

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM AGRONEGÓCIOS - CEPAN
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AGRONEGÓCIOS**

JOICE ZAGNA VALENT

**DINÂMICA INSTITUCIONAL EM COOPERATIVAS AGROPECUÁRIAS A
PARTIR DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E
NUTRICIONAL**

Porto Alegre

2019

JOICE ZAGNA VALENT

**DINÂMICA INSTITUCIONAL EM COOPERATIVAS AGROPECUÁRIAS A
PARTIR DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E
NUTRICIONAL**

Tese de Doutorado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Agronegócios do Centro de Estudos e Pesquisas em Agronegócios da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para a obtenção do título de Doutora em Agronegócios.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Xavier da Silva

Porto Alegre

2019

CIP - Catalogação na Publicação

Valent, Joice Zagna
DINÂMICA INSTITUCIONAL EM COOPERATIVAS
AGROPECUÁRIAS A PARTIR DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE
SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL / Joice Zagna
Valent. -- 2019.
190 f.
Orientador: Leonardo Xavier da Silva.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Centro de Estudos e Pesquisas em
Agronegócios, Programa de Pós-Graduação em
Agronegócios, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Cooperativas da Agricultura Familiar. 2.
Programa de Aquisição de Alimentos. 3. Programa
Nacional de Alimentação Escolar. 4. Ambiente
Institucional. I. da Silva, Leonardo Xavier, orient.
II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os
dados fornecidos pelo(a) autor(a).

JOICE ZAGNA VALENT

**DINÂMICA INSTITUCIONAL EM COOPERATIVAS AGROPECUÁRIAS A
PARTIR DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E
NUTRICIONAL**

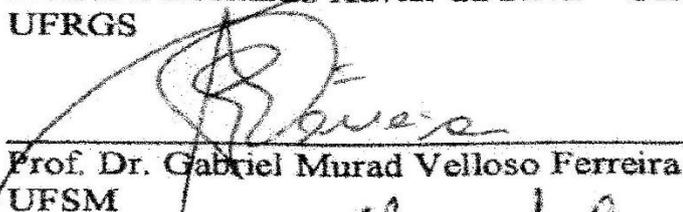
Tese de Doutorado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Agronegócios do Centro de Estudos e Pesquisas em Agronegócios da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para a obtenção do título de Doutora em Agronegócios.

Aprovada em: 05/12/2019

BANCA EXAMINADORA



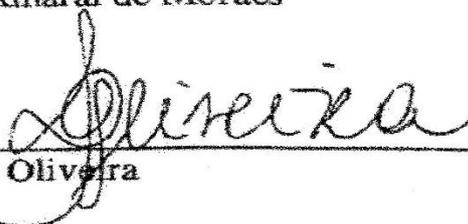
Prof. Dr. Leonardo Xavier da Silva – Orientador
UFRGS



Prof. Dr. Gabriel Murad Velloso Ferreira
UFSM



Prof. Dr. Jorge Luiz Amaral de Moraes
FACCAT



Profa. Dra. Leticia de Oliveira
UFRGS

AGRADECIMENTOS

Vivemos um momento político e social delicado, onde temas como cooperativismo e políticas públicas não são vistos com empatia por parte da sociedade. Mesmo assim, a persistência e a crença de que a coletividade pode contribuir para a redução de desigualdades sociais no meio rural, deu-me coragem para terminar essa jornada.

Tantas pessoas e organizações fizeram parte desse ciclo e, de alguma maneira, foram imprescindíveis para a realização da presente pesquisa. Então, manifesto meus sinceros agradecimentos:

- À Elisa, minha pequena, chegou em meio ao processo de doutoramento. Não entendia as angústias da mamãe, mas tornou os dias de trabalho mais alegres;

- Ao Vinícius, companheiro e amigo, agradeço por todas as ideias compartilhadas, por toda a ajuda e paciência;

- Ao meu pai, Gaubi, e à minha mãe, Dalva, que sempre me estimularam a estudar;

- À Geni, minha sogra, grande incentivadora. Exemplo de professora a ser seguido;

- Ao meu orientador, professor Leonardo Xavier da Silva, profissional competente e sempre disposto a contribuir, estimulando o pensamento crítico. Agradeço pela tranquilidade com a qual me ajudou a conduzir o trabalho;

- À EMATER/RS e todos os funcionários que tiveram envolvimento com o trabalho, pelo apoio desde o início da pesquisa e pelo fornecimento de material. Um agradecimento especial ao Francisco Manteze, seu Chico, que, desde 2015, me auxiliou sempre que necessitei;

- Às cooperativas e a todos que responderam o questionário, pelo tempo despendido;

- À União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES) e à Organização das Cooperativas do Estado do Rio Grande do Sul (OCERGS);

- Aos professores e funcionária do Centro de Estudos e Pesquisas em Agronegócios, pelo apoio;

- À banca examinadora;

- À Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS);

- À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo apoio financeiro.

Tente mover o mundo - o primeiro passo será mover a si mesmo.
(Platão)

RESUMO

As cooperativas agropecuárias representam espaços de mudanças no meio rural. Elas facilitam a relação dos agricultores familiares com os mercados, possibilitam o acesso à informação e tecnologia, constroem estrutura física para o processamento de alimentos, fornecem assistência técnica e apoio logístico. No ano internacional do cooperativismo, em 2012, metas foram atribuídas a essas organizações para contribuir com o progresso econômico, reduzir a pobreza e garantir a segurança alimentar. As premissas das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) possuem similaridades com as cooperativas de agricultores familiares nos temas de produção alimentar, ações de preservação ambiental e da saúde, respeito à diversidade cultural, promoção da inclusão social e geração de renda. Nesse contexto, as cooperativas facilitam a participação de agricultores familiares no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Por consequência, este trabalho analisou a dinâmica institucional ocorrida em cooperativas agropecuárias participantes do PAA e do PNAE no estado do Rio Grande do Sul, Brasil. Os objetivos específicos foram: conhecer os canais de comercialização, caracterizar o ambiente institucional, identificar as mudanças organizacionais e relacionar as ações das cooperativas agropecuárias com os princípios da SAN. A teoria usada para explicar o problema de pesquisa foi a Nova Economia Institucional (NEI). Esta compreende um conjunto de normas, formais e informais, que caracteriza a dinâmica institucional das cooperativas, a partir da comercialização no PAA e no PNAE. Este estudo, do tipo aplicado, foi realizado com 43 cooperativas agropecuárias no ano de 2018. A pesquisa caracterizou-se como descritiva e exploratória. Os dados são primários e secundários. Estes por meio de levantamento bibliográfico e documental. Já a coleta dos dados primários aconteceu com a participação em reuniões e aplicação de questionário semiestruturado com representantes das cooperativas. A análise dos dados ocorreu de forma quantitativa e qualitativa, com os programas Excel e NVivo, respectivamente. Os resultados mostraram que o PAA e o PNAE são os principais canais de comercialização para as cooperativas pesquisadas. O ambiente institucional envolve relação contratual e incertezas, como a continuidade das políticas públicas de SAN e questões climáticas que afetam a produção. Mudanças aconteceram nas cooperativas e nas famílias dos cooperados com a participação nos referidos programas. Em termos econômicos, a geração de renda foi a transformação mais citada. O aumento da produção foi a mudança mais significativa em âmbito produtivo. O PAA e o PNAE também foram responsáveis pela geração de empregos nas cooperativas. Para ter informações e conhecimento sobre esses programas, os cooperados tornaram-se mais frequentes nas reuniões e na participação em eventos e capacitações. Esses fatos aproximaram os cooperados dos princípios do cooperativismo. As políticas públicas de SAN foram essenciais para o surgimento de muitas cooperativas, tendo ocorrido incrementos institucionais e organizacionais. Entretanto, os cooperados não podem ser dependentes apenas desses programas. Por causa das novas características atribuídas às cooperativas agropecuárias de agricultores familiares, torna-se pertinente a criação de uma legislação própria para estas organizações, considerando-as vetores do desenvolvimento sustentável.

Palavras-chave: Cooperativas da Agricultura Familiar. Programa de Aquisição de Alimentos. Programa Nacional de Alimentação Escolar. Ambiente Institucional.

ABSTRACT

Agricultural cooperatives represent spaces for change in the rural environment. They facilitate family farmers' relationships with markets, provide access to information and technology, build the physical structure for food processing, provide technical assistance and logistical support. In the international year of cooperativism in 2012, goals were assigned to these organizations to contribute to economic progress, reduce poverty and ensure food security. The premises of the policies of Food and Nutrition Security (*SAN*) have similarities with family farmers' cooperatives in the areas of food production, environmental and health preservation actions, respect for cultural diversity, promotion of social inclusion and income generation. Therefore, cooperatives facilitate the participation of family farmers in the Food Acquisition Program (*PAA*) and the National School Feeding Program (*PNAE*). In this context, cooperatives facilitate the participation of family farmers in the Food Acquisition Program (*PAA*) and the National School Feeding Program (*PNAE*). Consequently, this work analyzed the institutional dynamics that occurred in agricultural cooperatives participating in the *PAA* and *PNAE* in the state of Rio Grande do Sul, Brazil. The specific objectives were: to know the commercialization channels, to characterize the institutional environment, to identify the organizational changes and relate the actions of agricultural cooperatives with the principles of the *SAN*. The theory used to explain the research problem was the New Institutional Economics (*NIS*). This comprises a set of formal and informal norms that characterize the institutional dynamics of cooperatives, from the commercialization in *PAA* and *PNAE*. This applied study was done realized with 43 agricultural cooperatives in 2018. The research was characterized as descriptive and exploratory. The data set is primary and secondary. These were obtained through bibliographic and documentary survey. The collection of primary data took place by participating in meetings and applying a semi-structured questionnaire with representatives of the cooperatives. Data analysis occurred quantitatively and qualitatively, with Excel and NVivo programs, respectively. The results showed that *PAA* and *PNAE* are the main marketing channels for cooperatives surveyed. The institutional environment involves contractual relationships and uncertainties such as the continuity of *SAN* public policies and the climate issues that affect production. Changes have taken place in the cooperatives' structures as well as in the families of the members with the participation in the referred programs. In economic terms, income generation was the most cited transformation. Increased production was the most significant change in the productive environment. *PAA* and *PNAE* were also responsible for generating jobs in cooperatives. To get information and knowledge about these programs, members became more frequent in meetings and in participation in events and training. These facts brought the members to the principles of cooperativism. *SAN* public policies were essential to the emergence of many cooperatives, having occurred institutional and organizational increments. However, members cannot be dependent only on these programs. Due to the new characteristics attributed to family farmers' agricultural cooperatives, it is pertinent to create their own legislation for these organizations, considering them as vectors of sustainable development.

Keywords: Family Farming Cooperatives. Food Acquisition Program. National School Feeding Program. Institutional Environment.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Síntese da parte introdutória do trabalho	25
Figura 2 - Raízes precoces das ideias de Williamson	33
Figura 3 - Relações institucionais	38
Figura 4 - Raízes precoces das ideias de North	41
Figura 5 - Unidades de Cooperativismo da EMATER/RS	81
Figura 6 - UCPs da EMATER/RS e COREDES	82
Figura 7 - Perguntas não estruturadas inseridas no NVivo	86
Figura 8 - Lista de palavras impedidas no NVivo	86
Figura 9 - Palavras mais citadas nos desafios da comercialização no PAA e no PNAE	100
Figura 10 – Ações que reduzem as incertezas envolvidas na produção para o PAA e o PNAE	111
Figura 11 - Conhecimento dos cooperados sobre o PAA e o PNAE.....	114
Figura 12 - Formas de inclusão de pequenos agricultores para comercializar no PAA e no PNAE	126
Figura 13 - Árvore de palavras com os termos mais citados nas mudanças ambientais, sociais e econômicas das cooperativas	127
Figura 14 - Relações feitas com a palavra produção e a preservação ambiental.....	131
Figura 15 - Palavras destacadas no âmbito da preservação ambiental a partir do PAA e do PNAE	132
Figura 16 - Oportunidades criadas pelo PAA e pelo PNAE para as cooperativas	135
Figura 17 - Estratégias das cooperativas para acessar o PAA e o PNAE	137
Figura 18 - Importância das cooperativas para o PAA e o PNAE.....	138

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Ano de formalização das cooperativas pesquisadas	90
Gráfico 2 - Canais de comercialização mais importantes das cooperativas agropecuárias	98
Gráfico 3 - Dificuldades para atender as chamadas públicas do PAA e do PNAE.....	106
Gráfico 4 - Incertezas envolvidas na produção para o PAA e o PNAE.....	109
Gráfico 5 - Compartilhamento de informações sobre os editais para o PAA e o PNAE.....	113
Gráfico 6 - Mudanças nas dinâmicas produtivas das cooperativas	120
Gráfico 7 - Mudanças ocorridas na vida dos agricultores cooperados	121
Gráfico 8 - Investimentos realizados pelas cooperativas e seus agricultores para comercializar no PAA e no PNAE	124

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Técnicos da EMATER/RS responsáveis pelas UCPs	81
Quadro 2 - Metodologia usada para responder os objetivos específicos	88
Quadro 3 - Tipo de agricultura praticada pelas cooperativas	93
Quadro 4 - Produtos comercializados pelas cooperativas	95
Quadro 5 - Motivos para a competitividade e existência de contratos	104

LISTA DE SIGLAS

ACI – Aliança Cooperativa Internacional
ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural
CAISAN – Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CNA – Comissão Nacional de Alimentação
CNCoop – Confederação Nacional das Cooperativas
CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento
CONCRAB – Confederação das Cooperativas da Reforma Agrária
CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar
COREDES/RS – Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul
DAP – Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
DHAA – Direito Humano à Alimentação Adequada
ECOVIDA – Rede Ecovida de Agroecologia a Certificação Participativa
ECT – Economia dos Custos de Transação
EMATER/RS – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Sul
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FISI – Fundo Internacional de Socorro à Infância
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNAI – Fundação Nacional do Índio
GGPAA – Grupo Gestor do PAA
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICCN – Incentivo de Combate às Carências Nutricionais
IMO – Instituto de Mercado Ecológico
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INN – Instituto Nacional de Nutrição
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social
MEC – Ministério da Educação e Cultura
NEI – Nova Economia Institucional
OCB – Organização das Cooperativas Brasileiras
OCERGS – Organização das Cooperativas do Estado do Rio Grande do Sul
ONG – Organização Não Governamental
OPAC – Organização Participativa de Avaliação da Conformidade
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos
PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador
PFZ – Programa Fome Zero
PIB – Produto Interno Bruto
PLANSAN – Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNSAN – Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PRODEA – Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
RS – Rio Grande do Sul
SAN – Segurança Alimentar e Nutricional
SDR/RS – Secretaria do Desenvolvimento Rural e Cooperativismo do Rio Grande do Sul
SEAD – Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SESCOOP – Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo
SIPAF – Selo de Identificação da Participação da Agricultura Familiar

SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

UCP – Unidade de Cooperativismo

UNICAFES – União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária

UNICEF – Fundo Internacional de Emergência para a Infância das Nações Unidas

UNISOL – Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários

UNICOPAS – União Nacional das Organizações Cooperativas Solidárias

WQS – *World Quality Services*

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA	20
1.2 OBJETIVO GERAL	21
1.2.1 Objetivos Específicos	21
1.2.2 Hipóteses Norteadoras do Trabalho	22
1.2 JUSTIFICATIVA.....	22
1.3 SÍNTESE DA PARTE INTRODUTÓRIA DA PESQUISA.....	25
2 PRESSUPOSTOS DA ECONOMIA INSTITUCIONAL	26
2.1 AS INSTITUIÇÕES PARA A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL	29
2.1.1 Microinstituições	32
2.1.2 Macroinstituições	40
3 AS INSTITUIÇÕES QUE REGEM A RELAÇÃO ENTRE O COOPERATIVISMO E A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	49
3.1 A HISTÓRIA DO COOPERATIVISMO	50
3.1.1 Cooperativismo Agropecuário	56
3.2 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	59
3.2.1 Programa de Aquisição de Alimentos – PAA	65
3.2.2 Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE	72
4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DO ESTUDO APLICADO	78
4.1 CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO.....	78
4.2 DEFINIÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA.....	79
4.3 COLETA E ANÁLISE DOS DADOS.....	83
4.4 RESUMO METODOLÓGICO.....	87
5 DINÂMICA INSTITUCIONAL NAS COOPERATIVAS PARA ATENDER O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS E O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	89
5.1 CARACTERIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS.....	89
5.2 CANAIS DE COMERCIALIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS AGROPECUÁRIAS	97
5.3 AMBIENTE INSTITUCIONAL DAS COOPERATIVAS AGROPECUÁRIAS A PARTIR DO PAA E DO PNAE.....	102
5.4 MUDANÇAS ORGANIZACIONAIS NAS COOPERATIVAS AGROPECUÁRIAS A PARTIR DO PAA E DO PNAE.....	117
5.5 A RELAÇÃO DAS COOPERATIVAS COM OS PRINCÍPIOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	130
5.6 RESUMO DOS RESULTADOS DAS QUESTÕES ABERTAS	142

5.7 PERCEPÇÃO DE DIRIGENTES E ESTUDIOSOS SOBRE A RELAÇÃO DAS COOPERATIVAS COM O PAA E O PNAE	144
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	152
6.1 LIMITAÇÕES DA PESQUISA	157
6.2 PROPOSIÇÕES PARA REALIZAÇÃO DE PESQUISAS FUTURAS	157
REFERÊNCIAS.....	159
APÊNDICE I.....	174
APÊNDICE II	181
ANEXO I.....	182
ANEXO II	183
ANEXO III.....	187
ANEXO IV	190

1 INTRODUÇÃO

Ao longo de toda a humanidade tem havido grandes transformações antrópicas e antropocêntricas, impulsionadas por novas demandas da sociedade e por mudanças na economia mundial (FIORI, 1999; POLANYI, 2000). A agricultura mundial enfrenta preocupações como mudanças climáticas, governança global, sustentabilidade da produção e segurança alimentar (GUEDES, TORRES e CAMPOS, 2014). A situação brasileira faz parte desse cenário global que continua mudando ao longo dos últimos anos, principalmente desde a década de 1970. As tendências demográficas mostram um crescente envelhecimento da população, desequilíbrio ambiental, escassez de recursos e um processo gradual de urbanização. Isso representa desafios imediatos para a geração presente e futura. O desenvolvimento, no século XXI, está se concentrando em uma abordagem integrada que reflete os três pilares da sustentabilidade: social, econômico e ambiental. Neste sentido, as organizações cooperativas devem apoiar e promover esta visão de desenvolvimento (CICOPA, 2014).

Com uma abordagem contemporânea, o cooperativismo agropecuário apresenta-se como uma opção de correlação entre o capital humano, social e empresarial. Esses fatores são fundamentais na promoção do desenvolvimento sustentável e competição em um mercado global. Nessa perspectiva, a cooperação significa a busca pela melhoria da qualidade de vida do produtor, tanto em termo social, quanto econômico e ambiental (RIBEIRO; NASCIMENTO; SILVA, 2013). As cooperativas agropecuárias têm papel de destaque no processo de desenvolvimento econômico e social das comunidades onde estão inseridas. Para a FAO (2012a), deve-se incentivar este tipo de organização produtiva, essencial para a segurança alimentar e a redução da pobreza, porque além de fornecer alimentos, as cooperativas contribuem para a inclusão de pequenos agricultores e da agricultura familiar¹ nas cadeias agrícolas de valor.

