



COOPERATIVAS DE ASSENTADOS DA REFORMA AGRÁRIA NO ESTADO DO PARANÁ: POLÍTICAS PÚBLICAS E INCENTIVO À GERAÇÃO DE RENDA

Autores:

Alexandre Maurício Sandri - UTFPR - alemasa69@gmail.com

Prof. Antonio Gonçalves de Oliveira, Dr. - UTFPR - agoliveira@utfpr.edu.br

Resumo:

Este artigo tem por objetivo demonstrar políticas públicas de incentivo às cooperativas de assentados da reforma agrária no Estado do Paraná. Procurou-se verificar se essas políticas públicas, por meio de programas e incentivos governamentais contribuem para uma melhor gestão das cooperativas. A metodologia utilizada se deu por intermédio de consulta bibliográfica a partir de revisão de literatura em livros, dissertações e artigos científicos relacionadas aos temas reforma agrária, agroindustrialização para a reforma agrária, cooperativismo e comercialização, publicados em periódicos disponíveis nas bases Scielo, Redalyc e google acadêmico, além de consultas em sites oficiais e no portal de convênios SICONV, ambos do governo federal. Como contribuição, sugere-se a implantação de uma política pública voltada à capacitação de gestores das cooperativas, como forma de preparo para enfrentar o mercado competitivo. Deste modo, este artigo pretende contribuir sob o ponto de vista da gestão das cooperativas, para que os recursos públicos possam ser destinados para as realidades que atendam essas cooperativas de assentados da reforma agrária.

COOPERATIVAS DE ASSENTADOS DA REFORMA AGRÁRIA NO ESTADO DO PARANÁ: POLÍTICAS PÚBLICAS E INCENTIVO À GERAÇÃO DE RENDA

Resumo:

Este artigo tem por objetivo demonstrar políticas públicas de incentivo às cooperativas de assentados da reforma agrária no Estado do Paraná. Procurou-se verificar se essas políticas públicas, por meio de programas e incentivos governamentais contribuem para uma melhor gestão das cooperativas. A metodologia utilizada se deu por intermédio de consulta bibliográfica a partir de revisão de literatura em livros, dissertações e artigos científicos relacionadas aos temas reforma agrária, agroindustrialização para a reforma agrária, cooperativismo e comercialização, publicados em periódicos disponíveis nas bases Scielo, Redalyc e google acadêmico, além de consultas em sites oficiais e no portal de convênios SICONV, ambos do governo federal. Como contribuição, sugere-se a implantação de uma política pública voltada à capacitação de gestores das cooperativas, como forma de preparo para enfrentar o mercado competitivo. Deste modo, este artigo pretende contribuir sob o ponto de vista da gestão das cooperativas, para que os recursos públicos possam ser destinados para as realidades que atendam essas cooperativas de assentados da reforma agrária.

Palavras chaves: reforma agrária, cooperativa, políticas públicas.

1. INTRODUÇÃO

Embora o senso comum, pelo fato de o Brasil ser reconhecido como uma grande potência agrícola exportadora, conduza a outras possíveis interpretações, é fato que a agricultura familiar responde pela maior quantidade de alimentos colocados na mesa da população brasileira (MDA, 2009). Por ser ela produtora de alimentos primários, maneira pela qual se dá a comercialização dos produtos principalmente de forma in natura, fica então sujeita às variações sazonais e de preços que são ditados pelo mercado e pela dependência de atravessadores que, segundo Farid et al. (2015), é uma situação frequente e incontornável, levando, em geral, à exploração dos agricultores que geralmente vendem seus produtos com reduzida margem de lucro. Neste contexto, as cooperativas de agricultores assentados da reforma agrária podem diminuir tal dependência, auxiliando na mudança de papel do assentado, que de simples coadjuvante, possa ser protagonista do processo.

O apoio à qualificação dos cooperados, contribuindo para o aumento de postos de trabalho nas comunidades rurais e a geração de renda nos pequenos municípios por intermédio das cooperativas, possibilita às famílias rurais inseridas neste contexto uma realidade diferente do que usualmente ocorre na roça. Segundo Schubert, (2012), “a razão fundamental para constituição de uma cooperativa é limitar o impacto de fatores externos nos negócios pessoais de cada cooperado, atuando como um veículo para a ação coletiva”.

No entanto, é necessário o fortalecimento de políticas públicas de incentivo, tanto no plano gerencial, por meio da alocação de recursos destinados para capacitação de gestores como no acesso às linhas de crédito, para a estruturação e capital de giro das cooperativas.

A estratégia das cooperativas de assentados da reforma agrária não deve ocorrer por meio da disputa de mercado com as grandes empresas do complexo agroindustrial ou grandes cooperativas produtoras de alimentos, mas sim, de forma a apresentar uma diferenciação da sua produção, pela agregação de valor dos produtos de forma diferente da tradicional, buscando-se em canais alternativos, priorizando-se os circuitos curtos de comercialização via venda direta ao consumidor e com foco no mercado local/regional, tendo-se como marketing a busca pela sustentabilidade social e ambiental.

Máxime que para que isso ocorra, é necessária uma mudança de percepção dos próprios agricultores em relação à produção, buscando uma assistência técnica que os auxiliem no uso de tecnologias que possibilitem mudanças na matriz produtiva, tendo-se como alvo a conversão da produção, com a finalidade de produzir alimentos de forma mais sustentável, de forma orgânica, objetivando à saúde e bem-estar não só deles e suas famílias, mas também, e principalmente, como elemento percebido: a saúde do consumidor.

A organização em cooperativas no meio rural configura-se como importante dispositivo coletivo na mediação da relação entre agricultores e mercado, não se limitando ao ato de comprar e vender mercadorias, mas também de acessar a financiamentos, tecnologias, conhecimento e assistência técnica (DA SILVA, CAMILA M. V; SCHULTZ, GLAUCO, 2017). Nesse matiz, o incentivo governamental por intermédio de políticas públicas destinadas ao financiamento de equipamentos e infraestrutura, somado à capacitação de gestores, além da disponibilização de assistência técnica aos associados, torna-se fundamental para a manutenção e o fortalecimento das cooperativas de assentados existentes no mercado, bem como para o surgimento de novas.

