



VI CONGRESSO LATINO-AMERICANO
X CONGRESSO BRASILEIRO
V SEMINÁRIO DO DF e ENTORNO
12-15 SETEMBRO 2017
BRASÍLIA- DF, BRASIL

Tema Gerador 1

Políticas Públicas e Conjuntura



O Programa Mais Gestão como interface de conhecimento e comercialização na PNAPO - Brasil.

The More Management Program as a knowledge and marketing interface at PNAPO - Brazil.

SOUSA, Carla Silva¹; RAMOS, Paula Daniella Prado²; ÁVILA, Mario Lucio de³; MIRANDA FILHO, Reinaldo José de⁴

¹ Universidade de Brasília, carlassousa.css@gmail.com; ² Universidade de Brasília, dannyprado8@gmail.com; ³ Universidade de Brasília, unbavila@gmail.com; ⁴ Universidade de Brasília, rjmiranda@unb.br

Tema Gerador: Políticas Públicas e Conjuntura

Resumo

Os principais mecanismos de fomento para incentivo e difusão da agroecologia são a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) e o seu Plano Nacional (PLANAPO). Dentre as iniciativas compostas no Plano, a assistência técnica, mesmo que não atendida plenamente, ainda assim foi objeto de inovações importantes. O presente estudo reporta a análise do Programa Mais Gestão (PMG) como instrumento desta política. O PMG (associado à meta 14 do PLANAPO 2013-15) contribuiu por meio de sua metodologia diferenciada para melhorar a gestão das cooperativas de agricultores familiares e promover o acesso dessas a mercados institucionais. Conclui-se que o PMG foi uma inovação importante, no entanto, a redução do aporte de recursos para suas ações entre 2013-2015 promoveu um declínio no atendimento às cooperativas e, por consequência, no atendimento das políticas públicas de compras governamentais da agricultura familiar, fato agravado com a descontinuidade do governo brasileiro.

Palavras-chave: Políticas públicas; agricultura familiar; mercados institucionais.

Abstract

The main mechanisms for incentive and diffusion of agroecology are the National Policy on Agroecology and Organic Production and its National Plan (PLANAPO). Among the initiatives included in the Plan, technical assistance, although not fully met, was subject of important innovations. The present study reports the analysis of the More Management Program (PMG) as an instrument of this policy. PMG (associated with goal 14 of PLANAPO 2013-15) contributed through its differentiated methodology to improve the management of family farmers' cooperatives and promote their access to institutional markets. It is concluded that PMG was an important innovation, however, the reduction in the contribution of resources to its actions between 2013-2015 has led to a decline in the assistance to cooperatives and, consequently, in the assistance of public policies regarding government purchases from family farmers, a fact aggravated by the discontinuity of the Brazilian government.

Keywords: Public policies; family farmers; government purchases.

Introdução

A concepção agroecológica advém da ideia de mudanças significativas nos processos ambientais, políticos, sociais, culturais e agrícolas, produtivos ou não, e parte de uma abordagem pautada numa agricultura compatível com a conservação dos recursos na-



VI CONGRESSO LATINO-AMERICANO
X CONGRESSO BRASILEIRO
V SEMINÁRIO DO DF E ENTORNO
12-15 SETEMBRO 2017
BRASÍLIA- DF, BRASIL

Tema Gerador 1

Políticas Públicas e Conjuntura



turais, baseada em princípios sustentáveis e socialmente justa. Isto posto, afirma-se o interesse parcial do Estado em apoiar o desenvolvimento dessas práticas por meio da construção de políticas públicas, como no caso brasileiro a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO¹) e iniciativas de aperfeiçoamento institucionais da política, implementadas pelo Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO).

No escopo do Plano Nacional de Agroecologia, quatro grandes eixos foram aglutinados como norteadores dessa mudança de paradigma: produção, uso e conservação de recursos naturais, conhecimento e comercialização e consumo.

Na interface de dois destes eixos (conhecimento e comercialização e consumo) está o objeto deste estudo: o Programa Mais Gestão, concebido como uma ação de assistência técnica visando o fomento técnico e gerencial para acesso aos mercados institucionais e privados para as organizações econômicas da agricultura familiar.