Nesse contexto, as cooperativas agropecuárias podem representar espaços mais sensíveis às mudanças, devido aos interesses dos associados e participação dos mesmos nas decisões. Para Ferreira e Amodeo (2008) e Schneider (2003), essa forma de organização é estruturada no sentido de congregar as pessoas em torno de um ideal comum, o que representa o núcleo do movimento cooperativo. Pessoas motivadas para o trabalho em conjunto são menos

¹ Conforme a Lei 11.326/06, a agricultura familiar tem os seguintes aspectos: I) não deter área maior do que quatro módulos fiscais; II) utilizar predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu empreendimento; III) ter renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio empreendimento; IV) dirigir seu empreendimento com sua família (BRASIL, 2006a).

resistentes às mudanças necessárias para a modernização das cooperativas e, em consequência, contribuem para sua efetivação. Ademais, esta motivação é reforçada pela forte participação democrática, focada na construção do “saber cooperar”. Pinho (1967, p. 5), já ressaltava que “o cooperativismo é uma forma de doutrina intervencionista que surgiu em oposição às consequências práticas da doutrina liberal e individualista”.

No ano internacional do cooperativismo, ocorrido em 2012, algumas metas foram atribuídas a estas organizações coletivas. Entre essas metas estão a contribuição para o progresso econômico, para a redução da pobreza e garantia de segurança alimentar. Isso ocorre quando as cooperativas oferecem oportunidades de mercado ao pequeno produtor, possibilitam acesso à informação, tecnologia, inovação e serviços de extensão rural. Essas organizações também podem proporcionar capacitações de gestão das propriedades e dos recursos naturais (FAO, 2012b). Entretanto, o cooperativismo tem muitos desafios. Entre eles está a educação cooperativista. Muitos cooperados têm dificuldades de compreender o papel de uma cooperativa e de seus benefícios, bem como as obrigações de um associado. Quando se faz parte de uma organização coletiva, os agricultores têm condições de negociar contratos e preços para insumos como sementes, fertilizantes e equipamentos para utilizar na produção. Outra possibilidade é a formação de redes entre as cooperativas. Essas redes facilitam a cooperação na logística, troca de informações e diálogo com os governos e a sociedade civil para a implementação de políticas, leis e projetos que vislumbrem o fortalecimento das cooperativas agropecuárias e, conseqüentemente, da agricultura familiar.

Para Schneider (2010), a integração de agricultores familiares e suas organizações pode fazer frente aos desafios colocados pela forma atual como o capitalismo opera na agricultura e na produção de alimentos. Peraci e Bittencourt (2010) relatam que cooperativas são formas de melhorar as relações com o mercado, de usufruir de políticas públicas² e das diversas estruturas de apoio, como maquinários e espaços físicos, por exemplo. Dessa forma, as cooperativas podem ser organizações de negócios eficientes para promover o desenvolvimento rural³ e contribuir com a Segurança Alimentar e Nutricional – SAN (CHAGWIZA, MURADIAN, RUBEN, 2016).

² Elaboradas a partir das crenças comuns e de representações de mundo de um conjunto de atores (públicos e privados). Estas crenças e representações definem a maneira como os agentes percebem os problemas públicos e concebem respostas e soluções aos mesmos (GRISA, 2012; FOUILLEUX, 2011).

³ A partir da década de 1990 passou a ganhar espaço no Brasil, com discussões influenciadas pelas transformações sociais, políticas e econômicas que se operaram no âmbito do Estado, dos atores da sociedade civil e nos enfoques analíticos dos estudiosos e analistas (SCHNEIDER, 2010).

É possível observar que as políticas de SAN possuem similaridades com o cooperativismo agropecuário (principalmente quando se trata de cooperativas de agricultores familiares⁴). Os dois temas têm como aspectos: produção alimentar, respeito à diversidade cultural, ações de preservação ambiental e da saúde, promoção da inclusão social e geração de renda (GHIZZONI, 2016). Por causa disso, cooperativas de agricultores familiares, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) são os temas pesquisados neste trabalho.

Para analisar tal interação foi usada a Teoria Institucional, especificamente a Nova Economia Institucional (NEI). Conforme o pensamento da NEI, instituições como os costumes, tabus, leis e direitos de propriedades podem restringir o comportamento humano. Assim, os indivíduos possuem limitações em suas ações e escolhas. Como North (1991, p. 97) afirma “*Institutions are the humanly devised constraints that structure political, economic and social interaction*”. Ou seja, as instituições são as restrições humanamente concebidas que estruturam a política, a economia e a interação social. Já para a chamada antiga economia institucional, as instituições são referentes aos hábitos de pensamento e o comportamento das pessoas que influenciam as atividades econômicas e sociais. Elas podem restringir ou reproduzir o comportamento humano (VEBLEN, 1983). Essa corrente foi retomada anos mais tarde por autores como Geoffrey Hodgson, Malcolm Rutherford e Warren Samuels, por exemplo. Estes estudiosos trazem a abordagem do antigo institucionalismo, de uma forma interdisciplinar.

Mas, quais são as instituições que regem a intersetorialidade das cooperativas agropecuárias e SAN? A maneira como as cooperativas se organizam para atender os programas de SAN, os hábitos de pensamento individuais e coletivos, as atividades produtivas das famílias cooperadas e as intervenções locais e governamentais implicam em um conjunto de instituições que norteiam a relação dos dois temas. De forma analítica, a dinâmica institucional ilustrada neste trabalho é referente aos hábitos, valores, aprendizado, leis e normas que norteiam as decisões das cooperativas sobre: os canais de comercialização, a estrutura organizacional, a dinâmica produtiva, os investimentos em infraestrutura, a preservação ambiental e ações sociais para participar dos mercados institucionais, especificamente do PAA e do PNAE. Ou seja, as mudanças que esses programas causaram nas organizações cooperativas pesquisadas. A partir

⁴ São cooperativas formadas apenas por agricultores que cumprem os requisitos da Lei 11.326/06 (BRASIL, 2006a). Para ser considerada uma cooperativa de agricultura familiar é necessário ter 60% dos cooperados com DAP física.

da participação das cooperativas agropecuárias nos referidos programas, foi analisada a evolução das instituições, as que surgiram ou desapareceram.

Outra pergunta que surge é por que os agricultores familiares se organizam em cooperativas para atender os programas de SAN? Peraci e Bittencourt (2010) salientam que a conexão da agricultura com os programas de SAN ajuda na garantia de acesso à venda nos mercados institucionais⁵, estimula a diversificação produtiva e economias locais, gera renda, promove a sustentabilidade e fortalece o associativismo e o cooperativismo. Por sua vez, as ações coletivas permitem menores custos de transação, facilitam o acesso às políticas públicas agrícolas, expandem a escala e podem proporcionar desenvolvimento tecnológico.

Para a FAO (2012a), uma das medidas necessárias para obter segurança alimentar aos mais de nove bilhões de habitantes em 2050 será apoiar as cooperativas e outras organizações rurais formadas por pequenos produtores. Estes agricultores podem garantir a sua subsistência e desempenhar um importante papel na resposta à crescente procura de alimentos nos mercados locais, nacionais e internacionais.

Grisa e Schneider (2014) afirmam que a construção de um referencial pautado pela construção de mercados para a segurança alimentar e a sustentabilidade ambiental é uma das gerações de políticas públicas para a agricultura familiar. Essa geração está relacionada aos mercados, representados, principalmente, por políticas públicas vinculadas ao Programa Fome Zero⁶. A sociedade civil organizada, ligada a questões de segurança alimentar, agroecologia e agricultura familiar contribui para o fortalecimento desse referencial. Por conseguinte, as ações desses agentes e do Estado consolidam os mercados institucionais.

Ao longo da construção de referenciais teóricos e analíticos para a agricultura familiar, para o cooperativismo agropecuário e para a SAN, ocorreram mudanças institucionais. Muitas instituições foram criadas e outras extintas. Hodgson (2002) relata que essas mudanças são condicionadas às transformações das preferências das pessoas, por meio da mudança de hábitos de pensamento e ação coletiva. Para North (2006), a permanente relação entre instituições e organizações, a competição, o investimento contínuo em conhecimento, o condicionamento cultural herdado, a complexidade do ambiente, as informações e consequências sobre as ações dos agentes tornam as mudanças institucionais gradativas e dependentes da trajetória.

⁵ Política pública que envolve as três esferas governamentais (municipal, estadual e federal) e aproxima o consumo da produção de base familiar. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) são exemplos destas políticas (PAULA, KAMIMURA e SILVA, 2014).

⁶ O eixo principal da proposta deste Projeto era associar o objetivo da segurança alimentar a estratégias permanentes de desenvolvimento econômico e social, com crescente equidade e inclusão social (TRICHES, 2015).

Nesse contexto, o crescimento organizacional implica no surgimento, desaparecimento ou modificação de instituições, constituindo o ambiente institucional.

Para facilitar a compreensão do presente trabalho, ressalta-se que:

- As cooperativas agropecuárias analisadas são formadas por agricultores familiares (definição da Lei 11.326/2006);
- Os princípios do cooperativismo considerados são os citados por estudiosos da área, as premissas de *Rochdale*⁷, os preceitos oriundos da Revolução Francesa⁸ e também os da Lei nº 5.764/1971;
- A definição de SAN, bem como suas premissas, são as descritas na Lei nº 11.346/2006;
- O fundamento teórico principal empregado é sobre Instituições. São abordados conceitos da NEI para entender o ambiente institucional que circunda a interação entre cooperativas agropecuárias da agricultura familiar e SAN, especificamente o PAA e o PNAE.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Um dos grandes desafios do homem do século XXI é garantir o equilíbrio natural, a geração de renda e emprego e o acesso ao alimento para todas as pessoas (FAO, 2012b). No Brasil, “as últimas duas décadas foram pródigas no que diz respeito à criação e execução de um amplo espectro de políticas públicas direcionadas para a agricultura familiar, que iniciaram em meados dos anos 90” (GRISA; SCHNEIDER, 2014, p. 141).

Belik (2003) já apontava que o diagnóstico da segurança alimentar no Brasil está assentado na falta de poder aquisitivo, por parte de quase um terço da população, para a manutenção da sua sobrevivência. O problema não está na oferta de alimentos, mas no acesso à população de renda mais baixa. Com o surgimento dos programas de SAN, muitas dessas pessoas passaram a ter acesso aos alimentos. Por consequência da demanda desses programas, agricultores passaram a integrar cooperativas agropecuárias. Muitos estudiosos tratam a atividade cooperativista como promotora de bem-estar social, econômico e ambiental. A sua ação integradora ao mercado faz com que muitos produtores rurais tornem-se cooperativados.

⁷ Princípios orientados pela herança da Revolução Francesa. São eles: adesão voluntária e livre; gestão democrática; participação econômica dos membros; autonomia e independência; educação, formação e informação; intercooperação, e; interesse pela comunidade.

⁸ A Revolução Francesa foi um evento histórico de intensa agitação política e social ocorrido na França, entre 1789 e 1799, que levou ao fim do Absolutismo no país, e teve importantes consequências para o mundo ocidental. Os princípios decorrentes dessa Revolução são: solidariedade, igualdade, liberdade e fraternidade.

Cechin (2014) relata que a função de uma cooperativa, e até mesmo a necessidade de sua existência, varia com a concentração de mercado e com o perfil socioeconômico e cultural dos agricultores das regiões do Brasil. Ainda, essas organizações podem abrir novos canais de comercialização, além de facilitar a participação no PAA e no PNAE.

Então, a NEI foi necessária para compreender as relações contratuais, os custos de transação, a organização interna para atender a estes programas, o conjunto de valores e as normas que definem a participação das cooperativas nos referidos programas de SAN.

Diante disso, formulou-se o problema de pesquisa do presente trabalho, que abrange os anos correntes do século XXI: Qual é a dinâmica institucional observada em cooperativas agropecuárias participantes de políticas públicas de SAN, especificamente o PAA e o PNAE, no Rio Grande do Sul?

1.2 OBJETIVO GERAL

Analisar a dinâmica institucional ocorrida em cooperativas agropecuárias participantes do PAA e do PNAE no Rio Grande do Sul.

1.2.1 Objetivos Específicos

- I. Conhecer os canais de comercialização das cooperativas agropecuárias;
- II. Caracterizar o ambiente institucional das cooperativas agropecuárias, a partir do PAA e do PNAE;
- III. Identificar as mudanças organizacionais ocorridas nas cooperativas agropecuárias, a partir do PAA e do PNAE;
- IV. Relacionar as ações das cooperativas agropecuárias com os princípios de SAN.

1.2.2 Hipóteses Norteadoras do Trabalho

- I. As demandas criadas pelo PAA e pelo PNAE estimularam a formalização das cooperativas agropecuárias estudadas nessa pesquisa.
- II. A produção das cooperativas agropecuárias amplia o acesso aos alimentos pelos beneficiados do PAA e do PNAE.
- III. A participação no PAA e no PNAE foi responsável por novos arranjos institucionais nas cooperativas agropecuárias.

1.2 JUSTIFICATIVA

As cooperativas contribuem para o desenvolvimento, porque geram empregos, prestam serviços comunitários e valorizam a cultura local (CICOPA, 2014). Por isso, busca-se fomentar a constituição e o crescimento do setor por meio da implantação de políticas e normas que contribuam para esse fim.

Em relação as cooperativas agropecuárias brasileiras estimam-se que 11% do Produto Interno Bruto (PIB) total passam por estas organizações. Dentre todos os ramos de atuação do cooperativismo, o agropecuário tem papel de destaque, com 1.613 cooperativas, que geram 209.800 empregos formais e possuem, em torno de, um milhão de associados (OCB, 2019). Estima-se ainda, segundo dados do Censo Agropecuário do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que 48% de tudo que é produzido no meio rural brasileiro passa, de alguma forma, por uma cooperativa (BRASIL, 2018). No ramo agropecuário, há 129 cooperativas no Rio Grande do Sul que fazem parte do sistema da Organização das Cooperativas do Estado do Rio Grande do Sul (OCERGS) (OCB, 2017).

Ressalta-se que os números expostos acima são referentes aos dados apresentados pela Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) e no ramo agropecuário as cooperativas não são somente da agricultura familiar. O universo das cooperativas de agricultores familiares é maior, pois nem todas são registradas na OCB. Muitas são cadastradas apenas na Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Sul (EMATER/RS), outras na União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES) e, ainda

têm aquelas que não são registradas em nenhum órgão formal. Assim, existe dificuldade para definir o número total.

Para este trabalho foram contempladas cooperativas formadas por agricultores familiares, que recebem apoio da EMATER/RS, e comercializam alimentos no PAA e no PNAE. Os serviços de extensão cooperativa, oferecidos pela EMATER, auxiliam na regularização documental (garantindo os direitos), no apoio à Gestão (gerando renda) e na comercialização e operacionalização de políticas públicas, garantindo inclusão social e produtiva.

O cooperativismo pode contribuir para o desenvolvimento sustentável⁹, pois as cooperativas são consideradas um modelo de negócio viável e adaptável às necessidades das comunidades rurais. Essas organizações precisam de apoio para entender melhor a parte gerencial, para formar redes que permitam a superação de barreiras de mercado e para fazer uso correto dos recursos naturais. Torna-se fundamental que exista diálogo entre os governos e a sociedade civil para a implementação de políticas, leis e projetos que propiciem um ambiente adequado para o crescimento das cooperativas agropecuárias (FAO, 2012b).

Nesse sentido, Amaral e Basso (2016) afirmam que as políticas públicas de SAN colocam a alimentação como um direito social, onde o Estado brasileiro assume a tarefa de assegurá-lo a todos os cidadãos. Assim, combinam-se ações emergenciais com estruturais, dentro de uma governança compartilhada entre Estado e sociedade civil. Então, surge um novo pensamento e práticas que são necessários para desenvolver instituições estruturalmente adequadas a fim de garantir SAN em nível local. Para Kudlak (2008), a intervenção estatal também colabora no desenvolvimento de tais instituições por meio do reconhecimento legal e provisão de direitos de propriedade para as instituições e assistência locais. Nesse sentido, as cooperativas dão ênfase para uma gestão de recursos orientada localmente, com maior autonomia às pessoas. O processo restaura a legitimidade e a relevância das instituições em organizações cooperativas.

Para a elaboração de políticas eficientes de segurança alimentar, os agricultores têm a opção de trabalhar em conjunto. O desempenho coletivo depende do entendimento dos fatores que podem facilitar ou dificultar a produção e o fornecimento de alimentos. Faz-se necessário

⁹ É o desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades. Esse conceito surgiu em 1987 na Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – CMMAD – também conhecida como Comissão Brundtland (UNITED NATIONS, 1987). Garnett *et al* (2013) consideram que esse desenvolvimento identifica novas práticas agrícolas para fortalecer comunidades rurais, melhora os meios de subsistência e de emprego para os pequenos agricultores e evita impactos sociais e ambientais negativos.

compreender as restrições de mercado e de políticas para novos processos institucionais emergirem. Estes novos processos melhoram a capacidade de gerir os recursos naturais, superam restrições de mercado e reduzem os custos de transação (FAO, 2012a).

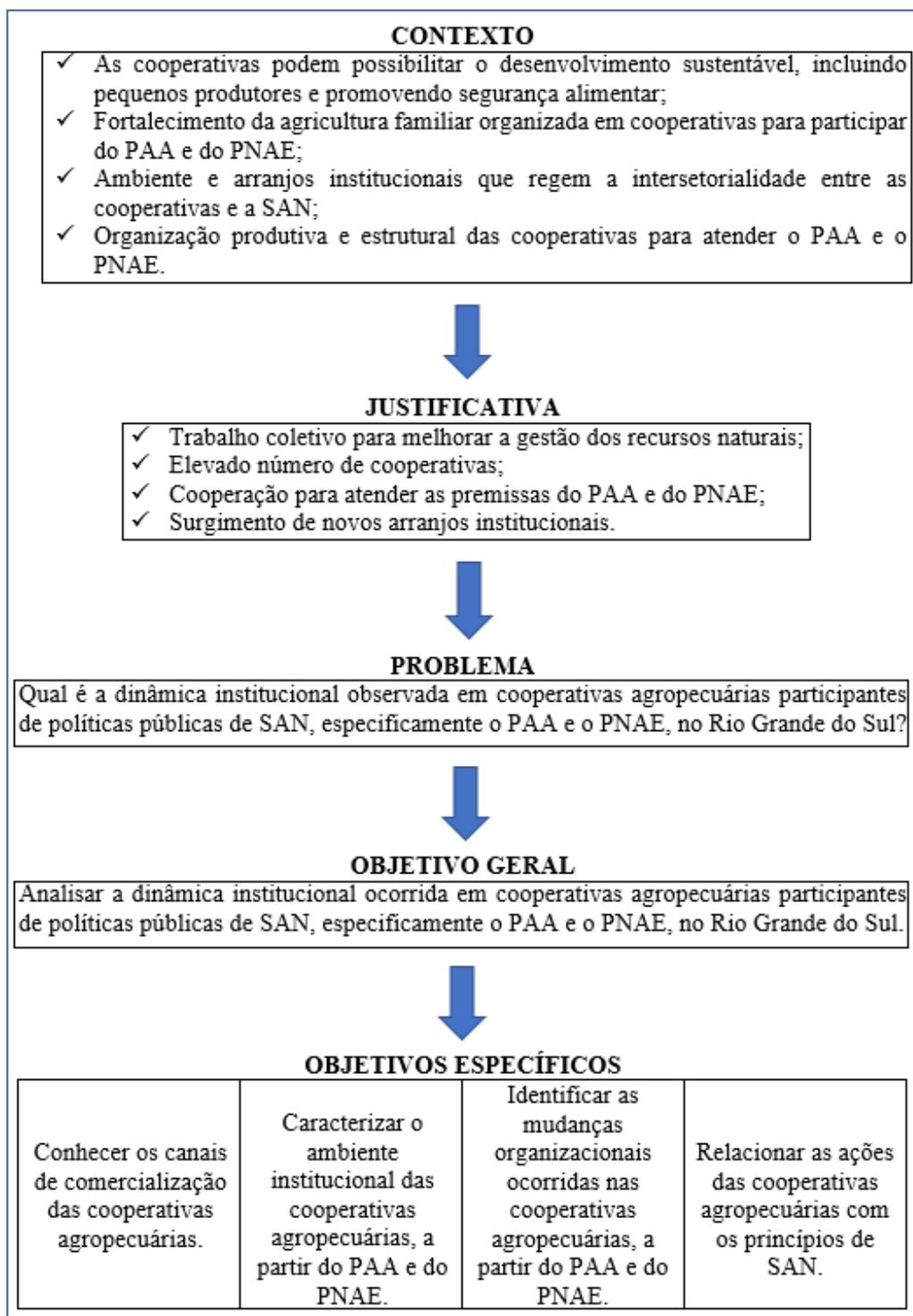
Dessa maneira, as cooperativas adquirem maior poder de negociação e participam da formulação de políticas para garantir segurança alimentar. Esta, por sua vez, está inserida em uma discussão interdisciplinar, onde várias áreas do conhecimento dialogam com a intenção de avaliar os cenários e propor soluções (YU *et al*, 2012). Para a FAO (2012a), as cooperativas agropecuárias, principalmente as que são formadas por agricultores familiares, são organizações que mobilizam e controlam recursos, superam as limitações e aproveitam as oportunidades para melhorar o ambiente, contribuindo para a segurança alimentar. Assim, estes produtores rurais, muitas vezes excluídos do mercado, formam novos arranjos institucionais, determinando regras alternativas do jogo.

