

Cooperativismo e políticas públicas: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em uma cooperativa de trabalhadores rurais assentados em Ribeirão Preto, SP

Thainara Granero de Melo, Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e Rosemeire Aparecida Scopinho, Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)
thainaragm@gmail.com; scopinho@ufscar.br
Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp)
GT 6 - Agricultura, pesca, extrativismo e solidariedade

Resumo

Este artigo discute alguns dos desafios enfrentados por trabalhadores de cooperativas em assentamentos rurais quanto as políticas públicas destinadas à agricultura familiar. Tomando como exemplo o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e suas repercussões no cotidiano dos trabalhadores, estudou-se uma cooperativa localizada no Assentamento Mário Lago, em Ribeirão Preto, São Paulo. A pesquisa, de caráter qualitativo, identificou por meio de observações e entrevistas semiestruturadas que o discurso defendido nas políticas que adotam o cooperativismo como mecanismo de inclusão produtiva e de resgate das relações de cooperação no trabalho são desproporcionais às condições objetivas e subjetivas dos sujeitos para gerir estes empreendimentos. O estudo do caso também identificou relação entre a dependência econômica do PAA e o enfraquecimento dos vínculos dos trabalhadores com a cooperativa.

Palavras-chave: Cooperativas, políticas públicas, PAA, assentamentos rurais, Ribeirão Preto

Introdução

Nas políticas públicas destinadas aos assentamentos da reforma agrária o cooperativismo passou a figurar como fórmula organizativa a partir do surgimento das primeiras linhas de crédito específicas para os trabalhadores rurais assentados, no final de década de 1980. Desde então, a organização dos assentados em cooperativas tem sido defendidas, oficialmente, como dispositivos privilegiados de inserção econômica e social que condiciona o acesso dos sujeitos aos programas de fomento à produção e à comercialização.

Sem contar que esta condicionalidade fere o princípio básico do cooperativismo da adesão voluntária, ocorre que o nível de profissionalização e de estruturação que é exigido destas organizações para acessar as políticas públicas destoa da realidade precária dos assentamentos, que carecem não só de infraestrutura mínima para o trabalho na agricultura como também de formação técnica e política dos trabalhadores para se organizarem de modo cooperado. Ainda que essas políticas públicas tragam outra perspectiva organizativa para os trabalhadores, por meio de experiências de convívio social e de participação em processos decisórios, estas não correspondem às demandas concretas dos sujeitos, em termos de condições para a produção e de preparo para a inserção de produtos no mercado.

Para alguns autores (MARTINS, 2003; SCOPINHO, 2012, FIRMIANO, 2014; SABOURIN, 2013) tal contradição é reflexo do modelo de desenvolvimento rural vigente no país, cujo incentivo às formas de cooperação funciona como um mecanismo de descentralização da política de reforma agrária e de racionalização da política de implantação de assentamentos rurais. Nesta perspectiva, a concepção de autonomia vigente é a que estimula a livre iniciativa e, seguindo a lógica do mercado, reforça a desresponsabilização do Estado e delega aos sujeitos a responsabilidade pela sua condição. O que não tem nada a ver com a ideia de participação ativa e organizada dos sujeitos da reforma agrária na elaboração de políticas públicas de assentamentos rurais, produção discursiva presente nos documentos governamentais e não governamentais que procuram legitimá-las. Por isso, nas relações concretas entre os sujeitos, estas políticas seriam insuficientes para institucionalizar relações de cooperação real. Na prática, as relações sociais permanecem pautadas na competitividade, desconfiança e pessoalidade, configurando um cooperativismo por ocasião das exigências das políticas.

O PAA - Programa de Aquisição de Alimentos, que está integrado nas políticas públicas de fomento à agricultura familiar, ao criar os chamados mercados institucionais para o escoamento da produção, pode ser considerado caso emblemático da invocação deste discurso de fortalecimento das cooperativas. Porém, na realidade, o Programa tem reforçado a dependência econômica dos assentados dos incentivos governamentais e reproduzido a cultura do cooperativismo típico, historicamente implantado no mundo rural brasileiro.

Diante do exposto, este artigo pretende discutir alguns dos desafios enfrentados por trabalhadores de cooperativas em assentamentos rurais quanto as políticas públicas destinadas à agricultura familiar. Tomando como exemplo o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e suas repercussões no cotidiano dos trabalhadores, estudou-se uma

cooperativa localizada no Assentamento Mário Lago, em Ribeirão Preto, São Paulo. A participação desta organização no PAA alimentava dependências materiais e simbólicas dos trabalhadores cooperados e gerava diferentes modalidades de participação (MELO, 2015). A partir de então, consideramos importante discutir as contradições entre o modo como o cooperativismo é institucionalizado pelas políticas públicas e as condições concretas de organização e acesso dos trabalhadores à elas.

A dependência dos assentados rurais dos mercados institucionais não tem sido problematizada pela literatura que, em grande maioria, destaca os aspectos positivos do PAA como fonte de renda. Sem desconsiderar esta dimensão, é importante problematizar a dependência e debater as contradições geradas com a implantação do Programa, uma vez que o seu alcance tem crescido exponencialmente no país como carro-chefe das políticas de inserção produtiva dos assentados e de segurança alimentar da população. Em que pese os seus benefícios, ao não problematizar a adesão dos assentados ao Programa corre-se o risco de reproduzir desigualdades sociais e culpabilizar os trabalhadores, caso eles não sejam bem sucedidos no atendimento das condicionalidades exigidas pelos programas, o que pode perpetuar o círculo vicioso da exclusão-inclusão precária (MARTINS, 1997) do qual, historicamente, eles são protagonistas.

