 2.351, ou seja, 81,21%.<sup>88</sup> Ainda com relação aos agricultores familiares, no Município de Irará existem 2.784 DAP's, sendo que destas 1.909 estão ativas e 875 desativadas.<sup>89</sup>

#### **5.1.1- Os empreendimentos associativos**

No Município de Irará, segundo informação obtida na Prefeitura, há sete empreendimentos associativos solidários que beneficiam frutas e/ou subprodutos da mandioca e que comercializam pelo PNAE. Destes, quatro haviam sido identificados pela SENAES no primeiro mapeamento<sup>90</sup>, portanto, tiveram surgimento anterior à aprovação da Lei 11.947/09, e três, pelo que se pode inferir, surgiram a partir do estímulo de comercializar para o mercado institucional - município e estado.

Como informado na Introdução, os dois empreendimentos associativos incluídos no estudo de caso foram: um vinculado à Associação Rural Candéal, Sobrado e Fazendinha, e um grupo de Tapera Melão, da Associação dos Produtores Rurais de Tapera Melão. Estes dois grupos produtivos não são formalizados, entretanto, possuem uma relação estreita com as associações das respectivas localidades onde estão inseridos. Nos dois casos, a unidade de produção foi montada em local cedido pela Associação que também empresta o CNPJ quando necessário. É o caso, por

---

<sup>87</sup> Ver nota explicativa na página 87

<sup>88</sup> Dados relativos a maio de 2004. Disponível em <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico>  
Acesso em 08/07/2014.

<sup>89</sup> Fonte MDA, 2014. Disponível em <http://smap14.mda.gov.br/dap/extrato/pf/PesquisaMunicipio.aspx>  
Acesso em 28/07/2014.

<sup>90</sup> O primeiro mapeamento corresponde ao período de 2005-2007 como está referido em nota na Introdução.



exemplo, quando da participação em editais de governo ou mesmo para a apresentação de projeto de venda para o PAA.

A origem do grupo de Candéal, composto por 10 pessoas, remete ao ano de 2003, portanto bem anterior à política de compras do PNAE se estabelecer. Surgiu como Movimento de Mulheres Solidárias de Irará que teve na associação local e na ONG Comissão Ecumênica dos Direitos da Terra (CEDITER) os principais animadores da sua formação. A intencionalidade, segundo relatos de algumas mulheres que compõem o grupo desde o início, era promover ações que contribuíssem para uma ampliação da renda familiar, envolvendo mulheres da comunidade de Candéal e de outras localidades circunvizinhas. Cursos de capacitação diversos foram oferecidos e, em 2007, através da Fundação Banco do Brasil, com a mediação da CEDITER, os primeiros equipamentos foram adquiridos.

A relação de vizinhança em Candéal, assim como em Tapera Melão, faz-se fortemente presente, mas, diferentemente de Tapera, em Candéal não foram observadas relações de parentesco no empreendimento associativo. O produto principal desse empreendimento é a bolachinha de goma (subproduto da mandioca), reconhecida como de boa qualidade, atraindo compradores de fora da cidade. Para o PNAE, o grupo também já comercializou produtos como o beiju recheado, polpas de frutas entre outros.

O grupo de Tapera Melão é composto por vinte pessoas, sendo apenas dois integrantes masculinos. Todos são residentes da comunidade de Tapera Melão, variando as idades dos integrantes entre 25 e 65 anos. Há, no grupo, pessoas que possuem laços de parentesco direto, mas é importante esclarecer que não se trata de um empreendimento familiar. Constituído entre 2009-2010, para, segundo relato de suas integrantes, atender ao convite da Prefeitura, o grupo, inicialmente, comercializou para o Município de Irará pelo PNAE e, no ano seguinte, para o PAA. Os principais produtos vendidos foram os beijus, em suas várias formas: seco, molhado e recheado, mas a polpa de frutas e a bolachinha de goma também foram comercializadas. Importa informar que, em Tapera Melão, há a tradição da produção de beiju, reunindo, como revelou uma das produtoras, a maior quantidade de beijuzeiras de Irará.

Situada aproximadamente a 6 km da sede Irará, a comunidade de Tapera Melão tem como peculiaridade o fato de ser remanescente de quilombo. Reconhecida pela Fundação Palmares como tal em dezembro de 2010, a história dessa comunidade

remete ao século XIX, quando um apadrinhado (Zezé Martins) do antigo proprietário daquelas terras (João Melão), as recebeu de herança. Com o apoio e estímulo do padrinho, Zezé Martins foi ordenado padre, mas terminou por se apaixonar e casar com uma das trabalhadoras, escrava da propriedade, gerando desgosto aos padrinhos. Apesar disso, ao morrer, o senhor Melão deixou tudo de herança para o afilhado, ex-padre, pois o casal Costa Melão não tinha filhos.

O novo dono das terras, segundo consta registrado em documentos, além de abrir a senzala, distribuiu as terras herdadas entre todos os ex-escravos da fazenda e, ainda, segundo relatos, para todos os negros fugidos que ali chegavam.<sup>91</sup> A comunidade é constituída por 195 famílias aproximadamente, e grande parte das terras da localidade é destinada ao plantio da mandioca. Há uma tradição local que envolve a produção de beijos, feitos a partir da fécula, subproduto da mandioca. A produção é realizada de modo individual ou familiar e vendida na feira livre da cidade aos sábados. Uma das produtoras de Tapera Melão, dona Acácia, informa que trabalha com a mandioca, faz e vende beiju desde os oito anos de idade. Aos sábados, levava a pé a mercadoria na cabeça, em um cesto de cipó, pra vender na feira livre de Irará. Suas filhas dão seguimento à tradição e continuam produzindo e vendendo o beiju na feira de Irará. Hoje, o deslocamento para a feira é feito por veículo motorizado, carro ou moto, de particulares que exploram o ramo do transporte na região.

Com a certificação de comunidade remanescente de quilombo, Tapera Melão passou a ser incluída em políticas públicas e programas que têm promovido mudanças significativas para seus residentes, fato evidenciado na fala de Flora, moradora, beijuzeira e integrante do grupo produtivo: “[...] agradecer as mudanças nas nossas vidas, até o jeito da gente viver. [...] *Perspectiva de vida. Depois que a gente começou tem muita política pública nas comunidades.*”. Entre as transformações recentes estão a construção de casas de alvenaria em substituição às casas de taipa<sup>92</sup> e o acesso à energia elétrica.<sup>93</sup> A água, no entanto, ainda é fornecida por carros-pipa do Município,

---

<sup>91</sup> Informações baseadas na dissertação de mestrado de Janeide Bispo dos Santos, “*A Territorialidade dos Quilombolas de Irará (BA): Olaria, Tapera e Crioulo*”. Instituto de Geociências, UFBA, 2008.

<sup>92</sup> A taipa é uma técnica construtiva simples, considerada por muitos rudimentar, que utiliza madeira e barro. Um dos problemas identificados nesse tipo de construção é a proliferação de insetos, a se destacar o barbeiro, transmissor da doença de chagas. A taipa foi muito usada nas casas dos trabalhadores rurais e agricultores familiares do Município de Irará e arredores, mas ainda é bastante comum em todo Norte e Nordeste do país. Hoje, quase não se vê essas casas em Irará, que vêm sendo substituídas por casas de alvenaria (bloco e cimento).

<sup>93</sup> Através dos programas federais Minha Casa Minha Vida e Luz para Todos.

que enchem as caixas d'água, sendo comum, também, a existência de cisternas captadoras da água de chuva. Outro aspecto que tem alterado a história dessa comunidade é o acesso da juventude às universidades, criando novas perspectivas para a população local. Algumas integrantes do grupo produtivo, por exemplo, graças ao sistema de cotas para negros, têm filhos cursando universidade, principalmente a Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). Outras já contam com esse destino como algo possível e tangível, coisa que seus antepassados não poderiam sequer imaginar.

## **5.2- Uma breve apresentação dos sujeitos entrevistados**

Foram doze entrevistas no total, divididas em dois grupos. No primeiro, foram incluídos os oito representantes de empreendimentos, tanto dos grupos produtivos quanto da COOPRIL. Da COOPRIL foi entrevistado o Presidente, e dos empreendimentos associativos foram entrevistadas sete mulheres. Os entrevistados têm entre 27 e 48 anos de idade, com Ensino Médio completo, exceto uma das mulheres que não o completou. A maioria absoluta se reconheceu como negro (75%) e todos se identificaram como agricultores familiares ou lavradores. Apenas duas mulheres tiveram experiência de trabalho com carteira assinada, como doméstica, e todas informaram que a renda obtida no empreendimento é complementar a outras rendas, dentre as quais se inclui o benefício do Bolsa Família.

No segundo grupo de entrevistas estão os quatro informantes representantes do Estado, quais sejam: nutricionista, assessora da Secretaria de Agricultura (SA) do Município, ex-secretário de agricultura do Município e a funcionária responsável pela compra da merenda escolar da escola estadual local, portanto, três mulheres e um homem com idades entre 26 e 38 anos. Dois se identificaram como negros e todos possuem formação universitária. Exceto uma entrevistada, todos são naturais de Irará e dois residem fora da cidade, um em Feira de Santana e outro em Salvador.

Duas entrevistadas são contratadas pela Prefeitura: a nutricionista, que atua no PNAE há três anos e a assessora da SA que há cinco anos realiza, entre suas principais funções, o acompanhamento dos empreendimentos associativos da agricultura familiar e o apoio à implementação da política de compras do PNAE. A terceira entrevistada é auxiliar administrativo terceirizada da Escola Estadual há sete

anos e responsável por realizar as compras para a alimentação escolar, bem como auxiliar na prestação de contas. Por fim, o último entrevistado foi secretário de agricultura em Irapá no ano de 2009, quando se implementou a política de compras da agricultura familiar e/ou de seus empreendimentos no Município. Economista, trabalha desde 2007 junto à Superintendência de Agricultura Familiar (SUAF) e Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) com mercados institucionais, ora como gestor público, ora como consultor, segundo declarou.

### **5.3- A intervenção do Estado e os empreendimentos associativos de Tapera Melão e Candéal**

Como foi abordada no primeiro capítulo, a concepção de Estado pautada neste estudo está ancorada na compreensão de autonomia relativa que pode ser traduzida na percepção de uma realidade envolvida por relações sociais contraditórias, constituída por múltiplos interesses, por isto mesmo complexa, não redutível a uma interpretação polarizada. O Estado, pensado a partir desta ideia, não seria espaço de dominação de uma única classe social ou fração de classes, pois que seria em si constituído pela correlação de forças em que se expressam diversos interesses e ambições sociais.

Historicamente, o Estado capitalista se estruturou tornando-se o principal ator na reprodução das relações sociais constituintes do modo de produção. Para tanto, instituiu nas várias fases e modelos do capitalismo modos peculiares de proceder, considerando as disputas ideológicas no âmbito das classes sociais. Neste sentido, “[...] o moderno Estado representativo oferece uma estrutura flexível para unificar os interesses políticos de longo prazo de um bloco no poder de outra forma fissíparos, para desorganizar as classes subalternas e para assegurar o consentimento das massas.” (JESSOP, 2009, p.132). O Estado, assim, opera no sentido de buscar um equilíbrio de forças, sempre instável, das lutas políticas, e, como não possui um aparato institucional unificado, mas sim, transpassado por fragmentações, termina por criar espaços permeáveis às lutas das classes dominadas.

Pode-se relacionar, dessa maneira, a instauração de políticas como formas de ação pública desse Estado no que tange à condução do conflito social. Nesse sentido, haveria possibilidade de serem constituídas intervenções que, direta ou indiretamente,

promovessem o reconhecimento de direitos sociais e atendessem a demandas expressas por grupos sociais desprivilegiados. A Política de compras da agricultura familiar, sob esta ótica, poderia ser compreendida como uma forma de o Estado lidar com a pressão exercida pelos movimentos sociais que buscam, através de suas lutas reivindicatórias, legitimar suas necessidades.