Ainda relacionando SAN com agricultura familiar e cooperativismo, faz-se necessário mencionar alguns dos desafios do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) 2016/2019. São eles: a inclusão produtiva rural de grupos sociais vulneráveis no meio rural, a promoção da produção de alimentos saudáveis e sustentáveis, a estruturação da agricultura familiar, o fortalecimento de sistemas de produção de base agroecológica, aperfeiçoando, assim, a intersetorialidade e a participação social (MDSA, 2017). É nesse sentido que o tema SAN relaciona-se com as cooperativas agropecuárias, pois os desafios citados também são atribuídos às referidas organizações coletivas. Essa relação justifica o interesse pelo presente estudo. Ainda, a FAO (2012b) reforça que os governos devem apoiar a prática cooperativista que traz muitos benefícios para a população e, principalmente, desempenha papel fundamental para garantir a segurança alimentar das pessoas.

Ressalta-se que esta Tese mostra a intersetorialidade entre a SAN e o cooperativismo agropecuário e colabora para o entendimento das relações contratuais entre cooperativas e entidades executoras do PAA e do PNAE. Além disso, apresenta as mudanças organizacionais (produtivas, físicas e gerenciais) ocorridas nas cooperativas em função dos referidos programas. Por consequência, foi possível entender os arranjos institucionais, formais e informais, que surgiram e a relevância do PAA e do PNAE para a manutenção e desenvolvimento das cooperativas pesquisadas.

1.3 SÍNTESE DA PARTE INTRODUTÓRIA DA PESQUISA

Figura 1 - Síntese da parte introdutória do trabalho



Fonte: elaborado pela autora (2019).

2 PRESSUPOSTOS DA ECONOMIA INSTITUCIONAL

Os primeiros escritos sobre o papel das instituições na economia precederam o trabalho do primeiro economista moderno, Adam Smith. Mesmo assim, quase todos os trabalhos econômicos enfatizavam o capital, o trabalho e a tecnologia para explicar o crescimento econômico (BROUSSEAU; GLACHANT, 2008). Diversos autores entenderam que a dinâmica do sistema econômico não é neutra em relação ao ambiente institucional e, dessa forma, explicam o funcionamento da economia.

As instituições são fundamentais à compreensão das diferentes trajetórias de crescimento econômico, tanto em nível microeconômico, quanto macroeconômico. Sua definição oferece diferentes enfoques, envolvendo várias escolas de pensamento, que estabelecem divergências e convergências neste campo de pesquisa. O pensamento institucionalista aproxima-se do campo analítico heterodoxo, confrontando o *mainstream* neoclássico, visto que os princípios institucionalistas originaram-se a partir da oposição aos fundamentos de equilíbrio, otimização dos recursos e racionalidade substantiva (SAMUELS, 1995; CONCEIÇÃO, 2002).

Por conseguinte, na teoria econômica, o campo de estudo institucionalista apresenta diversas concepções teóricas. A visão de Veblen (1909, 1919, 1983) caracteriza instituições como hábitos mentais estabelecidos pelo pensamento comum das pessoas, de forma generalizada. Esses hábitos estão enraizados nos instintos, bem como na cultura humana e na ação individual. Quando os hábitos de pensamento tornam-se coletivos e enraizados no ambiente, surgem as instituições políticas, econômicas e sociais. Por conseguinte, os hábitos são gerados no momento em que os agentes procuram atingir determinados fins. Esses hábitos sofrem influência do sistema produtivo da sociedade. A forma de produção vigente e também as formas já superadas determinam os hábitos mentais. A partir disso, as pessoas desenvolvem hábitos compartilhados, levando a ações que, ao serem socialmente aceitas, criam, reforçam ou extinguem as instituições. Para Dewey (2007), o hábito é uma tendência comportamental, transmitido culturalmente e moldado pelas circunstâncias ambientais. Mesmo sendo parcialmente inconsciente, pode atingir a racionalidade e as ações dos indivíduos. As tendências comportamentais podem ser desencadeadas ou reforçadas por um estímulo adequado, ou pelo contexto no qual o agente está inserido. Já Commons (1950, 1959), ao definir instituições, relatou que a maior contribuição da economia institucional era a importância dada à ação coletiva no controle e ampliação da ação individual, enfatizando o relacionamento interpessoal. O grau de cooperação exigido para se lograr eficiência surgia da invenção de instituições, que

colocariam ordem no conflito, entendendo-as como um conjunto de normas funcionais de ação coletiva. A presunção da harmonia de interesses não é o fator principal para tal ação.

Mitchell (1935) descreve que as principais convicções de Commons eram: que o homem é uma criatura mutuamente dependente e precisa cooperar; que a ação coletiva é necessária para resolver os conflitos de escassez de bens – que geram interesses individuais – e para criar harmonia entre os interesses ou estabelecer uma ordem necessária para cooperação. Portanto, o controle coletivo é essencial para a vida econômica e este controle existe em todas as sociedades.

O ápice do antigo institucionalismo de Thorstein Veblen, John Commons, Wesley Mitchell e outros foi um paradigma proeminente entre os economistas dos Estados Unidos da América, nos anos 1920 e 1930. Esse paradigma foi seguido por um momento importante da manifestação neoclássica e renascimento formalista do pós-guerra, nas décadas de 1930 e 1940 (HODGSON; 1989, 1993).

Pensadores pioneiros da teoria do crescimento econômico, incluindo Simon Kuznets e Robert Solow, estavam conscientes da importância das instituições no desempenho de países, porém, as desconsideravam de questões políticas. Isso foi em parte porque os modelos formais de crescimento econômico, nos anos de 1960, concentravam-se na acumulação de capital e transferência de tecnologia (BROUSSEAU; GLACHANT, 2008).

Na década de 1970, a teoria institucional teve um crescimento notável e foi chamada de NEI, não por seu ressurgimento do institucionalismo tradicional, mas pelo seu desenvolvimento no coração da ortodoxia moderna (HODGSON; 1989, 1993). O interesse renovado em direito de propriedade, direito e economia e nos fundamentos de aspectos históricos da moderna economia de mercado receberam destaque da literatura econômica, no final do século XX (BROUSSEAU; GLACHANT, 2008). Assim, Williamson (2000) considera que, em todas as organizações, as bases para a interação social, econômica e política são estabelecidas pela NEI. Na mesma linha de pensamento, North (1990) explica que as instituições afetam o desempenho das economias ao longo do tempo e o diferente desempenho destas economias é influenciado pela forma como as instituições evoluem. As mudanças institucionais explicam como o passado influencia o presente e o futuro, exercendo influência sobre a natureza das escolhas definidas. Assim, essas mudanças moldam o desenvolvimento das sociedades e contribuem no entendimento dos fatos históricos. Para Vargas-Hernández e Castillo-Girón (2018), a NEI ressalta que a política social reflete e reforça a distribuição do poder na economia e nas estruturas da sociedade e, ainda, contextualiza valores culturais entre grupos sociais e gênero.

Para a NEI, as instituições determinam a transação e os custos de transformação que compõem os custos totais, juntamente com a tecnologia empregada. Dessa forma, afetam o desempenho da economia, porque exercem efeito sobre os custos de troca e produção. Conseqüentemente, as instituições são as regras e leis (tanto formais como informais) do jogo, em uma sociedade. Elas são diferentes de organizações, porque têm os mecanismos de aplicação que fazem uma determinada matriz, ou seja, determinam a forma como o jogo acontece com intenção de vencê-lo por uma combinação de habilidades, estratégia e coordenação. Isso pode acontecer de forma justa e às vezes por meios ilícitos. Já as organizações são consideradas os jogadores, como, por exemplo, órgãos econômicos e políticos e entidades educativas e sociais. A evolução das organizações é influenciada pela estrutura institucional. Assim, acontece a interação entre instituições e organizações, onde os empreendedores organizacionais atuam como agentes de mudança institucional. Essa relação molda a interação humana, seja política, social ou econômica (NORTH, 1990).

No final dos anos 60 também se destaca a teoria institucionalista, vinculada com a antiga tradição norte-americana. Isso acontece, principalmente, por meio da *Association for Evolutionary Economics* (Associação para a Economia Evolucionária¹⁰), responsável pelo *Journal of Economic Issues* (Jornal de Publicações Econômicas), que, sob a influência de autores como Galbraith, Gruchy, seguidos de Hodgson, Ramstad, Rutherford, Samuels, Mark Tool, Stanfield e outros, constituiu a chamada corrente neo institucionalista. Essa corrente defende o conceito de instituição semelhante ao de Veblen, Commons e Mitchell (CONCEIÇÃO, 2002). Sendo assim, Hodgson (2000, 2006) define instituições como sistemas duradouros de regras de desenvolvimento social, estabelecidas e incorporadas que estruturam as interações na sociedade. Essa concepção acomoda a base informal de todo comportamento. Assim, as instituições determinam a qualidade da vida social. As atividades da interação humana são estruturadas pelas regras explícitas ou implícitas que permitem pensamento ordenado, expectativa e ação. Isso impõe consistência nas ações humanas. Em parte, a durabilidade das instituições decorre do fato de que elas podem criar expectativas estáveis de comportamento. A linguagem, dinheiro, lei, sistemas de pesos e medidas, modos à mesa e firmas são exemplos de instituições.

Apesar das diferenças metodológicas, o pensamento de Douglass North apresenta proximidade com o institucionalismo de Veblen e com os neo institucionalistas. Isso acontece quando North reconhece que a aprendizagem, a cultura, os modelos mentais, as crenças

¹⁰ Opõem-se à visão neoclássica, focada exclusivamente no mercado, indo além da teoria dos custos de transação. Ela permite explicações plurais ou híbridas de fenômenos complexos (CAMPOS, 2016).

compartilhadas e a dependência da trajetória são essenciais no desenvolvimento e mudanças institucionais. Nesse contexto, assemelha-se aos hábitos mentais de Veblen no processo de evolução institucional (JAMESON, 2006; LOPES, 2013). Autores como o britânico Geoffrey Hodgson, que fazem o resgate do institucionalismo original de Veblen, acrescentam uma abordagem que descreve a economia como um processo evolucionário, no qual a história é fundamental (CAMPOS, 2016).

Portanto, o institucionalismo original, a NEI e o neo institucionalismo apresentam contribuições para o avanço da teoria institucional. A NEI é uma teoria nascente, de aceitação do papel da história e da cultura no desenvolvimento institucional que faz uma análise da interação do setor privado, do governo e da comunidade. Por sua vez, a retomada do institucionalismo original, por Hodgson e outros autores, faz usos inovadores da tradição institucionalista, com o desenvolvimento de políticas a partir da crítica do fundamentalismo de mercado, e com suporte da psicologia e filosofia contemporâneas (JAMESON, 2006).

A economia institucional também possui desafios. Um deles é o combate ao institucionalismo ortodoxo que se aproxima dos postulados neoclássicos (CONCEIÇÃO, 2015). Para Campos (2016), instituições “ruins” inibem o desenvolvimento. Pela amplitude de seu conceito, serviria para resolução de qualquer questão econômica. No entanto, as instituições são fundamentais, mas sozinhas não explicam e nem promovem o desenvolvimento econômico, pois se relacionam com a sociedade e com a tecnologia. Então, ainda é necessário avançar na compreensão da relação entre instituições e desenvolvimento.

As contribuições das supracitadas ramificações da análise das instituições e do desempenho das sociedades são relevantes. Porém, a NEI apresenta pressupostos que vão ao encontro da temática proposta. Por isso, a seção seguinte concentra esforços na compreensão das instituições para a NEI.

2.1 AS INSTITUIÇÕES PARA A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL

Uma das questões básicas na pesquisa da NEI reporta a Ronald Coase (1937): Por que usar uma empresa (controle gerencial) em vez do mercado (mecanismo de preços) para coordenar a alocação de recursos? Zylbersztajn (2000) disserta que os custos do mercado são provenientes das transações. Assim, Coase aponta quais são os fatores que interferem nestas transações e analisa as situações em que o mecanismo de preço é mais efetivo do que o de contratos e vice-versa. Ainda se discute sobre quando é melhor para a empresa promover uma

integração vertical. Nesse contexto, Brousseau e Glachant (2008) reiteram que a questão empírica resultante das intuições de Coase pode ser resumida com a pergunta: que fatores afetam os custos relativos da coordenação interna e transações de mercado que determinam se uma empresa irá internalizar alocações de recursos ou usar o mecanismo de preço? Coase aborda que há custos para usar o mecanismo de preço que pode tornar a organização interna mais eficiente e também se pergunta por que nem toda a produção é realizada por uma grande empresa. Empregando os princípios de análise marginal, Coase argumenta que os custos de coordenação gerencial aumentam proporcionalmente com a produção. Já a heterogeneidade das transações aumenta ao ponto que o custo marginal de internalizar outra decisão de alocação de recursos (transação) exceder o custo de usar o mecanismo de preço.

Zylbersztajn (2000) relata que o conceito de firma de Coase incorpora a questão a discussão sobre contratos que, coordenados, conduzem à execução da função de produção. Coase (1937) explica que a emergência de uma firma deve-se ao fato de descobrir os preços relevantes, de negociar e concluir um contrato para cada transação, garantindo o cumprimento do mesmo. Assim, seria mantido o equilíbrio da firma com o custo de usar o mercado e o custo da organização interna. A partir disso, Williamson (1985) propôs que a discussão fosse vinculada às estruturas de mercado, que poderiam ter perfil mais concorrencial ou concentrado (oligopólio ou monopólio). Desse modo seria possível analisar o tamanho da firma e do mercado pelos contratos. Estes possuem suporte nas instituições formais (leis, estatutos, regimentos) e nas restrições informais (crenças, cultura, valores, costumes, tradição, entre outros). Segundo North (1990), as instituições são influenciadas por possível desequilíbrio de poder entre os agentes dos mercados. Esse poder explica o porquê de existirem barreiras à entrada de novas firmas em um mercado, por exemplo, pelos custos de investimento ou por deliberações governamentais que venham a proteger empresas que já compõem um setor. Ainda, a partir do mesmo autor, esta lógica institucional pode ajudar no entendimento de não haver transformações tecnológicas, mesmo quando tais mudanças são possíveis. Ou seja, mesmo que o objetivo em se atuar no mercado seja obter eficiência, as instituições poderão ser mecanismos de impedimento à mudança tecnológica que, por seu turno, seria adotada *stricto sensu* com vistas a melhor adaptar o uso dos recursos sabidamente escassos às demandas humanas. Nesse sentido, Azevedo (2000) disserta que a NEI prioriza a atitude racional nas escolhas individuais e as origens das instituições são atribuídas à cooperação e à coordenação, ainda que essa cooperação seja alcançada para prevenir conflitos. Essa teoria reconhece que a sociedade tenta estruturar o seu ambiente para reduzir a incerteza institucional.

O fato imprescindível é que as instituições afetam a economia e são elas mesmas moldadas pelo comportamento dos atores. Então, para as instituições serem consideradas eficientes elas precisam ter a capacidade de igualar o retorno privado ao retorno social das atividades econômicas dos agentes de uma determinada sociedade. Uma das dificuldades em lidar com instituições é o problema de endogeneidade ou exogeneidade. Os estudiosos da NEI tratam as instituições como exógenas ao comportamento da maioria das pessoas no curto prazo, sendo quase totalmente endógeno a longo prazo. No meio, os *trade-offs*¹¹ entre instituições como restrições e regras de enquadramento versus tratamento de instituições como equilíbrio de jogos dependem, em grande parte, das especificidades de uma determinada situação. Essas peculiaridades são referentes aos custos de criação de novas instituições ou de mudança de instituições existentes e capacidades relevantes dos atores para instigar tais mudanças. Assim, igualmente instituições eficazes a curto prazo, uma vez estabelecidas, terão implicações de longo prazo para o funcionamento da economia. Por isso, a atenção na questão de quais instituições se mostram mais adaptáveis a longo prazo (BROUSSEAU; GLACHANT, 2008). Assim, North cita o processo de aprendizado e como ele pode contribuir no desempenho e no desenvolvimento das economias ao longo do tempo. Essa aprendizagem trata dos modelos mentais e das regras internalizadas pelos agentes econômicos. Quanto maior a capacidade dos indivíduos em absorver modelos mentais positivos, maior o potencial dessa economia para o desenvolvimento (CAVALCANTE, 2014).

Sociedades pequenas tendem à homogeneidade e os problemas são resolvidos pela persuasão moral e vigilância da comunidade. À medida que o grupo cresce, surge a necessidade de regras formais para estimular a cooperação e desencorajar comportamentos oportunistas. Assim são criadas estruturas que concedem autoridade de execução a algumas pessoas ou grupos (BROUSSEAU; GLACHANT, 2008). Campos (2016) ressalta que a cooperação convive lado a lado com a competição e com interesses individuais. Dessa forma, Williamson (1985) reitera ao afirmar que as instituições dos mercados podem revelar assimetria de informação, barreiras de acesso a fornecedores e/ou consumidores, homogeneidade ou heterogeneidade dos produtos e serviços e persuasão das partes que compõem os contratos.

