

PARA ALÉM DO ACESSO: UMA ANÁLISE DA RELAÇÃO ENTRE MERCADOS INSTITUCIONAIS E EMPREENDIMENTOS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO MEIO RURAL

Marcio Gomes da Silva*
Sandro Pereira Silva**

1 INTRODUÇÃO

Os dados do Mapeamento Nacional de Economia Solidária no Brasil, realizado entre 2005 e 2007 pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), demonstram que a maioria dos empreendimentos mapeados encontra-se no meio rural, ligada à agricultura familiar e à reforma agrária. Segundo Singer (2002), os empreendimentos de economia solidária podem ser definidos como iniciativas econômicas autogestionárias que visam à garantia de trabalho e renda aos seus associados, cujos princípios básicos são: posse coletiva dos meios de produção; gestão democrática do empreendimento; e repartição da receita líquida entre os associados.

Dada essa supremacia dos empreendimentos rurais, as políticas públicas de desenvolvimento rural instituídas recentemente pelo governo federal podem se constituir em instrumentos importantes para a consolidação destes. Um exemplo são as políticas que definem a criação de mercados institucionais para produtos da agricultura familiar. Esse mercado apresenta diversas oportunidades para os empreendimentos de agricultura familiar e economia solidária, dentre elas: o fortalecimento de seus processos sociais organizativos; a possibilidade de comercialização para os produtos agroecológicos; e a possibilidade de diversificação produtiva para atendimento a uma nova demanda que se apresenta.

Essas políticas ganham importância ainda maior pelo fato de o mapeamento da Senaes apontar que a comercialização e o acesso a mercados foram elencados pelos empreendimentos como uma das principais dificuldades para sua viabilização. Dentre as políticas que se inserem nesse contexto, uma das principais em termos de recursos, aceitação social e capilaridade no território nacional é o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), iniciada em 2003.

Sob esse contexto, este trabalho apresenta como principal objetivo avaliar as oportunidades que o PAA e outras políticas recentes de compras governamentais de produtos da agricultura familiar trazem para a constituição e viabilização de empreendimentos de economia solidária no meio rural brasileiro, bem como problematizar os principais fatores limitantes que esses empreendimentos encontram para acessá-las. Nesse sentido, buscou-se entender as tensões,

* Técnico do Centro de Tecnologias Alternativas da Zona da Mata Mineira (CTA/ZM).

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

dificuldades e estratégias estabelecidas a partir do acesso ao PAA, trazendo questões estruturantes necessárias para garantir a efetividade do desenvolvimento dos empreendimentos envolvidos. Para tanto, analisou-se o caso da Cooperativa de Produção da Agricultura Familiar de Espera Feliz (Coofeliz), no município de Espera Feliz, em Minas Gerais.

2 AGRICULTURA FAMILIAR E ACESSO A MERCADOS

O estímulo à produção familiar rural é visto por muitos estudiosos como uma estratégia importante para o desenvolvimento endógeno sustentável nos diferentes contextos territoriais nacionais. Muitas vezes, os próprios aspectos tradicionais da pequena produção se transformam em valores de mercado, ao envolver aspectos como a superioridade de atividades artesanais, a identificação do produtor familiar com a preservação ambiental e sua relação com a biodiversidade (WILKINSON, 2008). Esses valores, quando bem trabalhados no território, podem levar a uma apropriação maior da renda gerada pelo produtor, estimulando as economias locais.

Embora a agricultura familiar¹ tenha como ponto relevante sua capacidade de adaptação para suprir grande parte de bens e serviços requeridos para sua reprodução e atendimento da demanda mercantil, com foco em sistemas integrados, seus atores enfrentam muitas adversidades para a inserção de seus produtos em sistemas agroindustriais de maior complexidade. Para Wilkinson (2008), a agricultura familiar está, simultaneamente, envolvida em processos de adaptação aos padrões dominantes e em mobilizações para impor um novo conjunto de padrões mais compatíveis com as suas condições técnicas e econômicas. De acordo com Maia, Filippi e Riedl (2009, p. 197):

A presença de um coletivo organizado – produtor familiar, lideranças locais, atores sociais públicos e privados, representações do Estado – que se organiza envolvendo um mínimo de solidariedade, numa estrutura competitiva e no esforço endógeno para melhorar as técnicas utilizadas nas atividades locais, apresentando inovações, produzindo internamente e atendendo (também), um mercado externo sem ser necessariamente dependente, (...) é um propulsor do desenvolvimento de uma localidade.