Para Sawaia (2001) a complexidade do processo de exclusão e as suas dimensões variadas encontram-se entre a objetividade da desigualdade social e a subjetividade do sofrimento vivido pelos sujeitos. E tendo dimensões subjetivas, a exclusão não pode ser explicada unicamente por fatores econômicos, pois ambas expressam-se, dialeticamente, pelas diferentes formas de legitimação social e individual. A inserção da Psicologia Social no campo das políticas públicas, mesmo recente, pode contribuir para a compreensão destes fenômenos ao identificar as relações sociais e as concepções de sujeito e de subjetividade que atravessam as políticas, que se expressam de modo incipiente no processo de formulação. Estas questões são imprescindíveis para substanciar a reflexão proposta neste artigo, uma vez que as lacunas entre prescrição e realidade, muitas vezes, são desconsideradas e, além de serem abismais, podem repercutir em violências materiais e simbólicas para os sujeitos.

Assim, para discutir o problema, é importante identificar na história brasileira os antecedentes da institucionalização do cooperativismo como via de acesso dos trabalhadores rurais assentados às políticas públicas. Na sequência, é necessário recorrer a uma breve apresentação das políticas direcionadas aos assentamentos vigentes no momento atual, especialmente o PAA, tendo em vista a relevância do Programa para a

inserção produtiva dos assentados, e alguns posicionamentos da literatura que as entendem como mecanismos de manutenção da estrutura fundiária do país e de controle político e social da pobreza. Por fim, ilustramos com alguns exemplos do caso estudado e citado acima, a fim de apresentar elementos empíricos que demonstrem as repercussões das políticas públicas no cotidiano dos trabalhadores rurais assentados.

Cooperativismo e desenvolvimento rural no Brasil: algumas considerações

Não há como falar de cooperativismo no âmbito das políticas de desenvolvimento rural brasileiras sem identificar, em suas origens, uma estrutura agrária desigual, calcada na produção para exportação e na modernização da agricultura de grande escala. Algumas mudanças aconteceram a partir da década de 1980, com a retomada da discussão sobre a reforma agrária após o fim do regime militar, em decorrência dos impactos ambientais e sociais provocados pelo processo de modernização da agricultura. A conjunção de alguns fatores foram determinantes para tal, na opinião de Delgado (2007): a ação dos movimentos sociais, como o MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem terra, que defendia uma proposta própria de cooperação para os assentamentos; a abertura econômica do país e a intervenção do Banco Mundial; a instituição do Procerá – Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária, em 1986, o primeiro programa de crédito para os assentados que condicionava a organização das cooperativas e, posteriormente, no governo de Fernando Henrique Cardoso, a criação do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. A institucionalização do cooperativismo naquele momento fazia parte, portanto, de uma mudança que adotou a agricultura familiar como categoria central das políticas de desenvolvimento rural.

Pereira e Sauer (2011) afirmam que grande parte desta mudança foi e permanece sendo pautada por agências internacionais, especialmente pelas diretrizes do Banco Mundial. Entre os anos de 1990 e 2000, formulou-se um conjunto de medidas para tratar da questão agrária referenciadas no capital e nos interesses do mercado internacional, como mecanismo para equacionar o endividamento externo do país. No discurso oficial, a esfera local (municipal e microrregional) tornou-se protagonista para os assentamentos, pois a base para o desenvolvimento sustentável estaria na organização de instituições locais por meio de ações cooperativas, fomentadas por parcerias e linhas de crédito. Ao mesmo tempo, incentivou-se a criação de um perfil de produtor moderno, alinhado ao padrão empresarial e produtor de commodities.

Nos documentos oficiais do Condraf - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, encontra-se que os pressupostos básicos que orientaram esta política partem do princípio de que cabe à agricultura familiar garantir a qualidade de vida dos trabalhadores e a inclusão social; incentivar a participação política por meio de arranjos institucionais que permitam a representatividade e o poder decisório dos agricultores; permitir a transição do modelo produtivo convencional para o agroecológico, como meio de garantir o uso racional e a preservação dos recursos naturais e a sustentabilidade ambiental; estimular a organização econômica das famílias por meio da “ (...) livre organização dos agricultores familiares, através de formas associativas ou cooperativas” (CONDRAF, 2005, p.13) que fortalecem e dinamizam os mercados locais, facilitam o domínio dos produtores sobre as cadeias produtivas e favorecem a criação de redes de solidariedade nos processos de produção, distribuição e consumo.

Segundo relatório do Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2013), a atual política de reforma agrária brasileira tem sido implantada, fundamentalmente, em três etapas: demarcação dos lotes e fixação das famílias; liberação de créditos de fomento e habitação; e inclusão dos trabalhadores em políticas públicas de aquisição da produção, como os mercados institucionais. Tais mercados são definidos pelo MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário (2013) como espaços alternativos de comercialização direta às demandas de compras públicas dos produtos da agricultura familiar. Seus principais programas são o PAA e o Pnae – Programa Nacional de Alimentação Escolar.

O PAA foi criado como uma das ações de operacionalização do PFZ – Programa Fome Zero em 2002, na gestão de Luís Inácio Lula da Silva, com o objetivo de fortalecer a agricultura familiar e garantir a segurança alimentar como mecanismo de combate à fome. O seu foco é fornecer alimentos de qualidade aos grupos sociais em situação de insegurança alimentar, dispensando licitações. Posteriormente, as ações do PFZ foram ampliadas a partir da criação do PBSM – Plano Brasil Sem Miséria, no governo de Dilma Rousseff em 2011. As diretrizes do Plano passaram a incluir, além das ações de segurança alimentar, outras para elevar a renda e as condições de bem-estar das famílias, transferência de renda, acesso aos serviços e inclusão produtiva no espaço urbano e rural.