Nesse contexto, o desenvolvimento de instituições facilita as transações de cooperação que parecem confiar menos em nossa psicologia instintiva e mais em estruturas de execução artificialmente projetadas. Esses sistemas artificiais dependem de instintos, no entanto, como eles recrutam para executar novas funções dentro do arranjo institucional. Conseqüentemente,

¹¹ Expressão em inglês que significa o ato de escolher uma coisa em detrimento de outra.

a cooperação não se baseia apenas no cálculo de custos e benefícios, como às vezes é assumido na maximização da utilidade dos modelos de comportamento humano. Mecanismos automáticos podem usar nossa racionalidade com sucesso quando interagimos com outros indivíduos. Então isso explicará como as instituições nos permitem preencher a lacuna em nossa desadaptação inata (BROUSSEAU; GLACHANT, 2008).

Para a FAO (2012a), pessoas trabalhando juntas e gerindo conjuntamente os recursos, em direção a um objetivo comum, formam organizações. Esses arranjos podem ser grupos informais (grupos de autoajuda, redes, etc.) ou formais como associações e cooperativas. Então, as instituições são as regras pelas quais os agentes das organizações interagem em busca de resultados satisfatórios. Nesta relação surgem novos arranjos institucionais ou de coordenação entre outros agentes sociais e econômicos, tais como os *stakeholders*, redes, fóruns, plataformas, parcerias público-privadas e contratos. Para Kudlak (2008), o nível de adaptação a estas novas condições institucionais depende dos custos de transação. Por um lado, os custos elevados são um incentivo para buscar normas comuns para sistemas produtivos, mas, por outro lado, eles podem ser responsáveis pela baixa eficiência dos instrumentos introduzidos pelo Estado.

Os conceitos da NEI orientaram na análise da dinâmica institucional das cooperativas, tanto no nível micro quanto das macroinstituições. A esfera microinstitucional explica como se dá a estrutura de governança e as relações contratuais das cooperativas com os cooperados e com os mercados institucionais. Assim, a Economia dos Custos de Transação (ECT) e a organização econômica recebem destaque nesse nível analítico. Já em âmbito macroinstitucional, discute-se o ambiente formal (leis, normas e regras) e o ambiente informal (costumes, tradições, valores e hábitos) que permeiam as ações e decisões das cooperativas em estudo. Ou seja, as instituições funcionam como um conjunto de regras que moldam o comportamento e a forma de conduta dos agentes.

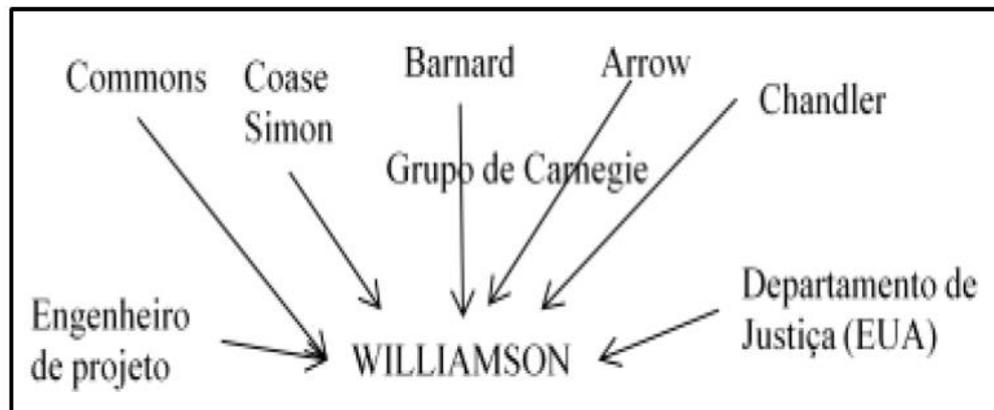
2.1.1 Microinstituições

Para diferenciar da “Velha Economia Institucional”, Oliver Williamson criou o termo “Nova Economia Institucional” (COASE, 1998). As ideias de Williamson não são inovadoras, porém seus méritos estão em fazer um apanhado de vários trabalhos envolvendo custos de transação, bem como o resgate dos estudos de Coase e das contribuições de Herbert Simon. A definição de Williamson alia a economia das instituições com a teoria neoclássica. Isso ampliou

a aceitação da Nova Economia Institucional, uma vez que a tornou compatível com o *mainstream* (CAMPOS, 2016). Ainda para Campos (2016), a ECT é uma abordagem microanalítica para o estudo da organização econômica, conforme aponta Williamson. Para este trata-se de uma das ramificações da corrente principal que vêm mostrando as limitações da teoria neoclássica, com a intenção de complementá-la.

Williamson descobriu a economia com Kenneth Arrow, em Stanford, onde estudou administração. Em 1963, na Universidade de Carnegie, realizou seu doutorado em administração industrial. Neste período, ele foi influenciado, principalmente, pelas pesquisas de Chandler Jr, Commons, Coase e Simon. Também foi inspirado por Chester Barnard, que marcou as teorias da administração e da sociologia. Sua experiência profissional como gerente de projetos (na Ásia, nos anos 1950) e como economista do Departamento de Justiça dos Estados Unidos (divisão antitruste com fusões e aquisições) entre 1966 e 1967, contribuiu na formação de suas ideias, Figura 2 (CAMPOS, 2016).

Figura 2 - Raízes precoces das ideias de Williamson



Fonte: Campos, 2016 (adaptado de MÉNARD; SHIRLEY, 2014b).

Oliver Williamson afirma que existem muitos programas de pesquisas institucionais em andamento e que a maioria deles possui ideias concorrentes. Essa concorrência manifesta-se como uma ampla gama de questões e perspectivas sobre organização econômica (BROUSSEAU; GLACHANT, 2008). Williamson (2000) inicialmente se referia ao institucionalismo de forma mais estreita, aplicando-se a questões de hierarquia na organização, mais especificamente em empresas de negócios. Ele procurou lidar com a expansão da visão institucionalista, tratando as várias vertentes da literatura, bem como trabalhando com diferentes prazos. Dentro de seu esquema, as instituições são classificadas em termos de hierarquia:

- Curto prazo: como organizações empresariais com características endógenas;
- Médio prazo: com características variáveis, como instituições de direito e outras regras e regulamentos formais, as características da cultura, crença ou ideologia que exigem um período de tempo mais longo para ajustes e que são eles próprios sujeitos a grandes forças;
- Longo prazo: tendências demográficas ou mudanças na fronteira tecnológica global.

Williamson, assim como Coase, identifica instituições com organizações como firmas, mercados e relações contratuais. As instituições efetivadas em organizações tornam-se necessárias como complementos cognitivos para os indivíduos, quando o suposto de racionalidade limitada e de oportunismo são adotados como constituintes da modalidade de ação dos envolvidos. Nesse sentido, os indivíduos racionais escolheriam o mecanismo de alocação de recursos com menores custos de transação. Assim, as regras de alocação podem ser entendidas como instituições (CAVALCANTE, 2014).

Considerando o nível de análise das microinstituições, com o artigo de Ronald Coase em 1937 – *The Nature of the Firm* – os custos de transação deixam de ser desprezíveis e passam a ser um elemento importante nas decisões dos agentes econômicos, contribuindo para determinar a forma pela qual os recursos são alocados na economia (FIANI, 2002). Neste sentido, Coase (1998) define custos de transação como “o custo de usar o mecanismo de preços” ou “o custo de se levar uma transação adiante através de uma troca no mercado”. Assim, os custos de transação baseiam-se na premissa de que existem custos *ex ante* para preparar, negociar e salvaguardar contratos e custos *ex post* para monitorá-los, fazer ajustes e adaptações quando apresentarem falhas, garantindo, assim, o cumprimento contratual (MATTHEWS, 1986; WILLIAMSON, 1993). Para Campos (2016), os custos de transação são aqueles envolvidos em negociações, inspeções, redações de contratos e arranjos que têm a finalidade de resolver disputas. Assim, estes custos envolvem relações entre pessoas que afetam, além de arranjos contratuais, a produção de bens e serviços, abrangendo relações entre pessoas e coisas (exceto no caso de produção de alguns serviços).

O programa de pesquisa de Williamson se concentrou na complexidade dos contratos e organização econômica, a partir de uma perspectiva microanalítica. A transação é considerada a unidade básica de análise e a governança é o meio para propor ordem, mitigar conflitos e obter ganhos mútuos nas transações (WILLIAMSON, 2010). Esse nível analítico da NEI foi denominado de Economia dos Custos de Transação (ECT) e se preocupa com as estruturas de governança. Para complementar, Miguez (2011) cita que a ECT estuda os mecanismos de governança, comparando as possibilidades de contratação no mercado e nas organizações.

Dessa forma, as unidades econômicas decidem cooperar ou competir de acordo com os custos de transação.

Para Coase (1937) e Williamson (1985, 2008), as estruturas de governança são referentes ao uso de mecanismos adequados para efetuar as transações, reduzindo os custos. Estes custos são referentes à apreciação de informações, ao uso de tecnologias apropriadas, à organização de atividades, ao monitoramento do desempenho e a elaboração e negociação dos contratos. O tamanho da firma estará diretamente relacionado ao número de contratos que a mesma irá internalizar, ou, alternativamente, contratar no mercado. Existe uma ligação entre as formas de governança e os tipos de contratos. A proposição básica é de que cada forma de governança (mercado, vertical ou híbrida) deve estar suportada por determinado tipo de contrato. Assim, para Azevedo (2012), será eficiente o mecanismo que se adequar às características da transação à qual estiver vinculado.

Para uma negociação não ser baseada somente na confiança, contratantes e contratados preferem a via contratual. A contratação também apresenta custos e exige salvaguardas com respeito a possíveis quebras contratuais. Tais mecanismos podem ter natureza privada ou pública. No primeiro caso, agentes negociantes determinam os arranjos e, no segundo caso eles têm amparo em mecanismos públicos dos tribunais, que sinalizam para o cumprimento dos contratos. Dois problemas são discutidos no Brasil: a eficiência do judiciário e a fragilização do instituto do contrato, que adquire nova roupagem com o surgimento do conceito jurídico de papel social do contrato (ZYLBERSZTAJN, 2005). Portanto, a função social do contrato possui a tarefa de limitar a autonomia contratual, com o objetivo precípua de evitar que a liberdade contratual seja exercida abusivamente. Isso garante o equilíbrio entre as partes, atendendo aos interesses sociais, sem prejuízos à coletividade (SANDRI, 2011).

Williamson (1979) classifica os contratos em clássicos, neoclássicos e relacionais. Para o referido autor, contratos clássicos estão ligados ao conceito de mercado em uma competição perfeita, onde o preço é determinante e a especificidade de ativos baixa ou inexistente. As cláusulas formais especificam muitas características das transações. A resolução de conflitos é feita por litígio. Os contratos neoclássicos, por sua vez, são aqueles relacionados às transações de longo prazo, em um ambiente de incerteza e com um grau intermediário de ativos específicos, onde os preços têm um papel importante no ajustamento contratual. As salvaguardas são difíceis de serem implementadas, mas as adaptações podem acontecer, mediante negociação entre as partes, que manifestam o desejo de continuidade da transação. Quando os custos de negociação são muito altos diante dos retornos esperados, as partes podem optar pela conclusão do contrato. A identidade das partes é relevante e, no caso de qualquer

conflito, opta-se pela arbitragem em vez do litígio. Já o contrato relacional existe para transações complexas e de extenso longo prazo, onde a cada negociação todos os fatores passam a ser considerados na formatação do contrato (WILLIAMSON, 1979; ZYLBERSZTAJN, 1995).

Dessa forma, os contratos clássicos estão associados às estruturas regidas pelo mercado, os contratos neoclássicos estão relacionados às formas híbridas. A escolha do contrato neoclássico para as formas mistas tem a ver com a inclusão das condições de adaptação, mantendo-se relações contratuais definidas. Assim, no extremo surgem os contratos relacionais, onde, conforme MACNEIL (1985), cria-se um regime social distinto, com regras flexíveis e códigos internos que permitem grande flexibilidade adaptativa (WILLIAMSON, 1979; ZYLBERSZTAJN, 1995). Williamson (1979) afirma que os contratos relacionais assumem as propriedades de uma pequena sociedade repleta de normas centradas na troca e seus processos imediatos.

Ainda, conforme Miranda (2008), incide sobre os contratos três princípios básicos: i) Autonomia da vontade – significa a liberdade das partes de contratar, de escolher o tipo e o objeto do contrato e de dispor o conteúdo contratual de acordo com os interesses a serem autorregulados; ii) Supremacia da ordem pública – a autonomia da vontade é relativa, sujeita à lei e aos princípios da moral e da ordem pública; iii) Obrigatoriedade do contrato – o contrato faz lei entre as partes.

Durante a execução dos contratos, a ECT deu destaque aos CT observados, sobretudo aqueles derivados de uma menor capacidade de os agentes adaptarem-se às mudanças externas. Estes CTs forem distribuídos em: I) custos para descobrir os preços; II) custos de negociação, e; III) custos para fazer cumprir os contratos. Dessa forma, a teoria dos custos de transação explica qual deveria ser a melhor forma de governança, dados certos atributos das transações (WILLIAMSON, 1979, 1985; ZYLBERSZTAJN, 1995; Azevedo, 2000).

Para Williamson (1993), a estrutura de governança é definida como a matriz institucional dentro da qual a transação é integralmente definida. Assim, carrega modos distintos nos quais as transações são realizadas. Estes modos de governança (mercado, vertical ou híbrido) abrangem um conjunto de regras que governam os contratos nas transações e envolvem a compreensão da ECT com seus pressupostos comportamentais de racionalidade limitada e oportunismo.

Os atributos de transação, considerados pela ECT, que influenciam os sistemas de governança adotados são: frequência, incerteza e especificidade dos ativos. A frequência relaciona-se com a recorrência ou regularidade da transação entre dois agentes, ou seja, em

transações recorrentes as partes podem desenvolver reputação, o que limita seu interesse em agir de modo oportunista. A repetitividade das transações pode modificar as cláusulas contratuais, reduzindo os custos de transação. O segundo atributo identifica-se com o grau de incerteza das transações relativo à disponibilidade de informações, ao comportamento oportunista das pessoas e à impossibilidade de previsão dos acontecimentos que possam alterar o resultado do contrato, pois impactos externos não são conhecidos *ex ante*. Em um ambiente de incerteza, os agentes não conseguem prever os acontecimentos futuros e, assim, o espaço para renegociação é maior. A incerteza também pode levar ao rompimento contratual não oportunístico que está relacionado ao surgimento de custos transacionais irreparáveis. O terceiro, por sua vez, é a especificidade dos ativos relacionada aos custos advindos da impossibilidade de alocação alternativa daquele ativo em outra transação qualquer. Ou seja, é a perda de valor dos ativos envolvidos em determinada transação, no caso do rompimento ou não concretização contratual. Esses ativos podem apresentar especificidades de lugar, tempo, marca, capital humano e físico e de ativos dedicados (WILLIAMSON, 1979, 1985, 2008; ZYLBERSZTAJN, 2000). Fiani (2002) ainda acrescenta dois atributos: a assimetria de informações e a complexidade. Este autor afirma que, a partir dos estudos de Herbert Simon, a ECT passa a tratar das questões dos mercados. Nestes ambientes, o comportamento humano sendo intencionalmente racional, enfrenta limitações. Se a racionalidade humana fosse ilimitada, não haveria incerteza. Assim, ela somente se torna relevante num ambiente complexo e de incerteza, gerando assimetrias de informação, onde um agente possui informações de qualidade ou quantidade superiores a outra parte contratual.

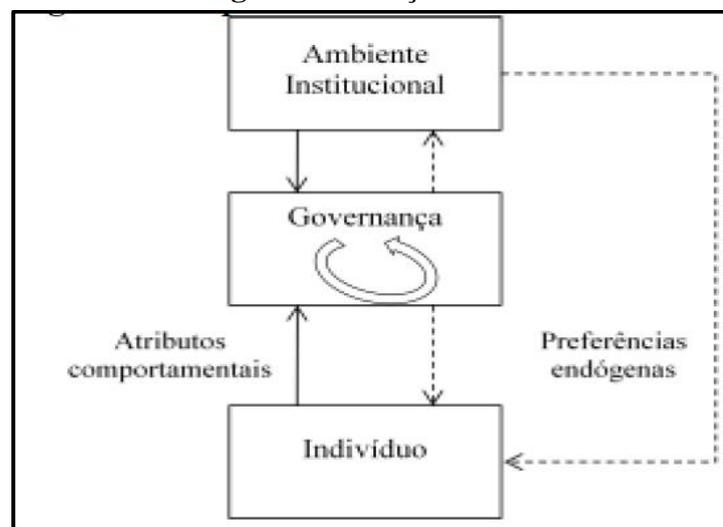
Por sua vez, os agentes também possuem características que influenciam as transações. São elas: o oportunismo e a racionalidade limitada. O oportunismo é um pressuposto neoclássico entendido como uma característica comportamental, que busca o autointeresse e inclui malícia. Esse aspecto discute as situações e os motivos pelos quais os agentes quebram contratos para apropriar-se de ativos específicos. Já o conceito de racionalidade limitada, desenvolvido por Herbert Simon, pondera que os agentes desejam ser racionais, porém são limitados devido à complexidade do ambiente que os cerca. Se a racionalidade fosse plena, não haveria necessidade de estruturas de governança e os contratos seriam completos (SIMON, 1970, 1979; WILLIAMSON, 1985; ZYLBERSZTAJN, 2000). Conforme Azevedo (2000), a racionalidade limitada está relacionada à incompletude dos contratos *ex ante*. Por outro lado, o comportamento oportunista dos agentes leva à renegociação e, eventualmente, à disputas e rompimentos.

Para Zylbersztajn (2000), as organizações tentam conciliar as características das transações com os aspectos comportamentais dos agentes. Assim, sob a visão microanalítica, cria-se o ambiente institucional, onde as empresas definem se tratarão os contratos como uma relação com o mercado, se serão feitos de forma mista ou, ainda, se haverá necessidade de integração vertical. As formas eficientes de governança contratual devem considerar os riscos e optar pelo maior ou menor controle das transações. Para tanto é necessário conhecer os detalhes das transações, a fim de minimizar os custos de transação.

Para North (1990), instituições são responsáveis por diminuir as incertezas, tornando o ambiente social mais favorável para que as pessoas sejam estimuladas a tomarem decisões econômicas e políticas. Dessa maneira, os custos de transação nas organizações são reduzidos e poderá ocorrer a maximização e eficiência dos mercados como símbolos de desenvolvimento. Williamson (1993) ainda complementa, relatando que as instituições definem os limites das organizações, mas também são afetadas por elas. Portanto, os parâmetros de deslocamento do equilíbrio definem os modos eficientes de governança.

As estruturas de governança estão sujeitas a interações com o ambiente institucional e com os indivíduos. Observa-se na figura 3 que os modos de governança são suportados pelo ambiente institucional, de cima, e pelos indivíduos, de baixo. As setas sólidas representam os efeitos principais, enquanto que os efeitos secundários são caracterizados pelas setas pontilhadas. Esse esquema representa como a economia dos custos de transação funciona, sintetizando suas principais características e considerando a transação como a unidade de análise (WILLIAMSON, 1995).

Figura 3 - Relações institucionais



Fonte: Williamson (1995, p. 28).