Além do desafio de uma organização maior do processo produtivo primário e de processamento agroindustrial, enfrenta também dificuldades quanto ao abastecimento de insumos, equipamentos produtivos e tecnologia para a conquista de novos segmentos de mercado para seus produtos finais. O quadro 1 apresenta algumas segmentações e perfis de mercados para esses produtos, bem como os principais desafios que cada um apresenta.

Segundo Wilkinson (2008), é possível identificar ao menos quatro formas de acesso aos mercados mencionados no quadro 1: *i*) acesso direto, sobretudo no caso do mercado local (informal); *ii*) intermediação via atravessador; *iii*) integração com a agroindústria; e *iv*) compras por parte do poder público. Para fins deste trabalho, as análises focaram o último item, que corresponde ao acesso a mercados institucionais.

1. Segundo a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006; Artigo 3º, (...) considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família" (SILVA, 2008).

QUADRO 1

Uma tipologia de mercados para a agricultura familiar

Mercado	Perfil	Desafios
<i>Commodities</i>	Velhos e novos mercados locais e a distância	Padronização, legislação, qualidade mínima e escala
Especialidades	Discriminado por grau de associação com localidade/tradição	Concorrência de novos entrantes
Orgânicos	Grau de associação à saúde e/ou a um modo específico de produção	Certificação, escala e pesquisa
Artesanais	Denominação de origem ou não	Qualidade, normas técnicas, autenticidade, ação coletiva
Solidários	Identificação ou não com a agricultura familiar, mercados de alta e baixa renda	Escala, variedade, qualidade
Institucionais	Licitações, oferta para varejo	Qualidade, variedade, escala

Fonte: Wilkinson (2008).

3 O PAA

Conforme seu desenho normativo, o PAA objetiva aliar a necessidade de geração de oportunidades de trabalho e renda aos trabalhadores rurais com a garantia da segurança alimentar às populações necessitadas no Brasil. Foi concebido para ser uma das principais ações estruturantes do Programa Fome Zero, instituído no início da primeira gestão do presidente Lula em 2003 no âmbito do combate à fome, com atuação prevista para a formação de estoques estratégicos e a distribuição de produtos da agricultura familiar para pessoas em situação de vulnerabilidade social ou de insegurança alimentar. Para Sabourin (2009, p. 64):

(...) o Programa de Aquisição de Alimentos dos agricultores familiares constitui uma ferramenta estimulante para a produção, assegurando um preço garantido e, em geral, levemente superior ao do mercado de troca. Graças a esse sistema de abastecimento dos órgãos públicos (segurança alimentar, bem como merenda escolar, hospitais etc.), é possível fazer com que, por meio da redistribuição, os camponeses tenham acesso a mercados institucionais protegidos da concorrência do mercado capitalista.

A aquisição de produtos da agricultura familiar no PAA dispensa os processos licitatórios requeridos pela Lei nº 8.666/1993, desburocratizando o processo e apoiando a comercialização desenvolvida por essa categoria específica de produtores, com os preços sendo definidos em relação à média dos preços praticados nos mercados regionais. Conforme dados da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), entre os anos de 2003 e de 2010 foram executados por este programa cerca de R\$ 2,5 bilhões, totalizando mais de 2 milhões de toneladas de alimentos adquiridos. Atualmente, o PAA é um programa de gestão interministerial que conta com quatro modalidades de operacionalização: *i*) Compra Direta da Agricultura Familiar; *ii*) Formação de Estoques pela Agricultura Familiar; *iii*) Compra Direta da Agricultura Familiar para Doação Simultânea; e *iv*) Incentivo à Produção e ao Consumo do Leite.

Os produtos adquiridos dos agricultores familiares, com apoio operacional de governos estaduais, municipais e da CONAB, seguem como doação para o abastecimento da Rede de Proteção e Promoção Social, da Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição (que compreende restaurantes populares, bancos de alimentos e cozinhas comunitárias), da rede pública de ensino e ainda para a composição de cestas de alimentos distribuídas a grupos populacionais específicos.

Ao adquirir produtos da agricultura familiar, o PAA garante um aporte de renda mensal aos agricultores e o escoamento da produção possibilita uma alimentação mais saudável às populações em situação de insegurança alimentar. Numa abordagem não assistencialista, o PAA criou mercados até então inexistentes e alterou a relação entre produtores e intermediários.