De fato, essa Política traduz bem quão contraditória pode ser a intervenção estatal, pois, ao dar uma condição diferenciada de acesso ao mercado institucional para grupos populares, enfrenta a insatisfação de grupos representantes do capital, particularmente do agronegócio, mas, também, comerciantes de grandes redes. A título de exemplo sobre como essa Política pode gerar desacordos interna e externamente, consta, em relato da Presidente do CONSEA (2013), que os Estados Unidos quiseram indagar, em outubro de 2013, à Organização dos Estados Americanos (OEA) sobre a Lei 11.947 do PNAE, argumentando que seria uma forma de subsídio utilizada pelo governo brasileiro.<sup>94</sup>

Considerando, portanto, que toda política pública expressa em si intencionalidades que estão para além da sua condição ou capacidade operacional, é importante situar o contexto político em que se deu a implementação da Lei 11.947/2009 no Município de Irará. Para isso, torna-se necessário retroceder a análise para o ano de 2007, quando foi iniciado o primeiro mandato de Jaques Wagner para o governo do estado da Bahia, eleito pelo PT. O relato abaixo, do então secretário de agricultura de Irará, sinaliza para alguns aspectos:

Quando vim pra cá pra SUAF,<sup>95</sup> foi na primeira gestão de Wagner, em 2007. Eu vim pra cá [...], uma equipe de quatro pessoas, cinco [...]. Então a gente veio pra cá, pra SUAF, e começou a desenvolver programas aqui no estado que já existiam no âmbito federal, mas que aqui no estado não existiam na gestão do Paulo Souto,<sup>96</sup> a começar pela própria SUAF, que foi criada em 2007. Então nós fizemos o espelho das políticas do MDA, da SDT e da SAF<sup>97</sup> e trouxemos essas políticas pra cá. O Garantia Safra, Assistência Técnica pra's ONG's, distribuição de sementes, uma série de políticas que o governo federal tinha, mas a opção do governo do estado na época, em 2006, era não

---

<sup>94</sup> Infelizmente, a despeito das buscas realizadas nos sites da OEA e do CONSEA, não foi possível encontrar nenhuma outra informação complementar.

<sup>95</sup> Superintendência de Agricultura Familiar da Secretaria de Agricultura, Pecuária, Irrigação, Reforma Agrária, Pesca e Aquicultura do Estado da Bahia.

<sup>96</sup> Governador da Bahia de 2003 a 2006.

<sup>97</sup> Secretaria do Desenvolvimento Territorial e Secretaria da Agricultura Familiar ligadas ao Ministério do Desenvolvimento Agrário.

ter essa execução dessas políticas aqui ou se tinham, por exemplo, o Garantia Safra, era um percentual muito pequeno. [...] Nessas políticas existiam umas políticas de comercialização, de acesso a mercado que eram desenvolvidas pela SBT e pela SAF, mas que aqui o governo do estado não tinha esse canal, esse sistema. Então, dentro dessa equipe, dessa micro equipe aí eu realizava outras coisas e acumulava também a parte de comercialização. Na época, a gente chamava de sistema estadual de comercialização da agricultura familiar e economia solidária. [...] Então eu fui escolhido dentro dessa equipe pra atuar com comercialização. Então a gente começou a fazer uma parceria com a CONAB porque ela já trabalhava com o PAA e começou a chamar as entidades para aqui, na SUAF, fazer uma espécie de câmara técnica de comercialização. Aí nessa câmara técnica a gente começou a observar, ouvir governo e a sociedade civil para ver quais seriam os pontos chaves da gente trabalhar com comercialização. Então é ter estrutura para as equipes das ONG's atuarem na assessoria ao processo de comercialização, fazer o apoio a projetos desenvolvidos pelo PAA.

Pode ser observado, em um primeiro plano, que existia um contexto favorável politicamente, tanto no âmbito federal quanto no estadual, visto que havia um alinhamento político dos dois governos, no sentido de implementar ações já existentes e com algum efeito sobre a agricultura familiar. Há que se destacar a própria criação da SUAF no Estado, favorecendo uma maior visibilidade social para a agricultura familiar. Em um segundo plano, chama a atenção o fato de haver um interesse do Governo do Estado em promover a compra da agricultura familiar antes mesmo da Lei 11.947/2009 ser aprovada. Tratava-se, pelo visto, de um direcionamento que partia do governo federal e, neste ponto, não se pode esquecer que havia, em 2008, uma crise internacional instalada com rebatimentos sobre o preço dos alimentos e a pressão de movimentos sociais e organizações diversas para a busca de soluções que fossem favoráveis ao pequeno agricultor.

Em 2008, em Irará, elege-se para o seu primeiro mandato o atual prefeito, pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), mas apoiado pelo PT, partido que passa a compor o governo local, ocupando a cadeira da Secretaria de Agricultura.

[...] o candidato foi eleito e na composição de governo ele queria uma pessoa jovem. Na época eu tinha 25 anos, eu acho, uma pessoa jovem que tivesse um pouco de experiência com a agricultura e que não fosse viciado na atmosfera lá, de Irará, de ter já sido alguma coisa na prefeitura [...]. Quando fui indicado, o pessoal daqui da SUAF disse: *você vai pra Irará, agora você tem que trabalhar duas coisas. Você tem que trabalhar as políticas...* Porque o prefeito anterior era da mesma

linha do governador Paulo Souto [...] *you will be the first city to buy family agriculture products, because people need to buy family agriculture products for school feeding.* E precisava de casos, não era só Irará no Brasil, tinha outras pessoas com essa mesma tarefa indo pra Goiás, Belo Horizonte, algumas cidades de Minas, algumas cidades do Rio Grande do Sul. O esforço era fazer com que a prefeitura comprasse os produtos da agricultura familiar via o PNAE, com o recurso do PNAE. Até então não tinha lei, não tinha marco legal nenhum. Isso em 2008. (ex-secretário de agricultura de Irará)

Este relato indica certa orquestração, a partir do governo federal, para a viabilização da compra da agricultura familiar. Irará, portanto, entra nesse circuito.

E eu me lembro que eu participei de uma reunião com essa turma: a UNICAFES, que é a União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária [...] fizeram um encontro em Brasília, em janeiro ou fevereiro de 2009, pra justamente com o MDE, MDA criar esses mecanismos. Aí foi criada uma MP, a gente teve reuniões com o FNDE, com o pessoal que já estava querendo a lei, criar esses mecanismos de compra. E aí foi criado o mecanismo, medida provisória [...] que é a semente da lei 11.947. Essa medida foi aprovada no começo de 2009, e a partir daí as cidades já tinham um marco legal pra poder comprar. Evidente que era muito frágil em relação à lei, uma MP em relação à lei, era muito frágil porque sendo desconhecida, você não tinha campanha, não tinha nada, só tinha um pedaço de papel, e tinha que lutar na prefeitura pra fazer isso. Eu me lembro que eu levei o prefeito a Brasília num encontro desse [...] daí eu coloquei pro prefeito: *uma das coisas que a gente tem que fazer é comprar os produtos de Irará pra alimentação escolar.* Isso foi em março de 2009, já com a MP. (ex-secretário de agricultura de Irará)

A Medida Provisória a que se refere o entrevistado é a 455, de janeiro de 2009, onde se deu um primeiro passo de regulação para a Política de compras do PNAE. Nela já se encontra o texto da Lei 11.947, de junho de 2009. Assim, em Irará, a mobilização da Prefeitura para a aquisição dos produtos da agricultura familiar e/ou de seus empreendimentos acontece já no início do mandato do novo prefeito. São realizadas reuniões com os próprios agricultores em suas comunidades, das quais participavam o secretário de agricultura e outros sujeitos chave que tinham boa inserção nas pequenas localidades e mediavam o diálogo entre agricultores familiares e o poder público.

Nas entrevistas e observações, fica confirmada essa influência direta da Prefeitura na formação dos grupos para produzir para o PNAE, como afirma uma das integrantes de Tapera Melão: *“Foi a partir de influência daqui, do Município, que o grupo foi crescendo, que as mulheres decidiram se organizar pra melhor produzir.”* (Gérbera, 27 anos, Ensino Médio). Abaixo, Flora (liderança, 33 anos, Ensino Médio), que também compõe o grupo de Tapera, detalha o processo que demonstra a intervenção do Município:

Acho que foi em 2010 mais ou menos, se eu não me engano. Foi no primeiro governo de Derivaldo<sup>98</sup> quando começou. Já tem quatro anos e agora mais um, foi em 2010. Quando o ex-secretário trabalhava aqui, na Secretaria de Agricultura. Aí, por lei dizia que tinha que comprar da agricultura familiar a porcentagem e [...] por eles já ter a influencia de trabalhar com nós na Associação, aí ele levou a proposta que o governo tava tendo essa ideia de comprar, que não existia, e se a gente podia fazer uma experiência, né? Aí a gente juntou as nove, na época eram nove pessoas que trabalhavam aqui na feira e a gente falou que ia tentar pra ver, né. Na época, ele pediu beiju recheado com coco, 8.000 unidades de beiju recheado com coco. Aí a gente se juntou, ele explicou tudo como é que tinha que ser feito, tinha que chegar tudo quentinho na escola, né, e a gente pegou o desafio pra ver se ia dar certo, né. Aí a gente pegou, fez, deu certo. Na época não teve reclamação, as escolas gostaram e tudo. E aí, a partir desse dia, aí a gente começou, a gente gostou, eles foi orientando mais a gente como é que ia ser. E a partir do momento que a gente também começou, que começou a trabalhar pra o PNAE, a gente começou junto com a Secretaria os cursos pra gente tomar, ver uma melhor forma da gente trabalhar, e foi assim que começou.

Segundo o ex-gestor, o problema a partir do contato com os agricultores foi o de conquistar as pessoas, posto que a Prefeitura do Município não dispunha de nenhum tipo de crédito: *“[...] o problema não era o estímulo à produção, o problema era, na época, que a prefeitura não tinha crédito nenhum. Tanto crédito para comprar os produtos, como crédito de olha, eu vou comprar, eu vou te pagar, de confiança. [...]”*. Safira (liderança, 37 anos, Ensino Médio), integrante do grupo de Candéal, confirma em seu relato a desconfiança das pessoas de sua localidade com relação à Prefeitura. Por seu relato, , o descrédito correspondia ao poder público como um todo e não somente à Prefeitura:

---

<sup>98</sup> Prefeito de Irará em seu segundo mandato.



[...] quando a gente tava começando, muita gente falava que isso não vai funcionar não, que isso não dá certo, vocês não vão ter lucro nenhum com isso, e a gente viu que não foi. Que teve gente mesmo que, na época da gente dar partida, ficaram com medo de fazer e não dar certo, que as políticas públicas não iam funcionar. Não acreditava mesmo. E hoje, cada vez a gente tá vendo que dá certo, que funciona e que as políticas tá aí, a gente precisa tá buscando, também cobrando e, também, dentro do processo pra ver o andamento (Safira, liderança, 37 anos, Ensino Médio).

Embora o trabalho da Prefeitura tenha surtido grande efeito no Município junto aos agricultores familiares e seus empreendimentos, conquistando maior credibilidade - haja vista a compra ter sido feita com regularidade nos dois primeiros anos, inclusive em um percentual maior que os trinta por cento estipulados - certa falta de transparência no trato dos assuntos de interesse público evidencia falhas que embotam o relacionamento com o Estado.

Na totalidade das entrevistas realizadas com participantes dos empreendimentos, apareceu como ponto fraco, ponto negativo ou queixa, a pouca regularidade das compras do Município pelo PNAE em 2012 e 2013 e sobre 2014 foram referidos questionamentos ou incompreensão quanto à demora de iniciar o processo via lançamento do edital de Chamada Pública. Um representante da Prefeitura justificou a irregularidade das solicitações, dada a ocorrência da seca prolongada, iniciada em 2011, o que teria diminuído a produção do agricultor familiar de maneira geral e feito os preços subirem muito, inclusive da matéria-prima dos produtos processados. No caso dos grupos produtivos, a fécula ou goma da mandioca, utilizada para a produção de beijus, sequilhos, bolachinhas, etc passou a ser adquirida a um preço muito alto, comprada em Feira de Santana, pois em Irará não se encontrava.

[...] ter que enfrentar os desafios da natureza, como foi o enfrentamento dos últimos três anos, não foi fácil. Todo mundo que plantou, que acreditou e que viu a sua plantação morrendo, e que viu que o edital do PNAE não abria porque não tinha condição porque o preço do produto tava lá em cima demais, que não tinha condição nenhuma do dinheiro que veio de suprir. É tanto que foi feita só duas ou três solicitações quando no normal são cinco, então isso dificultou muito, assustou muito o agricultor (assessora da SA).

Mas, como o discurso do Estado não consegue ser uniforme, outra explicação apareceu em um dos relatos que não negou o problema da seca, mas acrescentou que, em 2013, particularmente, *“complicou, porque todo o pessoal antigo que já sabia como operar saiu e os novos não conheciam, atrasou.”* (nutricionista). A diferença observada entre as duas falas é, principalmente, pelo que se tenta ocultar quando não se expressa a corresponsabilidade do Estado no problema e, neste caso, a tentativa de proteger o Governo Municipal transparece fortemente em um discurso que enaltece a pessoa do Prefeito: *“[...] ele faz questão e se orgulha de comprar os 30% [...] ele é sensível a isso, eu acho que isso é interessante, isso facilita muito o desenvolvimento da Política. [...]”* (assessora da SA). Há uma forte tentativa de defesa da gestão pública, com a negação de possíveis responsabilidades, principalmente no âmbito do Município, nas falhas relacionadas à implementação da Política.