Um modo eficiente de governança resultará da interação entre o ambiente institucional e o comportamento das pessoas. Por outro lado, efeitos endógenos e estratégias devem ser considerados uma vez que as instituições limitam o comportamento das pessoas e também pelo fato de que as organizações afetam em longo prazo o próprio ambiente institucional. Já os parâmetros para uma mudança institucional dependem da escolha acertada de uma estrutura de governança e do comportamento (mesmo que limitado) das pessoas em uma organização (ZYLBERSTAJN, 1995). Para Williamson (1995), as transações são alinhadas com as estruturas de governança e diferem por conta de sua frequência, incerteza e especificidade de ativos. Cada modo de governança é apoiado por uma forma distinta de contratos, possuindo uma série de atributos com diferenças estruturais. Sendo assim, o ambiente institucional é o *locus* de mudança de parâmetros, que induzem mudanças nos custos. A ECT é vista sempre como um exercício de análise institucional comparativa.

Nesse contexto, Williamson (2000) apresenta quatro níveis de análise institucional que se inter-relacionam. Cada nível mais alto impõe restrições ao nível imediatamente inferior, ao passo que esses níveis dão *feedback*, interconectando todo o sistema. No entanto, Williamson negligencia, propositalmente, a análise desta realimentação. Abaixo são apresentados os quatro níveis:

- Teoria social: é o enraizamento¹² que leva em consideração as instituições informais, costumes, tradições, normas e religião. É espontâneo, com frequência de 100 a 1000 anos;

- Economia dos direitos de propriedade / teoria política positiva: é o ambiente institucional com as regras formais do jogo, propriedade (política, judiciário, burocracia¹³). A intenção é obter o ambiente institucional correto e economias de primeira ordem. Pode levar de 10 a 100 anos para tanto;

- Economia dos Custos de Transação: é a governança na qual acontece a execução do jogo e os contratos (alinhamento das estruturas de governança com as transações). O propósito é obter as estruturas de governança corretas e economias de segunda ordem. É possível que leve de 1 a 10 anos para chegar no respectivo nível;

¹² O conceito de *embeddedness* (da sociologia econômica) é discutido por Granovetter (1985) e Williamson usa posteriormente em seus estudos.

¹³ Segundo o conceito Weberiano, a burocracia é referente ao caráter legal e formal das normas e comunicação, rotinas e procedimentos padronizados, impessoalidade nas relações, hierarquia da autoridade, competência técnica, gestão especializada, profissionalização dos participantes e previsibilidade do funcionamento (WEBER, 1994).

- Economia Neoclássica / Teoria da Agência: é a alocação de recursos e emprego (preços e quantidades, alinhamento de incentivos). Com frequência contínua, a intenção é obter as condições marginais corretas e economias de terceira ordem.

Uma mudança nas limitações institucionais alterará os custos de negociação e dará lugar a esforços para criar, por evolução, novas convenções ou normas que resolverão os novos problemas que possivelmente surgirão devido às mudanças ocorridas. Então, o processo de desenvolvimento econômico ocorre num ambiente de evolução institucional com múltiplos equilíbrios. Os desequilíbrios podem ser parciais, e geralmente ocorrem quando refletem mudanças nos gostos ou preferências das pessoas. Há também a possibilidade de desequilíbrios institucionais causados, por exemplo, por processo de mudanças institucionais descontínuas, processos de rupturas abruptas como revoluções, desastres naturais, entre outros (ZYLBERSTAJN, 1995). A principal fonte de mudança institucional é a relação entre as instituições e seu ambiente, particularmente sua capacidade de reduzir os custos de transação resultantes do projeto e gerenciamento de transações (VARGAS-HERNÁNDEZ; CASTILLO-GIRÓN, 2018).

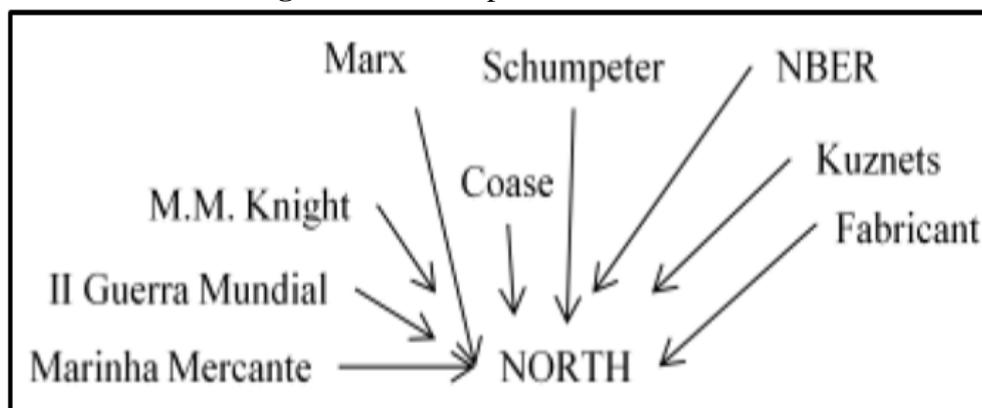
Para Silva (2014), as instituições, conceituadas por Ronald Coase, podem encontrar elementos que construam interpretações sobre alguns processos sociais, ambientais e econômicos. North (2006) adverte que as instituições afetam o desempenho da economia, porém a teoria econômica e sua história não demonstram interesse em apresentar a função das instituições no desempenho econômico. Nesse sentido, para os novos institucionalistas, o processo de desenvolvimento econômico é também um processo de evolução das instituições ou de uma determinada matriz institucional, portanto, as instituições importam e devem ser acrescentadas nos modelos de desenvolvimento econômico.

2.1.2 Macroinstituições

A nova abordagem institucional da história econômica e do desenvolvimento está relacionada a Douglass North (BROUSSEAU; GLACHANT, 2008). Ele é um autor importante na análise das instituições e seu trabalho influenciou diretamente no surgimento da NEI (CAMPOS, 2016). Para Agne (2014), North diferencia-se dos outros autores da NEI por considerar instituições dentro de um contexto histórico, assim, é o que mais se aproxima das ideias Veblenianas.

As ideias iniciais de North sobre a análise institucional tiveram influência de vários pensadores, como mostra a figura 4:

Figura 4 - Raízes precoces das ideias de North



Fonte: Campos, 2016 (adaptado de MÉNARD; SHIRLEY, 2014b).

As raízes intelectuais mais antigas de Douglass North eram marxistas. A Segunda Guerra Mundial e a Marinha Mercante também foram uma influência inicial para North. Ele dedicou muito tempo para pensar profundamente sobre a violência e as sociedades. Schumpeter teve uma forte influência sobre os pensamentos de North. Assim como os economistas do *National Bureau of Economic Research* (NBER), em meados da década de 1950, incluindo Solomon Fabricant e Simon Kuznets.

Para explicar o desempenho econômico, a teoria geral de North mostra que o ambiente econômico e social dos agentes é permeado por incerteza. Para Knight (1921), a incerteza está relacionada com o desconhecimento de elementos do ambiente econômico e institucional e com a imprevisibilidade das atitudes posteriores dos agentes. Dessa maneira possui laços estreitos com oportunismo e racionalidade limitada. A principal consequência dessa situação são os custos de transação. Para reduzir estes custos e coordenar as atividades humanas, as sociedades desenvolvem as instituições.

North (2008) explica que a evolução humana é guiada pelas percepções dos jogadores onde escolhas - decisões - são feitas com a intenção de produzir resultados a jusante e reduzir incertezas (políticas, econômicas e sociais) das organizações, na busca por seus objetivos. A mudança institucional, portanto, é um processo delineado pelas percepções dos agentes sobre as consequências de suas ações. O motivo pelo qual as pessoas tentam moldar seu ambiente, alterando o quadro institucional, é para melhorar a posição competitiva das organizações. Os indícios que descrevem este processo são:

I. A interação contínua entre instituições e organizações na definição econômica de escassez e concorrência é a chave para a mudança institucional;

II. A concorrência pressiona as organizações a investir continuamente em novas habilidades e conhecimento para sobreviver. Esses investimentos moldarão as percepções evolutivas sobre as oportunidades e escolhas que irão alterar as instituições;

III. O quadro institucional fornece a estrutura de incentivos que dita os tipos de habilidades e conhecimentos percebidos para ter o máximo de retorno;

IV. As percepções são derivadas das construções mentais dos jogadores;

V. As economias de escopo, complementaridades e externalidades de rede de uma matriz institucional torna a mudança institucional incremental e dependente da trajetória.

Nesse contexto, a matriz institucional é responsável por definir o vetor de estímulos para os diversos agentes sociais, especialmente os envolvidos em atividades econômicas. Assim, a história acontece, em grande parte, na evolução de suas matrizes institucionais e decorrentes consequências econômicas, políticas e sociais (NORTH, 1990, 2005, 2008). Assim, acontece a definição de ambiente institucional. Para Davis e North (1971), esse ambiente consiste no conjunto de fundamentos sociais, econômicos, políticos e legais que estabelecem as bases para produção, troca e distribuição.

O ambiente institucional destaca o papel das macroinstituições sobre as interações econômicas entre os membros de uma mesma sociedade. Assim, ele está relacionado ao conjunto de regras formais e restrições informais que regulam a interação humana na sociedade. As regras formais são referentes à constituição, legislações complementares, direitos de propriedade (conjunto particular de instituições que definem, limitam e garantem a posse de fatores, bens e serviços e sua transmissão), contratos de negócios e o conjunto de políticas públicas, como, por exemplo, a defesa da concorrência, a política agrícola e a política de reforma agrária, no caso da agricultura. As restrições informais consistem em valores, tabus, costumes, religiões, códigos de ética, laços étnicos e familiares, que representam o importante papel econômico de restringir o comportamento dos agentes (NORTH, 1991; AZEVEDO, 2000).

Por conseguinte, o Estado é responsável pela manutenção e formação das regras formais na economia. A intenção com isso é reduzir os custos de transação, garantindo as relações de mercado e as regras de produção de forma a maximizar os lucros do produtor. Porém, os governos também podem produzir arranjos institucionais ineficientes, ao buscar maximizar suas receitas tributárias. A Teoria de North tenta contemplar a ideia da evolução das formas de propriedade. Nesse sentido, o Estado é que determina as regras fundamentais de competição e

de cooperação que provêm da estrutura dos direitos de propriedade, garantindo e definindo direitos e arranjos eficientes que levarão indivíduos e organizações e a investir em atividades economicamente produtivas, acumulando capital e conhecimento (DAVIS; NORTH, 1971; NORTH, 1990, 2005, 2006).

As organizações funcionam em um meio sociocultural e econômico específico. A forma organizacional e o modo de operação das empresas são o resultado da existência de instituições. Assim, mudanças no ambiente institucional produzem mudanças nas empresas. A adaptação às novas condições institucionais é o resultado de esforços para alcançar a melhor posição de mercado e para legitimar o funcionamento, tanto em termos da lei e as expectativas sociais (KUDLAK, 2008).

Uma contribuição de destaque na NEI está no fato de como os agentes percebem a estabilidade das regras e pelos conflitos com as outras regras formais e, principalmente, com as restrições informais (AZEVEDO, 2000). Estas restrições são importantes na hora da tomada de decisão pelos agentes. North (1990) admite que as escolhas dos agentes também obedecem a fatores não econômicos como o altruísmo, as preferências, a cultura, os costumes e ideologias. Estes fatores fazem parte do ambiente institucional. As organizações desenvolvem-se dentro do ambiente institucional, refletindo as estratégias dos atores limitados pelas regras institucionais. Para o mesmo autor, as instituições tendem a apresentar mudanças em longo prazo. Assim, podem ser entendidas as mudanças culturais, costumes e as regras que caracterizam as diferentes sociedades. As organizações que nascem dentro do ambiente institucional são limitadas e condicionadas pelas regras institucionais.

A partir disso, North (2005) faz uma abordagem mais psicológica das instituições. O autor ressalta que o foco deve ser o aprendizado humano. Ou seja, o que é aprendido e como o novo conhecimento é compartilhado entre os membros da sociedade e no processo incremental. Este é responsável pelas mudanças de crenças e preferências e no modo pelo qual elas moldam a performance das economias ao longo do tempo. Cavalcante (2014) explica que é importante saber como e em qual velocidade os indivíduos processam essa mudança institucional. Aqui, trata-se dos modelos mentais e regras internalizadas dos agentes. O potencial econômico para o desenvolvimento torna-se maior, quando os indivíduos absorvem modelos mentais positivos.

North usou Hayek¹⁴ para a discussão sobre modelos mentais. Os modelos mentais compartilhados moldam as histórias das diferentes sociedades. Faz-se necessário entender

¹⁴ Friedrich August von Hayek foi um economista e filósofo austríaco. É considerado um dos maiores representantes da Escola Austríaca de pensamento econômico. Viveu entre os anos de 1899 e 1992.

como funcionam as mentes e como são geradas as crenças que moldam nossas decisões e alteram nosso ambiente. Apesar de cada pessoa ter o próprio processo de aprendizagem, crenças e percepções constituem uma herança cultural, que resulta de uma estrutura institucional e educacional comum. Elas são transferidas de uma geração para outra em uma sociedade. A partir disso, cada pessoa desenvolve seus processos cognitivos, gerando novas crenças e culturas. A relação das crenças individuais com o contexto social permite entender melhor os mecanismos pelos quais a cultura e as instituições sociais explicam a mudança econômica (NORTH, 2005).

Nesse contexto, durante o desenvolvimento das organizações há escolhas (políticas e econômicas) que fornecem alternativas reais, baseadas em um conjunto de regras da matriz institucional das sociedades. A dinâmica dessa matriz será *path dependente*. Este termo, que em português significa dependência de trajetória, é uma forma de estreitar conceitualmente o conjunto de escolhas e vincular a tomada de decisão através do tempo. Ou seja, denota que a história é importante. Não é possível entender escolhas atuais (e defini-las na modelagem do desempenho econômico) sem traçar a evolução incremental das instituições (NORTH, 1990). Bates (2014) relata que as mudanças são feitas de forma incremental e não total. Isso se deve ao fato de as instituições já defenderem valores amplamente aceitos, sendo mais fácil coordenar do que propor novos valores. No campo político, as mudanças também tendem a ser incrementais em vez de revolucionárias, porque as instituições investem poder naqueles que já são seus beneficiários e os que propõem mudanças, encontram-se em lado oposto. Então, a dependência da trajetória representa melhor a persistência do que a mudança em uma matriz institucional.

Desse modo, quanto mais livre uma organização estiver de instituições anacrônicas, maiores serão suas possibilidades de desenvolvimento. Assim sendo, quanto mais retrógrados forem os hábitos de pensamento prevalecentes, mais agudos serão os problemas enfrentados para se adaptar às novas circunstâncias ambientais, tanto internas quanto externas. Esse contexto, considerado por Veblen, permite identificar o caráter de *path dependence* das instituições, onde fatos aleatórios e remotos no tempo têm influência para a evolução da matriz institucional (AREND; CARIO; ENDERLE, 2012).

A partir da matriz institucional, definem-se estímulos para o surgimento de organizações que podem ser econômicas, políticas, sociais e educacionais. Para estas matrizes serem eficientes é necessário que elas estimulem os agentes ou organizações a investir em uma atividade individual que traga retornos sociais superiores aos custos sociais. As matrizes interagem entre si, com os recursos econômicos (que junto com a tecnologia empregada

definem os tradicionais custos de transformação da teoria econômica) e com a própria matriz institucional (que define os custos de transação) e, são, portanto, responsáveis pela evolução institucional e pelo desempenho econômico das sociedades ao longo do tempo (NORTH, 1990, 2005, 2008). North (1971) destaca a interação entre tecnologia e instituições, e o conseqüente o desenvolvimento de arranjos institucionais, responsáveis pelo aumento da eficiência nos mercados de produtos e de fatores.

O funcionamento e a interação das instituições formais e informais determinam a eficiência de organizações econômicas. Um arranjo eficiente necessita da dinâmica política e cultural de uma sociedade. Inicialmente, North trabalhava com o conceito de eficiência produtiva, como visão estática. Esta concepção está relacionada a capacidade de desenvolver um arranjo institucional que maximize a produção, conforme o estoque de recursos e tecnologia (NORTH, 1981). Por outro lado, quanto mais rica a estrutura, maior a possibilidade de resolução dos problemas. É isso que significa eficiência adaptativa, ou seja, uma sociedade será mais eficiente quanto maior for a capacidade de se adaptar a adversidades ao longo do tempo (visão dinâmica). À medida que os problemas mudam, faz-se necessária a modificação ou criação de instituições para que se tenha eficiência. Porém, ao mesmo tempo, é também necessário um ambiente político e econômico que permita eliminar as adaptações institucionais que se mostraram incapazes de resolver os novos problemas e um processo de tentativa e erro em face da presença de incerteza. Então, uma sociedade ou organização migra de uma concepção estática de eficiência para uma dinâmica (NORTH, 1990, 2005).

Nas sociedades que têm eficiência adaptativa, a flexibilidade da matriz institucional se ajusta para resolver problemas e incertezas associados com mudança econômica. Para melhor compreensão, North (2005) cita quatro proposições para a manutenção da ordem política frente a mudança econômica. Essas premissas oferecem uma visão sobre eficiência adaptativa.

- A primeira proposição está relacionada a um sistema de crença compartilhado sobre os fins legítimos do governo e os direitos dos cidadãos. Todos os direitos concedidos aos cidadãos implicam em limites ao comportamento dos funcionários políticos. A chave para a ordem política é o estabelecimento de limites credíveis no comportamento dos funcionários políticos;

- A segunda hipótese sustenta que as constituições bem-sucedidas limitam apostas da política, em parte, pela atribuição de direitos aos cidadãos e por outros limites impostos na tomada de decisões do governo;

- A terceira proposição afirma que a propriedade e os direitos pessoais devem ser bem definidos, de modo que fique evidente para os cidadãos quando esses direitos forem transgredidos;

- Por último, o Estado deve fornecer compromissos credíveis para respeitar estes direitos, proporcionando proteção contra oportunismo e expropriação por funcionários públicos.

Ainda para North (2005), o condicionamento cultural de uma sociedade ocorre ao longo de gerações. Por causa disso é difícil estabelecer ordem consensual estável em sociedades que experimentaram persistentes desordens e preferiam formas autoritárias de manutenção da ordem. Então, subjacente às proposições citadas, existe uma matriz institucional que especifica as condições nas regras formais e é fortalecida por normas sociais fortemente enraizadas, incorporando esses valores à cultura da sociedade.

Para North (1981, 1990), a ideologia é a percepção subjetiva que as pessoas possuem para explicar o mundo à sua volta. Ela atua como uma restrição ao comportamento, sustenta as regras informais e influencia a configuração de regras formais na sociedade, portanto, exerce papel fundamental no desempenho das diversas economias. A ideologia também contribui para o entendimento das regras e leis que derivam do funcionamento do sistema político. Porém, ela se sustenta somente se for capaz de explicar com coerência o mundo a sua volta. Então, Cavalcante (2014) disserta que, para North, os modelos mentais que construímos sobre a realidade na qual vivemos são ideológicos. Isso significa que cada pessoa tem uma visão de mundo. Nesse sentido, os agentes econômicos internalizam algumas regras impostas, mas que são fiscalizadas pelo próprio indivíduo, por princípio ou crença.

Nesse contexto, North adota a ideia de racionalidade limitada, subjetiva ou processual de Simon. Esse conceito diz respeito à impossibilidade de se conhecer totalmente a informação necessária para a tomada de decisões. A falta de informações limita a racionalidade. Por conseguinte, os agentes são incapazes de processar todas as informações necessárias à escolha ótima, onde as instituições são complementos cognitivos. Os indivíduos com racionalidade limitada apoiam-se nas regras impostas pelo sistema social e nas regras internalizadas para decidirem sobre o que deve e o que não deve ser feito, e sobre o certo e o errado nas interações sociais (NORTH, 1981, 1990; CAVALCANTE, 2014).