De acordo com Zimmermann (2007), entre seus impactos diretos destacam-se as receitas de comercialização dos produtos e a regulação do mercado, ao garantir um preço mínimo favorável aos agricultores familiares.

A recuperação dos preços pagos aos agricultores por meio de seus empreendimentos associativos está entre os benefícios indiretos do PAA, assim como a organização e o planejamento da oferta no segmento produtivo, incluindo produção, classificação, acondicionamento, armazenamento e sanidade dos produtos. Há casos em que o simples anúncio da compra pública de determinada quantidade de produto é suficiente para elevar os preços agropecuários (DELGADO; CONCEIÇÃO; OLIVEIRA, 2005).

Essa ação criou um marco jurídico capaz de possibilitar uma presença maior do Estado no apoio aos processos de comercialização da produção dos agricultores familiares. Recentemente, foi incluída no Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), instituído pela Lei nº 11.947, de 2009, uma cláusula que dispõe sobre a obrigatoriedade de os municípios destinarem no mínimo 30% da verba repassada para a aquisição de alimentos de agricultores familiares locais para o programa de alimentação escolar, o que faz do Pnae outra importante oportunidade de mercado institucional para produtos de empreendimentos de economia solidária no meio rural.

A possibilidade desses novos mercados abriu também um horizonte para o surgimento de novos empreendimentos associativos, já que ele possibilita uma garantia de comercialização de parte da produção, além de possuir também linhas que servem como capital de giro para a compra da produção de seus associados.

Em contrapartida, o acesso aos mercados institucionais para a compra de alimentos produzidos por agricultores familiares provocou uma necessidade de reestruturação interna desses empreendimentos rurais. Trata-se de uma adequação técnico-gerencial às exigências de relações comerciais formais. Os processos de regularização tributária, sanitária e jurídica precisam ser estabelecidos à medida que o acesso ao mercado institucional exigir. Nesse sentido, têm-se necessidade de ações de assessoria diretamente relacionada a essa mudança de contexto, estabelecendo apoio aos diferentes “elos” das cadeias e sistemas produtivos, ordenados economicamente pelos empreendimentos de agricultura familiar.

Entretanto, algumas pesquisas recentes alertam para as dificuldades a serem enfrentadas para a consolidação dessas políticas de estímulo à produção familiar agrícola. Em uma pesquisa realizada em 2010, com base em uma amostra de 478 compradores (gestores públicos de diversos municípios de Minas Gerais responsáveis pela aquisição de alimentos da agricultura familiar), 45% apresentaram como principal dificuldade o fato de os empreendimentos da agricultura não estarem formalmente organizados, o que acarreta dificuldades para o acesso ao mercado institucional (CECANE/UFOP, 2010).

Algumas considerações sobre o processo de aquisição de alimentos a partir das políticas públicas podem ser feitas na Zona da Mata Mineira, levando-se em consideração os aspectos que envolvem os empreendimentos de agricultura familiar e economia solidária e as ações do Estado. No que se refere aos empreendimentos, observa-se um processo de constituição de associações e cooperativas como mecanismos de acesso a essas políticas (SILVA, 2010). A análise do caso da Coofeliz, relatado adiante, apresenta aspectos interessantes sobre esse processo.

4 O CASO DA COOFELIZ

A Coofeliz, localizada no município de Espera Feliz, na Zona da Mata Mineira, foi constituída em 2005 com o objetivo de promover a comercialização dos agricultores familiares

locais que, até então, era realizada pela Associação Intermunicipal da Agricultura Familiar (ASIMAF). Seu processo de constituição se deu em meio a uma mudança jurídica no Código Civil em 2002, no qual as associações passaram de “associações sem fins lucrativos”, para “associações sem fins econômicos”. Essa mudança no Código Civil impôs limitações operacionais para a ASIMAF no que se refere à emissão de nota fiscal, por exemplo. Essa mudança na legislação vigente foi uma das motivações para a constituição da Coofeliz, como afirma um de seus sócios:

O processo de constituição da COOFELIZ se deu em 2003. Não tinha mais jeito da ASIMAF continuar funcionando. Pois começa esbarrar com a questão da burocracia. (...) [Há] alguns processos que limitam a associação de fazer a comercialização, e aí a gente decidiu que a associação faria o trabalho de captar recurso, organizar a produção, e a cooperativa trabalharia com a comercialização (Sócio A).