O Programa Mais Gestão (PMG) é uma das iniciativas que integra o objetivo no âmbito comercial e de consumo do PLANAPO (meta 14) e fora lançado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), amparado na Nova Lei de ATER (Assistência Técnica e Extensão Rural) (Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010). Admite-se o caráter inovador do PMG ao promover assistência técnica gerencial para as organizações econômicas da agricultura familiar, sobretudo cooperativas, visando a qualificação destas para o atendimento de mercados institucionais como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Material e métodos

Para o desenvolvimento do presente estudo, foi realizado um levantamento bibliográfico e revisão teórica sobre as políticas públicas abordadas, caracterizando-a como uma pesquisa qualitativa e descritiva. Os dados utilizados para a análise do Programa Mais Gestão são dados secundários, disponibilizados pela Ministério do Desenvolvimento Agrário, durante a execução do referido programa, em cooperativas de todo Estado brasileiro.

1 Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012, instituiu a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – PNAPO



VI CONGRESSO LATINO-AMERICANO
X CONGRESSO BRASILEIRO
V SEMINÁRIO DO DF e ENTORNO
12-15 SETEMBRO 2017
BRASÍLIA- DF, BRASIL

Tema Gerador 1

Políticas Públicas e Conjuntura



Resultados e discussão

A abordagem conceitual sobre o termo agroecologia, vem sendo associada a uma pluralidade de sentidos como: uma ciência, uma metodologia, um conjunto de práticas voltadas a agricultura, um modelo de agricultura e etc. Altieri, aponta a agroecologia como uma “abordagem que integra os princípios agronômicos, ecológicos e socioeconômicos à compreensão e avaliação do efeito das tecnologias sobre os sistemas agrícolas e a sociedade como um todo”, seu sistema de estudo ultrapassa a visão unidimensional e considera todas as dimensões ecológicas, sociais e culturais (ALTIERI, 1998, p.23).

Dentre os princípios pautados na agroecologia pode-se citar: a natureza sistêmica da produção de alimentos; a diversidade biológica e cultural; a participação política e o empoderamento dos atores; ação social coletiva; participativa, enfoque holístico e estratégia sistêmica; resultados econômicos favoráveis ao conjunto da sociedade e outros. Agroecologia é, portanto, ação política dotada de posicionamento e desta forma deve ser compreendida nesta reflexão.

As políticas públicas são consideradas diretrizes elaboradas para enfrentar determinado problema público (SECCHI, 2010). Considerando que as políticas públicas podem ser reconhecidas como ações contra hegemônicas, tais práticas podem ser percebidas durante a atuação do Estado brasileiro nos últimos anos, na busca e luta pelos direitos sociais, alimentação saudável, segurança e soberania alimentar e preservação ambiental.

Na América Latina, Brasil e Nicarágua possuem política específica sobre o tema e por aqui as agendas da agroecologia e da produção orgânica foram lentamente construídas dentro do governo por força das pressões da sociedade civil organizada. Nesse sentido, registra-se um contexto de crescente organização e mobilização da sociedade civil em favor de uma produção de base sustentável, onde este fenômeno vem induzindo mudanças nos padrões de produção e consumo e na sensibilidade da opinião pública em relação ao tema.

No âmbito agroecológico, como maneira de integrar, articular e adequar políticas, no intuito de contribuir para o desenvolvimento sustentável e melhorar a qualidade de vida da população, o Governo Brasileiro instituiu no ano de 2012 a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), por meio do Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012. Um dos principais instrumentos da Política é o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO). Este Plano “busca implementar programas e ações indutoras da transição agroecológica, da produção orgânica e da base agroecológica [...] constituindo-se em instrumento de operacionalização da Política e de monitoramento, avaliação e controle social”.



VI CONGRESSO LATINO-AMERICANO
X CONGRESSO BRASILEIRO
V SEMINÁRIO DO DF e ENTORNO
12-15 SETEMBRO 2017
BRASÍLIA- DF, BRASIL

Tema Gerador 1

Políticas Públicas e Conjuntura



No escopo da PNAPO, a construção de conhecimento associado aos componentes recursos naturais, produção, comercialização e consumo passam, inevitavelmente por uma nova concepção de assistência técnica e extensão rural. As mudanças estão associadas ao paradigma agroecológico das ações e a transversalidade das ações visando garantir complementaridade e sinergia nas políticas públicas (AVILA *et al.*, 2014).