De outro modo, através da fala de uma das entrevistadas, representante do Governo Municipal, enunciam-se críticas que apontam para responsabilidades do Estado relacionadas à operação da Política. A falta de investimento nos equipamentos escolares, por exemplo, vai refletir na operacionalização da Política. Todos os gêneros alimentícios da alimentação escolar municipal são recebidos e armazenados em um setor que tem um funcionário responsável por observar prazo de validade e a qualidade do produto, verificando aspectos imediatos como aparência e cheiro. Este setor, portanto, funciona como um centro de distribuição que, em Ipirá, no entanto, não está equipado adequadamente, segundo avaliação expressa pela nutricionista. Para ilustrar, a nutricionista cita o exemplo dos bolos de aipim, tapioca e de puba, típicos da região, mas que tiveram as entregas suspensas por possuírem prazo de validade muito curto e não haver local adequado de acondicionamento no Município, ou seja, o setor para o qual se destinam os alimentos não possui estrutura adequada em termos de equipamentos.

Uma representante do governo local, ao falar do assunto apresentado acima, expõe um discurso no qual desresponsabiliza totalmente o Estado. Ao tratar o problema da suspensão da entrega dos bolos o relaciona a uma falha de produção dos grupos:

[...] tem que começar e corrigir cada um no seu defeito, não é? [...] quando não melhora tem de suspender. [...] Os bolos, por exemplo, tão suspensos porque tiveram alguns probleminhas com os bolos, então até

então não voltou. A ideia é que volte, mas tem que se discutir, tem que ver se a qualidade realmente tá de acordo com as especificações, então só volta quando realmente o povo se comprometer, enquanto isso não volta (assessora da SA).

A conclusão a que se chega é que não basta garantir o acesso dos empreendimentos associativos da agricultura familiar à Política. As estruturas do Estado que participam, de alguma maneira, do processo de operação do PNAE influenciam direta ou indiretamente. A capacidade e as condições físicas de armazenagem e transporte dos alimentos podem restringir as possibilidades de venda dos grupos. Para que os empreendimentos ampliem a capacidade de comercialização, inclusive desenvolvendo receitas de alimentos com potencial de venda para o Programa, faz-se necessário que haja, por parte do Estado e dos equipamentos que integram a rede escolar, uma estrutura física e de logística adequadas.

#### **5.4- Os efeitos da Política no desenvolvimento dos grupos de Tapera Melão e de Candeal.**

Buscarei, aqui, perquirir sobre os efeitos observados e relatados da Política de compras do PNAE na realidade dos dois empreendimentos. Em um primeiro ponto, será apresentada uma visão geral de como os grupos funcionavam e como as pessoas que os integram viviam antes de passarem a vender para o Estado, considerando que um deles, o de Tapera Melão, nem mesmo existia como empreendimento associativo. O segundo ponto abordará, brevemente, a organização dos grupos atualmente, no que tange à produção, mas, também, à gestão. Por fim, o último ponto será dedicado a discorrer sobre a relevância dessa política para os grupos participantes do estudo.

##### **5.4.1- Uma visão dos grupos anterior à Política**

Como informado acima, em Tapera Melão a produção de beiju era feita individualmente, não existia produção associativa. As famílias viviam do que plantavam e vendiam, principalmente, na feira do Município (farinha de mandioca, beiju, etc):

Minha mãe fazia beiju e eu também fazia. Depois que eu tive minha filha a única forma de renda que eu tinha era o beiju, porque emprego a cidade não oferece, assim, em abundância [...]. E as outras meninas

não trabalhavam com nada, só mesmo na roça. As que eram jovens ajudavam os pais e as que não eram jovens ajudavam os maridos (Flora, liderança, 33 anos, Ensino Médio).

Os homens, também agricultores, comumente exerciam, e ainda exercem, funções como pedreiros ou outras ligadas à construção civil, além de lavradores diaristas. No caso das mulheres, o trabalho como empregada doméstica era comum. Dona Acácia (60 anos, não alfabetizada) em um relato informal, diz que trabalhou muitos anos da sua vida na casa da família Reis (em Iará e em Salvador) e que há pouco tempo a ex-patroa a procurou pedindo que voltasse a trabalhar em sua residência. Dona Acácia afirma que não hesitou em negar o convite, porque agora não mais precisa, pois a renda com as vendas para o mercado institucional e, neste caso, deve-se incluir o PAA também, junto com outras rendas complementares como o Bolsa Família, possibilita viver, dignamente, na própria comunidade de Tapera.

## FIGURA 2

Produção de beiju em Tapera Melão



Foi a possibilidade de ampliar os ganhos e obter regularidade de venda o que mais motivou as participantes a se associarem para produzir, como demonstra Flora (liderança, 33 anos, Ensino Médio): *“Trabalhava com beiju, mas não trabalhava em empreendimento, não trabalhava junto. Foi a partir do PNAE que a gente começou a se reunir pra produzir junto.”* E ela ainda continua: *“[...] Porque antes a gente não tinha para onde escoar”*.

Já em Candeal, onde existia uma pequena produção associativa desde 2003, funcionando de modo extremamente precário, enfrentando todos os problemas advindos da falta de estrutura para produzir e comercializar, existia a figura do atravessador, que intermediava a venda do grupo:

[...] a gente produzia alguma coisa, era entre o atravessador e nós. E agora, com essa política, a gente já tem até meio pra gente tá fornecendo o nosso produto pra não ficar só vendendo pro atravessador. Porque, por exemplo, ele chegava aqui e botava o preço que ele queria e a gente era obrigado a vender porque não podia perder (Safira, liderança, 37 anos, Ensino Médio).

Não existia em Candeal, no entanto, uma rotina de produção, pois não havia para quem vender:

Quando tinha a Feira, assim, da Mandioca<sup>99</sup>, a gente produzia e vendia. Quando era na festa da padroeira do Município, em fevereiro, a gente ia, trabalhava e botava barraca. [...] Quando tinha alguma feira, assim, fora, também já participou, em Santanópolis, em outras cidades. [...] porque também a gente não tinha espaço, não tinha onde produzir. [...] lá pra casa de alguma daquelas que participavam, produzia e levava pra feira. [...] depois a gente começou a trabalhar pra esses projetos (Safira, liderança, 37 anos, Ensino Médio).

A produção acontecia de modo improvisado para atender à demanda das feiras e dos atravessadores locais. Inicialmente, o grupo não contava com um espaço de produção, porque só foi iniciada a construção em 2007, com a doação de um terreno pela associação local. O material de construção, segundo relato do grupo, foi comprado com dinheiro de bingos e festas, e, com o apoio de ONG's, as mulheres do grupo fizeram cursos de capacitação e se tornaram conhecidas em Irará pela qualidade da bolachinha de goma. Um dos cursos visou ao aprimoramento de receitas e das técnicas de produção, dado pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), e um outro sobre gestão de negócios pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). Os equipamentos que possuem para a produção

---

<sup>99</sup> A Feira da Mandioca é um evento regional, anual, realizado na cidade de Irará, com o objetivo de incentivar a cadeia produtiva da mandioca. A primeira Feira, em 2004, deu-se pela iniciativa do Sindicato dos Trabalhadores Rurais e da ONG CEDITER.

foram adquiridos através de doação via projetos da Fundação Banco do Brasil e do Consulado da Mulher.<sup>100</sup>

A unidade de produção do grupo de Candeal foi concluída em 2010 com os recursos que entraram a partir das primeiras vendas para o PNAE. Como acontece em tantos outros empreendimentos associativos populares no meio rural, esse espaço de produção foi projetado e erguido sem as devidas orientações profissionais que observassem as regras básicas da regulamentação sanitária. Dessa maneira, faltam adequações, tais como: revestimentos de paredes, janelas e portas com proteção de tela para evitar a entrada de insetos, cercamento de toda a área ao redor da unidade a fim de impedir a entrada de bichos, construção de tanque para armazenagem de água, construção de sanitário, etc. Estes aspectos poderão, no futuro, interferir na avaliação da vigilância sanitária, caso não sejam, gradativamente, corrigidos, podendo impedir que a produção do grupo prossiga, ao menos para a comercialização via políticas institucionais.

No caso de Tapera Melão, o espaço é cedido para o grupo produtivo, mas pertence à Associação. Possui uma estrutura simples, mas com muitos equipamentos adquiridos, em sua maioria, via editais de ONG's. Alguns, inclusive, novos, dentro das caixas, impossibilitados de serem usados devido à necessidade de adaptação da rede elétrica da unidade de produção.

#### **5.4.2- Como se dá o processo de trabalho e de gestão**

A forma como os grupos de Tapera Melão e Candeal se organizam para realizar a produção e comercialização leva em conta as responsabilidades assumidas com os contratos de fornecimento para o mercado institucional (PAA e PNAE). Quase a totalidade do que é produzido e vendido dos dois empreendimentos corresponde a este mercado. Este fato ficou evidente quando, no início de 2014, os grupos paralisaram suas atividades em decorrência do atraso no lançamento do Edital de chamada pública do PNAE pela Prefeitura e a reestruturação do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar,<sup>101</sup> resultando em um grande atraso no período de recebimento de propostas das associações e cooperativas por parte da CONAB, que sempre ocorreu no início de cada ano. O grupo de Candeal ainda produziu um pouco, de modo

---

<sup>100</sup> Projeto patrocinado pela empresa Consul que fornece eletrodomésticos para empreendimentos de mulheres.

<sup>101</sup> A reestruturação do PAA se deu em função de aspectos já mencionados no Capítulo 3.

residual, para atender a pedidos individuais, mas não demandava o serviço de todo o grupo. Verbena (30 anos, Ensino Médio, de Tapera Melão), em abril de 2014, expressa sua insegurança sobre isto: “[...] até agora a gente não, não vendeu nada ainda. Não tem, não sabe quando vai ter pedido, aí a gente fica assim, sabe, com o pé pra trás... Como vai ser, como não vai ser, se vai ter ou não.”

Para o PAA, cada associação ou cooperativa contratualiza com a CONAB os produtos que fornecerá e as quantidades correspondentes. A entrega poderá ocorrer ao longo do ano, a partir de um planejamento que é feito junto com as instituições ou comunidades que receberão os produtos. A liberação do pagamento é feita mediante apresentação da prestação de contas por etapas cumpridas. Desta forma, os empreendimentos conseguem se programar para produzir, estabelecendo uma rotina. Isto facilita a gestão, haja vista ser possível estabelecer uma programação de aquisição de insumos e de entregas, pois o grupo também é responsável por esta parte.

Para as vendas pelo PNAE, principalmente para as escolas municipais, os pedidos são distribuídos ao longo do ano, mas não há definição prévia de quantidades, apenas se define o(s) produto(s) que cada empreendimento fornecerá. Assim sendo, não há como se fazer um planejamento anual, com datas de entregas e quantidades, o que representa grande dificuldade para os empreendimentos. As solicitações, além de tudo, são feitas com um prazo pequeno para as entregas, segundo informou a maioria das entrevistadas de Candéal:

[...] pede à gente hoje pra entregar amanhã. Que é muito puxado você pedir uma coisa hoje pra gente entregar tudo amanhã. Aí eu acho uma coisa que é negativa é isso aí, porque poderia pedir à gente com pelo menos quinze dias de antecedência, pra poder a gente se organizar e entregar tudo de boa qualidade (Dália, 42 anos, Ensino Médio).

[...] eles pedem muito em cima. [...] às vezes quando chega até a gente tá muito próximo, e às vezes a gente não dá tempo de fornecer. Às vezes o próprio produtor também não tá organizado como deveria estar pra atender o pedido que tá ali na chamada pública que eles fazem. Às vezes o produtor não tá preparado pra isso (Safira, liderança, 37 anos, Ensino Médio).

Ao chegar o pedido, o empreendimento necessita viabilizar tudo que é necessário para produzir uma grande quantidade em um prazo de entrega curto. A nutricionista avalia que os empreendimentos, grosso modo, precisam de capacitação e treinamento para produzir e fornecer para o Programa: “[...] não conseguem cumprir prazos e metas. [...] não entendem que estão produzindo em larga escala.”. E conclui dizendo que, às vezes, precisou recorrer a um “plano B”. Ao que parece, este relato expressa a condição de muitos empreendimentos. Saraiva et al (2013), ao analisar as justificativas de representantes de Conselhos de Alimentação Escolar sobre o percentual de agências que não compram o percentual de 30%, encontrou, com uma frequência expressiva para as regiões Norte e Nordeste, a dificuldade de manter a regularidade no fornecimento.