Os requisitos de inserção dos trabalhadores rurais no Programa são: enquadrar-se no Pronaf; cumprir os requisitos de controle de qualidade dos alimentos e respeitar a cota de comercialização. Além disso, a legislação estabelece que as aquisições de alimentos sejam realizadas por meio de cooperativas ou associações organizadas pelos produtores, coincidindo com um dos objetivos estabelecidos no Decreto: estimular o cooperativismo e

o associativismo. O PAA contempla algumas categorias de produtores, cada qual com uma cota específica de comercialização. Os preços praticados nas compras são estabelecidos pelos gestores regionais do Programa, de acordo com os valores dos mercados locais.

As estratégias e diferentes modalidades do Programa são definidas por um conselho gestor, composto por membros do MF – Ministério da Fazenda, MPO – Ministério do Planejamento e Orçamento, MDA, MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Mapa. A execução destas ações fica a cargo do MDS e da Conab – Companhia Nacional de Abastecimento. Além dos órgãos federais, o PAA articula-se por meio de convênios com as administrações estaduais e municipais, representados pelo Consea – Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional e Secretarias Municipais de Assistência Social e Cidadania.

Segundo Viana et al. (2013), 11.435 famílias da região sudeste participaram do PAA em 2013 e comercializaram 43.328 toneladas de alimentos e, deste total, 10.069 eram do estado de São Paulo. No entanto, não foram encontrados dados que especificam o número atualizado de assentados que participam do PAA. Em 2008, aproximadamente 3,3 mil produtores assentados participaram do PAA, cerca de 20% do total, o que fez de São Paulo um dos estados com maior representatividade de assentados no Programa, que movimentou, em 2013, 51 milhões de reais, representando 28% do total comercializado no país. O orçamento do Programa, no mesmo ano, foi de 1 bilhão e 300 milhões de reais (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, 2014). Em 2012, 190.718 agricultores familiares participaram do Programa no país, e mais de 520 mil toneladas de alimentos foram adquiridas por meio dele (MDA, 2014).

Do balanço dos estudos que discutem a relação dos agricultores familiares com o PAA (ANTUNES, HESPANHOL, 2009; GONÇALVES JÚNIOR, 2010; GRISA et al., 2013) é possível destacar que os argumentos são favoráveis ao Programa e aos benefícios que ele proporciona. Entre os ganhos para as famílias estão a sua contribuição para alterar a matriz produtiva, o incentivo para a restauração e diversificação da produção e o favorecimento da redução do impacto de perdas do cultivo. O Programa também estimula o autoconsumo porque, além do repasse da produção, os alimentos passam a fazer parte do cardápio diário das famílias dos produtores. Do ponto de vista social, os benefícios estariam no fortalecimento da coesão social e no reconhecimento pela contribuição social do Programa. No entanto, estes mesmos estudos identificaram algumas dificuldades que os participantes enfrentam na gestão do Programa, além da ausência de estrutura:

O PAA exige elevada contrapartida em organização social e nem todas as organizações são capazes de responder a esta necessidade (...) Este arranjo requer um conjunto não desprezível de recursos humanos e materiais das organizações proponentes para “sustentar” o PAA. Mas, estas condições não estão presentes em todas as organizações sociais, agravando-se quiçá à medida que o nível de pobreza dos associados se acentue. Por conseguinte, onde o PAA tomaria maior relevância e retorno social, é exatamente onde se tem dificuldades de execução (Grisa et al, 2013, p. 17).

A partir das considerações feitas por esses autores, pode-se dizer que o PAA reproduz o conhecido modelo de formulação de política “pública” “de cima para baixo”, uma vez que ele foi criado sem considerar a existência das condições objetivas e apostando na ideia de que os dispositivos legais, por si só, garantem a organização das redes de sustentação política e cultural necessárias ao seu funcionamento.

Como consequência da dinâmica real da implantação do PAA, a competição por recursos tornou-se mais acirrada e os financiamentos mais exigentes, gerando demandas de burocratização e de monitoramento. Na opinião de Pereira e Sauer (2011), a adoção dessas diretrizes rebaixaram as políticas de assentamento para um conjunto de políticas sociais compensatórias, cujo objetivo é amenizar a pobreza rural e amortizar os conflitos no campo, sem que se promova qualquer alteração na concentração da estrutura fundiária no país.

Segundo a literatura, a adoção dessas diretrizes tem implicações que se referem ao próprio significado da agricultura familiar para tratar das políticas de reforma agrária (ABRAMOVAY, 2001; FERNANDES, 2002; MARTINS, 2003; WANDERLEY, 2003; SABOURIN, 2013; CARVALHO, 2015; SCOPINHO, 2015). Não há consenso sobre quem é, afinal, o sujeito da reforma agrária, quer seja ele pequeno produtor, agricultor familiar ou camponês.

Wanderley (2003) distingue o camponês do agricultor familiar, pois o primeiro comporta a unidade familiar como central de uma forma social particular de produção, baseada no patrimônio e na cooperação entre os membros da família. Quanto ao segundo, os principais traços distintivos seriam a integração ao mercado, a incorporação de tecnologias na produção agropecuária e a centralidade do Estado na sua reprodução social por meio das políticas públicas. Por isso, o camponês comporta um caráter político-ideológico de resistência que, na opinião da autora, decorre do fato de que a modernização da agricultura e a sua integração ao mercado não aconteceu de forma homogênea, mas acentuou as desigualdades sociais.

Fernandes (2002) afirma que a luta pela terra recriou a categoria social camponês e, por este motivo, ela carrega um importante significado de resistência. Isto porque a construção teórica da agricultura familiar, segundo ele, é defendida como o modelo de progresso e de modernidade e, de algum modo, tem correspondência com o agronegócio. Em contrapartida, o camponês seria socialmente percebido como atrasado e arcaico e tende a desaparecer à medida que os pequenos produtores inserem-se no mercado.