O Programa Mais Gestão, concebido junto ao Departamento de Geração de Renda e Agregação de Valor – DEGRAV do MDA, foi instituído no ano de 2012 com o lançamento da Chamada Pública nº 04 com o objetivo principal de apoiar e qualificar a gestão das cooperativas de agricultura familiar e sua inserção no mercado.

Foram lançadas quatro chamadas públicas para contratação de equipes executoras de serviços de assistência técnica e extensão rural. Dentre seus objetivos, o PMG visava fortalecer o associativismo e o desenvolvimento institucional de empreendimentos da agricultura familiar; ampliar o acesso a produtos e serviços de apoio disponíveis nas instituições de governo e setor privado; introduzir melhorias técnico-gerenciais e tecnológicas nos empreendimentos; incrementar o desempenho dos empreendimentos; contribuir para a elevação dos níveis de emprego e renda; promover a capacitação para a inovação e por fim, promover o protagonismo dos empreendedores familiares na interação entre os empreendimentos e instituição de apoio e cooperação (SOUSA *et al.*, 2014).

As equipes (públicas ou privadas) de apoio técnico gerencial contratadas pelas chamadas públicas desempenhavam um conjunto de atividades consideradas essenciais (mas não únicas) para o desenvolvimento da ação: Mobilização e seleção das cooperativas; Pré-diagnóstico individual das cooperativas; Diagnóstico individual das cooperativas; Reuniões de articulação; Estudo da demanda das entidades executoras; Plano de aprimoramento da cooperativa; Visitas técnicas para implementação do plano de aprimoramento; Atualização do plano de aprimoramento; Encontro de avaliação final do projeto (BRASIL, 2012).

É importante ressaltar a necessidade do caráter e abordagem multidisciplinar dos executores de ATER devido ao atendimento às cooperativas com realidades diferenciadas, atendendo desde problemas técnico-gerenciais e tecnológicos, até o incremento da competitividade e promoção da cultura de sustentabilidade social e econômica. O Mais Gestão acompanhou aproximadamente quatrocentas e cinquenta cooperativas de agricultura familiar, distribuídas em dezoito estados brasileiros. Que comercializam os mais diversos produtos como frutas, hortaliças, grãos, artesanato, produtos do extrativismo e outros.



VI CONGRESSO LATINO-AMERICANO
X CONGRESSO BRASILEIRO
V SEMINÁRIO DO DF E ENTORNO
12-15 SETEMBRO 2017
BRASÍLIA- DF, BRASIL

Tema Gerador 1

Políticas Públicas e Conjuntura



Nesse aspecto, convém apontar inovações que vão além do modo de contratação e maneiras de atendimento, mas também pelo ineditismo de identificar realidades diversas e posteriormente construir estratégias de aperfeiçoamento levando em consideração o ambiente que esta organização está inserida (ambiente organizacional e institucional). Tais ações, pautadas nas chamadas públicas abrangem diversas maneiras de aperfeiçoar a gestão com o intuito de promover o acesso aos mercados institucionais, um dos objetivos do PLANAPO.

Em virtude do montante investido para o PMG e a abrangência do mesmo, é possível observar o empenho do governo brasileiro até aquele momento em promover melhorias para as cooperativas de agricultura familiar. Conforme as Chamadas Públicas lançadas pelo MDA entre 2012 e 2013 foram alocados para o Programa Mais Gestão cerca de setenta e um milhões (SOUSA, 2015).

No entanto, no período de execução do PLANAPO (2013-2015) a previsão de 18 milhões alocadas anualmente no PMG já não foi atingida e apenas 16% do orçamento foi executado a cada ano. Ainda que o PMG se apresentasse como uma política inovadora em face ao modo de contratação das equipes de ATER e pela multidisciplinariedade no atendimento, permitindo inclusive a construção das alternativas em sinergia aos cooperados e sobretudo, pelo enfoque gerencial que proporcionava ao processo de ATER, o PMG foi descontinuado pelo governo interino no ano de 2016.