A gestão em cada grupo, Candeal e Tapera Melão, embora compartilhe das dificuldades identificadas no Capítulo dois, relativas à falta de conhecimento e experiência para gerir um empreendimento, possui particularidades. A observação dessas particularidades parte da ideia de que a autogestão, neste caso, é uma forma de operar a administração de um negócio coletivo, realizada pelos próprios sujeitos trabalhadores, a partir de seus próprios recursos, sem contar com conhecimentos especializados. Assim, a autogestão é um dos principais aspectos que deve diferenciar um empreendimento econômico popular solidário de uma empresa, tal como afirma Tauile e Rodrigues (2004), acrescentando que esta prática “[...] assentada em princípios de democracia, igualdade e solidariedade, consagra os ganhos de sinergia gerados no processo, e também na caracterização de uma sociedade de pessoas.”.

Dito isto, é necessário aclarar que, neste estudo, não se buscou um manual de autogestão que se aplicasse como referência de análise das práticas desses grupos. Compreendo que a maneira como cada empreendimento constrói a sua experiência autogestionária também resultará da interseção de múltiplos fatores objetivos ou não, tais como: o acúmulo de vivências dos seus integrantes em atividades coletivas ou associativas, a disposição para negociar internamente as diferenças e desacordos, os jogos de poder e, inclusive, o acesso a apoios externos que concorram para auxiliar no manejo dos desafios emergentes e resultantes do processo de produzir e comercializar. Mas a própria experiência, em si, torna possível a aprendizagem de competências que, dificilmente, estariam disponíveis para essas pessoas de outra forma, tal como Boyte (apud TEIXEIRA, 2000, p.56), em suas pesquisas com mulheres



organizadas em associações, constatou, informando que, nessas práticas coletivas, são adquiridos conhecimentos e aptidões como o saber negociar, fazer julgamentos, exercício de poder, prestação de contas, etc.

Em relação às particularidades de cada grupo, verifiquei que em Tapera Melão existe uma identificação e ligação entre as pessoas que talvez estejam vinculadas à sua história comunitária, refletida em um sentimento de coletividade a criar um amálgama entre os integrantes. As tarefas diretamente relacionadas à produção são compartilhadas, desde a preparação da matéria-prima até a limpeza, mas existem duas participantes, com certo perfil de liderança, em quem depositam o papel de interlocutoras privilegiadas com agentes externos, seja Prefeitura ou Estado. São elas que demonstram maior conhecimento dos números relativos à produção (custos e receitas) e mais desembaraço para se comunicar.

No caso de empreendimentos associativos como Tapera Melão, os procedimentos básicos de gestão financeira que ajudariam a um bom controle e acompanhamento são, aparentemente, de pouca complexidade. Envolveriam anotações sobre o que se compra e vende, quanto de dinheiro entra e sai, pagamentos feitos e recebidos. Isto, no entanto, neste grupo, ocorre de modo incompleto e ainda muito insuficiente. Aparentemente, a dificuldade de escrita observada, ainda que grande parte das jovens mulheres tenha completado o Ensino Médio, pode representar um ingrediente a mais, com forte peso.

Em Irapá, no início do processo de implementação da política de compras, segundo a nutricionista, um dos cursos oferecido pelo SEBRAE, a pedido da equipe do PNAE, foi, justamente, noções sobre gestão de negócio. Apesar deste esforço e investimento, o curso se mostrou, na prática, pouco eficaz no caso de Tapera. Vale acrescentar que a instituição convidada possui expertise no ramo de negócio do tipo empresarial e os empreendimentos econômicos solidários requerem uma abordagem diferenciada que, por exemplo, considere os aspectos associativos e as idiosincrasias dos grupos em estreita relação com os dados e cálculos econômicos.

Em Candeal, encontrei aspectos bem diferentes, tanto no modo de fazer a gestão, quanto no tipo de liga que reúne o grupo. A característica relevante diz respeito às relações de gênero assimétricas observadas entre as nove mulheres e o único homem, que também é o Presidente da Associação, e atuava, por vezes, como um chefe ou patrão dentro do empreendimento. Em Tapera Melão, onde também as mulheres são

maioria absoluta, no entanto, as relações se apresentaram de forma horizontalizada, ou seja, não foram observadas relações de poder polarizadas de nenhuma espécie. Segundo suas integrantes, o Presidente da Associação de Produtores Rurais de Tapera Melão apoia o grupo produtivo, mas não interfere nas atividades.

Na divisão das tarefas realizadas pelo empreendimento de Candeal, as mulheres assumem grande parte das tarefas de produção e, diferente de Tapera Melão, em Candeal existe uma tentativa de estruturação da gestão administrativa a partir de um modelo bastante comum nas associações comunitárias, com a divisão de papéis em: coordenadora geral; tesoureira, que era responsável por pagamentos e pela prestação de contas; suplente de tesoureira; e a secretária, que era responsável pelas anotações administrativas e financeiras. O Presidente da Associação local, embora fizesse parte do grupo, mas sem assumir um papel nesta divisão das funções administrativas, pareceu ter, nas observações feitas, mais conhecimento e controle das informações pertinentes aos custos e receitas que as mulheres. Era também ele que fazia toda a interlocução dos interesses do empreendimento com a Prefeitura e o Estado, como fica claro na fala de Gardênia (45 anos, Ensino Médio) sobre o planejamento das entregas para os programas: *“o Presidente da Associação era quem resolvia essas coisas, sabe? A gente não tinha muito conhecimento, assim... Só sei que pedia, a gente fazia e mandava. Ele fazia as entregas lá. E era mais ele.”*

Pelo relato acima parece que as mulheres executavam os pedidos sem apropriar-se do processo como um todo, refletindo um distanciamento da gestão do empreendimento e a reprodução, de certa forma, de trabalho fragmentado. De um modo geral, havia, por parte das mulheres, ao longo da observação, uma atitude de submissão ao Presidente da Associação e às suas decisões, mesmo quando estas decisões impactavam o grupo, gerando descontentamento. Apenas uma ou duas se encorajavam, às vezes, a fazer o enfrentamento, ou a discordar. No limite, sair do grupo parecia a única alternativa possível, como chegou a acontecer com a integrante que atuava como secretária, já no final da pesquisa.

Entre as peculiaridades que chama a atenção do grupo de Candeal, encontrei a forma de remuneração que, segundo relatos, foi definida coletiva e consensualmente. Em geral, nos empreendimentos da economia popular solidária, onde os integrantes respondem por todos os processos exigidos para tocar o negócio, as regras de convivência e a divisão de tarefas são decididas de modo mais ou menos participativo,

e a forma de remunerar pelo trabalho também resulta ou deve resultar da decisão dos trabalhadores. Frequentemente, a remuneração ocorre a partir do excedente, ou seja, após o pagamento de todos os custos, o que sobra é dividido entre os trabalhadores. Há empreendimentos, mais estruturados, que conseguem definir um pagamento fixo e regular, outros que combinam as duas formas, enfim, não há uma regra definitiva a este respeito.

Sem dúvidas, a forma de remuneração é um dos aspectos que pode se tornar disparador de conflitos em um grupo produtivo. Entre os motivos pode ocorrer sentimentos de injustiça por alguém considerar que trabalha mais que outro e ganha a mesma coisa; ou quando o tipo de trabalho implica uma difícil mensuração, como quem faz o trabalho manual, braçal ou está na produção diretamente e o que opera a parte administrativa ou de comercialização. No caso dos grupos pesquisados, enquanto o de Tapera Melão segue a forma de divisão das sobras igualmente entre todos os que trabalharam, Candeal utiliza uma maneira refinada de remunerar por hora de trabalho, definindo valores diferenciados para cada função, como demonstra o quadro 3.

O acompanhamento da hora trabalhada por cada integrante trabalhadora, que será a base para o pagamento, era feito pela secretária, uma jovem mulher, com bom nível de instrução escolar. Suas anotações relativas à gestão administrativa e financeira, embora precisasse de algum aperfeiçoamento na forma, sistematizavam bem as informações econômicas e financeiras do grupo. Já o controle da hora trabalhada é feito em um caderno de ponto, onde cada trabalhadora assina ao chegar e ao sair:

### QUADRO 3

Quadro de remuneração do grupo de Candeal

Tarefa	Valor da hora
Ralar coco	R\$ 3,50
Assar / tomar conta do forno a lenha	R\$ 4,00
Fazer o beiju recheado	R\$ 3,50
Enrolar bolachinha	R\$ 2,50
Fazer polpa de frutas	R\$ 2,50
Anotações / função de secretaria	R\$ 4,00
Compra de insumos/matéria-prima	R\$ 2,50
Limpeza	R\$ 2,50
Entrega dos produtos	R\$ 2,50

As mulheres de Candeal relataram que a forma inicial de remuneração do grupo era, também, de divisão das sobras igualmente, no entanto, a mudança se deu após uma avaliação coletiva. Segundo contaram, havia pessoas que não se dedicavam ao trabalho da mesma maneira e recebiam igualmente. Com a mudança, as trabalhadoras analisam o sistema por hora e por tipo de função pelo prisma da justiça, pois cada uma ganhará o que trabalhar. Afora que os valores praticados foram acordados entre todos. Na visão do Presidente da Associação, no entanto, esta forma contribui para um aumento da produtividade, pois *“quanto mais elas trabalharem, mais vão ganhar”*. Cabe informar que as suas funções eram: tomar conta do forno a lenha, realizar a compra de insumos/matéria-prima e fazer a entrega dos produtos.

Em que pese a qualificação pelas integrantes do grupo de ser este um sistema mais justo de remuneração, ajustes ainda continuam sendo feitos. Uma das mudanças foi quanto à função de assar. No início era descontada da participante responsável pelo forno toda produção que se perdia por queima. Com a mudança, o desconto nas horas trabalhadas passou a acontecer a partir de 500g queimados. Como o forno do empreendimento ainda é à lenha, de temperatura irregular e, portanto, inadequado para um tipo de produção em grande escala, estava sendo considerado injusto uma integrante arcar sozinha com todo o prejuízo. Acrescenta-se a este detalhe o fato de a trabalhadora que “toma conta do forno” sofrer, frequentemente, queimaduras nos braços, pois o grupo não dispõe de equipamentos de proteção apropriados ao trabalho.

Foi possível perceber que a maneira de enxergar o empreendimento, para o Presidente da Associação e para muitas mulheres, embora sob pontos de vista diferentes, aproxima-se de uma lógica empresarial capitalista, em que ele representa o

administrador do negócio e as mulheres suas funcionárias. Entretanto, nem todas se afinavam com esta lógica e algumas expressavam insatisfação e discordância sobre a tentativa de dominação. Sobre as mulheres, o Presidente da Associação disse, certa vez, que *“elas não têm jogo de cintura”*, referindo-se à falta de habilidade das mulheres do grupo para certas tarefas e enaltecendo a sua própria capacidade para lidar com o mercado em geral, tanto para negociar prazos de pagamentos quanto para buscar compradores (por um período, o grupo chegou a fornecer bolachinhas de goma em embalagens de quarenta, sessenta e cem gramas aos pequenos mercadinhos da zona rural de Irará).

É evidente que existe em Candeal uma questão de gênero envolvendo a maneira desigual como são estabelecidas as relações de trabalho e de cooperação, e de como o poder é exercido no grupo entre o único homem e as mulheres. Não há como analisar a problemática da autogestão neste grupo sem observar este aspecto, que pode estar entrelaçado a um traço cultural:

Vários estudos têm demonstrado que o trabalho das mulheres no campo sempre foi visto e considerado como uma extensão do trabalho do produtor rural, ou seja: aquilo que elas plantam, produzem e processam é avaliado como uma “ajuda” ao marido, ao pai, ao irmão. Dificilmente essas mulheres são percebidas como protagonistas daqueles processos, muitas vezes, nem por elas mesmas, o que é pior. Neste contexto, onde os espaços da reprodução e do cuidado (no âmbito doméstico) e da produção guardam uma estreita relação, acabam prevalecendo os códigos e referências da divisão sexual do trabalho, entre os integrantes da família, homens e mulheres, adultos e crianças, assumindo cada um o seu “lugar”, segundo a norma estabelecida (FREIRE, 2009, p.18-19).