As entidades de representação de assentados da reforma agrária, frequentemente demandam do governo federal, políticas de incentivo para a estruturação de cooperativas nos assentamentos. No ano de 2003, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) lançou o II Plano Nacional de Reforma Agrária que continha em escopo um programa de apoio às cooperativas e associações (PNRA, 2003). Nesta linha, no ano de 2004 foi lançado o Programa Terra Sol com o objetivo de fortalecer as associações e cooperativas de beneficiários da reforma agrária, por meio do fomento à agroindustrialização e comercialização, gestão e implantação ou recuperação de agroindústrias (NORMA EXECUÇÃO TERRA SOL 109/2012). Desta forma, este artigo tem como objetivo demonstrar as ações disponibilizadas por intermédio das políticas públicas destinadas ao atendimento das demandas das cooperativas de assentados da reforma agrária no Estado do Paraná, verificando-se se estas políticas têm contribuído para uma melhor gestão das cooperativas, e conseqüentemente na melhoria da qualidade de vida de seus cooperados.

Além desta introdução, este artigo está estruturado em cinco partes. A segunda parte traz o referencial teórico acerca do cooperativismo; a terceira versa sobre as políticas públicas acessadas pelas associações e cooperativas de assentados da reforma agrária; a quarta parte refere-se aos aspectos metodológicos; a quinta traz os resultados e discussões; e pôr fim a sexta parte contempla as considerações finais.

2. COOPERATIVISMO NO BRASIL: DAS COOPERATIVAS AGROPECUÁRIAS ÀS DE ASSENTADOS DA REFORMA AGRÁRIA

O cooperativismo no Brasil teve início em meados do século XIX, sendo que as cooperativas agropecuárias remontam do início do século XX, baseadas em modelos europeus (MAPA, 2006). Para Pinho (1977), no Brasil, as primeiras cooperativas estavam voltadas às atividades agropecuárias. Já em 1903 possibilita-se facultativamente aos sindicatos exercerem a função de intermediários de crédito a favor dos sócios, bem como venderem, por suas contas, os produtos da exploração em espécie, bonificados ou de qualquer modo transformados (DECRETO LEGISLATIVO 979/1903). Com a criação da Lei 5.764 de 16 de dezembro de 1971, foi então definida a Política Nacional de Cooperativismo, com a instituição do regime jurídico das cooperativas como sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica própria, de natureza civil, não sujeitas a falência, constituídas para prestar serviços aos associados (LEI 5.764/1971).

Destaque-se que, consoante sua relevância, a Constituição de 1988 em seu artigo 187 faz referência ao cooperativismo, salientando a importância da política agrícola planejada e executada na forma da lei, com a participação dos meios de produção, envolvendo os produtores, trabalhadores rurais e os setores de comercialização e armazenamento (BRASIL, 1988).

Com o marco legal nacional definido, o cooperativismo no Estado do Paraná tomou impulso passando a dar uma contribuição significativa para o crescimento do Estado. Segundo Fajardo, (2016) durante a década de 1970, as cooperativas agrícolas tinham como principal fonte de recursos as linhas de financiamento do governo federal, atuando como agentes da modernização e da diversificação no campo, com incentivos fiscais, juros diferenciados e políticas direcionada para alguns produtos como a soja.

Nem tudo é perfeito como se delineia a partir da ideia do cooperativismo, pois ao mesmo tempo em que algumas cooperativas cresceram, também perderam a essência sobretudo sob o ponto de vista social, mantendo os princípios cooperativistas apenas no aspecto discursivo. Assim, se por um lado houve o aumento da renda agrícola com ganho de produção e produtividade para os agricultores que se adaptaram à nova lógica produtiva, por outro, os agricultores que não se adaptaram ao novo sistema dito moderno, foram empurrados para áreas periféricas ou se direcionaram para outras fronteiras agrícolas, ou mesmo foram excluídos, se obrigando a migrarem para núcleos urbanos.

Para Silva (2000), a crise que assolou o país e o aumento do processo inflacionário no decorrer da década de 1980 diminuíram consideravelmente os recursos governamentais destinados às cooperativas, aumentando o endividamento, sendo que naquele período, foi extinto o Banco Nacional de Crédito Cooperativo – BNCC. Outro fator que potencializou a crise financeira das cooperativas naquela época, foi o baixo preço das *commodities* agrícolas que teve como consequência o fechamento de muitas (PANZUTTI, 2000; SILVA, 2000).

Em resposta ao assolamento inflacionário durante a década de 1990, as cooperativas agropecuárias passaram a atuar como banco, fazendo empréstimo aos cooperados que não conseguiam financiamento da safra em instituições financeiras. Assim, criativamente as próprias cooperativas captavam recurso nos bancos, financiando a safra do cooperado e trocando a dívida por equivalente produto. Desta maneira, a cooperativa assumia o risco, ainda mais quando ocorria frustração de safra e o cooperado não conseguia honrar o compromisso assumido, tendo a cooperativa que renegociar a dívida com o agente financeiro com alta taxas de juros. (GONZALEZ; COSTA, 1998).

Segundo Gimenes e Gimenes (2008, p.21), entre outros fatores que contribuíram para acentuar a crise nas cooperativas agropecuárias, o principal deles foi o fato de o princípio cooperativista do controle democrático ter sido pouco exercido, pois a *contrário sensu*, pela possibilidade aberta em mitigação a tal princípio, haviam diretores manipulando assembleias e aprovando projetos de interesse próprio.

Devido a situação dramática enfrentada pelas cooperativas agropecuárias, o governo federal criou o Programa de Revitalização das Cooperativas de Produção Agropecuária – RECOOP instituído pela Medida Provisória nº 1.715/98 regulamentada pelo Decreto 2769/98 e suas alterações, com a finalidade de reestruturar e capitalizar as cooperativas agropecuárias objetivando o desenvolvimento sustentado, tendo o Tesouro Nacional alocado R\$ 2,1 bilhões por meio da emissão de títulos públicos (GIMENES & GIMENES; 2008, p. 13).