A partir disso, North defende o emprego da racionalidade processual nas decisões humanas. Este conceito permite traçar um bom curso de ação, criando modelos aproximados do mundo real que auxiliam na busca de uma solução satisfatória. A racionalidade substantiva não pode ser considerada, porque se apoia na premissa de que os agentes conseguem escolher

o curso de ação exato para alcançar objetivos maximizadores ou ótimos, sem considerar dogmas e ideologias em suas decisões. Sem a referida racionalidade substantiva, North busca compreender os agentes por sua ideologia. Nesse caso, os indivíduos tentam aproximar sua visão de mundo, com realidade subjetiva (ideológica), da realidade objetiva (NORTH, 1990; CAVALCANTE, 2014).

A racionalidade dos agentes é limitada, mas as escolhas devem ser racionais. Para North (1990), a escolha racional, no que se refere às instituições, deve aprofundar dois aspectos do comportamento humano: o entendimento do ambiente e a motivação. Para fazer escolhas, os agentes decifram o ambiente processando informações pelas construções mentais preexistentes, por meio das quais eles entendem o ambiente e resolvem os problemas. A preocupação com a escolha racional pode cegar para as implicações da informação incompleta, da complexidade dos ambientes e das percepções subjetivas do mundo externo que os indivíduos mantêm. Entretanto, a motivação humana e a capacidade de resolução dos problemas, que surgem do processamento da informação, demonstram que o paradigma do indivíduo racional pode ser superado por uma consciência saudável. Esse cenário mostra quais instituições existem e que elas influenciam os resultados. Ainda, a escolha racional não explica comportamentos altruísticos e cooperativos, porém, o altruísmo e a cooperação também mudam os resultados em relação às escolhas que as pessoas fazem.

Portanto, a escolha racional procura entender os fenômenos sociais, a partir de modelos explicativos da ação individual. São argumentos individualistas que delimitam comportamentos sociais (ou coletivos). Nesse sentido, a teoria da escolha racional deriva de suposições usuais à teoria econômica neoclássica. Essa teoria se propõe a explicar o comportamento coletivo e político, assumindo que os indivíduos agem racionalmente, com o objetivo de satisfazer suas preferências. Desse modo, ficam explícitos os interesses particulares e crenças (CAMPOS; BORSANI; AZEVEDO, 2016). Para Tsebelis (1998), a ação individual é a adaptação de agentes racionais a um determinado arcabouço institucional. Assim, o comportamento dos atores sociais é condicionado pelas regras do jogo.

North (2006) também explica, de forma realista e abandonando as premissas neoclássicas sobre a racionalidade humana, que os modelos econômicos devem incorporar política, ideologia e crenças. Assim, as instituições podem ser duradouras e eficientes, colaborando na solução de problemas em um mundo permeado de incertezas. Essas instituições devem ser flexíveis para se adaptar às oportunidades de aquisição de conhecimentos, de estímulo da criatividade e de promoção da inovação. Para North (1990), tanto o nível micro dos

relacionamentos individuais quanto o nível macro das ideologias são regidas por visões normativas de como o mundo deve ser organizado.

3 AS INSTITUIÇÕES QUE REGEM A RELAÇÃO ENTRE O COOPERATIVISMO E A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

As cooperativas agropecuárias são uma forma de organização social dos agricultores, um meio de realizar transações comerciais e geradoras de emprego. Consequentemente colaboram na distribuição de renda mais justa, onde um possível resultado é a redução da pobreza. Por isso são promotoras do desenvolvimento rural (ALTMAN, 2015). O cooperativismo agropecuário não tem legislação específica, ele está subjugado à Lei 5.764 de 1971. Esta define a política nacional do cooperativismo, o regime jurídico das sociedades cooperativas e seus princípios. Esta legislação já é antiga e não contempla as características, funções e os anseios atribuídos às cooperativas agropecuárias contemporâneas, principalmente as formadas por agricultores familiares. Estudiosos da área cooperativista conferem ao cooperativismo agropecuário a responsabilidade de proporcionar desenvolvimento sustentável, onde ao mesmo tempo tenha geração e aumento de renda, criação de emprego e preservação ambiental. Portanto, essas organizações também desempenham um importante papel nas políticas públicas de promoção da SAN.

Já, a SAN é definida pela Lei 11.346 de 2006. No seu campo de abrangência está, entre outros, a ampliação das condições de acesso aos alimentos produzidos pela agricultura familiar, a geração de emprego e a redistribuição da renda, a utilização sustentável dos recursos e a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção. Magalhães, Burlandy e Frozi (2013) destacam que as políticas de SAN (PAA e PNAE, por exemplo) defendem a produção e comercialização de alimentos sustentáveis e apoiam organizações sociais equitativas. Nesse sentido, surgem os diferentes arranjos no meio rural, entre eles as cooperativas.

O PAA e o PNAE configuram-se em políticas públicas que permitem a inserção da agricultura familiar nestes novos mercados. Para tanto, instituições formais, como leis e normas, são criadas para regularizar a participação nestes programas. Instituições informais também surgem, como consequência da interação entre as pessoas. Dessa maneira, muitos agricultores familiares tornam-se cooperados para vender seus produtos, pois na cooperativa eles encontram auxílio para atender as exigências das chamadas públicas.

Portanto, os temas cooperativismo e SAN não têm o mesmo início, mas se encontram no momento em que a agricultura familiar começa a formar cooperativas para fornecer alimentos aos programas de políticas públicas, como o PAA e o PNAE. Em documentos da FAO relata-se a importância que as cooperativas têm com o ambiente onde estão inseridas. Tal

afirmação inclui produção sustentável e inserção na comunidade, por meio da geração de emprego e distribuição de renda. Então, os preceitos e incumbências do cooperativismo agropecuário podem e devem ir ao encontro dos princípios de SAN, definidos pela Lei 11.346 de 2006.

3.1 A HISTÓRIA DO COOPERATIVISMO

O cooperativismo tem a perspectiva de se consolidar como o modelo empresarial que mais cresce em todos os países (OCB, 2017). Ele é uma forma de organização social e econômica da produção baseada em princípios como a associação voluntária e aberta, o controle democrático e a participação dos associados, autonomia e independência, educação, capacitação e informação, cooperação e preocupação com a comunidade. Essa forma de organização socioeconômica sustenta-se sobre um conjunto de entendimentos, como: mutualidade, união de esforços, solidariedade, associação entre pessoas em razão de objetivos comuns, justiça comum, democracia e autogestão (BÜTTENBENDER, 2010). Então, Pinho (1967, p.5) afirma que o “cooperativismo é uma forma de doutrina intervencionista que surgiu em oposição às consequências práticas da doutrina liberal e individualista”. Para Limberger (1996), o cooperativismo corresponde a um conteúdo ideológico e doutrinário.

Os movimentos de cooperação podem ser encontrados de várias formas na sociedade, mas seu surgimento, geralmente, acontece quando existem adversidades, ou seja, necessidade de sobrevivência e/ou para competir de maneira efetiva (LAGO; SILVA, 2011). As manifestações de cooperação existem nas sociedades humanas desde os mesopotâmios, com a irrigação comunitária das terras, a exploração comunal das florestas dos germanos, as comunidades agrícolas coletivas dos eslavos, os campos de pastagens comuns dos romanos, os trabalhos agrícolas comunitários dos incas e dos portugueses, as caçadas e pescarias tribais dos indígenas, entre outros (LIMBERGER, 1996).

A teoria do cooperativismo é considerada uma das poucas doutrinas econômicas que nasceu da prática de trabalhadores (CARVALHO, 2011). Juntamente com essa prática surgiram os precursores pensadores do cooperativismo: Saint-Simon (1760-1825), Robert Owen (1771-1858), François Marie Charles Fourier (1772-1837), Philippe Joseph Benjamin Buchez (1796-1865), e Louis Blanc (1811-1882). O britânico Owen merece destaque. Ele era proprietário de um complexo têxtil e decidiu limitar a jornada dos empregados e proibir o trabalho das crianças, para as quais construiu escolas. Por causa disso, tornou-se conhecido como filantropo. Owen

também criou comunidades industriais, lutava contra injustiças sociais, melhorou as condições de trabalho e habitação, defendeu a formação de cidades cooperativas e foi considerado um socialista utópico. Assim ocorre a origem histórica da economia solidária¹⁵ (SINGER, 2002).

Os movimentos modernos de cooperação surgiram junto com a Revolução Industrial, na Europa Ocidental no início do século XIX. Era uma forma de amenizar os traumas econômicos e sociais que assolavam a classe trabalhadora com suas mudanças e transformações. O processo de industrialização, na sua primeira etapa, fez com que os artesãos e trabalhadores rurais migrassem para as grandes cidades, atraídos pelas fábricas em busca de melhores condições de vida. Essa migração fez com que houvesse excesso de mão de obra, resultando na exploração dos trabalhadores de forma abusiva e desumana. Eles eram submetidos a uma jornada de trabalho de até 16 horas diárias, salário mínimo inexistente, ausência de higiene e segurança, além de mulheres e crianças desprotegidas, sendo exploradas nas minas de carvão (PINHO, 1967).

Dessa maneira, surgem as primeiras manifestações de cooperação na França em 1832 – 1835, na Inglaterra em 1843 – 1844 e na Alemanha em 1846. A contribuição mais importante é a dos pioneiros de *Rochdale*. Esta pequena cidade industrial inglesa sofria as amargas consequências da desumana exploração capitalista incipiente. Por causa disso, em 1844, um grupo de 28 trabalhadores assalariados e pequenos artesãos resolveu se unir e formar uma cooperativa. A intenção era criar uma comunidade autossuficiente e apoiar outras pessoas com as mesmas intenções. Eles adotaram uma série de princípios baseados nas ideias de Owen que regem o estatuto do cooperativismo até hoje (PINHO, 1967; SINGER, 2002). Alicerçados nestes preceitos fundamentais está a visão, dita filosófica, do cooperativismo que é a concepção de solidariedade, igualdade, liberdade e fraternidade. Os líderes cooperativistas também criaram a Aliança Cooperativa Internacional (ACI), em 1895, para ser o órgão mundial representativo das cooperativas. O objetivo era promover intercâmbio entre as cooperativas do mundo para trocar experiência dos temas educativos, doutrinários e técnicos (BIALOSKORSKI NETO, 2012).

No Brasil foram fundadas as primeiras cooperativas por volta de 1887. São exemplos: a Cooperativa de Consumo dos Empregados da Companhia Paulista em Campinas (SP), a Sociedade Econômica Cooperativa dos Funcionários Públicos de Minas Gerais (MG), no Rio de Janeiro (RJ) - em 1894 - fundou-se a Cooperativa Militar de Consumo. Em 1902, em Nova

¹⁵ Tem como princípios básicos a propriedade coletiva ou associada do capital e o direito à liberdade individual. Mecanismos estatais responsáveis por redistribuição da renda excedente de forma igual e solidária (SINGER, 2002).

Petrópolis (RS), surge a primeira cooperativa de crédito fundada por produtores de vinho e, no mesmo estado em 1906, a primeira cooperativa agropecuária. De 1913 a 1929, outras cooperativas continuaram a aparecer, entre elas, a COOPER, em Santa Maria (RS). Em 1917, os ferroviários fundaram cooperativas de consumo (CULTI, 2002).

Mesmo assim, a prática cooperativista continuou incipiente até por volta de 1932. Nesta época, o Poder Público passou a interessar-se efetivamente por ela. O Governo Federal e os Estados adotaram medidas de estímulo ao cooperativismo para solucionar problemas de produção, consumo e crédito. Concluiu-se que a base deste estímulo deveria ter legislação adequada para regulamentar as sociedades cooperativistas, pois os decretos, então em vigor, também falavam sobre sindicatos e confundiam cooperativa com sociedades anônimas. Assim, surgiu o Decreto n.º 22.239 em 1932 (já revogado). Na época, o mérito deste regulamento foi tratar o cooperativismo dentro dos princípios *rochdaleanos* e estabelecer normas fundamentais de funcionamento das sociedades cooperativas (PINHO, 1967).

Em dezembro de 1969 foi criada a OCB, organização representante do cooperativismo nacional. Ela constitui uma sociedade civil e sem fins lucrativos, com neutralidade política e religiosa (OCB, 2018). Em 1988, a Constituição Federal do Brasil apoia e estimula o cooperativismo e outras formas de associativismo. O cooperativismo é considerado um direito social, que promove a autonomia (BRASIL, 1988). Antes disso, desde 16 de dezembro de 1971, já vigorava no Brasil a Lei Ordinária n.º 5.764, que define a Política Nacional de Cooperativismo e institui o regime jurídico das sociedades cooperativas. Esta Lei regulamenta o funcionamento e a estrutura do cooperativismo, estabelecendo os parâmetros dessas organizações. Desse modo, ela normatiza contratos de sociedade cooperativista. Em seu artigo 3º diz que quem celebra estes contratos são as pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir com bens ou serviços para o exercício de uma atividade econômica, de proveito comum, sem objetivo de lucro. As cooperativas são sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, não sujeitas à falência, constituídas para prestar serviços aos cooperados, distinguindo-se das demais sociedades pelas seguintes características: adesão voluntária dos membros, capital social representado por cotas-partes, limitação do número de cotas-partes do capital para cada membro, inacessibilidade das cotas-partes do capital a terceiros, singularidade de voto, quórum para o funcionamento e deliberação da Assembleia Geral baseado no número de cooperados e não no capital, retorno das sobras líquidas do exercício, indivisibilidade dos fundos de Reserva e de Assistência Técnica Educacional e Social, neutralidade política e indiscriminação religiosa, racial e social, prestação de assistência aos cooperados e área de admissão de participantes limitada às possibilidades de

reunião, controle, operações e prestação de serviços. A Lei nº 5.764 de 1971 também define os atos cooperativos. Estes são os praticados entre as cooperativas e seus cooperados, entre estes e aquelas e pelas cooperativas entre si quando associados, para a consecução dos objetivos sociais. Os referidos atos não implicam operação de mercado, nem contrato de compra e venda de produto ou mercadoria (BRASIL, 1971).

Desde 1971, essa Lei é válida para todos os ramos do cooperativismo, exceto para as cooperativas de trabalho¹⁶ (atualmente pertencentes ao ramo de Produção de Bens e Serviços). As cooperativas de crédito possuem a Lei Complementar nº. 130 desde 2009, porém, ainda permanecem sob a regência de muitos dispositivos da Lei 5.764. Autores e estudiosos da área escrevem sobre as características das sociedades cooperativas, pois as relações sociais, econômicas e ambientais mudam ao longo do tempo. Ainda assim, a maioria das novas características é baseada nos pensamentos de Owen.

Para Bialoskorski Neto (2000), o cooperativismo é uma forma de arquitetura organizacional, regida por princípios doutrinários. Conforme Büttgenbender (2010) e FAO (2012b), os preceitos são: 1) Adesão voluntária: as cooperativas são organizações voluntárias abertas a todas as pessoas, com aptidão para prestarem serviços e assumirem as responsabilidades como membros, sem discriminação de sexo, raça, política e religião; 2) Gestão democrática: as cooperativas são organizações democráticas, controladas pelos seus membros. Estes participam ativamente na formulação das políticas e na tomada de decisão. Os homens e mulheres eleitos como representantes dos demais membros são responsáveis perante os outros; 3) Participação econômica: os membros contribuem equitativamente para o capital das suas cooperativas e as controlam democraticamente. Parte deste capital é propriedade comum da cooperativa. Os membros recebem habitualmente, se houver, uma remuneração limitada ao capital internalizado, como condição de sua adesão; 4) Autonomia e independência: as cooperativas são organizações autônomas, de ajuda mútua, controladas por seus membros. Se firmarem acordo com outras organizações, incluindo as públicas, ou recorrerem a capital externo, devem fazê-lo em condições que assegurem o controle democrático de seus membros e mantenham autonomia das cooperativas; 5) Educação, formação e informação: as cooperativas promovem a educação e a formação dos cooperados, dos representantes eleitos e dos trabalhadores, de forma que estes possam contribuir para o desenvolvimento das cooperativas; 6) Intercooperação: as cooperativas servem de forma mais eficaz os seus

¹⁶ São construídas por trabalhadores de uma determinada profissão, com a finalidade de melhorar o salário e as condições de trabalho. Desde 2012, elas são regulamentadas pela Lei Ordinária nº. 12.690 de 2012 (BRASIL, 2012).

membros e dão mais força ao movimento cooperativo, trabalhando em conjunto, por meio de estruturas locais, regionais, nacionais e internacionais; 7) Interesse pela comunidade: as cooperativas trabalham para o desenvolvimento sustentável das suas comunidades por meio de políticas aprovadas pelos membros.

O desenvolvimento cooperativo apresenta três níveis, conforme CICOPA (2014):

- Micro: as medidas postas em prática dentro da empresa cooperativa no que diz respeito à governança, educação e formação e gestão de capital;

- Meso: a cooperação entre cooperativas em nível local, regional e nacional, por meio da criação de instituições e de políticas públicas;

- Macro: políticas públicas para o desenvolvimento de cooperativas e cooperação internacional entre federações de cooperativismo.

Independentemente do nível de desenvolvimento cooperativo, faz-se necessário a qualificação dos dirigentes para acompanhar a evolução das atividades econômicas. As cooperativas têm suas características de governança e princípios de democracia que precisam estar alinhados com a era do conhecimento e da informação. Essas organizações têm que apresentar resultados econômicos positivos para cumprir sua função social com efetividade. Para tanto, a gestão cooperativa deve ser eficaz, sustentando vantagens competitivas. Para Bialoskorski Neto (2012), em virtude da evolução nas relações comerciais na economia capitalista, as empresas cooperativistas passam, atualmente, por reflexões e crises. A primeira crise é de credibilidade e reflexão gerencial, por causa da necessidade de manter a rentabilidade. Já a segunda é pela tendência de predominar os valores capitalistas sobre os da cooperação.

Nesse contexto, Sette, Sette e Souza (2005) afirmam que a gestão cooperativa tem como desafio primordial encontrar o equilíbrio entre interesses econômicos (orientados pelo crescimento mútuo do patrimônio do associado e da cooperativa), aspirações sociais (voltadas aos serviços prestados pela cooperativa aos associados e beneficiários) e desejos políticos (ligados tanto às disputas internas dos associados pelo poder como também à competitividade da cooperativa). Assim, Oliveira (2012) ressalta algumas tendências do cooperativismo: aumento da cooperação entre as pessoas, concorrência com outras empresas, processo decisório eficiente, fusões entre as cooperativas, evolução tecnológica, redução do desperdício, profissionalização de cooperados e de cooperativas e atuação no contexto ecológico.

Bialoskorski Neto (2000) acrescenta que deve ser estabelecida uma relação contratual estável entre cooperativa e cooperado, reduzindo o oportunismo. Essa relação dá-se por educação cooperativista e por incentivos inovadores aos cooperados. Os arranjos entre cooperativas também são estratégias organizacionais eficientes, que podem desenvolver

marcas, dar apoio logístico e reduzir os custos de transação, por exemplo. Para esse autor, três pilares são importantes para a nova geração de cooperativas, porque elas têm que ser eficientes econômica e socialmente, monitoradas por uma forma de governança:

- Direitos claros e separação entre a propriedade e o controle: profissionalização da gestão e participação ativa dos cooperados nas decisões e planejamento;
- Nova distribuição dos direitos de propriedade: participação dos resultados advindos dos ativos e distribuição de “sobras” como forma de incentivo;
- Monitoramento: realização de auditorias independentes para garantir a separação entre a propriedade e o controle da cooperativa.