Além dessa questão, outro fato relatado pelos associados como principal incentivo para a constituição da Coofeliz foi a possibilidade de acesso ao PAA, tendo em vista que a ASIMAF não poderia executar o programa. A Coofeliz emerge, portanto, como necessidade de formalização da organização coletiva em torno de uma determinada atividade econômica e como oportunidade de acesso e execução de uma política pública, como se nota pelo relato abaixo:

(...) criamos [a cooperativa] por causa do PAA e por causa da mudança da lei [Código Civil] que estava colocando dificuldade de comercialização [e ainda] não tínhamos uma discussão aprofundada sobre cooperativismo, se não fosse uma mudança de lei, não tínhamos criado a cooperativa (Sócio A).

Tem-se, nesse caso, um ordenamento jurídico de regulamentação da organização econômica coletiva em termos formais. Essa formalização é uma exigência do PAA, provocando mudanças diretas na dinâmica social das organizações de agricultura familiar no município. Com isso, tem-se no acesso a essa política pública uma modificação dos dispositivos coletivos, o que até então tinha um caráter informal, baseado nas trocas (como no caso do banco de sementes), passa a ser formalizado como estratégia de estabelecer mecanismos de acesso. Essa relação do Estado com as organizações locais traz vantagens para ambos os lados, pois facilita o funcionamento e a reprodução desses dispositivos coletivos (SABOURIN, 2009).

A partir da análise do surgimento da ASIMAF e a evolução organizativa da associação em cooperativa, temos um elemento importante referente às questões normativas, tanto no que se refere à mudança no Código Civil de 2002 quanto à exigência de formalização para se estabelecer um mecanismo de acesso ao PAA. Esse mecanismo nos permite criar uma primeira categoria dessa relação entre a política pública e as dinâmicas locais, denominada por Silva (2010) *dominação normativa*.

Os procedimentos de acesso ao PAA exigem a elaboração de um projeto que tenha como proponente uma organização social capaz de executar o programa. Em Espera Feliz, o primeiro acesso aconteceu em 2006, na modalidade *Compra Direta para Doação Simultânea*, e envolvia cerca de 30 famílias associadas à Coofeliz. O valor do primeiro projeto era de aproximadamente R\$ 40 mil. Já o segundo projeto enviado envolve um número de 110 famílias e o projeto tem um valor de R\$ 373 mil.

O acesso a esse programa pode gerar mudança em nível local no sentido da adequação das estruturas organizativas locais aos procedimentos necessários de execução do programa. A descrição do processo de surgimento da Coofeliz corrobora esse argumento. A entrevista com um agricultor que acompanhou o processo de acesso ao PAA também traz questões relacionadas às dificuldades de operá-lo:

Por mais que o Lula fez as coisas, a estrutura ainda é bem engessada, muita burocracia, bem intencionada ou não, acaba ficando preso nessas coisas. O próprio PAA, por exemplo, acaba dando um trabalho grande. A gente não consegue assumir de verdade. Pois um projeto do tamanho desse, quem é que pode assumir. Não tem liberação para isso, e quando tem existe uma exigência a mais. A estrutura ainda é bem centralizada. Falta pensar em uma estrutura diferente. Se houvesse maior envolvimento da base, tiraria o trabalho de alguém (Sócio B).

Outro associado também expressou as dificuldades para a execução do PAA:

Lá na CONAB, o preço da mandioca está 0,56 centavos. Aí tem mais um valor que é pago para a cooperativa. Desse valor, tira 20%. Aí, para a cooperativa fazer a gestão desse trabalho, mais 20%, aí o que sobra para o agricultor. Você começa a pegar produto e começa a ver que às vezes tem um programa de governo para atender a agricultura familiar, mas aí tem que ser via cooperativa. Mas a cooperativa tem a gestão dela, aí quando chega no final, o que parecia que era bom, é muito ruim (Sócio C).

Essa dinâmica exige do empreendimento que opera o programa uma racionalidade econômica suficientemente aguçada para garantir a produção, a entrega dos produtos, e realizar o pagamento nos prazos estabelecidos no projeto. De acordo com um dos relatos:

Uma coisa é falar que vai produzir, agora se não tiver a meta do que vai produzir não consegue entregar os produtos no prazo. Nós, agricultores, somos muito relaxados, a gente quer produzir no tempo que quer, enquanto se tem uma escala, não é no tempo que eu quero, é no tempo que é preciso (Sócio A).

