

## **Mais gestão: política de desenvolvimento rural para as cooperativas da agricultura familiar brasileira**

### ***Mais gestão: rural development policy for the Brazilian family farming cooperatives***

SOUSA, Carla Silva<sup>1</sup>; SOARES, Marília Guimarães de Paiva<sup>1</sup>; SOUZA, Ravana Marques<sup>1</sup>; ÁVILA, Mário Lúcio<sup>1</sup>  
1Universidade de Brasília, carla\_silva\_s@hotmail.com; mariliagpsoares@gmail.com; ravanamarques@hotmail.com; unbavila@gmail.com.

#### **Resumo**

O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) no Brasil tem incentivado melhorias para a agricultura familiar na gestão de seus empreendimentos coletivos por meio do Programa Mais Gestão para o acesso de cooperativas do ramo aos mercados institucionais. Definido como um sistema de resolução de problemas técnico-gerenciais e tecnológicos dirigido a empreendimentos da agricultura familiar, o programa visa incrementar a competitividade e promoção da cultura empresarial em pequenos produtores rurais. O objetivo do artigo é apresentar o Programa, sua metodologia, formulação e implementação. Para alcançar estes propósitos, adotou-se uma abordagem qualitativa, com olhar sobre o ambiente institucional de formulação e implementação da política por meio de dados secundários partindo de revisões bibliográficas, análises documentais e pesquisa ação. Os primeiros resultados do Programa mostram cerca de 450 cooperativas atendidas em 16 estados brasileiros e o volume de recursos está em cerca de 50 milhões de reais.

**Palavras-chave:** ATER; desenvolvimento; empresarial; agricultura familiar.

#### **Abstract**

The Ministry of Agrarian Development (MDA) in Brazil has encouraged improvements for family farmers in managing their collective enterprises through More Management Program for access to the branch to institutional markets cooperatives. Defined as a system solving technical and managerial problems and technological developments aimed at the family farm, the program aims to increase competitiveness and promoting entrepreneurial culture in small rural producers. The aim of the paper is to present the program, its methodology, formulation and implementation. To achieve these goals, we adopted a qualitative approach, to look at the institutional environment of formulation and implementation of policy through secondary data starting from literature review, documentary analysis and action research. The first results of the program show about 450 cooperatives met in 16 Brazilian states and the amount of resources is around 50 million.

**Keywords:** ATER; development; business; family farm.

#### **Introdução**

O Brasil viveu nas últimas décadas importantes avanços em políticas públicas para a agricultura familiar que vão desde o reconhecimento como categoria política até a implantação do programa de crédito Programa Nacional de Desenvolvimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Incluindo ainda, sua evolução em quantidade e qualidade, além das políticas territoriais, o reconhecimento e a consolidação da importância social, ambiental e econômica e a delimitação clara do papel de produtor de alimentos que estes executam.

A reestruturação da assistência técnica, as novas abordagens de atuação e as diversas contribuições das universidades, centros de pesquisa e a orientação estratégica concedida aos agricultores familiares nas interfaces com diversas políticas sociais, nutricionais, de saúde e educação são avanços singulares que não deixam dúvida do significado que o setor possui na construção de um país mais justo e menos desigual.

A organização dos agricultores familiares engendrou um significativo aparato político à categoria, com centrais, sindicatos e federações fortes, movimentos populares internacionalmente

reconhecidos como o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), garantindo assim a criação e manutenção de um ministério o MDA que se ocupa totalmente com as políticas para o setor.

O MDA tem incentivado a agricultura familiar a organizar sua base produtiva e melhorar a gestão de seus empreendimentos coletivos para o acesso de cooperativas da agricultura familiar aos mercados institucionais, sobretudo o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

A organização econômica dos agricultores familiares, no entanto, não acompanhou o ritmo das pautas sociais, uma vez que as políticas em sua maioria eram reivindicadas para o fortalecimento da unidade de produção familiar em detrimento de um arranjo coletivo, fato que somente com as políticas (estaduais e federais) de aquisição de alimentos institucionais fora reconhecido como importante e fundamental.

O diagnóstico é que as cooperativas, organizações econômicas por natureza, com significativo e histórico reconhecimento nas organizações patronais da agricultura, poderiam também se constituir em intermediários fortes para os agricultores familiares na inserção aos mercados. Nesse sentido, instituiu-se o Programa Mais Gestão, objeto principal de estudo desse texto.