No ano de 2016 fora revogada a nova Chamada Pública (2/2016) do Programa Mais Gestão, que tinha por objeto selecionar novamente entidades de ATER para atender as cooperativas (BRASIL, 2016). A extinção da chamada acarreta uma descontinuidade, mesmo que no âmbito da Secretaria Especial que substituiu o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) o discurso seja de fortalecimento da ação.

Conclusão

Embora o tempo de execução do PMG inviabilize uma avaliação de sua eficácia, a interrupção das ações ocorreu mesmo sem a resolução do problema para qual foi criada a política pública. Associada a descontinuidade do PMG há uma diminuição das compras públicas da agricultura familiar e muitas organizações apresentam-se descobertas de acompanhamento gerencial para a continuidade de suas ações.

Em virtude disso, o estudo reforça a construção de questionamentos acerca dos possíveis desdobramentos que o fim do Programa Mais Gestão poderá trazer àquelas cooperativas que contavam com tal assessoria.



VI CONGRESSO LATINO-AMERICANO
X CONGRESSO BRASILEIRO
V SEMINÁRIO DO DF E ENTORNO
12-15 SETEMBRO 2017
BRASÍLIA- DF, BRASIL

Tema Gerador 1

Políticas Públicas e Conjuntura



O estudo da Rede de Universidades² na avaliação do Programa Mais Gestão que pretendia dar respostas aos principais desafios enfrentados pela política foi também descaracterizado e não alcançou até o momento conclusões significativas.

Apesar desse processo, o relatório de balanço da Política Nacional de Agroecologia, identifica uma “crescente organização e mobilização da sociedade civil em favor da produção orgânica e agroecológica”. O fenômeno reflete mudanças não só no modo de produzir, mas no consumo e sensibilidade pública (BRASIL, 2016, p. 13). Apesar dessa tendência, ainda há muitas lacunas que a sociedade civil aponta como gargalos e no momento atual de crises políticas e descontinuidade de governos, a manutenção dessas conquistas exige enfortecimentos intelectual, político e a garantia das condições de desenvolvimento que a proposta agroecológica desse texto defende.

Referências bibliográficas

ALTIERI, Miguel. **Agroecologia: a dinâmica produtiva da agricultura sustentável**. 4 ed, Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

AVILA, Mario Lucio de; CALDAS, Eduardo de Lima; AVILA, Silvia Regina Starling Assad. Coordenação e Efeitos Sinérgicos em Políticas Públicas no Brasil: o caso do PAA e PNAE In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **PAA: 10 anos de Aquisição de Alimentos**. 01 ed. Brasília: SESAN/MDS, 2014, p. 96-113.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Chamada pública para seleção de entidade de assistência técnica e extensão rural para qualificação da gestão, fortalecimento e inserção de cooperativas da agricultura familiar no programa nacional de alimentação escolar e outros mercados**. Brasília, DF, n. 4, junho 2012.

BRASIL. Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica – CIAPO. **Plano nacional de agroecologia e produção orgânica – PLANAPO**. Relatório de balanço 2013-2015. Brasília, 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010, 144p.

² Rede de Universidades na Avaliação do Programa Mais Gestão”, financiado pelo MDA, em colaboração com a Rede de Cooperação em Pesquisa da Agricultura Familiar (Rede Mais Gestão), com a participação das seguintes instituições de ensino: Universidade Federal de Viçosa, Universidade de Brasília, Universidade do Recôncavo da Bahia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Universidade Federal Rural de Pernambuco.



VI CONGRESSO LATINO-AMERICANO
X CONGRESSO BRASILEIRO
V SEMINÁRIO DO DF e ENTORNO
12-15 SETEMBRO 2017
BRASÍLIA- DF, BRASIL

Tema Gerador 1

Políticas Públicas e Conjuntura



SOUSA, Carla Silva; *et al.* **Mais gestão:** política de desenvolvimento rural para as cooperativas da agricultura familiar brasileira. Resumos do IV Seminário de Agroecologia do Distrito Federal e Entorno, Brasília-DF, 2014.

SOUSA, Carla Silva. **Análise do Programa Mais Gestão:** entre desenvolvimento e desafios. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Gestão Ambiental) – Faculdade UnB Planaltina, Universidade de Brasília, Planaltina – DF, 2015, 60p.