Pode-se perceber que o acesso ao PAA também gera uma relação baseada em *dificuldades e tensões*. Mesmo com todas as dificuldades que envolvem sua operação, os relatos apontam, em geral, que o programa foi fundamental para a organização dos agricultores locais com vistas a buscar novas estratégias de comercialização de seus produtos. As limitações e os desafios devem ser vistos como oportunidades de readequação das ações governamentais, na expressão das políticas públicas e programas voltados para a agricultura familiar, bem como na estruturação de entidades públicas de regularização sanitária e de extensão rural. Trata-se, portanto, de se ter um olhar para a agricultura familiar e para os mercados como redes sociais, das normas técnicas de adequação como valores passíveis de serem negociados e, o principal, a valorização dos produtos pela sua forma de produção e pelo modo de vida em que se edifica (WILKINSON, 2008).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A literatura consultada e os relatos apresentados apontam que os programas de compras governamentais de produtos da agricultura familiar abrem uma importante janela de oportunidade para o desenvolvimento de empreendimentos de economia solidária no meio rural, principalmente no que se refere à garantia de acesso a um mercado voltado diretamente para esse segmento social. A efetividade dos programas e a capacidade de atendimento ao mercado institucional ganha capilaridade ao longo dos sistemas produtivos, inserindo outros agentes públicos e atores sociais da sociedade civil nos arranjos institucionais que envolvem a elaboração dos projetos. Esse processo de *concertação* se torna essencial para que o acesso a políticas como o PAA e Pnae gere resultados efetivos de melhoria das condições de vida dos agricultores familiares. Tem-se, portanto, um intermédio entre o acesso às políticas e as condições estruturantes dos empreendimentos de agricultura familiar para o atendimento desse mercado.

Porém, é importante ponderar que os resultados alcançados até então por esses programas ainda possuem uma escala reduzida, tanto pelo seu orçamento, que é baixo em termos

de Brasil, quanto pela dificuldade que existe por parte das organizações e dos municípios de acessarem suas modalidades. Entre os vários desafios existentes, podem cita-se: infraestrutura deficiente para a logística da produção; necessidade de beneficiamento e agregação de valor aos produtos; e carência de assistência técnica especializada.

Nesse sentido, é importante ter em mente que, embora os mercados institucionais sejam alternativas fundamentais para a comercialização de produtos da agricultura familiar e economia solidária, garantindo assim a renda dos trabalhadores envolvidos, é necessário que os empreendimentos busquem outras possibilidades de comercialização, para não ficarem reféns de políticas nas quais eles não têm governança quanto a sua continuidade. Ou seja, os empreendimentos de economia solidária no meio rural devem desenvolver estratégias diferenciadas de acessos a mercados e articulação de redes e parcerias, com vistas a alcançar sua sustentabilidade e autonomia.

Portanto, o que se observa é a necessidade de ações governamentais complementares voltadas à estruturação dos empreendimentos de agricultura familiar. Essas ações podem ser direcionadas tanto para a adequação dos normativos às realidades e modos de vida dos agricultores familiares, estabelecendo novos padrões institucionais de mercado, como para a disponibilização de programas de assistência técnica que auxiliem na capacidade gerencial e no ordenamento econômico de suas atividades.

REFERÊNCIAS

- CECANE/UFOP. Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar/Universidade Federal de Ouro Preto. **Relatório**, 2010.
- DELGADO, G. C.; CONCEIÇÃO, J. C.; OLIVEIRA, J. J. **Avaliação do programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar - PAA**. Brasília: Ipea, 2005 (Texto para Discussão, n. 1.145).
- MAIA, C. M.; FILIPPI, E.; RIEDL, M. Território, ruralidade e desenvolvimento regional. **Revista Gestão do Desenvolvimento Regional**, v. 5, n. 1, 2009.
- SABOURIN, E. **Camponeses do Brasil: entre a troca mercantil e a reciprocidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.
- SILVA, M. G. **Políticas públicas de desenvolvimento rural e organizações de agricultura familiar no município de Espera Feliz-MG**. 2010. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2010.
- SILVA, S. P. **Políticas públicas e agricultura familiar: uma abordagem territorial do PRO-NAF no Médio Jequitinhonha**. 2008. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2008.
- SINGER, P. **Introdução à economia solidária**. São Paulo: Perseu Abramo, 2002.
- WILKINSON, J. **Mercados, redes e valores**. Porto Alegre: UFRGS, 2008.
- ZIMMERMANN, S. A. **Um programa inovador para a agricultura**, 2007. Disponível em: <<http://www.abcdmaior.com.br/noticia>> Acessado em: mai. 2008.