Portanto, a busca por uma igualdade de gênero, entendida como igualdade de direitos, com respeito à diferença, passa, também, por uma transformação cultural e simbólica. Mas, para além deste aspecto, já que não terei condição de aprofundá-lo neste estudo, é preciso refletir a falta ou a insuficiência de uma cultura da autogestão que se pode observar, de uma maneira geral, nos empreendimentos de economia popular solidária e que não foi diferente nos grupos destacados neste estudo em Irará.

Mudar essa posição quanto à prática da autogestão certamente não é fácil, portanto, para os que integram empreendimentos associativos, um dos grandes desafios a ser enfrentados é o aprendizado da corresponsabilidade e da construção de

relações democráticas, pois que: “[...] a autogestão significa o desenvolvimento de relações novas, coletivistas, igualitárias e fundadas em práticas de democracia direta nos espaços da produção e da sociedade em geral. [...]” (NOVAES e SARDÁ, 2012, p.155).

Jesus (2010) apresenta indicadores que sintetizam, a partir da sua pesquisa, essa insuficiência de valores, próprios da autogestão, como: a dificuldade de vivenciar os princípios do cooperativismo, que implica compartilhamento de responsabilidades e benefícios, relações baseadas na igualdade; conflitos relacionados à remuneração ou ao sistema de retiradas e divisão das sobras; e a reprodução da lógica capitalista e das práticas de segmentação e diferenciação do trabalho, como a terceirização, intensificação do trabalho, etc. A terceirização é uma prática mais comum em empreendimentos urbanos, principalmente do ramo têxtil e de reciclagem, mas a prática intensiva de trabalho pode ser verificada em diversos setores, incluindo o de alimentos.

Uma das marcas da minha observação em Candeal foi o conflito e a disputa que sempre emergiam, de uma forma velada ou latente, mas expressos nos silêncios e nos olhares ao serem mencionados determinados assuntos. Já ao final do processo de pesquisa, constatei uma crise instalada no grupo, chegando a paralisar as atividades produtivas. Perscrutando a respeito das causas, ficou evidente a ocorrência de ações irregulares por parte do Presidente da Associação, envolvendo desvio de dinheiro que seria destinado ao pagamento de fornecedores locais e das próprias integrantes. Um dos pagamentos que o grupo recebia era feito em uma conta da Associação (pessoa jurídica), para que fosse transferido, imediatamente, para uma conta própria do grupo. Além de demorar muito de repassar o dinheiro, o Presidente da Associação o fez em um valor menor.

É necessário ressaltar que a abertura da conta bancária do grupo, a ser movimentada apenas com a autorização da coordenadora geral e da tesoureira, foi feita sem a concordância do Presidente da Associação. Para ele, segundo contaram algumas entrevistadas, as mulheres estariam sob a influência ruim de pessoas externas ao grupo. Esta iniciativa, no entanto, pode refletir uma tentativa das mulheres de conquistar mais autonomia. Talvez, pressentindo a chegada de “*novos tempos*”, o Presidente da Associação resolveu desferir um último golpe e se afastar.

A Secretária do grupo, após o desvio, terminou se desligando do empreendimento, bastante insatisfeita, segunda as colegas. Como ela tinha todo o controle dos números do grupo através das suas anotações, ou seja, ela sabia quanto o grupo tinha a receber e a pagar, pôde verificar e comprovar o desvio do Presidente da Associação. Com o problema instalado, foi revelado que o espaço de produção do grupo, construído em terreno doado pela Associação, ainda não havia sido regularizado, com um termo de doação reconhecido em cartório. Este fato foi usado pelo Presidente da Associação como uma forma de ameaçar o grupo, entretanto, com a mediação de uma assessoria externa, o grupo conseguiu solucionar esta questão definitivamente.

Com tudo isto, a continuidade deste empreendimento é incerta, o que reforça a ideia de que políticas adequadas de apoio à economia popular solidária são indispensáveis, mas não serão suficientes para solucionar todos os problemas, posto que a existência de questões implícitas à formação e ao processo dos grupos também interfere na sua viabilidade.

#### **5.4.3- A relevância da Política de compras do PNAE para os grupos estudados**

Como foi evidenciado anteriormente, tanto pelos levantamentos oficiais, quanto pelos estudos diversos que problematizam a realidade da economia popular solidária, o grande gargalo para os empreendimentos associativos de âmbito rural e urbano é a comercialização. Isto significa acesso a mercados, considerando as condições desses empreendimentos que traduzem fragilidades de várias ordens: desde o conhecimento técnico específico para executar a produção, a gestão, até dificuldades em acessar crédito, não dispor de capital de giro etc.

Os dados do estudo com os dois empreendimentos de Irará confirmam estas informações, ou seja, a comercialização, de fato, é uma grande dificuldade que obsta o desenvolvimento geral dos grupos e impede a obtenção de uma renda regular para as pessoas envolvidas. Como já apresentado, em Tapera Melão a produção era individual e a comercialização restrita à feira municipal. Com o acesso ao mercado institucional, mais particularmente ao PNAE, aqueles que produziam individualmente passaram a produzir de modo associativo para, assim, viabilizar o atendimento das novas

demandas que acompanham a Política de compras. A produção individual permanece, mas, agora, convive com o trabalho associativo.

Em Candeal, onde já havia um tipo de produção coletiva, a venda era pequena, ocasional, nas feiras temáticas ou submetida à condição imposta pelo atravessador. Na maioria absoluta das entrevistas, o papel que tem a política de assegurar a venda da produção dos empreendimentos é ressaltado enfaticamente: *“A gente tá tendo mais outras opções de venda, não tá só através do atravessador. [...] a gente não pode ficar só dependendo dele, tem outro meio pra tá vendendo. [...] Então tá até diminuindo mais a questão do atravessador”*. (Safira, liderança, 37 anos, Ensino Médio, Candeal); *“Porque antes a gente não tinha para onde escoar.”* (Flora, liderança, 33 anos, Ensino Médio, Tapera); *“O PAA e PNAE deu ao trabalhador melhores condições de trabalhar, deu a ele aquele incentivo, eu vou produzir porque eu tenho onde vender, porque antigamente só tinha o intermediário”* (Presidente da COOPRIL e do Sindicato Rural).

A conclusão a que se chega é que, de fato, a grande relevância da Política de compras do PNAE para a agricultura familiar e seus empreendimentos é a garantia de uma fatia do privilegiado mercado institucional, reconhecidamente desejável pela regularidade de demanda e pagamento: *“é uma certeza que a gente tem. Que a gente vai ter onde entregar. Que a gente pode até mesmo comprar fiado que a gente sabe que vai ter o retorno daquela coisa ali.”* (Gardênia, 45 anos, Ensino Médio, Candeal). Gérbera (27 anos, Ensino Médio, Tapera) complementa: *“Porque pra um empreendimento crescer ele precisa de que haja produção e isso não depende só da nossa renda no comércio. [...] E com o PNAE já amplia a nossa produção e com certeza o dinheiro vai permitir que a gente cresça.”*. Ou seja, só faz sentido produzir se houver para quem vender e o pequeno mercado de Irará não é suficiente para a viabilidade do empreendimento.

Ao lado da regularidade das vendas, pode-se continuar a analisar a pertinência desta Política a partir do aumento da renda, muito enfatizado pelas entrevistadas: *“É de grande importância, né, que as famílias tenha essa renda porque amplia a renda da roça, da agricultura.”* (Gérbera, 27 anos, Ensino Médio, Tapera); *“[...] porque é uma renda que a gente tem, que a gente sabe que vai ter, sempre.”* (Verbena, 30 anos, Ensino Médio, Tapera).

O Presidente da COOPRIL, que demonstra conhecer, de perto, a realidade dos agricultores familiares de Irará, refere-se às mulheres, que são a grande maioria dos



empreendimentos: *“As mulheres começa a ter liberdade, começa a ter a própria renda daquela produção dela que não tinha. E com essa organização dela, ela junta com a renda da família. [...]”*. Em um dos encontros em Tapera Melão, uma das mulheres, casada, dois filhos, dizia que gostava de trabalhar no grupo, pois *“é uma renda a mais. Antes a gente dependia muito do marido. Não tô tão dependente de marido.”*

Infelizmente, ainda não existe um banco de dados com indicadores mais precisos, a partir do qual seja possível acessar, com segurança, os resultados da Política em relação aos empreendimentos e aos agricultores familiares. Esta foi a minha constatação através deste estudo, confirmada pelo ex-gestor público: *“Você não tem uma plataforma de visualização, então qualquer coisa que a gente fale é mais pela percepção ou pela atuação em algumas cidades, do que por qualquer apropriação de dados mais concretos.”* O gestor explica que o FNDE definiu um sistema informatizado de relatórios a partir de 2011, entretanto, somente o gestor tem acesso; com isso, fica inviável definir com precisão a abrangência da compra desta Política.

Em Ipirá, em 2012, segundo informação dada pela assessora da Secretaria de Agricultura, participaram do processo de compra mais de cem agricultores familiares com DAP individuais. Este dado, entretanto, não pôde ser comprovado.

Outro aspecto que colabora para a relevância da política é, segundo muitos entrevistados, a valorização do agricultor familiar: *“um ponto alto da política, de ser voltada para o pequeno mesmo, pra o pai de família, a mãe de família que não tem terra. Valorizou o agricultor, o pequeno agricultor.”* (Flora, liderança, 33 anos, Ensino Médio, Tapera).

[...] Então, hoje, o PNAE deu uma valorização pro agricultor que não tem... Assim, são muitos anos de luta e quando chegou mudou isso, mudou a vida do agricultor porque ele se sente valorizado no campo, porque antes não havia valorização. Quem era valorizado era o intermediário, porque ele vendia o produto como produto dele. Hoje, o intermediário, ele não pode vender pra prefeitura (Presidente da COOPRIL e do Sindicato Rural).

E, ainda:

Houve mudança sim, porque quando a gente começou era totalmente diferente de como está hoje. [...] As mudanças é sempre pra melhor em

termos de ambiente, de trabalho, essas mudanças vão sendo sempre boas pra gente que tá conhecendo, melhorando nossa produção (Flora, liderança, 33 anos, Tapera Melão).

Estes relatos, bem como a observação da realidade, apontam para uma indiscutível relevância desta Política para a atividade econômica desenvolvida pelos agricultores familiares e seus empreendimentos. Esta relevância se traduz, em termos práticos, como um aporte às condições necessárias de viabilidade.

#### **5.5- Os empreendimentos associativos de Tapera Melão e Candeal e o acesso à política de compras do PNAE: novas relações que se constroem**

Ao acessar o mercado institucional através da Política de compras do PNAE, os empreendimentos associativos passam a estabelecer relações diferenciadas com o Estado, enquanto promotor e executor da política, mas, também, com outros atores que não participavam tão intensamente do círculo habitual de relações. Estas relações terminam por mobilizar interesses e operar mudanças que podem refletir na forma de trabalhar e produzir, e de se constituir como grupo.

As relações destacadas aqui serão aquelas que mais efetivamente apareceram ao longo do processo de observação e que, de alguma maneira, se vivificaram nos discursos dos sujeitos. Nesse sentido, evidenciou-se a relação com a Política mediada pelos agentes do Estado (governo local) e pelo representante dos próprios grupos ou agricultores familiares, a COOPRIL. E, por último, a relação com outros empreendimentos, também participantes da Política.

Na chamada pública de 2013, a COOPRIL passou a representar os agricultores familiares no PNAE, ou seja, a proposta de compra e venda foi apresentada pela Cooperativa que reuniu agricultores e empreendimentos. Para a representante da Secretaria de Agricultura, a participação da COOPRIL facilita e agiliza o processo como um todo, posto que o Presidente da Cooperativa tem acesso a todos os grupos e a todas as localidades do Município, conhecendo, dessa maneira, a produção disponível. Para o Presidente da Cooperativa, o objetivo maior deve ser o de garantir o mercado institucional e aglutinar os interesses comuns:

É aí que há um problema nesse sentido, né, deles com a COOPRIL. Deles se integrar mais, de chegar mais, porque, assim, eu comecei a trabalhar com esses grupos, nem um deles era sócio da COOPRIL. Mesmo assim eu comecei a trabalhar por entender que a COOPRIL precisa tá mostrando alguma coisa, que eles viesse pra dentro, né, e alguns tão vindo, de forma lenta ainda, mas precisa ter, porque se não tiver fica difícil da gente fazer a comercialização. [...] E a gente, da Cooperativa, a gente entende que o agricultor familiar deve estar integrado à Cooperativa, porque a gente não discute só o PNAE, a gente discute a questão do crédito...