Na opinião de Carvalho (2015) a categoria agricultor familiar seria incompatível com as formas de cooperação, de solidariedade e de organização política, possível apenas pelo modo de produção e de vida camponês. Trata-se de sujeitos sociais com objetivos antagônicos: o primeiro pretende inserir-se no mercado reproduzindo em pequena escala o modelo capitalista no campo; o segundo respalda-se no conhecimento próprio do sujeito, nas iniciativas de autoconsumo, de oferta de alimento para a sociedade e de preservação da natureza.

A adoção da categoria agricultura familiar revela uma estratégia dos governos para resolver o problema de abastecimento alimentar, integrar os pequenos agricultores à agricultura capitalizada e industrial e inibir os conflitos no campo, de acordo com Scopinho (2015). No entanto, tais transformações tecnológicas e organizacionais não consideraram as especificidades e complexidades do público da reforma agrária, que sofrem os impactos nas relações e condições de trabalho. Além disso, os investimentos em estrutura, formação e dispositivos básicos dos assentamentos são insuficientes para que as condicionalidades das políticas sejam atendidas.

Para Sabourin (2013) há vieses interpretativos que opõem a identidade de empreendedor agrícola, veiculada pelos discursos das políticas públicas, e a identidade de camponês. Entre ambas há diferenças profundas de ordem econômica, social e da atividade humana. E mesmo a categoria camponês é questionável no contexto do assentamento, que comporta, substancialmente, assalariados proletarizados ou pequenos produtores que reproduzem modelos capitalistas. Estes binarismos têm dificultado olhar para os sujeitos e toda a complexidade que envolve a condição de assentado, produzindo o que autor chama de “agricultor virtual”.

Sabourin et al. (2007) argumentam que a aparente pretensão de defender a melhoria das condições de vida dos assentados pode revelar a disseminação de um discurso de controle político da população, ocultado nas políticas de assentamento e de agricultura familiar que ditam as regras para participação e para organização em cooperativas e associações. Os autores justificam tais argumentos por três aspectos: (1) as políticas

públicas de caráter compensatório e assistencial transformaram o produtor em assalariado, assistido e dependente; (2) a condicionalidade para a criação de organizações coletivas revela que os sujeitos devem assumir as funções do Estado; e (3) segundo a perspectiva de desenvolvimento rural vigente, as organizações são criadas para viabilizar a iniciativa privada e reduzir custos das transações de mercado.

Por ser um campo de complexidades, um dos maiores problemas enfrentados nos assentamentos rurais, segundo Martins (2003), é a dissonância entre as demandas dos trabalhadores rurais assentados e o discurso adotado nas políticas públicas para atendê-las. O autor toma como exemplo a obrigatoriedade de criação das associações, que condiciona a autonomia do sujeito à inserção nestas organizações e descaracteriza as relações de solidariedade e de coletividade construídas no período de luta pela terra. As políticas públicas constituem-se nesta desproporção entre o discurso e a gravidade do problema, na posição desafinada do Estado com as necessidades sociais, que vão sendo proteladas e acomodadas. Ainda que haja desenvolvimento econômico e tecnológico, as formas de dominação e subordinação baseadas no clientelismo permanecem sendo reproduzidas pela sociedade brasileira no âmbito rural. Por isso, é necessário ter em vista que a elaboração das políticas públicas brasileiras decorre da participação do Estado em uma lógica maior, submissa ao capital mundializado, e que intervenções pontuais e fragmentadas sancionam o desmantelamento estatal.

Segundo a interpretação de Barone, Silva e Melazzo (2013) as ações estruturantes das políticas do rural brasileiro entendem a reforma agrária como solução para o problema social e demográfico do excedente populacional do campo não absorvido pelo agronegócio e seus processos produtivos. Nakatani, Faleiros e Vargas (2012) fazem um retrospecto da questão agrária brasileira e identificaram que as atuais políticas do rural permanecem sem o objetivo de alterar a estrutura agrária, estão pautadas no combate da pobreza e na transformação de uma “nova classe média no campo”, por meio de medidas como o Pronaf, os mercados institucionais e os programas de transferência de renda. Segundo os autores, alguns fatores colaboram para que esta perspectiva seja adotada, como a força política da bancada ruralista, a elevação do preço da terra, a economia ligada diretamente à criação de superávits pela exportação de commodities, o alto grau de urbanização e pouca mobilização política dos movimentos sociais. Além disso, as políticas de reforma agrária, por envolver diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal), complexificam-se à medida que há a combinação de diferentes espaços de negociação e de articulação

entre poder público, movimentos sociais e organizações não governamentais para a elaboração e execução de projetos para os assentamentos.

Do pensado ao (im)praticado: o caso de uma cooperativa de trabalhadores rurais assentados

Em estudo realizado entre 2013 e 2015, investigamos os problemas decorrentes da falta de participação real de um grupo de trabalhadores rurais organizados em uma cooperativa de um assentamento localizado a 10 km do centro de Ribeirão Preto, SP, região conhecida mundialmente pela alta circulação de capital do agronegócio. O assentamento foi reconhecido em 2007 por meio de um TAC – Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre Ministério Público, Incra e assentados, na modalidade PDS – Projeto de Desenvolvimento Sustentável, cujo objetivo é o de conservar áreas de interesse social e ecológico por meio de atividades agrícolas de baixo impacto ambiental ao conceder o uso coletivo da terra e adotar a agroecologia e a cooperação como diretrizes produtivas e organizativas, para aliar a produção de alimentos à conservação dos recursos naturais. Estes elementos são importantes para compreender os estruturantes institucionais da história desta Cooperativa: o tipo de assentamento que preconiza o associativismo, além de ser esta também uma condicionalidade dos programas de acesso ao crédito e aos mercados institucionais, como o PAA.