Na agricultura familiar brasileira, o movimento cooperativista é recente e somente em julho de 2004 foi realizado o I Encontro Nacional de Cooperativas de Agricultura Familiar. Não significa que a pequena propriedade familiar e a organização comunitária não ocorreram. Ao contrário, representaram os esteios da construção social e engendraram, ao longo da produção social do espaço, a emergência do fenômeno do associativismo (CREMONESE E SCHALLENBERGER, 2005). O Programa Mais Gestão parte de um esforço que se ampara na Nova Lei de ATER (Lei nº 12.188, em 11 de janeiro de 2010) para conceber a implementação da política. Utiliza-se de chamadas públicas (Art. 19 da nova Lei de ATER) que dispensam licitação (Art. 27 que altera Art. 24 da Lei nº 8.666) e modificam a lógica de convênios para contratos na execução das ações feitas por equipes públicas ou privadas de assistência técnica e extensão rural (ATER).

Ocorre que a pouca clareza quanto à natureza econômica ou comercial dos empreendimentos, tendo em vista sua origem em processos de mobilização social e política (sindicatos e movimentos sociais) é uma barreira grande a ser transposta e exige um esforço conjunto de formuladores de políticas, equipes de ATER e dos próprios agricultores familiares.

Um segundo aspecto, diretamente relacionado ao anterior, é a baixa capacidade de gestão dos empreendimentos da agricultura familiar. Esta carência reflete a deficiência da ATER existente oficial e das organizações não governamentais (ONGS) e assessorias, historicamente focada na produção primária e pouco desenvolvida nos aspectos de gestão e comercialização.

Embora o Programa Mais Gestão esteja em sua fase inicial de implementação, - cerca de 450 cooperativas são atendidas até o ano de 2014 sendo que o esforço até aqui desenvolvido é menor no sentido de avaliar o Programa, sua metodologia e alcance e maior no sentido de revelar a sua importância e necessidade para o desenvolvimento dessas cooperativas.

Dois aspectos se mostram importantes na reflexão que se produz neste texto: primeiro, compreender o Programa Mais Gestão enquanto política pública, sua formulação e

implementação. Um aspecto não menos importante é o conjunto de atores que a política mobiliza para sua efetividade, sobretudo as equipes de ATER contratadas pelas chamadas públicas e o alcance dos resultados que este arranjo pode mobilizar.

O objetivo do artigo é apresentar o Programa, sua metodologia, formulação e implementação. Para alcançar estes propósitos, adotou-se uma abordagem qualitativa, com olhar sobre o ambiente institucional de formulação e implementação da política por meio de dados secundários partindo de revisões bibliográficas, análises documentais e pesquisa ação.

### **Metodologia**

Entende-se por abordagem teórico-metodológica o caminho de pensamento e prática construído para a aproximação com a realidade estudada (MINAYO, 1994). Nesse sentido, esse texto reflete um olhar pioneiro sobre o Programa Mais Gestão, concebido sobre dois aspectos: 1) a trajetória da política pública, utilizando fontes oficiais de informação, observação direta, observação participante e, 2) a partir de dados de um estudo de caso, de uma equipe de ATER contratada pelo MDA que está implementando a política na qualidade de contratada pela chamada pública.

Do ponto de vista das técnicas e instrumentos metodológicos, a construção do texto privilegiou a reflexão sobre experiências reconhecidas por meio de pesquisa de campo (realizadas ao longo dos últimos dois anos) e na análise dos conteúdos tanto da literatura referida.

### **Resultados e Discussão**

O Programa Mais Gestão por meio da seleção de entidades executoras de serviços de ATER visa o fortalecimento e inserção de cooperativas da agricultura familiar no PNAE e em outros mercados, além de ser uma inovação em políticas públicas voltadas para o meio rural.

O Programa, concebido na ótica de preencher a lacuna persistente de conhecimento e capacidade técnica em empreendimentos da agricultura, é definido como um sistema de resolução de problemas técnico-gerenciais e tecnológicos dirigido a empreendimentos da agricultura familiar, visando incrementar a competitividade e promoção da cultura empresarial em pequenos e médios produtores rurais.

De 2008 a 2010, duas ONGs trabalharam, sob demanda do MDA, na adaptação e aprimoramento da metodologia do Projeto de Extensão Industrial Exportadora (PEIEx) para o contexto da agricultura familiar. Nesse período, as ONGs também prestaram assistência técnica a 82 empreendimentos distribuídos em pólos na área nuclear dos biomas Cerrado e Caatinga, como parte do processo de adaptação da metodologia.

A metodologia PEIEx foi elaborada pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior/Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (MDIC/SEBRAE) para o contexto de micro e pequenas empresas. Por isso, os instrumentos foram revisados e adaptados, pelas equipes técnicas dos projetos para elaboração do Mais Gestão.