O acesso à Política, para os dois empreendimentos, estudados fomentou uma grande expectativa inicial, pois que se instaurou, de repente, na vida das pessoas envolvidas uma perspectiva de ampliação da renda. Vale lembrar que, no primeiro ano de operação da Política de compras da agricultura familiar e/ou de seus empreendimentos pelo PNAE, em Irará, somente os dois grupos citados forneceram alimentos beneficiados (individualmente, os agricultores forneceram produtos *in natura* para o Programa).

Neste primeiro ano, então, o volume da produção comercializada pelos dois grupos com a Prefeitura foi significativo, motivando-os a fazer investimentos sem uma maior reflexão a respeito dos rumos da Política e sem um planejamento subsidiado por estudo de viabilidade. Assim, com recursos próprios, o grupo de Tapera adquiriu uma casa no valor de R\$12 mil, em 2012, com o sonho de transformá-la em uma unidade de produção, o que, até 2014, não havia qualquer perspectiva de acontecer; e Candéal, em 2010, concluiu a construção da cozinha, como chamam o espaço de produção, iniciada com recursos de bingos e festas. Logo depois, iniciou-se uma ampliação, ainda não concluída, e foi adquirido um carro usado, tipo pick-up,<sup>102</sup> no valor de R\$8 mil.

Em Irará, são sete grupos querendo produzir e vender para o mercado institucional, principalmente para o Município e, embora não se questione a importância da Política, talvez seja necessário olhar com um pouco de acuidade para a forma de inserção desses empreendimentos na Política.

No discurso dos integrantes dos empreendimentos, fica constatado que o Estado é representado, fortemente, pelo governo local, com o qual estabelecem um tipo de relação de grande proximidade, mediada pelos técnicos, principalmente da Secretaria

---

<sup>102</sup> Importa acrescentar que a compra do carro foi uma decisão tomada pelo Presidente da Associação, o único que possui licença para dirigir. O grupo nunca manifestou segurança ou concordância sobre a necessidade de aquisição deste bem. Em Irará, o único grupo que possui um carro é o de Candéal.

de Agricultura. Nas entrevistas, de modo geral, todos denotaram positivamente essa relação, considerando o apoio e a orientação para o acesso à Política, no enfrentamento da burocracia, bem como no que tange à estruturação do empreendimento em si. “A relação é boa. A Prefeitura sempre dispõe de pessoas para ajudar quando precisa, está sempre encaminhando o grupo para, assim, participar de encontros importantes”, é o que declara Gérbera (27 anos, Ensino Médio, de Tapera Melão). Flora (liderança, 33 anos, Ensino Médio, de Tapera Melão) vai mais além:

A gente mesmo não tem do que reclamar, porque a Prefeitura, a Secretaria tá sempre aberta pra quando a gente chega. A Secretaria, com João,<sup>103</sup> é uma casa da gente. A gente participa muito. Eles estão sempre comunicando as coisas à gente. A relação eu acho que é muito boa. A Secretaria de Agricultura aqui é muito boa, por conhecer outros municípios. A relação aqui é muito boa, muito íntima.

Essa intimidade relatada talvez possa ser compreendida pelo tipo de política praticada, mas, também, pela proximidade que uma pequena localidade proporciona, onde, muitas vezes, os representantes de cargos importantes convivem no cotidiano, são pessoas conhecidas desde muito tempo.

Como se viu no início deste Capítulo, a desconfiança emergiu nas falas de algumas entrevistadas, mas sempre depositada em outro sujeito: “*Alguns ainda ficam desconfiados.*” (Flora, liderança, 33 anos, Ensino Médio, de Tapera Melão). Em uma das entrevistas, porém, ao desligar o gravador, uma das mulheres revelou insatisfação com a gestão da Política do PNAE. Falou em tom indignado, desconfiado, dizendo que não compreendia por que a Prefeitura ainda não havia feito pedido para a alimentação escolar em 2014. Perguntei por que aquelas coisas não podiam ser gravadas e a resposta foi “*por medo*”, embora sem encontrar uma explicação objetiva que o justificasse. Medo de falar, de se expressar, de questionar. Ao final, essa participante revela que, de uma maneira geral, não há maior envolvimento por parte das integrantes do grupo em buscar informações, esclarecer as dúvidas, questionar, seja a Prefeitura, seja a COOPRIL, representante legal dos agricultores e empreendimentos no contrato do PNAE. Fala isto demonstrando compartilhar um pouco da responsabilidade por aquilo que considera incorreto ou incompreensível na execução da Política.

---

<sup>103</sup> João Neto, atual secretário de agricultura, natural de Irará.

Na entrevista de Safira (liderança, 37 anos, Ensino Médio), de Candeal, o não envolvimento ou a pequena participação retorna da seguinte maneira: *“O povo fica, assim, com aquele medo, não sei se é medo de fazer as coisas, de falar, porque a gente tem muita gente aqui que não fala, que não tem essa coisa de falar. Tem esse medo de participar das coisas”* e conclui dizendo: *“O povo é muito acomodado.”* Este autodiagnóstico, embora seja expressivo em si mesmo, não traduz mudanças a curto prazo, mas sinaliza a urgência de uma ação participativa desses atores em relação à Política.

A participação pode ser compreendida como “fazer parte”, “tomar parte”, “ser parte” de ações coletivas. Implica, pois, processos muitas vezes complexos e contraditórios, permeados por atores - sociedade civil, Estado e instituições - que são “partes” dessa interação (TEIXEIRA, 2000). Participar sugere o exercício de atuar como agente, tal como Pateman (apud TEIXEIRA, 2000, p.56) deduziu a partir de pesquisas, mostrando como as experiências, principalmente no trabalho, podem capacitar os indivíduos para a participação política, em termos de decisões que supõem aquisição de habilidades e procedimentos democráticos. Seria desejável para os grupos de Irará, talvez, que essa experiência de “fazer parte” da Política de compras do PNAE suscitasse a necessidade de exercitar a participação de modo mais amplo e contínuo. Isto seria indispensável para se pensar na construção de um processo de maior controle social sobre a execução da Política localmente.

Para Teixeira (2000), um dos instrumentos de controle do Estado pela sociedade é a participação. Através da participação, portanto, a sociedade exerceria um tipo de controle social e político, criando possibilidades de definição de critérios e parâmetros orientadores da ação pública. Assim, o controle social poderia ser compreendido como um direito do cidadão de evocar responsabilidades dos agentes públicos em relação às decisões e seus atos.

Este aspecto sobre uma participação mais ativa dos sujeitos em relação à Política apareceu na fala de outras participantes quando questionadas se havia conhecimento suficiente sobre a política. Algumas reconhecem que isto é um problema no que diz respeito à defesa dos seus interesses, mas não aponta solução de mudança.

Às vezes o que falta mais também no grupo é isso aí, a gente tá mais dentro do processo, saber como funciona mais o processo de comercialização, quem participa do Conselho, como é que funciona. Eu

acho que falta também isso na gente, participar mais disso. Mas pelo menos a gente acredita que dá certo, que funciona (Safira, liderança, 37 anos, Ensino Médio, de Candeal).

A seguinte resposta introduziu algo instigador: *“A gente só pensa em produzir, não pensa em saber como é que tá o processo. Às vezes quando tem reunião, nem sempre quer participar.”* (Safira, liderança, 37 anos, Ensino Médio, de Candeal). Talvez seja possível dizer que, mesmo em condições que proporcionam uma modificação na forma de trabalhar, nas relações com os meios de produzir e com o resultado do trabalho, os trabalhadores mantêm introjetada uma fragmentação relativa à atividade produtiva, suscitada pela divisão social do trabalho no mundo capitalista. Neste caso, transferindo para um outro o papel de planejar e negociar, que pode estar no próprio empreendimento, uma liderança, ou fora dele, no caso de Iará, o representante da COOPRIL.

Nas observações e entrevistas realizadas, um dado sobressaiu relativo ao conhecimento da Política em seus detalhes, mais propriamente no que diz respeito à Lei e às informações que deveriam circular no processo de operação da Política. A totalidade dos entrevistados de empreendimentos demonstrou conhecimentos insuficientes sobre a atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), inclusive chegando alguns a nem mesmo saber informar, com segurança, quem seria o representante dos agricultores familiares no CAE. Outros aspectos simples, relativos à execução da Lei são também desconhecidos e mesmo o procedimento de compra realizado anualmente foi reproduzido com dificuldade pela grande maioria. No caso de Candeal, pode-se considerar sintomático o fato de, apenas, uma participante demonstrar segurança e conhecimento a este respeito.

Mas não apenas os participantes dos empreendimentos conhecem pouco a Política, a nutricionista sugere a necessidade de qualificação dos profissionais que operam a Política, para que conheçam mais a Legislação e conclui: *“Se eu tivesse um treinamento poderia comprar mais.”* e, ainda, *“não houve treinamento específico para a política de compra. Houve reunião com o ex-gestor,<sup>104</sup> no início”*.

---

<sup>104</sup> Atualmente, consultor da SUAF/MDA na implementação da Política de Compras do PNAE para a agricultura familiar e seus empreendimentos (nome fictício).

Ela também considera que os usuários da Política “*Não são bem informados. Chegaram no início achando que a Prefeitura tinha que comprar tudo. [...] Não calculou os custos de produção. [...]*”. Sinalizando, assim, o despreparo dos empreendimentos que, nem mesmo conheciam os custos relativos à sua produção, portanto, como poderiam discutir preço com a Prefeitura? É bem verdade que este é um problema comum, generalizado, quando se trata de empreendimentos econômicos populares.

Quanto à relação entre os próprios empreendimentos associativos no Município, a avaliação geral das participantes dos dois grupos foi, de uma maneira geral, positiva. Não houve relato sobre disputas, deslealdades ou competição. O aspecto de colaboração e ajuda mútua foi sempre ressaltado, principalmente entre os dois grupos, de Tapera Melão e Candeal, entre si. Talvez o fato de terem sido os primeiros empreendimentos a fornecer para o PNAE, tendo, cada grupo, um produto de identificação próprio, ou seja, Tapera Melão o beiju e Candeal a bolachinha de goma, tenha contribuído para o estabelecimento de relações não competitivas desde o início, além de que havia demanda de produto para os dois em quantidade satisfatória.

## Considerações finais

Este estudo buscou perquirir sobre a possibilidade de uma ação do Estado, através de políticas e programas sociais, contribuir para a viabilidade e sustentabilidade de empreendimentos da economia popular solidária, mirando, para isto, a implementação ou operacionalização da Política de compras do PNAE dos produtos da agricultura familiar e seus empreendimentos no Município de Irará, na Bahia.

Para efetivar a análise proposta, busquei demonstrar que as políticas públicas são constituídas, essencialmente, por relações de poder que perpassam as suas diversas etapas de realização desde a elaboração até os resultados ou distribuição de benefícios. Nesse sentido, uma reflexão sobre o papel do Estado se fez mister para compreender melhor o objeto de estudo. Parti, então, da concepção de Estado como uma relação, constituída e transpassada pela luta de classes e, por isso mesmo, permeável à necessidade de absorver algumas demandas sociais com a finalidade de ajustar certo equilíbrio na correlação de forças. Desta equação resultariam as políticas públicas voltadas para a regulação da relação capital e trabalho; para a compensação de efeitos relacionados à questão social; e, ainda, para a promoção de direitos sociais.

A Política de compras do PNAE, focalizada neste trabalho, passou a permitir a comercialização dos produtos advindos da agricultura familiar e/ou de seus empreendimentos a partir da aprovação da Lei 11.947/2009. É bom reforçar que o PNAE já continha em si diretrizes que favoreceram a aprovação desta Lei, tais como: o respeito à cultura alimentar, às tradições, a orientação de que fossem priorizados alimentos *in natura* e de produção local, estimulando, indiretamente, as compras de pequenos produtores, o que poderia suscitar, conseqüentemente, o estímulo às economias locais.

É importante lembrar que esta Lei resultou de um processo de mobilização e articulação de atores sociais diretamente interessados, como os movimentos sociais representativos dos agricultores familiares e dos empreendimentos econômicos solidários, bem como de organizações da sociedade civil ligadas à questão da segurança alimentar, junto com o Estado. Como pano de fundo, uma conjuntura de crise relacionada à alta de preços dos alimentos, que reforçava a necessidade de uma atuação do poder público para garantir mais apoio à agricultura familiar e o aperfeiçoamento da política de alimentação escolar.