Com a chegada da globalização, as cooperativas perceberam que, para não perder competitividade para as empresas privadas, havia a necessidade de realizar mudanças na forma de gestão, surgindo assim o cooperativismo empresarial que, embora siga a estrutura do cooperativismo em relação à doutrina e a filosofia, apresenta em relação ao gerenciamento, características de empresas. Desta forma, as cooperativas vinculadas ao Sistema Ocepar (Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado do Paraná) por intermédio de seus representantes políticos conseguem benefícios governamentais (OCEPAR, 2013).

Quando se analisa as sociedades cooperativas no aspecto amplo, suas estruturas legais e seus princípios, percebe-se que se destinam não só a atuar na esfera da atividade econômica dos associados, mas também na representação política destes (COSTA e STÖBERL, 2016).

Pela sua significância econômica e referência no âmbito cooperativista, falando-se em Paraná há estimativas de que cerca de 18% do PIB estadual são gerados pelas cooperativas,

atingindo um faturamento de 70,6 bilhões de reais (OCEPAR, 2017), sendo que 58 % da produção agropecuária do Paraná é originado a partir de atividades das referidas cooperativas (IPARDES, 1974; OCEPAR, 2017).

No âmbito da agricultura familiar, a representação das cooperativas é a UNICAFES - União das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária, que tem como missão

“Tornar o cooperativismo um instrumento popular de desenvolvimento local sustentável e solidário dos agricultores familiares, articulando iniciativas econômicas que ampliem as oportunidades de trabalho, de distribuição de renda, de produção de alimentos e melhoria de qualidade de vida...”. (UNICAFES, 2015).

Por outro lado, os beneficiários da reforma agrária por intermédio de entidades ligadas ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, criaram a Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil - CONCRAB como entidade representativa de suas cooperativas, as quais, juntamente com as políticas públicas a elas afetas, são o objeto central deste artigo.

Devido à disputa pelo mercado, as cooperativas empresariais vão se adaptando e se moldando ao máximo dentro do que permite a legislação como se fossem verdadeiras empresas, movimento que não ocorre com as cooperativas de agricultores familiares e de assentados da reforma agrária, que sofrem pela falta desse poder de transformação, pois a força política está mais distribuída entre os associados. As cooperativas agrárias estão envolvidas no desenvolvimento territorial, sendo organizações democráticas controladas por seus membros que atuam de forma efetiva no estabelecimento de políticas e nas formas de decisão (VARGAS PIETRO, 2017).

Segundo Mojima (2016) os efeitos da atuação cooperativista podem ser mais perceptíveis em municípios com menos de 20 mil habitantes, para o qual a geração de emprego e renda no segmento agroindustrial pode ser mais significativa para aquelas camadas da população com menor rendimento, dada a menor complexidade econômica do local. São nessas regiões, em municípios pequenos e com pouca infraestrutura, distantes dos centros consumidores, onde a maior parte dos assentamentos de reforma agrária no Estado do Paraná estão localizados.

Tão necessário quanto o acesso à terra, é a disponibilização de linhas de crédito com condições que incentivem a produção e o investimento. Além de uma assistência técnica que ofereça ao beneficiário da reforma agrária uma matriz tecnológica de base ecológica, buscando o desenvolvimento sustentável e qualidade de vida que viabilize a permanência das famílias assentadas no campo, são necessárias também, políticas de incentivo a agroindustrialização por meio de associações e cooperativas, com linhas de crédito indutoras voltadas à promoção de desenvolvimento da produção e da gestão dessas cooperativas, capacitando seus associados para que as mesmas possam estar preparadas para enfrentar o mercado competitivo. Neste contexto, máximo que a execução da reforma agrária somente

com a destinação de terras aos assentados não se torna completa, sendo fundamental a identificação e implementação de políticas sociais para o desenvolvimento dos assentamentos.

Segundo Xavier, et al. (2007), o princípio da cooperação tem o significado de “operar em conjunto” pelo fato dos agricultores perceberem a dificuldade de viabilidade do desenvolvimento de forma não cooperada. Assim, deve-se priorizar ações planejadas por meio da formação coordenada de grupos de agricultores.

As primeiras cooperativas ligadas à reforma agrária surgiram pela iniciativa do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra - MST, no início da década de 1990, sendo a partir delas o surgimento das Cooperativas de Produção Agropecuária (DAL RI; VIEITEZ, 2004). Neste trilho, em 1991 foi fundada a Cooperativa Central de Reforma Agrária do Paraná – CCA/PR, com a finalidade de planejar e coordenar o desenvolvimento das cooperativas de assentados da reforma agrária no Estado do Paraná, sendo que no ano seguinte criada a Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil - CONCRAB. No entanto, a falta de uma experiência mais aprofundada em gestão, a concorrência acirrada no mercado e dificuldades em obter recursos para capital de giro, foram e ainda são fatores limitantes para a sobrevivência e o desenvolvimento das cooperativas da reforma agrária. Dadas tais dificuldades, algumas contraíram dívidas, se tornando inativas deixando de realizar as atividades durante certo período, sendo que outras fecharam definitivamente as portas.