A adesão ao PAA tanto foi o principal motivo da criação da Cooperativa em 2009, quanto estava na base dos principais problemas que justificavam a falta de participação real dos cooperados no funcionamento cotidiano, entre eles: os valores pagos pelos alimentos e o atraso dos pagamentos, a dependência econômica dos mercados institucionais e o descaso do poder municipal, o excesso de burocracia e a falta de preparo técnico e político dos cooperados.

Os valores estabelecidos para cada tipo de alimento orientavam as escolhas dos cooperados quanto aos produtos cultivados. Embora a participação no PAA exigisse da Cooperativa a diversidade da produção, muitos cooperados optavam por plantar apenas os alimentos mais bem remunerados, de acordo com a tabela de preços estabelecidos pela Conab. Isto incidia na alimentação das famílias que, muitas vezes, recorriam aos supermercados ou às doações de alimentos para prover o autoconsumo, apesar de ser a segurança alimentar a função principal do PAA. Algumas produziam conforme a capacidade total do lote, mas perdiam grande parte da produção por ultrapassar a cota delimitada pelo PAA; outras sequer tinham produção para o autoconsumo.

O problema da água era o principal fator apontado pelos entrevistados como determinante para que a produção dos lotes fosse incipiente. As casas possuíam abastecimento para consumo próprio, porém, não havia água para irrigar a produção. O problema produtivo não só criou uma divisão interna entre os cooperados, os que produziam e entregavam ao PAA e os que não o faziam, como também acirrava as disputas entre as cooperativas existentes dentro do assentamento. Como a produção não era regular para a maior parte dos assentados, internamente havia uma disputa entre cooperativas para conseguir atender aos compromissos firmados em contrato com o Programa.

O Ipea (2013) reconheceu o fato de a Conab, responsável pela execução do Programa, atrasar em até seis meses os pagamentos aos produtores, citando que isso poderia ter como efeito a redução da adesão dos assentados aos mercados institucionais. Do ponto de vista do órgão, o êxito desses programas depende mais da participação dos membros da família nas atividades produtivas do lote do que de possíveis falhas institucionais na execução do programa. O que se verificou na Cooperativa analisada é que os atrasos de pagamentos tinham um peso maior do que aquele reconhecido pelo Ipea, pois foram determinantes para o assalariamento dos sujeitos por estarem frustrados com o programa.

Os cooperados entrevistados também destacaram as dificuldades enfrentadas pela dependência econômica da Cooperativa do PAA, realimentada por um processo de falta de preparação da organização e dos cooperados, alta carga burocrática, atrasos nos pagamentos e falta de estrutura para acessar outros mercados. Este círculo vicioso desanimava os trabalhadores, que recorriam a outras atividades, a maior parte delas assalariadas, para permanecer produzindo. Além disso, os entraves burocráticos do Programa e as altas exigências criavam um clima de tensão e temor de sofrer sanções legais por não atender as condicionalidades.

Um aspecto que interferia no funcionamento da Cooperativa era o descompromisso do poder municipal para com os assentados, comentado por um cooperado: “Aqui é brechado, é fechado. Não tem interesse da prefeitura abrir um espaço para o pessoal sem-terra trabalhar. Em outro lugar a prefeitura oferece o espaço e aqui não tem essa vontade”.

Outro cooperado denunciou que as pequenas cooperativas são discriminadas pelo poder público: “(...) chega uma cooperativa aí do agronegócio se apresenta em algum lugar, ela é aplaudida, o próprio governo abre as portas para ela, para tudo. Agora, e se vamos nós?”. Os municípios poderiam ser importantes intermediadores do PAA e do fortalecimento das cooperativas nele inseridas para estabelecer estratégias alternativas de

comercialização, uma vez que a execução do Programa depende da articulação entre os diferentes níveis governamentais. Mas, segundo os relatos, essa articulação praticamente inexistia não só quanto ao PAA, mas em todo o relacionamento do município com o assentamento porque ela depende da existência de afinidades políticas entre os governos locais e o federal.

Assim, a carga burocrática e administrativa exigida pelo PAA sobrecarregava e consumia grande parte do tempo e dos esforços dos trabalhadores, sem que pudessem contar com qualquer preparo técnico prévio. Isto se tornou um problema à medida que o trabalho da gestão concentrou-se nas exigências de prestação de contas à Conab, o que deixou a organização dependente economicamente do Programa e comprometeu a busca por outras estratégias de inserção no mercado. Além disso, a falta de correspondência entre prescrição e realidade repercutia de diferentes formas na subjetividade dos trabalhadores, que buscavam dar novos significados à experiência de trabalho e de vida no assentamento, mas que ainda viviam na sombra da exclusão e das violências simbólicas ao terem seus direitos cerceados.

Segundo Gaulejac (2006), no imaginário social aqueles que acessam os benefícios e políticas direcionadas ao combate à pobreza são marcados por um estigma e uma pressão que sempre coloca a necessidade dos sujeitos sob suspeita. No caso estudado, os cooperados faziam um esforço para esclarecer que as suas posturas eram diferentes do modo como outras organizações fraudulentas trabalhavam, como se, automaticamente, eles fossem vinculados à imagem de corrupção e ilegalidade. Mesmo cumprindo todas as exigências burocráticas dos programas, eles precisavam provar, cotidianamente, que não correspondiam ao estigma criado em torno da imagem do assentado e sempre reforçado quando surgiam denúncias¹ e suspeitas. Neste interjogo, Gaulejac (2006) esclarece que a violência é produzida pela subordinação dos sujeitos às exigências para o acesso das políticas, muitas das quais não podem ser cumpridas por falta de condição objetiva. A burocracia que se desenrola nesses processos distancia o beneficiário da instituição e impõe para o sujeito a necessidade de provar que é merecedor do benefício mesmo que este seja seu direito, o que converte direito de cidadania em assistência. A complexa burocracia exigida dos cooperados na forma de documentos, atestados, declarações e

¹ Desde 2011, denúncias circularam na mídia nacional a respeito de possíveis fraudes das cooperativas que participavam do PAA, acusadas de superfaturar a venda dos alimentos. Estas denúncias resultaram em mudanças institucionais no Ministério da Agricultura e na instalação de um plano nacional de fiscalização pela Conab em 2013 (Companhia Nacional de Abastecimento, 2013).

certidões tanto cumpriam a função de controlar os investimentos públicos quanto de legitimar a seleção daqueles que, realmente, mereciam acessar os programas.