No caso das políticas voltadas para o campo da economia solidária, como foi visto, a sua institucionalização no Brasil é recente e, ainda, muito restrita em termos orçamentários. Desde 2004, as políticas implementadas para este segmento foram dirigidas para ações de fomento e apoio, muitas condicionadas a editais. Destaque-se, entretanto, o investimento feito pela SENAES em ampliar o conhecimento sobre a realidade dos empreendimentos econômicos solidários através dos dois mapeamentos realizados, com vistas à formulação de políticas mais adequadas. Além disso, junto com o movimento social de economia solidária, o esforço em construir um marco regulatório com a finalidade de contribuir, no futuro, para uma maior regulamentação e implementação de direitos para os trabalhadores que a integram, hoje ainda desprovidos de qualquer proteção social.

Apesar da Lei 11.947/2009 visar diretamente os agricultores familiares, ela também beneficia os empreendimentos econômicos solidários que, no âmbito rural, são formados pelos agricultores familiares preponderantemente, mas em atividades econômicas não agrícolas. Já no caso dos empreendimentos associativos que atuam no urbano, não existe, até então, uma política que seja compatível ou comparável, em termos de abertura de mercado e de regularidade de compras, com o PNAE. Para que esta Política alcançasse o universo mais amplo dos empreendimentos da economia solidária, seria necessário repensar alguns pontos como, por exemplo, a utilização da DAP, que é específica para os agricultores familiares, como documento de identificação de acesso para a Política. Isto, entretanto, não parece ter entrado, ainda, na pauta de discussão do Governo.

Sem dúvidas, a abertura do mercado institucional para os empreendimentos associativos de agricultores familiares, seja através do PAA ou da Política de compras do PNAE, representou um avanço sob diversos aspectos. Tal como busquei demonstrar, uma das principais dificuldades dos empreendimentos econômicos solidários de âmbito urbano ou rural é a comercialização. Esta informação foi confirmada pelo primeiro mapeamento realizado pela SENAES (2004-2007), pela observação empírica da realidade e pelos dois grupos investigados de Ipiranga que expressaram, claramente, que a dificuldade de escoamento dos seus produtos se constitui em um fator determinante, capaz de limitar seu desenvolvimento e paralisar a atividade coletiva.

No caso do grupo de Candeal, que já existia desde antes da Política, vendendo para atravessadores, sob condições desfavoráveis, foi a comercialização para o mercado institucional que garantiu mais regularidade de produção e de renda. Em Tapera Melão, onde a formação do grupo foi induzida pelo Município, a fim de fornecer alimentos para as escolas, o empreendimento só se mantém atualmente porque existe a perspectiva de vender para o PAA e PNAE, o que, para os trabalhadores, representa um incremento de renda significativo. Para os dois grupos, a relação de produção e venda com o mercado institucional criou novas perspectivas, mas, também, demandas em termos de maior capacitação técnica e adequação das estruturas para atender às exigências sanitárias.

A existência de uma política pública que tem, em seu cerne, a reserva de um mercado privilegiado como o institucional para a comercialização de alimentos produzidos por empreendimentos associativos de agricultores familiares passa a constituir, expressamente, como uma condição diferenciada de enfrentamento deste que é identificado como um dos seus principais problemas: o escoamento da produção e a garantia de uma venda mais regular. Vale mencionar, novamente, que os empreendimentos econômicos solidários de âmbito rural são os mais numerosos na Bahia, portanto, com condições potenciais de participar dessa Política.

A comercialização, no entanto, não pode ser compreendida isoladamente, ao contrário, ela se relaciona, de modo indissociável, com a produção, pois a existência de problemas com a produção, seja de ordem técnica, relativo à qualidade, quantidade ou escala irão refletir ou impactar, diretamente, na condição ou capacidade de comercializar. Saraiva et al (2013), ao analisar as dificuldades de os agricultores familiares e seus empreendimentos manterem a regularidade das entregas para o Programa, propõe que haja mais diálogo tanto pela parte dos executores, quanto dos agricultores familiares. Buscar-se-ia, dessa maneira, identificar ações que contribuíssem para a resolução de problemas relacionados à demanda e oferta. No caso das agências implementadoras, poderia haver maior cuidado na formulação dos cardápios, a fim de aproveitar a variedade de alimentos da região considerando, ainda, a sazonalidade. Os produtores, por sua vez, poderiam planejar melhor sua produção.

Como busquei apresentar, as características dos empreendimentos econômicos solidários, de modo geral, expressam fragilidades, com condições de existência ainda muito precárias, seja pela estrutura física e de equipamentos, seja pela dificuldade de

acessar crédito adequado ou mesmo no âmbito da gestão do empreendimento. Neste tema, aliada a outros fatores, inclui-se a falta de uma cultura autogestionária, que colabore para uma administração democrática, do ponto de vista das relações associativas, e eficaz, do ponto de vista das exigências mínimas de um negócio que, para se manter, necessita atender.

Este estudo demonstrou, tomando como referência a realidade dos dois empreendimentos de Candeal e Tapera Melão, em Irará, que a Política de compras do PNAE da agricultura familiar e/ou de seus empreendimentos tem o potencial de contribuir, de maneira relevante, para o desenvolvimento dos empreendimentos na medida em que oportuniza acesso ao mercado institucional, regulamentando um percentual mínimo de produtos a ser adquirido pelo Estado. Mas não apenas, criou-se, ainda, uma forma acessível de participação dos agricultores familiares e dos empreendimentos associativos, através de Chamada Pública. Esta forma de acesso diferenciada pode ser interpretada como o reconhecimento do poder público da condição desigual de existência destes sujeitos, e de que não seria o bastante criar a reserva de 30% sem adequar a forma de participação.

Assim, ao reconsiderar a minha hipótese para este estudo, faço na condição de confirmá-la, mesmo que apresentando algumas ressalvas. A partir das informações colhidas em Irará, foi possível identificar uma correlação entre a viabilidade de empreendimentos econômicos solidários e a necessidade de uma intervenção planejada do Estado, com apoios públicos organizados, isto é, voltados para demandas concretas, e regulados pelo reconhecimento de direitos sociais.

O processo de implementação da Política de compras em Irará, no entanto, aponta para alguns problemas, tais como: insuficiência de conhecimento da Lei pelos agentes operadores, o que pode criar diversas dificuldades para os beneficiários agricultores e empreendimentos, inclusive diminuir a possibilidade de oferta de produtos; falta de maior transparência da gestão pública ao justificar a ocorrência de impedimentos na execução da Lei; estrutura escolar de apoio à recepção e distribuição dos alimentos deficiente, com uma logística de apoio insuficiente. Este conjunto de problemas, ao se expressar na realidade, é capaz de diminuir as possibilidades de transformação da Política.

Embora no início da implementação da Política, em Irará, tenha havido um empenho da Prefeitura, chegando a comprar, nos dois primeiros anos, um percentual

acima do estipulado de 30%, nos últimos anos a compra dos produtos da agricultura familiar e seus empreendimentos variou para menos. As justificativas apresentadas não foram convincentes e se contrapunham aos relatos dos agricultores familiares e de agentes do próprio município.

Em termos de Brasil, ao se pensar a implementação da Política, percebe-se uma elevação gradativa do percentual destinado à aquisição de produtos da agricultura familiar, segundo dados do FNDE, publicados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 2010 era de 22%, subindo para 29% em 2012. Ao comparar as regiões, o Nordeste tem um pequeno aumento de dois pontos, passando de 21% para 23%, em 2012, ficando atrás, apenas, do Norte. O Sul, onde a tradição associativa entre os pequenos produtores é mais enraizada desde muito tempo, com uma maior produtividade, o percentual passou de 27%, em 2010, para 37%, em 2012.

As justificativas que explicam a baixa execução dos recursos em algumas regiões podem decorrer de razões relacionadas aos próprios grupos, como a impossibilidade, em muitos casos, de manter regularidade nas entregas, citada acima. Em Irará, como foi relatado, isto ocorreu, segundo a nutricionista. Entretanto, não se pode descartar os outros fatores, inclusive os que se relacionam às injunções da gestão política. O PNAE, como já foi demonstrado, embora esteja submetido a um arcabouço institucional regulado pelo Governo Federal, tem sua operacionalização realizada localmente, sujeita, dessa forma, a variações na sua operacionalização.

Por outro lado, este cenário, em Irará, tal como foi visto, complementa-se com um exercício incipiente de participação e controle social dos sujeitos envolvidos ou beneficiários. Para além da existência de um Conselho de Alimentação Escolar, os próprios trabalhadores que integram os empreendimentos guardam uma atitude de passividade em relação à implementação da Política, assim como em relação ao poder público. Reconhecem, em alguns casos, que falta mais envolvimento e mais participação, porém ainda não conseguiram dar um passo adiante para se colocar como um sujeito portador de direitos, em condição de questionar e cobrar as devidas providências para um melhor desempenho de todo o processo. Foi confirmado que quase a totalidade dos envolvidos possui um conhecimento parcial, incompleto e, por vezes, equivocado sobre a Política e a Lei que a regulamenta, o que, portanto, dificulta mais ainda a participação social.

Para concluir, é preciso afirmar que este estudo apontou para uma indiscutível relevância desta Política para a atividade econômica desenvolvida por empreendimentos econômicos solidários de agricultores familiares. Esta relevância se traduz, em termos práticos, em um aporte às condições necessárias de viabilidade ao garantir um canal de comercialização mais regular. Entretanto, a realidade sinalizou para a necessidade de aperfeiçoamento da Política, que envolve maior capacitação dos agentes executores para lidar com os fornecedores de alimentos da agricultura familiar e de empreendimentos. Deve-se incluir, principalmente, apoios complementares e indispensáveis que permitam um aprimoramento do processo produtivo e da gestão democrática dos grupos. Havendo este apoio, através de capacitações e assessorias técnicas permanentes, é possível prever a ampliação da capacidade de produção dos empreendimentos de modo mais qualificado e adequado às exigências próprias do mercado institucional.

## Referências

ALMEIDA, L. et al. Políticas Públicas, Redes de Segurança Alimentar e Agricultura Familiar: elementos para construção de indicadores de eficácia. **Estudos Soc. Agric.** Rio de Janeiro, vol 14, nº2, 2006.

ANJOS, Eliene Gomes dos. **COPRASUL: entre o idealizado e o vivido. Uma Análise da Prática Cooperativista no MST**. Dissertação de mestrado. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais. UFBA, 2005.

ANTUNES, R. As Formas Contemporâneas de Trabalho e a Desconstrução dos Direitos Sociais. In Silva, M. O. da S., Yasbek, M. C. (orgs) **Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Cortez Ed., 2008.

ARAÚJO, A. M. C; TAPIA, J. R. B Estado, Classes e Estratégias: notas sobre um debate. In **Revista de Cultura Política - Crítica e Sociedade**, 2011. Disponível em <http://www.seer.ufu.br/index.php/criticasociedade/article/viewFile/13503/7730> Acesso em 05/09/2004.

ARRETCHE, M. T. DA S. **O Processo de Descentralização das Políticas Sociais no Brasil e seus Determinantes**. Tese de doutorado. 277f. Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. UNICAMP, 1998.

BARBOSA, Rosangela N. de C. Trabalho e Economia Solidária: crítica ao empreendedorismo como possibilidade histórica. In Francisco, E. e Almeida, C. (orgs). **Trabalho, Território, Cultura: novos prismas para o debate das políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2007.

BRASIL. Lei Nº 11.947, de 16 de junho de 2009. **Diário Oficial da União**, nº113, Seção 1, 17 de junho de 2009. ISSN 1677-7042.

\_\_\_\_ Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm) Acesso em 05/07/2014.

CASTEL, Robert. **As Metamorfoses da Questão Social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Editora Vozes, 2012.

CORAGGIO, José Luís. Sustentabilidade e luta contra-hegemônica no campo da economia solidária In Kraychete, G e Aguiar, K. (orgs). **Economia dos Setores populares: sustentabilidade e estratégias de formação**. São Leopoldo: Oikos, 2007.

COUTO, Vítor de Athayde. **Piauípsilon: um projeto geopolítico excludente**. Salvador: EDUFBA, 2011.

COUTINHO, C.N. **De Rousseau a Gramsci**. São Paulo: Boitempo, 2011.

CULT, Maria N. et al. **Economia Solidária no Brasil: tipologia dos empreendimentos econômicos solidários**. Unitrabalho. Todos os Bichos: São Paulo, 2010.

DAGNINO, Renato. Parâmetros para a construção de indicadores. *In* Kraychete, G e Carvalho, P. (orgs). **Economia Popular Solidária: indicadores para a sustentabilidade**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2012.

DIEESE/NEAD/MDA. **Estatísticas do Meio Rural**. 3ª Ed, São Paulo, 2008.