O governo federal por intermédio do Incra, criou o programa Terra Sol de apoio às cooperativas e associações de assentados da reforma agrária que, tem por objetivos, dentre outros: estimular a agroindustrialização e comercialização; e proporcionar condições para transformação da matéria-prima e agregação da produção dos produtos oriundos de assentamentos. Este programa foi incluído no II Plano Nacional de Reforma Agrária no ano de 2003 e lançado pelo Incra em 2004, disponibilizado para associações e cooperativas de beneficiários da reforma agrária (NE 109/2013 e MANUAL TERRASOL/2012). Neste sentido, a partir do ano 2007, foram implementadas políticas públicas de apoio a agroindustrialização, comercialização e gestão de cooperativas em assentamentos da reforma agrária no Paraná, por meio da formalização de diversos convênios realizados com entidades públicas, tais como prefeituras e SEAB – Secretaria da Agricultura e Abastecimento, além de um Termo de Parceria com a Fundação Terra – Fundação de Apoio ao Desenvolvimento Rural, beneficiando quatorze cooperativas de assentados no Estado do Paraná.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADA ÀS COOPERATIVAS DE ASSENTADOS

Para Camargo (2004), “a estruturação dos programas sociais e, portanto, a definição das políticas públicas deve estar alicerçada nos objetivos que os programas sociais pretendam atender”. Por sua vez, Santos et. al. (2007, p.83) advertem que “elaborar uma política pública significa definir quem define o quê, quando, com que consequências e para quem”. Segundo

Souza (2006), os países da América Latina não conseguiram formar coalizões políticas capazes de formatar políticas públicas para impulsionar o desenvolvimento econômico e promover a inclusão social de grande parte de sua população. Deste modo, os grupos sociais organizados pressionam o governo para que partes dessas políticas públicas tenham como destino suas bases, por meio de entidades ligadas ao movimento social. De acordo com Gelinski (2008), as inclusões dos movimentos populares no processo político criam uma nova categoria de decisão política, registrando-se que a incorporação da agenda nas políticas setoriais depende da vontade política do governo e/ou do poder de pressão da sociedade civil.

Segundo Heidemann (2009), as políticas públicas (ação e intenção) e a diferenciação destas com as políticas sociais, sejam essas políticas de Estado ou de governo, estão contidas em quatro etapas do ciclo conceitual das políticas públicas, sendo: decisão política, implementação, satisfação das partes interessadas e avaliação. No caso do Programa Terra Sol, havia uma demanda dos movimentos sociais ligados à reforma agrária para a criação de um programa de apoio às cooperativas com estímulo à agroindustrialização, devido ao conceito de que não basta apenas disponibilizar terra aos assentados, mas também a necessidade de se criar as condições para que os mesmos possam produzir e transformar a matéria prima, agregando valor ao produto. Pode-se então dizer que é uma política social, devido à baixa contrapartida financeira empregada pelos beneficiários, sendo que, em alguns casos, quem absorve a contrapartida é a administração pública estadual ou municipal onde as cooperativas estão instaladas.

O Programa Terra Sol é uma política pública formatada pelo Incra, voltado ao desenvolvimento econômico dos assentamentos, visando atender as demandas de associações e cooperativas de assentados da reforma agrária, por meio do fomento à agroindustrialização e de atividades pluriativas solidárias, objetivando a melhoria da renda das famílias beneficiárias a partir de financiamento de atividades econômicas sustentáveis, com valorização das práticas regionais, com ênfase à agroecologia e a materialização de atividades socioeconômicas sustentáveis. Na prática entende-se que essas atividades promovem um desenvolvimento no sentido integral, envolvendo os aspectos econômico, sustentável, político, inclusivo, social, englobando também o humano e o cultural (HEIDEMANN, 2009, p. 26).

Nessa linha de raciocínio, o desenvolvimento sustentável almejado para o país, supõe o estabelecimento de estilos de agricultura, extrativismo e pesca igualmente sustentáveis, que não podem ser alcançados unicamente por meio de transferência de tecnologias (MDA, 2004, p. 5). Na mesma direção Silva (2004), afirma “que o desenvolvimento sustentável trata do aprimoramento da condição humana, sabendo que o incremento da condição de vida hoje não deve ser ao custo da degradação da qualidade de vida das futuras gerações”.

Ainda, segundo Silva (2005, b), o desenvolvimento sustentável tem relação com a questão de desenvolvimento, em que a sustentabilidade é com a manutenção do ambiente, fato de difícil consecução, pois o desenvolvimento é visto como um processo, ou seja, “um

meio de como se pretende chegar”, e a sustentabilidade como um fim, ou “o lugar que se pretende chegar”. Em uma sociedade onde o progresso é medido pela qualidade de vida, com a promoção do desenvolvimento sustentável à todas as pessoas, as cooperativas de reforma agrária e da agricultura familiar se materializam como promotoras do desenvolvimento para seus associados.

Máxime que uma das premissas da reforma agrária é a justiça social, na qual os beneficiários almejam produzir e comercializar a produção buscando o desenvolvimento sustentável. Segundo Silva (2004, p. 27), “se o desenvolvimento não elimina a pobreza absoluta, não propicia um nível de vida que satisfaça as necessidades essenciais da população, ele não pode ser qualificado como sustentável”. Para Furtado (1988), o conceito de desenvolvimento não pode ser apenas econômico, mas deve abordar uma questão multidisciplinar. Deste modo, o associativismo e o cooperativismo são maneiras que os assentados da reforma agrária têm para superar os desafios relativos à produção e à comercialização, para alcançar uma melhor remuneração de seus produtos e consequentemente uma melhor qualidade de vida.

4. METODOLOGIA

A metodologia adotada neste estudo, observada a classificação retratada por Vergara (2004 pp. 46-50) consistiu nos seguintes critérios: em relação aos fins, a pesquisa é exploratória e explicativa; quanto aos meios utilizou-se da abordagem bibliográfica e documental. A pesquisa exploratória segundo Vergara (2004, p.46), devido à sua natureza, não comporta hipóteses, contudo, pode haver exceções, pois estas podem surgir durante a pesquisa. Para Cervo e Bervian (1996, p.49), o estudo exploratório pode ser considerado como o passo inicial no processo de pesquisa onde não são elaboradas hipóteses a serem testadas, limitando-se a definir objetivos na busca de maiores informações sobre o tema de interesse. Na mesma linha, Minayo (2010, p. 43), lembra que os estudos de natureza exploratória, devido aos processos serem poucos conhecidos, dispensam a elaboração de hipótese, pelo fato dos pesquisadores não terem subsídios de comparação para elaborá-las.