Em 2011 foram lançadas as primeiras chamadas públicas, mas a consolidação se deu em 2012 quando foram selecionadas as equipes de ATER e estabelecidos os primeiros contratos.

A metodologia do Mais Gestão configura-se como um esforço preliminar de levantamento de dados, mobilização e adesão informada, identificação de experiências, diagnóstico, elaboração dos planos de aprimoramento e implantação de soluções.

Ainda que não se limite a estas etapas, o Programa prevê a realização das seguintes atividades: a) Realização de diagnósticos, considerando diversas áreas funcionais; b) Elaboração da Matriz de Identificação Estratégica (MIEs) - instrumento capaz de demonstrar a situação das áreas funcionais do empreendimento; c) construção dos Planos de Aprimoramento, com base na interpretação das MIEs e dos potenciais e/ou oportunidades verificadas; d) Difusão, junto aos empreendimentos, das principais políticas públicas para desenvolvimento rural, promovidas pelo MDA; e) Resolução de problemas pontuais detectados nos empreendimentos assistidos; f) Estímulo ao associativismo e aos processos de gestão coletiva e seu aprimoramento; g) Implantação de soluções de conjunto, orientadas pelos Planos de Desenvolvimento; h) Monitoramento e avaliação – ação transversal a todos os demais passos, que vai do planejamento à avaliação final.

Os principais objetivos do programa são: a) Fortalecer o associativismo e o desenvolvimento institucional de empreendimentos da Agricultura Familiar; b) Ampliar o acesso a produtos e serviços de apoio disponíveis nas instituições de governo e setor privado; c) Introduzir melhorias técnico-gerenciais e tecnológicas nos empreendimentos; d) Incrementar o desempenho dos empreendimentos; e) Contribuir para a elevação dos níveis de emprego e renda; f) Promover a capacitação para a inovação; g) Promover o protagonismo dos empreendedores familiares na interação entre os empreendimentos e instituição de apoio e cooperação.

Atualmente, são atendidas cooperativas com investimentos nas equipes de ATER de mais de R\$ 50 milhões provenientes do MDA. Tais cooperativas estão distribuídas em 16 estados brasileiros, o MDA está em fase de contratação de equipes de ATER para atender mais dois estados, alcançando e totalizando 450 cooperativas.

No caso do Programa Mais Gestão, as especificidades das cooperativas ressaltam a importância do trabalho das equipes interdisciplinares de ATER e ainda exige leitura integrada de problemas, soluções, demandas e potencialidades das cooperativas, das equipes de ATER e de toda rede passível de mobilização para auxiliar as cooperativas no acesso aos mercados em questão.

Primeiro, é importante ressaltar que a organização social das cooperativas possui diferentes estágios de consolidação e maturação organizacional necessitando de olhares cuidadosos para perceber e articular ações de fortalecimento e coordenação intra e interorganizacional.

Em segundo lugar, a trajetória historicamente produtivista das ações tanto dos agricultores como das equipes de ATER, proporcionou avanços técnicos e agronômicos aos agricultores, mas deixaram a gestão e os olhares para o mercado em segundo plano. Nesse sentido, os desafios se colocam para as equipes de ATER compreenderem e absorverem este enfoque e promover ações para superá-los. Significa avançar na qualificação gerencial das lideranças e promover condições efetivas para a gestão e o acesso aos mercados para as cooperativas.

A constituição de planos estratégicos associados a ações gerenciais de base, como sistemas de informações, registros contábeis e interpretação dessas informações é o princípio de uma estruturação centrada na gestão, que reflita o negócio da cooperativa e estructure o acesso às políticas públicas.

## **Conclusões**

Com a inserção do Programa Mais Gestão, muitos benefícios podem vir a surgir, tanto para os produtores quanto para o país, pois poderá fortalecer o associativismo e desenvolvimento institucional da agricultura familiar, ampliar o acesso a produtos e serviços de apoio disponíveis nas instituições de governo e setor privado, introduzir melhorias técnico-gerenciais e tecnológicas nos empreendimentos, incrementar o desempenho dos empreendimentos, contribuir para a elevação dos níveis de emprego e renda, promover a capacitação para a inovação, promover o protagonismo dos empreendedores familiares na interação entre os empreendimentos e a instituição de apoio e cooperação.

#### **Referências bibliográficas**

CREMONESE, C.; SCHALLENGERBERGER, E. Cooperativismo e agricultura familiar na formação do espedo agrícola do oeste do Paraná. *Tempo da Ciencia*, v. 12, n. 23, p. 49-63,  
MINAYO, M. C. S. — Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In MINAYO, M. C. S. (org.) *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.