Menezes e Santarelli (2012, p. 62) discutem que, do ponto de vista dos direitos humanos, a própria condição humana já seria requisito para que estas políticas fossem acessadas. Porém, na ótica dos gestores públicos, as condicionalidades são necessárias, pois fazem parte de um “(..) sistema de indução que busca afetar o comportamento das famílias vulneráveis, por meio da associação de um prêmio financeiro a decisões consideradas socialmente ótimas”. Nesta lógica, as condicionalidades seriam análogas ao “suor do trabalho” que valoriza a conduta de quem recebe o benefício, além de angariar o apoio do restante da população.

As sucessivas frustrações dos cooperados decorriam de não acessarem os direitos básicos ou, quando o faziam, serem negligenciados pelos órgãos públicos. Nas discussões informais durante as reuniões da Cooperativa, alguns cooperados relatavam o descaso das instituições financeiras e públicas ao tentarem resolver problemas tais como aposentadoria e financiamentos, sentindo-se enganados e fragilizados por não terem conhecimento sobre estes processos. Por isso, a falta de reciprocidade não ocorre apenas entre sujeitos, mas especialmente entre instituições e grupos, segundo Gaulejac (2006, p. 74): “Quando o outro é coisificado, tratado como objeto, e lhe é negada a possibilidade de ter uma vida social como qualquer cidadão, cria-se uma situação de violência e exclusão”. Nessa condição, o sujeito deverá provar a todo instante que está disposto a inserir-se entre os “bons trabalhadores”, que respeita a legalidade ainda que toda uma ordem de constrangimentos inviabilizem as mínimas condições de vida. Nesta lógica também predomina a desvalorização do tempo do beneficiário da política pública, que deverá estar pronto para enfrentar longas filas, incontáveis retornos aos órgãos públicos, documentos que sempre faltam e inúmeras providências a serem tomadas. O sujeito deve estar sempre disponível para a instituição e mostrar sua boa vontade em atender as exigências sem fim, segundo o autor supracitado.

Esta situação foi observada em diversas ocasiões no cotidiano da Cooperativa. Além do processo burocrático que envolvia a comercialização com o PAA, as tentativas de implantação de uma unidade de processamento de produtos agrícolas, chamada pelos cooperados de “cozinha”, para o beneficiamento dos alimentos também eram emblemáticas desta situação. Após um longo processo para adequação do espaço, feito na casa do presidente, investiu-se na construção da cozinha e na aquisição dos equipamentos, desde meados de 2013. Somente após a finalização da obra, no final de 2014, o presidente

soube do complexo processo que envolvia a regularização do uso da água e a obtenção da autorização de funcionamento da Vigilância Sanitária. A intervenção prévia dos técnicos poderia ter minimizado este impasse, pois na posse de informações adequadas o investimento feito pelo grupo poderia ter sido precedido pela etapa de regularização do uso da água e evitado que a cozinha ficasse com os equipamentos parados, sob o risco de deterioração e de causar mais prejuízos. Tratava-se do desrespeito e da desconsideração pelo tempo e investimento dos sujeitos para se adequarem às exigências dos órgãos públicos, ao mesmo tempo em que também representava desperdício de recursos financeiros importantes para a organização.

Além de ser reconhecido como merecedor, o sujeito deve aceitar a ajuda em troca do controle sobre a sua vida e aprender a desempenhar o papel que a sociedade espera dele, ou, para Paugam (1991, p. 25), a ser um “(...) pobre capaz de dar provas de sua vontade de ter autonomia”. O sistema que controlava a existência da Cooperativa impunha para os sujeitos um conjunto de burocracias com as quais eles ainda não estavam preparados para lidar (SCOPINHO, 2012). Mesmo sendo adequações necessárias, estas exigências acumulavam-se em impasses que não eram resolvidos e que não se convertiam em resultados objetivos para os sujeitos, como no caso da cozinha. Os pagamentos que atrasavam, as exigências de adequação da produção aos mercados institucionais que não condiziam com a realidade do assentamento, enfim, estes custos de adequação e adaptação eram maiores do que os ganhos obtidos. E não havia um preparo mínimo dos cooperados para a inserção em um mercado extremamente competitivo e exigente de qualidade dos produtos.

Se, por um lado, os cooperados deveriam atender a uma série de exigências para provar que eram merecedores das políticas e créditos disponibilizados, por outro lado, necessitavam forjar um cooperativismo por ocasião, corresponder à imagem idealizada de sujeito que vive a pobreza, mas cumpre as exigências de maneira exemplar e, ao mesmo tempo, mostra-se com iniciativa e “espírito empreendedor”.