No que tange à pesquisa explicativa, Vergara (2004, p.47) afirma que o objetivo principal é tornar algo compreensível, esclarecendo quais fatores contribuem para a ocorrência de um determinado fenômeno, sendo que essa tem a pesquisa descritiva como base para suas explicações.

Por sua vez a abordagem bibliográfica que, segundo Vergara (2004, p. 48), fornece instrumental para qualquer tipo de pesquisa, sendo representada por estudo baseado em material publicado disponível ao público interessado. Desta maneira, a pesquisa bibliográfica aqui descrita foi realizada a partir da consulta em livros, dissertações e artigos científicos relacionadas aos temas reforma agrária, agroindustrialização para a reforma agrária, cooperativismo e comercialização, publicados em periódicos nacionais e internacionais disponíveis nas bases Scielo, Redalyc e google acadêmico. Em relação à pesquisa documental,

foram realizadas buscas em sites oficiais do governo federal e em dados obtidos no portal de convênios - Siconv para análise do tema proposto.

5. RESULTADOS E DISCUSSÕES

As políticas públicas têm beneficiado diversas cooperativas de assentados da reforma agrária em várias regiões do Estado do Paraná. Como exemplo, tem-se os recursos descentralizados pelo Programa Terra Sol, por meio de convênios firmados com prefeituras e Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado. Estes convênios, dizem respeito tanto ao apoio técnico à qualificação da gestão, elaboração e execução de projetos nas atividades de agroindustrialização, comercialização e em infraestrutura por intermédio da liberação de recursos para ampliação de agroindústria, como para aquisição de equipamentos e veículos de carga para o transporte de produtos.

Entre os convênios firmados destaca-se o termo de parceria nº 798246/2012, entre a Fundação Terra e o INCRA/PR na contratação de 25 técnicos que teve como objetivo prestar apoio à gestão de 14 cooperativas distribuídas em 13 municípios no Estado do Paraná por um período de trinta e seis meses. As cooperativas beneficiadas foram as seguintes: Coana (Querência do Norte); Copercan (Renascença); Coapra (Pitanga); Copermate (Santa Maria do Oeste); Coopercontestado (Bituruna); Copran (Arapongas); Cooperativa Terra Livre (Lapa); Copavi e Corau (Paranacity); Coperjunho (Laranjeiras do Sul); Coanop (São Jerônimo da Serra); Coocamp (São Miguel do Iguçu); Cooperterra (Bituruna) e Cocavi (Jardim Alegre).

Além disso, foram formalizados seis outros convênios para aquisição de equipamentos com o objetivo de atender a demanda das cooperativas Coperjunho (convênio 723473/2009 firmado com a Prefeitura Municipal de Laranjeiras do Sul); Copran (convênio 796012/2013 firmado com a Prefeitura Municipal de Arapongas); Coopercontestado (convênio 777207/2012 firmado com a Prefeitura Municipal de Bituruna); Copaia (convênio 796153/2013 firmado com a Prefeitura Municipal de Rio Bonito do Iguçu); Cooperativa Terra Livre (convênio 778202/2012 firmado com a Prefeitura Municipal da Lapa), este para a compra de equipamentos para processamento de hortaliças; e Coana (convênio 796117/2013 firmado com a Prefeitura Municipal de Querência do Norte) para aquisição de um conjunto completo para parboilização de arroz, objetivando assim, contribuir para o desenvolvimento local dos municípios aonde as cooperativas estão inseridas.

No matiz do desenvolvimento local e regional, máxime os entendimentos de Da Silva; Schultz, (2017) para quem o cooperativismo representa um importante instrumento na viabilização do acesso ao mercado, sendo muitas vezes, o único mecanismo por meio do qual alguns agricultores conseguem escoar a sua produção, agregando valor aos seus produtos e possibilitando melhores condições de preço, pois o cooperativismo em marcha promove, assim, a dinamização econômica dos municípios e territórios rurais.

A maioria das cooperativas de assentados não processam os produtos por meio da agroindustrialização. Tais cooperativas tem uma atuação maior como facilitadoras ou

intermediadoras na distribuição e comercialização da produção dos associados. Algumas, com um pouco mais de estrutura, oferecem outros serviços como o fornecimento de produtos (insumos e crédito em mercados). As cooperativas que por sua vez oferecem assistência técnica, atuam com maior ênfase na agroindustrialização da produção com objetivo na agregação de valor. Para Souza e Caldas (2018) as formas alternativas de distribuição realizadas pelos pequenos produtores ganham força na comercialização de produtos orgânicos, sendo essa uma forma mais sustentável, com valores ligados à justiça social e preservação ambiental.

No Estado do Paraná, as cooperativas de assentados estão ligadas em rede, facilitando a comercialização e a troca de informações. A rede de cooperativas dos assentados, denominada Cooperativa Central de Reforma Agrária do Paraná – CCA/PR foi fundada em 1991, com a finalidade de planejar e coordenar o desenvolvimento socioeconômico das famílias assentadas no Estado do Paraná, da qual fazem parte 20 (vinte) cooperativas ligadas à reforma agrária. A articulação em rede é uma forma de potencializar o desenvolvimento buscando eficiência na comercialização e agroindustrialização, espaço de formação e informação, almejando a viabilidade socioeconômica dos assentados cooperados.

Outro exemplo de atuação em rede, com participação efetiva de agricultores familiares e assentados, é a Rede ECOVIDA que atua na promoção da agroecologia e certificação participativa de produtos orgânicos. Segundo Darolt et al. (2016) o circuito e circulação da comercialização por intermédio da Rede Ecovida de Agroecologia no Sul do Brasil é uma experiência pioneira. De acordo com Magnanti (2008), o gargalo histórico da comercialização para a expansão da Agroecologia, foi resolvido pela criação do Circuito Sul de Circulação de Alimentos da Rede Ecovida de Agroecologia, diante da necessidade de manter os mercados locais abastecidos com diversidade, quantidade e qualidade durante todo ano. A exigência de produtos certificados pela Rede Ecovida, a fidelidade de participação da organização ou grupo à rede e, o compromisso de quem vende, de comprar produtos dos demais produtores (intercâmbio e circulação de produtos), são as características do processo de comercialização dessa rede.