DUARTE et al. Histórico do Cooperativismo Agrícola no Brasil e Perspectivas para a Agricultura Familiar. *In* Sabourin, Eric (org). **Associativismo, Cooperativismo e Economia Solidária no Meio Rural**. Cadernos do CEAM – Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares. Núcleo de Estudos Avançado. UNB. V.06, n. 23, Brasília, 2006.

FILGUEIRAS, Luiz. O Neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. *In* BARSULDO, E. M., ARCEO, E. **Neoliberalismo y setores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales**. CLACSO, Buenos Aires, Agosto, 2006. ISBN 987-1183-56-9. Disponível em <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C05Filgueiras.pdf> Acesso em 28/09/2014

FILHO, Alvino O. S. Políticas Sociais. *In* Ivo, Anete B. L. (coord.) **Dicionário Temático Desenvolvimento e Questão Social: 81 problemáticas contemporâneas**. São Paulo: Annablume; Brasília: CNPq; Salvador: FAPESB, 2013.

FNDE <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-historico> Acesso em 29/07/2013.

Folha online. **Entenda a crise dos alimentos**. 25/04/2008. <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u395708.shtml> Acesso 13/08/2013.

FONSECA, Francisco. Dimensões críticas das políticas públicas. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 11, n. 3, artigo 5. Rio de Janeiro, FGV, Set./Nov. 2013.

FREIRE, N. O Lugar das Produtoras Rurais no II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. *In* **Brasil. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento/Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo. Cooperativismo de Gênero**. Brasília, 2009. Disponível em [http://www.agricultura.gov.br/arg\\_editor/file/Cooperativismo%20e%20Associativismo/Publica%C3%A7%C3%B5es%20e%20M%C3%ADdias/Cooperativismo%20de%20G%C3%AAnero.pdf](http://www.agricultura.gov.br/arg_editor/file/Cooperativismo%20e%20Associativismo/Publica%C3%A7%C3%B5es%20e%20M%C3%ADdias/Cooperativismo%20de%20G%C3%AAnero.pdf) Acesso em 19/11/2014.

Fundação Palmares. <http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2006/06/4-quadro-geral-das-crqs-ate-26-08-2013.pdf> Acesso em 02/10/2013.

GAIGER, Luiz Inácio. Sentido e Possibilidades da Economia Solidária Hoje. *In* Kraychete, G e Lara, F, Costa, B. (orgs). **Economia dos Setores populares: entre a realidade e a utopia**. Salvador: Editora Vozes, 2000.

\_\_\_\_ **A Racionalidade dos Formatos Produtivos Autogestionários.** Revista Sociedade e Estado. Vol 21, nº 2. Brasília, 2006.

GRAMSCI, A. **O Leitor de Gramsci: escritos escolhidos 1916-1935.** COUTINHO, Carlos Nelson. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

GRANDO, M. Z. e FERREIRA, G. da Silva. **O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e sua relação com o Rio Grande do Sul.** Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã. Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser. Porto Alegre. 2013. <http://cdn.fee.tche.br/tds/113.pdf> Acesso em 31/07/2013.

HARVEY, David. A Teoria Marxista do Estado. *In: A Produção Capitalista do Espaço.* Annablume. 2005. São Paulo (Coleção Geografia e Adjacências).

IBGE. **Mapa do Mercado de Trabalho no Brasil 1992-1997. Estudos e Pesquisas.** Informação Demográfica e Socioeconômica, Nº7. Rio de Janeiro, 2001 [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/mapa\\_mercado\\_trabalho/mapamercado\\_trabalho.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/mapa_mercado_trabalho/mapamercado_trabalho.pdf) Acesso em 29/01/2014.

\_\_\_\_ <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/xtras/perfil.php?codmun=291450> Acesso em 04/10/2013.

ICAZA, M e ASSEBURG, H. B. Autogestão e viabilidade em cooperativas de calçados no Rio Grande do Sul. *In* GAIGER, L.I. **Sentidos e Experiências da Economia Solidária no Brasil.** Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004.

IVO, Anete B. L. **A Reconversão do Social: dilemas da distribuição no tratamento focalizado.** São Paulo: Perspectiva, 2004.

JESUS, Selma Cristina S. de. **Da “cidadania regulada” à cidadania regressiva: um estudo de caso do projeto de cooperativismo urbano da CUT.** Tese de doutorado. 253f. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais. UFBA, 2010.

KRAYCHETE, Gabriel. Economia Popular Solidária: indicadores para qual sustentabilidade. *In* Kraychete, G e Carvalho, P. (orgs). **Economia Popular Solidária: indicadores para a sustentabilidade.** Porto Alegre: Tomo Editorial, 2012.

\_\_\_\_ Viabilidade Econômica e Sustentabilidade dos Empreendimentos da Economia Solidária. **Caderno de Textos.** ITCP UCSal. Salvador, 2012. Mimeo.

\_\_\_\_ Economia dos Setores Populares: entre a realidade e a utopia. *In* Kraychete, G e Lara, F, Costa, B. (orgs). **Economia dos Setores populares: entre a realidade e a utopia.** Salvador: Editora Vozes, 2000.

\_\_\_\_ **Economia de Mercado e Movimentos Sociais.** Cadernos do CEAS, nº169, Salvador, 1997.



LIMA, Jacob C. **Reestruturação industrial, desemprego e autogestão: as cooperativas do Vale dos Sinos. Sociologias**, nº19, Porto Alegre, 2008. Disponível em <http://seer.ufrgs.br/sociologias/article/view/5673> . Acesso em 21/10/2014.

MALUF, Renato. <http://www.conselhos.mg.gov.br/uploads/1/alimentacao.pdf> Acesso em 22/07/2013.

MARTINS, Heloisa H. T. de S. **Metodologia Qualitativa de Pesquisa. Educação e Pesquisa**, Vol. 30, nº 2, Universidade de São Paulo: São Paulo, 2004. <http://www.scielo.br/pdf/ep/v30n2/v30n2a07.pdf> Acesso em 24/07/2012.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política**. Vol. 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

MASCARO, Alysso L. **Estado e Forma Política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MDS. <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2013/junho/05062013-novoslimitesPAA.jpg/view> Acesso em 06/07/2014

\_\_\_\_\_. <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico> Acesso em 08/07/2014

MENEZES, Francisco e SANTARELLI, Mariana. **Da Estratégia Fome Zero ao Plano Brasil Sem Miséria: elementos da seguridade social no Brasil**. Rio de Janeiro: IBASE. <http://www.ibase.br/pt/wp-content/uploads/2013/02/proj-fomezero.pdf>. Acesso em 22/07/2013

MORAIS, L. P. **As Políticas Públicas de Economia Solidária (ESOL): avanços e limites para a inserção sociolaboral dos grupos-problema**. Tese de doutorado. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. Campinas: 2013

PARREIRAS, Luiz E. **Negócios Solidários em Cadeias Produtivas: protagonismo coletivo e Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: IPEA: ANPEC: Fundação Banco do Brasil, 2007.

POCHMANN, M. Rumos da Política do Trabalho no Brasil. *In* Silva, M. O. da S., Yasbek, M. C. (orgs) **Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Cortez Ed., 2008.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

REIS, T. et al. O Centro Público e as Incubadoras de Empreendimentos Econômicos Solidários no Âmbito do Programa Bahia Solidária. *In* BOCAYUVA, Pedro C. C. e VARANDA, Ana Paula de M. (orgs). **Tecnologia Social, Economia Solidária e Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: FASE; IPPUR, 2009.

ROCHA, A., SOUZA, G. **Agricultura Familiar e Pluriatividade: estudo no Município de Iará (Bahia)**. *Revista Desenbahia*, nº7. Set. 2007. Disponível em [http://www.desenbahia.ba.gov.br/uploads/2508201110324375\\_Cap%207.pdf](http://www.desenbahia.ba.gov.br/uploads/2508201110324375_Cap%207.pdf) Acesso em 28/07/2014.

SANTOS, Janeide Bispo dos. **Territorialidade dos Quilombolas de Irará (BA): Olaria, Tapera e Crioulo**. Dissertação de mestrado. Instituto de Geociências, UFBA, 2008.

SANTOS, Jucélia Bispo dos. **Etnicidade e Memória entre Quilombolas em Irará-Bahia**. Dissertação de mestrado. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Estudos Étnicos e Africanos. UFBA, 2008.

SARAIVA, E. et al. **Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Revista Ciência e Saúde Coletiva. Vol.18, nº.4. Rio de Janeiro, 2013.

SARDÁ, M. e SANCHEZ, F. A Economia Solidária no Governo Federal: intersectorialidade, transversalidade e cooperação internacional. In BENINI et al (orgs). **Gestão Pública e Sociedade: fundamentos e políticas públicas da economia solidária**. Vol. 1, São Paulo: Outras Expressões Ed., 2011.

SCOPINHO, R. A. **Sobre Cooperação e Cooperativas em Assentamentos Rurais. Psicologia e Sociedade**, 19, Ed. Especial 1, Universidade Federal de São Carlos: São Carlos - S.P. 2007. <http://www.scielo.br/pdf/psoc/v19nspe/v19nspea12.pdf> Acesso em 20/08/2013.

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

SENAES. **Política Nacional de Economia Solidária. Apoio à implantação de ações integradas de economia solidária como estratégia de promoção do desenvolvimento territorial sustentável visando à superação da extrema pobreza**. Termo de Referência. Vol 1. Brasília: SENAES/MTE, 2013.

\_\_\_\_\_. **Avanços e Desafios para as Políticas Públicas de Economia Solidária no Governo Federal 2003/2010**. Brasília: SENAES/MTE, 2012.

\_\_\_\_\_. <http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/secretaria-nacional-de-economia-solidaria/> Acesso em 03/10/2013.

SILVA, Evanildo B da. **Políticas Públicas no Brasil nos Anos 90: balanço crítico e possibilidades abertas por instrumentos participativos**. 2012. [www.fase.org.br/v2/admin/anexos/acervo/15\\_pol\\_pub\\_evanildo.doc](http://www.fase.org.br/v2/admin/anexos/acervo/15_pol_pub_evanildo.doc) Acesso em 10/07/2014.

SILVA, Márcio G. da. **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural e Organizações de Agricultura Familiar no Município de Espera Feliz – MG**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural da Universidade Federal de Viçosa – MG, Viçosa, 2010.

SINGER, Paul. **Introdução à Economia Solidária**. São Paulo: Ed. Fund. Perseu Abramo, 2002.

\_\_\_\_ A recente ressurreição da economia solidária no Brasil. *In* Santos, Boaventura de S. (org). **Produzir Para Viver: os caminhos da produção não capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_ Economia dos Setores populares: propostas e desafios. *In* Kraychete, G e Lara, F, Costa, B. (orgs). **Economia dos Setores populares: entre a realidade e a utopia**. Salvador: Editora Vozes, 2000.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. *Sociologias*. Ano 8. nº16. Porto Alegre, 2006.

\_\_\_\_ Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. *In* Hochman, G, Arretche, M e Marques E. (orgs). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

TAUILE, J. R. e RODRIGUES, H. **Economia Solidária e Autogestão: a criação e recriação de trabalho e renda**. Nota Técnica, IPEA, Mercado de Trabalho, 2004. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/mt\\_24h.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/mt_24h.pdf) Acesso em 13/11/2014

TEIXEIRA, C. Elenaldo. **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade**. AATR-BA, 2002. Disponível em [http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a\\_pdf/03\\_aatr\\_pp\\_papel.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf). Acesso em 05/11/2014.

\_\_\_\_ **Sociedade Civil e Participação Cidadã no Poder Local**. Série UFBA em Campo; Estudos, Salvador, 2000.

TURPIN, Maria E. **A Alimentação Escolar como Vetor de Desenvolvimento Local e Garantia de Segurança Alimentar e Nutricional**. Tese de doutorado. Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas, 2008. [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=16701&Itemid=1114](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16701&Itemid=1114) Acesso em 14/09/2013.

Uol Economia. São Paulo, 30/04/2014.

<http://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2014/04/30/ranking-do-banco-mundial-traz-brasil-como-a-7-maior-economia-do-mundo.htm> Acesso em 15/07/2014

VALMOR, S. Políticas Públicas de Economia Solidária – breve trajetória e desafios *In* BENINI et al (orgs). **Gestão Pública e Sociedade: fundamentos e políticas públicas da economia solidária**. Vol. 1, São Paulo: Outras Expressões Ed., 2011.

WELLEN, Henrique André R. **Contribuição à Crítica da ‘economia solidária’**. Revista Katálysis, vol 11, nº 01, Universidade Federal de Santa Catarina, 2008. <http://www.redalyc.org/pdf/1796/179613968010.pdf> Acesso em 10/10/2013.