O poder de negociação dos sujeitos na Cooperativa permanecia restrito à intimidade das relações pessoais e afetivas. O potencial que a coesão dos cooperados teria para se converter em maior representatividade do grupo diante do poder municipal, em estruturação do assentamento e da organização para angariar novos mercados e garantir a sobrevivência na terra era amortizado pelo conjunto de constrangimentos enfrentados cotidianamente. Em diferentes momentos os sujeitos puderam tensionar o estigma social de ser Sem-terra, sobretudo, a partir da força coletiva construída no acampamento, e

tiveram ganhos substantivos com a conquista da terra e a constituição da Cooperativa. Porém, as estratégias individuais prevaleciam, em razão das desconfiças das políticas acessadas. Como afirma Rosenfield (2003), o desamparo sentido pelo sujeito diante da minimização das proteções o coloca em situação de fragilidade e insegurança, devendo ajustar-se às constantes mudanças e ao desconhecido, na impossibilidade de ter qualquer controle do presente e previsão do futuro.

Pode-se dizer que o trabalhador assentado encontra-se “flutuando” ou sem lugar na estrutura social, diante do cenário de flexibilização e desregulamentação das proteções e garantias sociais e por não contarem com a possibilidade de trabalhar no lote como equivalente de segurança e reconhecimento, tendo que lançar mão do assalariamento para sobreviver. Além disso, este trabalhador não tem opção a não ser aderir a uma cooperativa, por meio da qual ainda vislumbra uma possibilidade de reconhecimento e inserção social. Permeado por dificuldades e contradições, o trabalhador assentado tanto busca por um sentimento de segurança ao fazer parte do grupo, quanto precisa assimilar um processo organizativo próprio do cooperativismo institucionalizado o que, na maioria das vezes, causa estranheza e é incompatível com a sua realidade.

Considerações Finais

As políticas públicas para os assentamentos da reforma agrária, ao procurar transportar o modelo de eficiência e produtividade do agronegócio para os pequenos produtores, aparenta promover o desenvolvimento rural quando, na prática, retira as responsabilidades do Estado e amortiza os conflitos no campo. No processo de implantação dessas políticas revelam-se os mecanismos de controle político da população, que ditam as regras para participação e organização dos trabalhadores.

O modo como o cooperativismo tem sido institucionalizado nos assentamentos é ambíguo e faz parte de uma perspectiva de desenvolvimento rural que trata o trabalhador rural assentado ora como passivo receptor de políticas compensatórias, ora como empreendedor de organizações. À exemplo destas medidas, o PAA surgiu como promessa de garantia de renda e de ampliação de mercados, mas criou novos tipos de burocratização e dependência e realimentou a volta dos trabalhadores para o assalariamento ao condicionar os recursos do Programa ao funcionamento das cooperativas sem capacitá-los para isto.

A falta de estrutura dos assentamentos, o sentimento de frustração e de insegurança pela inoperância e a burocratização destas políticas realimenta a dependência econômica

das cooperativas e a competitividade entre os cooperados e entre outras cooperativas. Se o objetivo das políticas de desenvolvimento rural é, pelo menos discursivamente, fortalecer as organizações e criar redes de solidariedade, na verdade acirram-se ainda mais as disputas e as relações de cooperação se dão por critérios ainda muito pessoais, o que também dificulta a estruturação das cooperativas, do ponto de vista da profissionalização da gestão destas organizações.

Há uma gama considerável de medidas voltadas para a agricultura familiar, mas que não são acessadas porque uma única política já consome todos os investimentos e esforços dos sujeitos para atender o alto nível de cobrança e especialização que exigem. Os condicionantes também são imputados aos trabalhadores como forma de conseguir apoio da população, que deverá testemunhar os esforços e o conseqüente "merecimento" destes sujeitos ao acessar os direitos que lhes são próprios.

A subjetividade dos cooperados constrói-se nessa complexa trama de relações em que eles tentam ressignificar as suas vidas, mesmo em meio à insegurança e dependência, entre a resistência no campo e a tentativa de realizar uma agricultura mais capitalizada. Afinal, o poder simbólico do agronegócio não só disputa que essas políticas sejam realizadas de modo a resolver a questão agrária em seu favor, sem debate ou qualquer alteração da questão fundiária, como também disputa no imaginário social o modelo idealizado da agricultura que é desejada e reconhecida no país.

Portanto, o grau de controle institucional destas organizações, respaldado em um discurso de fortalecimento da autonomia dos trabalhadores, reflete a falta de controle que os próprios trabalhadores têm em suas micronegociações, bem como a falta de participação na formulação destas políticas. Há uma diversidade de políticas e programas que se enquadram dentro da categoria da agricultura familiar. O problema, portanto, não parece ser a falta de políticas, mas sim o modo como elas têm sido implantadas, tanto desarticuladas entre as diferentes esferas governamentais, quanto por não lograrem resolver os problemas substanciais da questão agrária brasileira. Além disso, muito da perspectiva de desenvolvimento rural no país não é fruto de um debate coletivo entre as demandas da população e o Estado, mas sim resultado de deliberações de agências internacionais, como o Banco Mundial.

A distância entre cooperativismo institucional e cooperativismo real nos assentamentos tem alimentado a desconfiança dos agentes públicos, a competitividade entre os assentados, e a fragmentação destas organizações e da coesão grupal. Isto traz outros questionamentos: até quando o assentado poderá resistir e lutar no assentamento

pela construção de um projeto de vida e de trabalho, a despeito do caos das políticas públicas? Ou até que ponto as forças institucionais que tornam o assentamento espaço de insegurança e frustração não estão levando o assentado a sucumbir ao assalariamento? As saídas para estes impasses parecem estar sempre atribuídas à boa vontade dos próprios sujeitos em recorrer a outras estratégias de reprodução da vida. Parece que o sonho destes trabalhadores de fazer da agricultura a sua principal atividade e sair da condição de “assistido” ou de assalariado tem contado, cada vez menos, com o apoio efetivo das políticas públicas.