No desenvolvimento da experiência do circuito em redes, iniciada pela Rede Ecovida, surgiram alguns desafios neste tipo de comercialização, que para Magnanti (2008), referem-se à “necessidade de consolidação de sua capacidade de obtenção e manutenção de resultados econômicos efetivos sem que para isso abra mão dos princípios da economia solidária e da Agroecologia que regem a Rede Ecovida”. Para Fagundes (2017), a necessidade de aumentar o número de estações dentro da própria rede é também um desafio. Segundo Fagundes (2017) a Rede é formada por cerca de quatro mil agricultores, em 30 núcleos. Participam diretamente no circuito entre 1.200 a 1.500 agricultores, distribuídos em 12 núcleos. No ano de 2015 foram comercializados cerca de 6.000 produtos, dos quais 120 eram produtos diferenciados, comercializados principalmente nos programas institucionais e feiras.

Há também as cooperativas descentralizadas constituídas por unidades de produção agroindustriais localizadas nas comunidades rurais ou nas propriedades dos agricultores. Para Estevam et al. (2014) e Mior et al. (2014), as cooperativas descentralizadas são constituídas por unidades de produção agroindustrial e/ou filiais localizadas nas propriedades ou comunidades rurais dos associados com uma sede (que pode ser virtual). A formalização desses empreendimentos é realizada sob o aspecto legal por contrato de comodato, de “cessão de uso”, sendo as unidades descentralizadas consideradas empreendimentos formais filiados às cooperativas. Esse formato de cooperativa tem viabilidade, porque os agricultores repassam as instalações nas respectivas propriedades para a cooperativa, através de contrato de comodato, a qual a cooperativa passa a ser a gestora da agroindústria (MIOR, 2014).

Segundo Krolow; Riedl (2004) “o assistencialismo gera insegurança na maioria dos agricultores, em termos de políticas, que parece estar condicionada à falta de informações qualitativas sobre as maneiras de acessar e gerenciar o recurso”. Deste modo, “a cooperativa contribui para a percepção da autovalorização do trabalho e do potencial decisório do agricultor e, conseqüentemente, da ruptura do assistencialismo característico de muitos programas de políticas públicas agrícolas”. Para Becker (1999), “o desenvolvimento regional para ser diferenciado necessita valorizar aspectos culturais e naturais”. Segundo Abramovay (1998) “nos lugares onde a agricultura familiar for mais forte, maiores serão as chances de existirem movimentos associativos e instituições estáveis, capazes de incorporar a sinergia, sem a qual não há desenvolvimento”. Desta forma, o Estado tem o dever de incentivar e implementar políticas públicas direcionadas para a agricultura familiar, auxiliando no desenvolvimento do setor.

Na mesma direção Da Silva e Schultz, (2017) entendem que o cooperativismo é importante instrumento de viabilização do acesso ao mercado, ao mesmo tempo em que:

“Para os agricultores familiares, a cooperativa é muitas vezes o único mecanismo através (sic.) do qual conseguem escoar sua produção, não se tratando apenas de um meio para ganho de escala, agregação de valor ou aumento do poder de barganha por melhores condições de preço. De modo mais amplo, tratam-se de organizações que atuam como fator distribuidor de renda, gerador de empregos e arrecadação, promovendo a dinamização econômica dos municípios e territórios rurais”.

Um exemplo de incentivo governamental para as associações e cooperativas ligadas à agricultura familiar, é o preconizado pelo Fundo Nacional da Educação no qual o poder público deve adotar políticas e ações necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população conforme disposto no Lei nº 11.346/2006 com a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

A lei 11.947/2009 “Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica” em seu artigo 14º estabelece que no mínimo trinta por cento dos recursos do PNAE repassados pelo Fundo nacional da Educação, deverão ser adquiridos diretamente da agricultura familiar e do empreendedor

familiar rural, ou suas organizações, com prioridade para os assentamentos da reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e quilombolas, para compra de gêneros alimentícios.

Aderente à política pública delineada nos contornos da Lei 11.947/2019, o disposto na Nota Técnica nº 03/2018 teve o objetivo de regulamentar a participação das centrais de cooperativas de agricultores familiares no abastecimento da alimentação escolar, estabelecendo sua ordem de priorização entre os projetos de renda habilitados para os editais de chamada pública, “considerando o fortalecimento da agricultura familiar e sua contribuição para o desenvolvimento econômico e local” e, também, “orientar a priorização de projetos de venda dos agricultores familiares e suas organizações concorrentes ao edital de chamada pública local.”

Apesar de a legislação garantir nas compras governamentais - PNAE municipal e estadual, PAA - a participação de agricultores e de entidades de agricultores da agricultura familiar e assentados da reforma agrária, é necessário que haja organização entre os agricultores. A falta de capacitação e condições de manter uma assessoria técnica para auxiliar na organização dos agricultores acaba frustrando as expectativas de comercialização, pois é fundamental o planejamento da propriedade para produzir com constância e qualidade. O “Programa de Aquisição de Alimentos - PAA e o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE possibilitam o fortalecimento na estruturação econômica da agricultura familiar e no apoio à comercialização agrícola” (GRISA; PORTO, 2015, p. 173).

Além do PAA e do PNAE, é fundamental que associações e cooperativas de agricultores familiares e de assentados da reforma agrária busquem outros canais de comercialização, não ficando dependente apenas do mercado institucional, que pode ser considerado como “uma escola” para as entidades se prepararem na busca de novas formas de comercialização. Pode-se citar, como exemplo, a situação ocorrida com o PAA, programa do governo federal operacionalizado pela Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, que desde o ano de 2012 tem diminuído de forma significativa os recursos, conforme pode ser observado na tabela 1 que traz a evolução dos recursos aplicados nos últimos anos pelo programa de aquisição de alimentos.