Referências

- ABRAMOVAY, Ricardo. Agricultura familiar y desarrollo territorial. *Reforma agraria - Colonización, Cooperativas* - FAO, Roma, v. 1, p. 28-43, 2001.
- ANTUNES, Maryna V. M.; HESPANHOL, Rosângela M. O programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na região de Dracena (SP). *Caderno Prudentino de Geografia*, Presidente Prudente, n.33, v.2, p.101-122, ago./dez.2011.
- BARONE, Luiz A.; SILVA, Anderson. A.; MELAZZO, Everaldo. S. Políticas públicas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: o caso do “Território Rural do Pontal do Paranapanema/SP”. *Revista Neagro*, Presidente Prudente, n. 1, p. 06–16, 2013.
- CARVALHO, Horácio. *Camponeses: mais além da convivência com o capital*. Instituto Humanitas Unisinos, São Leopoldo, 2015. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/noticias/539241--camponeses-mais-alem-da-convivencia-com-o-capital>>. Acesso em: 27 jan. 2015.
- COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. *Conab inicia fiscalização do PAA*. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/imprensa-noticia.php?id=29464>>. Acesso em: 13 jan. 2015.
- CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL. *Plenária nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável: documento-base*. Brasília: MDA, 2005.
- DELGADO, Guilherme C. A Questão Agrária no Brasil, 1950-2003. In: JACCOUD, L. (Org.). *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.
- FERNANDES, Bernardo M. Agricultura camponesa e/ou agricultura familiar. In: *Anais do XIII Encontro Nacional de Geógrafos*. João Pessoa: Associação dos Geógrafos Brasileiros, 2002.
- FIRMIANO, Frederico. *O Padrão de desenvolvimento dos agronegócios e a atualidade histórica da reforma agrária*. Araraquara, 2014. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho, Marília.

GAULEJAC, Vincent. *As origens da vergonha*. São Paulo: Via Lettera, 2006.

GONÇALVES JUNIOR, Oswaldo. “Práticas de mercado” e reestruturação de laços sociais: uma combinação possível? *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 15, n. 57, p. 161-179, 2010.

GRISA, Cátia. et al. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate. *Retratos de Assentamentos*, v. 13, p. 137-170, 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. *Seminário debate situação e perspectivas do PAA em São Paulo*. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/index.php/noticias-sala-de-imprensa/noticias/14363-seminario-debate-situacao-e-perspectivas-do-paa-em-sao-paulo>>. Acesso em: 15 mar. 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Avaliação da Situação de Assentamentos da Reforma Agrária no Estado de São Paulo: Fatores de sucesso ou insucesso*. Brasília, 2013.

MARTINS, José de S. *O Sujeito Oculto* (Ordem e transgressão na reforma agrária). Porto Alegre: Editora UFRGS, 2003.

MARTINS, José de S. *Exclusão social e a nova desigualdade*. São Paulo: Paulus, 1997.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *Modalidades do PAA*. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-paa/modalidades-do-paa>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *Políticas públicas para agricultura familiar*. Brasília: MDA, 2013.

MELO, Thainara G. *Sentidos do trabalho e formas de participação: o caso da Cooperares - Cooperativa de Produtores Rurais de Agrobiodiversidade Ares do Campo, Assentamento Mário Lago, Ribeirão Preto-SP*. 2015. 152 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia). Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos.

MENEZES, Francisco; SANTARELLI, Mariana. *Da Estratégia Fome Zero ao Plano Brasil Sem Miséria: elementos da seguridade social no Brasil*. Rio de Janeiro: IBASE, 2013.

NAKATANI, Paulo; FALEIROS, Rogério N.; VARGAS, Neide C. Histórico e os limites da reforma agrária na contemporaneidade brasileira. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 110, p. 213-240, abr./jun. 2012.

PAUGAM, Serge. *Desqualificação social: Ensaio sobre a nova pobreza*. São Paulo: Educ & Cortez. 1991.

- PEREIRA, João. M. M.; SAUER, Sérgio. A "reforma agrária assistida pelo mercado" do Banco Mundial no Brasil: dimensões políticas, implantação e resultados. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 26, n. 3, p. 587-612, 2011.
- ROSENFELD, Cinara. L. *A autogestão e a nova questão social: repensando a relação indivíduo-sociedade*. Civitas, Porto Alegre, v. 3, n. 2, p. 395-415, 2003.
- SABOURIN, Eric. Enfoques anti-utilitaristas e pós-coloniais aplicados a economias e sociedades camponesas. *Realis Revista de Estudos Antiutilitaristas e Poscoloniais*, Recife, n. 3, p. 78-100, 2013.
- SABOURIN, Eric et al. Lógica familiar e lógica coletiva nos assentamentos de reforma agrária do Brasil: o caso do município de Unaí (MG). *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, n. 15, p. 23-61, 2007.
- SAWAIA, Bader. Exclusão ou Inclusão perversa? In: SAWAIA, Bader. (Org.). *As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social*. Petrópolis: Vozes, 2013, p. 7-13.
- SCOPINHO, Rosemeire A. Políticas públicas e o lugar do jovem no mundo rural. In: Coutinho, Maria. C., Furtado, Odair; Raitz, Tânia R. *Psicologia Social e Trabalho: perspectivas críticas*. Florianópolis: Edições do Bosque, 2015, p. 92 – 117.
- SCOPINHO, Rosemeire A. *Processo organizativo de assentamentos rurais: trabalho, condições de vida e subjetividades*. São Paulo: Annablume, 2012.
- VIANA, Carla A. S. et al. *O acesso da agricultura familiar brasileira às políticas públicas: a evolução do Programa de Aquisição de Alimentos*. Brasília: Conab, 2013.
- WANDERLEY, Maria de N. B. Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidade. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 21, p. 42 – 61, 2003.
- ZAMORA, Maria H. Psicologia e políticas públicas. *Jornal do Conselho Regional de Psicologia do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 7, v. 27, p. 3-6, 2010.