Tabela 1 – Evolução dos recursos aplicados na aquisição de produtos do PAA de 2003 a 2017 (SEAD e MDS).

Ano	Valor (R\$)					Total
	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	
2003	12.238.974	31.672.408	12.386.912	7.603.665	17.639.249	81.541.207
2004	3.386.094	42.307.978	28.391.528	8.903.396	24.196.831	107.185.826
2005	5.538.352	34.745.917	16.149.222	13.876.678	42.481.492	112.791.660
2006	10.045.899	54.857.717	17.812.507	32.440.707	85.510.564	200.667.394
2007	8.706.953	56.116.343	18.799.859	42.080.968	102.648.840	228.352.963
2008	9.893.516	80.838.353	15.679.112	73.486.284	93.032.175	272.929.439
2009	13.225.303	102.830.480	15.549.939	78.842.348	153.516.158	363.964.228

2010	21.400.943	121.858.906	28.348.787	79.151.714	128.975.115	379.735.466
2011	32.025.103	153.674.198	29.386.137	111.741.509	124.209.257	451.036.204
2012	43.282.942	154.904.344	36.045.217	131.776.716	220.557.912	586.567.131
2013	24.075.247	66.487.273	22.938.796	67.812.376	43.203.433	224.517.124
2014	31.155.531	79.992.989	37.860.917	128.709.065	60.286.440	338.004.942
2015	29.589.161	92.549.198	33.399.258	77.902.561	54.075.037	287.515.216
2016	17.187.827	88.470.743	27.873.958	41.313.390	22.730.799	197.576.718
2017	8.858.337	48.870.701	20.628.993	19.644.592	26.705.879	124.708.502
TOTAL	270.610.181	1.210.177.548	361.251.143	915.285.968	1.199.769.182	3.957.094.022

Fonte: Conab

Conforme se observa na tabela 1, a operacionalização do PAA teve início em 2003 com a descentralização de pouco mais de dezessete milhões de reais na região sul. O ápice do programa foi em 2012 com o repasse de cerca de duzentos e vinte milhões de reais, ou seja, um incremento de doze vezes em relação ao primeiro ano do programa. A partir de 2013, devido à alteração de normas fomentada por órgão de controle, de uma forma abrupta, houve forte redução na descentralização dos recursos, sendo que em 2017 foi operacionalizado somente pouco mais de vinte e seis milhões de reais.

Assim, devido ao fato de muitas entidades de agricultores familiares e assentados da reforma agrária atuarem fortemente com o PAA, desembolsando recursos financeiros para o plantio de culturas para posterior venda ao programa, acabaram por ficar em dificuldade financeira, sendo que muitas delas deixaram de funcionar, além do prejuízo ocasionado aos agricultores pela perda da produção deixada na lavoura.

No âmbito do programa Terra Sol, devido ao contingenciamento de recursos do governo federal a partir de 2015, houve queda significativa na descentralização de recursos para as superintendências regionais do Incra, sendo que no Paraná não houve descentralização de recursos destinado ao programa no ano de 2018.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A promoção de políticas públicas por meio de programas governamentais voltadas às cooperativas e associações da agricultura familiar e de assentados da reforma agrária é fundamental para impulsionar o desenvolvimento local e regional, contribuindo para a geração de emprego, renda e melhoria da qualidade de vida das famílias do campo.

Como política pública de incentivo para a criação e desenvolvimento de associações e cooperativas de assentados da reforma agrária, o governo federal tem realizado por meio do Programa Terra Sol, ações de apoio à agroindustrialização e comercialização com o objetivo de viabilizar as associações e cooperativas nos aspectos econômico, ambiental e social, sendo as agroindústrias um instrumento para o desenvolvimento deste público beneficiário. O apoio na qualificação da gestão das cooperativas, o planejamento nos setores administrativo, financeiro e produtivo, inclusive voltados ao mercado institucional, como os programas PAA e PNAE, tem contribuído para o desenvolvimento dessas instituições.

O ponto negativo ficou por conta do contingenciamento de recursos realizados pelo governo federal a partir de 2015, no âmbito dos programas PAA e Terra Sol, destinado ao público da reforma agrária, afetando economicamente diversas entidades e causando prejuízo àquelas representativas de agricultores que dependiam majoritariamente dos mercados institucionais.

Para as entidades representativas de agricultores que moram em municípios pequenos, distante de grandes centros consumidores, a presença do estado através dos programas institucionais tem um significado maior, mas isso não os exime de ir em busca de novas parcerias.

Desta forma, é fundamental o planejamento das entidades na busca de uma atuação forte em canais alternativos de comercialização, diferenciação da produção e fidelização do consumidor a partir da venda de produtos de base ecológica, adequação à legislação sanitária, capacitação de gestores, organização da produção pelos cooperados, além da padronização dos produtos, objetivando a ampliação e consolidação no mercado.

Considerando a amplitude do campo de pesquisa nos assuntos alusivos às cooperativas familiares e de assentados da reforma agrária, tendo como interface a agroecologia, reconhecendo-se a delimitação deste estudo, sugere-se novos possíveis trabalhos que versem sobre os seguintes temas: (i) fatores limitantes enfrentados pelas cooperativas de assentados na comercialização dos produtos de base ecológica; (ii) cooperativas de assentados e os circuitos de comercialização: gargalos e potencialidades; (iii) quantificação dos cooperados da reforma agrária e sua distribuição nas categorias: certificados, em transição, e convencionais; (iv) impacto econômico e social das cooperativas familiares e de assentados nos pequenos municípios do Estado do Paraná.

Além destes, outros trabalhos podem ser desenvolvidos em contribuição para um quadro mais realista da situação em que se encontram cooperativas familiares e de assentados da reforma agrária, além da possibilidade do surgimento de novas proposições que poderão ser inseridas em agendas para formulação de novas políticas públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFIAS

BRASIL. Decreto Legislativo 979/1903, acessado em 02 novembro 2018.

BRASIL. Lei 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica e dá outras providências, acessado em 05 novembro 2018.

BRASIL. Constituição Federal, 1988, acessado em 03 novembro 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN. Lei 11.346/2006, acessado em 04 novembro 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Nota Técnica 03/2018DIDAF/COSAN/CGPAE/DIRAE, acessado em 04 de novembro 2018.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Evolução do cooperativismo no Brasil: DENACOOOP em ação. Brasília: MAPA, 2006.

BRASIL. Manual Programa Terra Sol, acessado em 04 de novembro 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural**. Brasília, p.5, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Agricultura Familiar no Brasil e o Censo Agropecuário 2006. Brasília: MDA/IBGE, 2009.

CAMARGO, I.M. Política social no Brasil: prioridades erradas, incentivos perversos. *São Paulo em Perspectiva*, 18(2): 68-77, 2004.

CONAB. Compêndio de Estudos. V.13, 2018.

COSTA, Paulo Roberto Neves; STÖBERL, Paulo Roberto. Cooperativas e representação política empresarial no Brasil: o caso do cooperativismo rural no Paraná. **Revista Política & Sociedade** - Vol. 15- Nº 32, 2016.

DAL RI, Neusa Maria; VIEITEZ, Candido Giraldez. A educação do Movimento dos Sem-Terra: Instituto de Educação Josué de Castro. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 25, 2004.

ESTEVAM, Dimas de Oliveira; MIOR, Luiz C. (Org.). *Inovações na agricultura familiar: as cooperativas descentralizadas em Santa Catarina*. Florianópolis: Insular, 2014.

FARID, Eid. et all. Políticas de agroindustrialização em assentamentos da reforma agrária: uma análise do diálogo entre a prática das cooperativas do MST e as políticas governamentais. *Revista Tecnologia e Sociedade*, Curitiba, v. 11, n. 22, 2015.

FAJARDO, Sergio. Ação das cooperativas agropecuárias na modernização da agricultura no estado do Paraná, Brasil. **Geo textos**, vol.12, nº 01, fl. 208, julho 2016.

FURTADO, Celso. Desenvolvimento. In: CAIDEN, Gerald; CARAVANTES, Geraldo. **Reconsideração do conceito de desenvolvimento**. Caxias do Sul: EDUCS, 1988.

GIMENES, Fátima Maria Pegorini; GIMENES, Régio Marcio Toesca. Aplicabilidade da análise dinâmica do capital de giro como instrumento de avaliação da gestão financeira em cooperativas agropecuárias. *Revista brasileira de contabilidade*, nº 171, p. 19 a 31, maio/junho de 2008.

GELINSKI, Carmem Rosário Ortiz G.; SEIBEL, Erni José. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. *Revista de Ciências Humanas*, Florianópolis, EDUFSC, v. 42, n. 1 e 2, p. 227-240, abril e outubro de 2008.

GONZALEZ, Bernardo Celso de Rezende; COSTA, Silvia Maria Almeida Lima. Agricultura brasileira: modernização e desempenho. *Teoria e evidência econômica*, v.5, n.10, 1998.

GRISA, Catia; PORTO, Silvio Isopo. Dez anos de PAA: As contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural. In: GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

HEIDEMANN, Francisco; SALM, José Francisco. Políticas Públicas e Desenvolvimento: Bases Epistemológicas e Modelos de Análise. Brasília: Editora Unb, 2009.

IPARDES. **Cooperativas de Produção Agropecuária do Estado do Paraná**. Diagnóstico e Análises. Curitiba, 1974.

KROLOW, Laura ReginaCardoso.; RIEDL, Mário. Cooperativismo e Agroecologia como elementos para o desenvolvimento regional, 2004.

MINAYO, Maria Cecília de Souza et al. Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade, 2010.

MIOR, Luiz Carlos. et al. Inovações organizacionais da agricultura familiar: as agroindústrias e cooperativas descentralizadas no sul catarinense. In: CONGRESSO SOBER – Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 52p., 2014.

MOJIMA, Daniel. **As Cooperativas Agrícolas e o Desenvolvimento Econômico dos Municípios Paranaenses**: conjecturas a partir do IDHM, Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, v.37, n.130, p.45-62, jan. /jun. 2016.

OCEPAR. Ações de Responsabilidade Social do Cooperativismo Paranaense. **Revista Paraná Cooperativo**, Edição Especial. Curitiba, 155p., 2013.

OCEPAR. Relatório de Atividades e Prestação de Contas. Curitiba, 150 p., 2017.

SOUZA, Ronaldo Tavares de; CALDAS, Eduardo de Lima. Redes alimentares alternativas e potencialidade ao desenvolvimento do capital social. *Estudos Sociedade e Agricultura*, vol. 26, n. 2, p. 426-446, junho de 2018.

SILVA, Emanuel Sampaio. O Agronegócio Cooperativo e o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE. Dissertação de Mestrado em Administração Rural e Comunicação Rural, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2000.

SILVA, Christian Luiz da. Desenvolvimento sustentável: um conceito multidisciplinar. In: SILVA, C. L.; MENDES, J. T. G. Reflexões sobre a sustentabilidade. Rio de Janeiro: Vozes, 2005.

SCHUBERT, Maycon Noremborg. Análise dos custos de transação nas cooperativas de produção de leite no oeste de Santa Catarina. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil, 2012.

DA SILVA, Camila Marques Viana; SCHULTZ, Glauco. Acesso a mercados e gestão de cooperativas da agricultura familiar no Brasil. Revista Espacios Vol. 38, nº 44, pág. 23, 2017.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura, 2006.

UNICAFES, acessado em 02denovembro2018.

PRIETO, Amanda Vargas. *Asistencia técnica, la solución de la crisis de identidad de las cooperativas agrarias*, 2017.

VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração* (5ª ed.). São Paulo: Atlas, 2004.

XAVIER, José Humberto Valadares et al. *Adaptação e utilização de dispositivo metodológico participativo visando o desenvolvimento sustentável de assentamentos da reforma agrária*, 2007.