Nessa nova geração de empreendimentos cooperativos é possível estar alicerçada nos preceitos cooperativistas, atendendo o associado e o mercado, de maneira harmônica (BIALOSKORSKI NETO, 2000). Para que se alcance este patamar, faz-se necessário a educação cooperativista. Em 1998 foi criado o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP) no Brasil. Esta entidade é responsável pela formação, profissional dos trabalhadores, associados e funcionários de cooperativas brasileiras (OCB, 2018). Estas organizações estão distribuídas em sete ramos. São eles: agropecuário, consumo, crédito, infraestrutura, produção de bens e serviços, saúde e transporte. Segundo o Anuário Brasileiro do Cooperativismo 2019, o modelo cooperativista possui cerca de 1,2 bilhões de cooperados em todo o mundo, gerando em torno de 280 milhões de empregos, nas três milhões de cooperativas existentes. No Brasil, têm 14,6 milhões de cooperados em todos os ramos, com a geração de 425,3 mil empregos (OCB, 2019).

Em 2005, a OCB cria a Confederação Nacional das Cooperativas (CNCoop), órgão sindical responsável pelas cooperativas nacionais que coordena todo o Sistema Sindical Cooperativista (OCB, 2018). No mesmo ano foi fundada a UNICAFES. Com o objetivo de auxiliar os agricultores e agricultoras familiares, visa ao desenvolvimento sustentável¹⁷. Essa entidade é uma pessoa jurídica de direito privado e não possui fins econômicos. Sendo assim, é uma Organização Não Governamental (ONG) que propõe a inclusão social dos cooperados por meio da ampliação de oportunidades de trabalho, de distribuição de renda, de produção de alimentos, das melhorias de qualidade de vida, da preservação da biodiversidade e da diminuição das desigualdades. Atua na expansão e consolidação do cooperativismo na

¹⁷ Para a UNICAFES, o termo desenvolvimento sustentável entende que o meio ambiente é composto de elementos físicos, químicos, biológicos, sociais, humanos e outros que envolvem um ser ou objeto. Estes elementos precisam ser respeitados para que ocorra crescimento econômico sustentável, ou seja, com equilíbrio entre humanos e os recursos naturais (UNICAFES, 2018b).

agricultura familiar e economia solidária (UNICAFES, 2018a). Mais tarde, em 2014, foi criada a União Nacional das Organizações Cooperativas Solidárias (UNICOPAS), que é a fusão da Confederação das Cooperativas da Reforma Agrária (CONCRAB), criada em 1992, da Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários (UNISOL), fundada no ano de 2000, e da UNICAFES. Essa união visa ao fortalecimento do cooperativismo solidário e um esforço político para avançar no marco regulatório e na formulação de políticas públicas que promovam o desenvolvimento rural sustentável para o cooperativismo no país (UNICOPAS, 2015).

Bialoskorski Neto (2000) relata que a preocupação dos setores do cooperativismo no Brasil está na criação de novos empreendimentos coletivos. Estas novas organizações devem ser eficientes econômica e socialmente, monitoradas por uma forma consolidada de governança. As cooperativas agropecuárias também necessitam orientar seus negócios pensando em longo prazo com vantagens claras de concorrência, eficiência e gestão.

Assim, os desafios que as cooperativas enfrentam são distintos e dependem de cada região e de cada país. Nas nações onde o contexto é apropriado e já existe a cultura cooperativista consolidada, o desafio principal é como fazer para que mais gente se incorpore a esta forma de organização. Já nos países emergentes, o desafio é conscientizar as autoridades políticas e a população de que existe uma alternativa de organização da produção que permite um sistema de inclusão social (FAO 2012b). Para Silva (2014), a ação coletiva possui uma dimensão de sustentabilidade quando as instituições são bem construídas e possuem capacidade de resistir às ameaças.

Portanto, as cooperativas, especialmente as da agricultura familiar, devem cooperar umas com as outras para terem o domínio sobre seus insumos (equipamentos e sementes); para investir em *marketing*, gerenciar as vendas e distribuição de produtos; para agrupar mão de obra; para produzir valor agregado (processamento de produtos ao longo da cadeia de suprimentos) e também para acessar crédito (cooperativas de crédito e mútuas). Essas formas de cooperação podem gerar economias nessas esferas, mantendo os agricultores no domínio de suas propriedades. Isso mantém as cooperativas competitivas e sustentáveis, por meio da cooperação (ALTMAN, 2015).

3.1.1 Cooperativismo Agropecuário

A importância de estudar o cooperativismo agropecuário está na agregação de valor e na promoção do desenvolvimento rural. Para Büttgenbender (2010), essa cooperação considera

todas as práticas que ocorrem entre os diferentes níveis e elos da cadeia produtiva agrícola. Partindo deste conceito, Araújo (2003) afirma que as cooperativas agropecuárias têm forte influência na coordenação de cadeias produtivas. Essas organizações podem atuar como simples organizadoras dos produtos, como empresas absorvedoras da produção ou podem ser comercializadoras de insumos e produtos agropecuários. Em algumas situações, agem como empresas integradoras e, neste caso, exercem uma função forte de coordenação. Altman (2015) enfatiza que fazer parte de uma cooperativa oferece mais chance para os agricultores familiares apresentarem participação mais robusta na economia. Além disso, eles deveriam criar outras cooperativas como: fornecedores de insumos, produção de valor agregado e de crédito. Assim, podem acumular benefícios econômicos mais diretos ou revertê-los à cooperativa para fins de investimento.

Bialoskorski Neto (2000) discorre que quando todos os princípios doutrinários são respeitados, as unidades produtivas dos cooperados tornam-se autônomas. As estratégias organizacionais entre cooperativas também propiciam um melhor relacionamento entre os associados, oferecem soluções para as principais dificuldades, desenvolvem marcas e expandem os negócios.

O crescimento das estruturas cooperativas é seguido pelo aumento da complexidade de sua gestão (ZYLBERSZTAJN, 1994). Nesse contexto, as cooperativas agropecuárias têm condições de negociar contratos melhores e preços mais justos para insumos como sementes, fertilizantes e equipamentos. As cooperativas também oferecem acesso coletivo ao crédito e melhores ofertas de mercado (FAO, 2012b). Além disso, Sykuta e Cook (2001) afirmam que as cooperativas possuem uma orientação ao produtor. Isso se deve ao fato de que os agricultores também estão envolvidos no processo de gestão, ao mesmo tempo que são produtores de alimentos. Assim, há um grau menor de assimetria de informação e mais confiança na relação entre os cooperados.

As cooperativas agropecuárias possuem ativos específicos, que são usados na prestação de serviços para seus associados. Por causa disso, muitas cooperativas exigem fidelidade (comercialização de toda a produção por intermédio da cooperativa) dos cooperados. Dessa forma, a organização cooperativa ganha em eficiência operacional e de escala, aumentando a oferta de benefícios aos associados (FERREIRA, 2014). Assim, um agricultor cooperado está em uma estrutura de governança eficiente quando os contratos são honrados e o nível de especificidade dos ativos de produtores a montante aumenta, tornando-se imprescindível para a produção (JIA e HUANG, 2011).

Ainda, nesse contexto, as organizações cooperativas agropecuárias podem melhorar o acesso ao mercado e ajudar os agricultores a evitar os perigos associados com produtos perecíveis e demanda variável, por exemplo. Além disso, as cooperativas têm poder de negociação, de formação de preços, podem servir como um veículo para a difusão de tecnologias, oferecem prestação de serviços e facilitam a obtenção de alguns benefícios, como subsídios do governo e obtenção de créditos para financiamentos (CHAGWIZA, MURADIAN, RUBEN, 2016). Na mesma linha, Wilkinson (2008) relata que o poder de negociação admite uma forma orientada para nichos de mercado, adequados às agroindústrias locais de pequeno e médio portes. Então, para Revillion *et al* (2001), algumas cooperativas agropecuárias possuem canais próprios de comercialização. Esta estrutura de mercado permite que seus produtos sejam valorizados em função da cultura local, pois facilita o reconhecimento dos consumidores e, também, sua inserção social na comunidade. Nessa linha de raciocínio, Sykuta e Cook (2001) defendem que as cooperativas têm um papel de inclusão, quando um pequeno agricultor consegue comercializar seu excedente e passa a fazer parte de um novo grupo social.

Apesar das muitas vantagens propiciadas pelas cooperativas, no entanto, elas são propensas a enfrentar uma série de desafios. Entre os principais estão: tomada de decisão coletiva frente ao princípio da democracia, ações oportunistas, incompatibilidades entre os interesses individuais e coletivos, educação para cooperar, organização produtiva e gestão sem qualificação. Dessa maneira, as cooperativas precisam desenvolver estratégias ou arranjos entre cooperativas para enfrentar os problemas e desenvolver canais de comercialização. Para melhorar os negócios cooperativos também é possível fazer parcerias com empresas. Por exemplo, cooperativas centrais que absorvem a produção de empresas menores, cooperativas ou não. Assim, conseguem negociar preço e competir de forma efetiva no mercado. A organização cooperativa também pode ser formada por diversas empresas independentes, como é caso das empresas rurais familiares, e formar uma estrutura forte de produção e comercialização (BIALOSKORSKI NETO, 2000). Muitas vezes, uma organização coletiva não é suficiente para superar as barreiras de acesso ao mercado. Por isso, muitas cooperativas atuam por meio de redes de relacionamento com outros empreendimentos. Além de facilitar a comercialização e logística, ocorre a troca de informação, sendo uma forma de educação cooperativa. Esse contexto oferece experiências, formais e informais, para os cooperados (SILVA; SCHULTZ, 2017).

Além dessas relações, os canais de comercialização para as cooperativas são as feiras, os pontos próprios de vendas, a oferta dos produtos para supermercados e os mercados institucionais. Para Bialoskorski Neto (2000), independentemente da forma de comercialização,

as cooperativas precisam conciliar a manutenção do bem-estar social aos cooperados com o desenvolvimento de arranjos que permitam o aproveitamento das oportunidades que o mercado oferece.

Os arranjos cooperativos são fortalecidos pelas políticas públicas de apoio à comercialização. Estas políticas estimularam a criação de associações, redes e cooperativas (SILVA; SCHULTZ, 2017). Freitas *et al* (2011) sustentam que as políticas públicas no meio rural induzem iniciativas positivas de organizações coletivas. Porém, dois fatores merecem atenção:

- Deve haver enraizamento social das organizações locais, para que sejam sólidas e duradouras. Os resultados positivos dependerão da coesão do grupo, das práticas organizacionais e de mediadores externos (intervenção estatal ou ONGs);

- A existência de organizações formais onde não há mediação externa pode provocar o surgimento de organizações carentes de sustentabilidade social, com pouco enraizamento social na comunidade.

O que os autores afirmam é que as políticas públicas e ações de ONGs, como mediadores externos, podem possibilitar a formação de organizações coletivas. Dessa forma, potencializa o surgimento de laços de cooperação que conferem sustentabilidade social. Entende-se, assim, que os princípios de cooperação nem sempre aparecem antes da formalização de cooperativas, eles podem desenvolver-se com o incentivo de políticas públicas.

O cooperativismo representa importante instrumento na viabilização do acesso ao mercado. Para muitos agricultores familiares é a única forma de escoar a produção, pois facilita as negociações e os procedimentos burocráticos. Por conseguinte, essas organizações podem atuar como fator distribuidor de renda, gerador de empregos e arrecadação, promovendo a dinamização econômica dos municípios e territórios rurais (SILVA; SCHULTZ, 2017). Assim, observa-se a relevância do papel desempenhado pelo cooperativismo para o fortalecimento da agricultura familiar. As cooperativas atuam como entidades intermediárias entre a produção da agricultura familiar e as políticas públicas de SAN, como o PAA e o PNAE (CUNHA, 2015).

3.2 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Após o fim da Primeira Guerra Mundial, começou-se a utilizar o termo "Segurança Alimentar" nos meios científico e político. A Guerra mostrou, principalmente na Europa, que a alimentação é uma arma poderosa de dominação, onde um país pode controlar o outro pelo seu

fornecimento de alimentos. Isso acontecia em países que não tinham capacidade de produzir alimentos suficientes por conta própria. Assim, iniciou a ideia de soberania alimentar, que adquiria um significado de segurança nacional para cada país. Já em 1974, na I Conferência Mundial de Segurança Alimentar promovida pela FAO, a ideia dominante era de que a Segurança Alimentar ainda estava, quase que exclusivamente, ligada à produção agrícola. Isso até fortaleceu a indústria química, na Revolução Verde¹⁸. Ainda na década de 70, a produção se recuperou e aumentou, mas a fome e desnutrição no mundo continuavam agravando-se em uma parcela significativa da população mundial. Com isso, a atenção voltou para as condições de acesso e para a qualidade e sanidade dos alimentos (MALUF; MENEZES; MARQUES, 2017).

Com o passar dos anos, várias políticas de SAN foram implementadas, porém o início da década de 1990 foi marcado pelo desmonte das principais políticas de combate à fome. Com exceção do PNAE (vinculado ao Ministério da Educação), do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), vinculado ao Ministério do Trabalho, e da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), todas as outras políticas de SAN, em âmbito nacional, foram extintas. O PNAE existe até hoje, bem como a CONAB, fundada em 1990, com o objetivo de gerir as políticas agrícolas e de abastecimento, visando a assegurar o atendimento das necessidades básicas da sociedade, preservando e estimulando os mecanismos de mercado. O PAT também persiste até os dias atuais, porém dirigido para trabalhadores inseridos formalmente no mercado de trabalho. Em 1992, com o impeachment do presidente Fernando Collor, o Movimento pela Ética na Política lançou as primeiras iniciativas da Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida. O objetivo desta ação era a criação de comitês locais, elaboração e implementação de projetos de combate à fome e à miséria. Desse modo, despertar a consciência do direito à cidadania (SILVA, 2006).

A Ação da Cidadania, liderada pelo sociólogo Herbert de Souza, encontrou apoio na proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar, produzida pelo Governo Paralelo do Partido dos Trabalhadores, no ano de 1991. Esta política preconizava que o combate à fome devia envolver medidas de caráter estrutural, além de uma parceria institucionalizada entre governo e sociedade civil, por meio do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA¹⁹), que era um órgão de aconselhamento da Presidência da República. Sua função

¹⁸ O termo é referente a um programa de inovações tecnológicas para o setor agrícola, na segunda metade do século XX. O objetivo foi aumentar a produtividade por meio de modificação em sementes, fertilização do solo, utilização de agrotóxicos e mecanização no meio rural.

¹⁹ Criado pelo Decreto nº 807, de 24 de abril de 1993.

era coordenar, elaborar e implantar o Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria, guiados pelos princípios de descentralização e solidariedade (SILVA, 1995; SILVA, 2006). As principais prioridades do CONSEA estavam pautadas na geração de emprego e renda; na democratização da terra e no assentamento de produtores rurais; no combate à desnutrição materno infantil; no fortalecimento, na ampliação e na descentralização do PNAE; no PAT e na criação de mecanismos de aproveitamento de estoques públicos de alimentos para o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA) (INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

No entanto, o Presidente Fernando Henrique Cardoso extinguiu o CONSEA, em 1995. Em seu lugar foi criado o Conselho Consultivo do Comunidade Solidária²⁰, vinculado à Casa Civil da Presidência da República. Este órgão era apenas governamental de consulta à sociedade civil, onde o eixo estratégico articulador e integrador de políticas setoriais era a questão da pobreza. Neste Conselho, a SAN perdeu sua centralidade (BURLANDY, 2003; INSTITUTO CIDADANIA, 2001). A finalidade do Programa Comunidade Solidária era melhorar as condições de vida da população mais pobre do país. Para tanto, selecionou dezesseis programas setoriais prioritários locados em diferentes ministérios para compor uma lista de intervenções nas seguintes áreas: Alimentação e Nutrição; Redução da Mortalidade Infantil; Apoio ao Ensino Fundamental; Apoio à Agricultura Familiar; Desenvolvimento Urbano; Geração de Ocupação e Renda e Qualificação Profissional (BURLANDY, 2003). Os programas que foram selecionados na área de alimentação e nutrição foram: o PNAE, o PRODEA, o PAT e o Programa Leite é Saúde, que foi substituído pelo Incentivo de Combate às Carências Nutricionais (ICCN) e este, por sua vez, deu lugar ao Programa Bolsa Alimentação. Estes programas expressam a maneira fragmentada que o presidente Fernando Henrique utilizou para combater a fome nos seus dois mandatos (SILVA, 2006). Nem mesmo a Cúpula Mundial da Alimentação em Roma, no ano de 1996, fez o então presidente retomar as ações do CONSEA. Nesse evento, a ênfase foi em torno da autonomia alimentar de cada país, associada à geração de emprego e hábitos culturais, com o conteúdo voltado para a preservação ambiental e as características físicas, químicas, biológicas e nutricionais dos alimentos (BELIK, 2003).

Já no século XXI, ano de 2003, o recém-eleito presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, lançou o Programa de Segurança Alimentar Fome Zero (PFZ). O objetivo deste programa era tratar o fenômeno da fome dentro de uma concepção de segurança alimentar e de cidadania mais universalista, superando as políticas restritas (SILVA, 2006). Com uma política

²⁰ Criado pelo Decreto nº 1366, de 12 de janeiro de 1995. Este mesmo Decreto extingue o CONSEA.

nacional participativa, sua elaboração envolveu alguns dos principais especialistas no tema, além de movimentos sociais e ONGs, participação em seminários e debates. O PFZ é reconhecido por entidades nacionais e internacionais como uma importante iniciativa da sociedade civil para combater a fome no Brasil (SILVA; BELIK; TAKAGI, 2010).

O PFZ propõe o estímulo à produção de alimentos pelos agricultores familiares mais pobres, tanto para o consumo próprio como para a comercialização e geração de renda. Muitos agricultores familiares não conseguiam comercializar seus produtos a preços compatíveis com seus custos, porque ficavam reféns dos atravessadores. Por conseguinte, também não ampliavam sua produção. Assim, quanto maior era a dificuldade para venda dos produtos, menor era a produção de alimentos para consumo próprio. As regras do livre mercado levam à marginalização de empreendimentos pequenos que competem com produtos gerados em larga escala (PERACI; BITTENCOURT, 2010). O PFZ sugere que as prefeituras, os governos estaduais e federal usem o poder de compra, oriundo da demanda institucional²¹, em favor dos agricultores familiares. Del Grossi (2010) salienta que as estratégias do PFZ para aumentar a produção e renda da agricultura familiar são: garantir seguro da renda agrícola, dar prioridade à produção interna, possibilitar o uso de tecnologias adequadas, incentivar a proteção dos recursos naturais, direcionar uma política de crédito efetivo que esteja vinculada à formação de canais de comercialização e estimular a formação de cooperativas de produção e comercialização.

O discurso global sobre a soberania alimentar sugere vários mecanismos para garantir a segurança alimentar e a subsistência agrícola, incluindo a reforma agrária redistributiva e a reestruturação dos mercados para facilitar o acesso aos alimentos. No Brasil, o PFZ cumpre esses requisitos. Ele gera bem-estar social, criando vínculos inovadores entre a nutrição pública e programas de segurança alimentar. Dessa forma, promove iniciativas de desenvolvimento rural, por meio do apoio dado à comercialização dos produtos da agricultura familiar, contribuindo para a soberania alimentar (WITTMAN; BLESCH, 2017).

A Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN²²), intersetorial e com participação da sociedade civil, reflete a conceituação do tema como objetivo estratégico e permanente de políticas públicas subordinadas aos princípios do Direito Humano à

²¹ Alimentos adquiridos para abastecer órgãos públicos como escolas, creches, hospitais, quartéis, universidades, institutos e restaurantes populares, por exemplo.

²² O Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010 define as diretrizes e objetivos da PNSAN e dispõe sobre sua gestão, mecanismos de financiamento, monitoramento e avaliação no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e estabelece os parâmetros para a elaboração do PLANSAN.

Alimentação Adequada (DHAA) e da Soberania Alimentar. Essa Política tem como principal instrumento o PLANASAN. Nele estão previstas as diferentes ações do governo federal que se propõem a respeitar, proteger, promover e prover o DHAA para todas as pessoas que estão no Brasil. De acordo com o Decreto nº 7.272/2010, a elaboração do Plano será orientada pelas diretrizes da PNSAN e deverá ser construído intersetorialmente pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) com base nas prioridades estabelecidas pelo CONSEA a partir das deliberações da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A CAISAN e o CONSEA estão contemplados pela Lei Orgânica nº 11.346 de 2006, que estabelece a definição de SAN e sua abrangência. Para a referida Lei, a SAN consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. Anos antes desta Lei, Valente (2002) já se preocupava com a temática. O autor relatou que a SAN deve garantir condições de acesso a alimentos básicos seguros e de qualidade, em quantidade suficiente para todas as pessoas. Essa prática devia ser de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis.

Na mesma linha do exposto acima, segurança alimentar para a FAO (2012a) é quando todas as pessoas, em todos os momentos, têm acesso físico e econômico a alimentos suficientes, seguros e nutritivos que atenda às suas necessidades dietéticas e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável. Para melhorar a segurança alimentar, a estratégia é aumentar a produção de alimentos em nível doméstico e vender o excedente em mercados locais e nacionais, assim, aumenta-se a disponibilidade de alimentos. Contudo, a SAN não é referente apenas à produção e distribuição de alimentos. Ela também abrange (BRASIL, 2006b):

I) Incentivo produtivo, de processamento, da industrialização e da comercialização principalmente, à agricultura tradicional e familiar. Nesse quesito incluem-se a água, geração de emprego e redistribuição da renda;

II) Conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos;

III) Promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população;

IV) Garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população;

V) Produção de conhecimento e o acesso à informação; e

VI) Implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do País.

Para construir maiores níveis de SAN é necessário estabelecer objetivos de longo prazo para as políticas públicas. Esta ação inverte a dependência das trajetórias anteriormente identificadas e também enfrenta os desafios contemporâneos (SARMENTO, 2012). Entre os desafios está o cenário de crescimento populacional e a mudança na dieta que resultarão em uma grande demanda por alimentos no futuro (YU *et al*, 2012).

Então, é essencial a intervenção do Estado nas práticas relacionadas com o sistema de produção e abastecimento de alimentos, bem como o desenvolvimento de atividades em áreas rurais que favoreçam o seu desenvolvimento (RODRÍGUEZ-GONZÁLEZ, SCHNEIDER e COELHO-DE-SOUZA, 2015). Para assegurar o direito humano à alimentação adequada, o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, programas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a SAN da população (BRASIL, 2006b). Na concepção de Maluf, Menezes e Valente (1996), a SAN deve permear e articular políticas e ações de todos os níveis de governo e envolver toda a sociedade. Assim, para a FAO (2011), todas as ações devem reforçar a segurança alimentar e reduzir a pobreza.

No Brasil é dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para a exigibilidade da segurança alimentar (BRASIL, 2006b).

Nesse contexto, a implementação da SAN implica em ações articuladas envolvendo vários setores: política econômica, emprego e renda, políticas de produção agroalimentar, comercialização, distribuição, acesso e consumo de alimentos, ações emergenciais contra a fome, controle da qualidade dos alimentos, diagnóstico e monitoramento do estado nutricional e de saúde de populações e estímulo às práticas alimentares saudáveis (MALUF, MENEZES e VALENTE, 1996).

Para Sarmento (2012), os desafios da SAN centram-se em três áreas: mecanismos de governança da segurança alimentar mais adequados; incremento da produção agrícola familiar e, por último; o acesso às tecnologias socialmente adequadas e políticas de proteção social sustentáveis. Para complementar, a Lei de SAN aborda que a adoção de políticas e ações para a segurança alimentar deverá levar em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais (BRASIL, 2006b). Também é preciso aprimorar os aspectos ligados à diversificação e às tecnologias usadas na produção de alimentos, com o objetivo de atender à

demanda dos mercados institucionais. Ao mesmo tempo, torna-se imprescindível respeitar a cultura dos agricultores, produzir de forma sustentável, atender às exigências sanitárias e organizar a logística da produção (PAULA; KAMIMURA; SILVA, 2014).

A FAO (2014) destaca que uma das principais ações para garantir SAN e combater a pobreza agrícola é a existência de políticas públicas para a agricultura familiar, construídas e implementadas com movimentos sociais e ações coletivas que englobam diversas dimensões do trabalho no meio rural.

Maluf, Menezes e Valente (1996) lembram que a SAN corresponde a um conceito de grande amplitude, pois trata a questão alimentar como direito humano a ser atendido a partir de referenciais éticos que envolvem questões estruturais. Esses quesitos são referentes ao enfrentamento das desigualdades sociais e econômicas que marcam a sociedade brasileira, mas que podem ser amenizados quando recebem o apoio das cooperativas agropecuárias.

Há, ainda, o incentivo à agricultura familiar, pois ela é propulsora do desenvolvimento rural brasileiro. Este incentivo acontece por meio de políticas públicas, como a ampliação dos recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF²³) e a criação de programas como o PAA e a reformulação do PNAE (FAO, 2014). Tanto o PAA quanto o PNAE têm seu âmbito de atuação, com legislações específicas para o atendimento dos requisitos exigidos. Estes requisitos vão desde a forma de cultivo dos alimentos (orgânica, agroecológica ou convencional) até o tipo de organização que deve fornecer. O PAA e o PNAE são as principais políticas públicas de inserção da produção da agricultura familiar em mercados institucionais, com vistas a resolver um problema histórico de inserção desse segmento nos mercados (MACHADO, 2016).

3.2.1 Programa de Aquisição de Alimentos – PAA

O PAA contribui para a redução da pobreza e superação da fome no país, sobretudo na área rural, ao garantir mercado para a produção de agricultores familiares, um dos grupos vulneráveis no país. Para Conti (2009), o PAA, além de promover o desenvolvimento socioeconômico rural e a dignidade humana, também incentiva e apoia a implantação de

²³ Criado pelo Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996, com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda.

pequenas unidades de produção e distribuição de alimentos. O Programa foi instituído pelo artigo 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, no âmbito do PFZ. Esta Lei foi alterada pela Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011 e regulamentada por diversos Decretos. O Grupo Gestor do PAA (GGPAA) é o órgão colegiado responsável pelo regramento do PAA. Ele tem caráter deliberativo, sendo formado por representantes de diversos Ministérios. O GGPAA orienta e acompanha a execução do PAA, normatizando-o por meio de suas resoluções (Decreto nº 7.775, 2012; Decreto nº 8.026, 2013; Decreto nº 8.290, 2014). No âmbito do PAA, o Grupo define:

- ✓ A forma de funcionamento das modalidades do programa;
- ✓ A metodologia para a definição dos preços de referência de aquisição de alimentos, considerando as diferenças regionais e a realidade da agricultura familiar;
- ✓ A metodologia para definição dos preços e as condições de venda dos produtos adquiridos;
- ✓ As condições de doação dos produtos adquiridos;
- ✓ As condições de formação de estoques públicos;
- ✓ Os critérios de priorização dos beneficiários fornecedores;
- ✓ As condições para a aquisição e doação das sementes, mudas e outros materiais propagativos de culturas alimentares;
- ✓ A forma de seu funcionamento, mediante a aprovação de regimento interno e outras medidas necessárias para a operacionalização do PAA.

Para um melhor entendimento na execução do Programa, alguns termos são definidos, como:

- Beneficiários consumidores: pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional que são atendidos pelo PAA;
- Beneficiários fornecedores: público apto a fornecer alimentos ao PAA;
- Organizações fornecedoras: cooperativas e outras organizações formalmente constituídas como pessoa jurídica de direito privado que detenham a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP) Especial Pessoa Jurídica ou outros documentos definidos por resolução do GGPAA;
- Unidades executoras: entidades da administração pública estadual, do Distrito Federal ou municipal, direta ou indireta, e consórcios públicos, que celebrarem Termo de Adesão ou convênios com as Unidades Gestoras e a CONAB e outros órgãos ou entidades da administração pública federal que celebrarem termo de cooperação com as Unidades Gestoras;

- Unidade recebedora: organização formalmente constituída, contemplada na proposta de participação da unidade executora, que recebe os alimentos e os fornece aos beneficiários consumidores;
- Órgão comprador: entidade da administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que utiliza a modalidade Compra Institucional para aquisição de produtos da agricultura familiar.

Conforme a Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003 (BRASIL, 2003), os objetivos do PAA são:

- ✓ Incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento de alimentos e industrialização e à geração de renda;
- ✓ Incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar;
- ✓ Promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do DHAA;
- ✓ Promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos, incluída a alimentação escolar;
- ✓ Constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares;
- ✓ Apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar; e
- ✓ Fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização.

Para alcançar os objetivos, o programa compra alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação (BRASIL, 2011). Os gêneros alimentícios são destinados às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede socioassistencial, pela rede pública e filantrópica de ensino e pelos setores públicos de SAN. O PAA também abastece órgãos públicos por meio de compras governamentais de alimentos. O Programa valoriza a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos, incentiva hábitos alimentares saudáveis e estimula o cooperativismo e o associativismo (Decreto nº 7.775, 2012).

A execução do PAA pode ser feita por meio de seis modalidades: Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite, Aquisição de Sementes, Compra com Doação Simultânea, Compra Direta, Apoio à Formação de Estoques e Compra Institucional (Decreto nº 7.775, 2012; Decreto nº 8.293, 2014; Decreto nº 9.214, 2017):

- Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite: tem como objetivo contribuir para o abastecimento alimentar de famílias em situação de vulnerabilidade social por meio da distribuição gratuita de leite, além de incentivar a produção de agricultores familiares locais. O limite de participação por unidade familiar/ano é de R\$ 9.500,00 (nove mil e quinhentos reais). A modalidade é executada no território da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, sendo beneficiados todos os estados da região Nordeste e o norte de Minas Gerais;
- Aquisição de Sementes: por meio desta modalidade, o PAA pode comprar sementes crioulas de organizações da agricultura familiar detentoras da DAP Jurídica, e as destinar a agricultores familiares, conforme demanda de órgãos parceiros. Essas entidades podem ser: o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), a Fundação Cultural Palmares, o Instituto Chico Mendes e os Estados, por meio de suas secretarias estaduais de agricultura ou afins e suas entidades públicas de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). O limite de participação por unidade familiar/ano é de R\$ 16.000,00 (dezesseis mil reais). Já para organizações fornecedoras o limite anual é de R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais). Na destinação das sementes, são priorizadas as famílias de agricultores familiares inscritos no CadÚnico²⁴, mulheres, assentados, povos indígenas, quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais;
- Compra com Doação Simultânea: os produtos adquiridos dos agricultores familiares são doados às pessoas em insegurança alimentar, por meio da rede socioassistencial ou equipamentos públicos de segurança alimentar e da rede pública e filantrópica de ensino. Essa modalidade promove a articulação entre a produção da agricultura familiar e as demandas locais de suplementação alimentar, além do desenvolvimento da economia local. O fornecimento de produtos orgânicos é privilegiado, sendo possível incluir até 30% a mais do que o valor pago para o alimento convencional. Para participar desta modalidade, os agricultores familiares devem possuir a DAP. Para organizações fornecedoras é estipulado o valor máximo de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais) por ano. O beneficiário fornecedor deverá optar por participar individualmente ou por meio de organização formalmente constituída, podendo estar vinculado a apenas uma unidade executora. Os recursos são provenientes do Ministério do

²⁴ O Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) é um instrumento de coleta de dados e informações com o objetivo de identificar todas as famílias de baixa renda existentes no País. Devem ser cadastradas as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa. O CadÚnico também é utilizado para conceder a isenção de pagamento de taxa de inscrição em concursos públicos realizados no âmbito do Poder Executivo Federal (SAMBIASE *et al*, 2017).

Desenvolvimento Social (MDS²⁵) , que pode utilizar dois tipos de instrumentos para sua implementação:

I) Celebração de Termos de Adesão com órgãos ou entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, e consórcios públicos: o processo se inicia com a manifestação formal do ente (município ou estado) ou do consórcio, sobre seu interesse em aderir ao programa. A adesão é feita a partir do cadastramento de informações no sistema de gestão do programa. No Termo de Adesão, o pagamento é feito pelo Ministério da Cidadania diretamente ao agricultor familiar, que o recebe por meio de um cartão bancário próprio para o recebimento dos recursos do PAA. Porém, a inclusão dos agricultores no sistema deve se dar por intermédio dos estados e municípios que firmarem o Termo de Adesão. O limite de participação por unidade familiar/ano é de R\$ 6.500,00 (seis mil e quinhentos reais);

II) Formalização de Termo de Cooperação com a CONAB: para participar da Compra com Doação Simultânea pela CONAB (que recebe os recursos do Ministério da Cidadania), os agricultores familiares devem estar organizados em cooperativas ou associações. Essas organizações precisam encaminhar Proposta de Participação à CONAB. Aprovada esta Proposta, a organização passa a fornecer alimentos às entidades definidas. Após a confirmação da entrega dos produtos, a CONAB disponibiliza os recursos pactuados na conta da cooperativa ou associação, que realiza o pagamento aos agricultores. Na execução pela CONAB, as organizações de agricultores entregam os produtos diretamente nas entidades beneficiárias. Para agricultores que participarem por meio de organizações da agricultura familiar, o limite de participação por unidade familiar/ano é R\$ 8.000,00 (oito mil reais);

- Compra Direta: viabiliza recursos para a aquisição da produção familiar quando os preços de mercado estão baixos ou quando há necessidade de atendimento de demandas de alimentos para populações em condição de insegurança alimentar. Podem ser adquiridos arroz, castanha de caju, castanha do Brasil, farinha de mandioca, feijão, milho, sorgo, trigo, leite em pó integral e farinha de trigo, até o limite anual de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) por unidade familiar. Já para organizações fornecedoras o limite anual é de R\$500.000,00 (quinhentos mil reais). Essa modalidade é executada com recursos do Ministério da Cidadania e operacionalizada por meio da CONAB. Os alimentos adquiridos são destinados ao público beneficiário do PAA, ou seja, pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e aquelas atendidas pela rede socioassistencial, pelos equipamentos públicos de SAN e pela rede pública e filantrópica de ensino;

²⁵ Agora Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, pertencente ao Ministério da Cidadania.

- Apoio à Formação de Estoques: viabiliza recursos para os agricultores familiares, criando instrumentos de apoio à comercialização de seus produtos, sustentação de preços e agregação de valor. Trata-se de apoio financeiro para a constituição de estoques de alimentos por organizações da agricultura familiar, para posterior comercialização e devolução de recursos ao poder público. A CONAB é a responsável pela gestão desta modalidade, a partir de Termos de Execução Descentralizada firmado com a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (SEAD). Ao identificar a possibilidade de formação de estoque de determinado produto, a organização de agricultores envia uma Proposta de Participação à CONAB do estado. Os agricultores beneficiados devem possuir a DAP. Após isso, a CONAB disponibiliza o recurso, cujo prazo de devolução é de 12 meses. A organização dos agricultores familiares, listados na Proposta de Participação, adquire a produção, beneficia os alimentos e os mantém em estoque próprio até sua comercialização no mercado convencional. O limite financeiro de participação por unidade familiar é de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) por ano. Já para organizações fornecedoras o limite anual é de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), sendo a primeira operação limitada à R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais). A organização fornecedora não poderá acumular mais de uma participação simultaneamente e os pagamentos aos beneficiários fornecedores deverão ser feitos pela organização fornecedora somente mediante entrega dos produtos objeto do projeto;
- Compra Institucional: os estados, municípios e órgãos federais da administração pública direta e indireta compram alimentos da agricultura familiar por meio de Chamadas Públicas (ANEXO IV), com seus próprios recursos financeiros e dispensa de procedimento licitatório. As compras são permitidas para entidades que fornecem alimentação, tais como hospitais públicos, forças armadas (Exército Brasileiro, Marinha do Brasil e Força Aérea Brasileira), presídios, hospitais e restaurantes universitários, refeitórios de creches e escolas filantrópicas, entre outros. Agricultores e agricultoras familiares, assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, comunidades indígenas, comunidades quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais que possuam a DAP. As cooperativas e outras organizações que possuam DAP Jurídica também podem vender nesta modalidade, desde que respeitado o limite por unidade familiar. Cada família detentora de DAP física pode comercializar até R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) por ano, por órgão comprador. O limite estabelecido para os empreendimentos da agricultura familiar, detentores de DAP jurídica, é de R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais), por ano, por órgão comprador. O órgão comprador deverá realizar no mínimo 3 (três) pesquisas no mercado local ou regional. Para produtos orgânicos ou agroecológicos, caso não tenha três fornecedores locais para compor a pesquisa

de preço, a sugestão é o acréscimo em até 30% do valor do produto em relação ao preço dos produtos convencionais.

A agricultura familiar obteve muitos avanços desde a criação do PAA, mas são as organizações de agricultores familiares, ou seja, as cooperativas que ocupam cada vez mais estes espaços de comercialização institucional (SILVA; SCHULTZ, 2017). A institucionalização dos instrumentos de gestão e estratégias de aplicação do PAA, consideram necessária a organização coletiva dos agricultores (LIMA, 2011). Paula, Kamimura e Silva (2014) explicam que as cooperativas facilitam a inserção dos produtos em supermercados, feiras, restaurantes e também nos mercados institucionais. Além disso, podem oferecer tecnologias apropriadas para a produção e industrialização de alimentos, favorecer o atendimento às exigências sanitárias e organizar a logística da produção.

Silva e Schultz (2017) observam que cooperativas menores e fragilizadas, com pequena inserção no mercado, o fornecimento para o PAA representou uma oportunidade de aprendizagem para os agricultores familiares e suas organizações. Esta aprendizagem está relacionada ao planejamento da oferta, à logística de fornecimento e a organização e manutenção da documentação. O PAA também estimulou o surgimento e a expansão de muitas cooperativas e associações. Elas tiveram aumento do número de associados e da estrutura produtiva, mas investiram pouco em gestão. Porém, essas organizações ficaram dependentes do PAA como mercado garantido e, atualmente, com a drástica redução dos recursos para o programa, encontram-se em uma situação extremamente delicada, comprometendo sua sobrevivência nos próximos anos. Em uma compilação de dados, a EMATER/RS (2018) mostra um pequeno histórico da execução orçamentária do PAA:

- ✓ 2015 → 609 milhões de reais;
- ✓ 2016 → 526 milhões de reais;
- ✓ 2017 → 287 milhões de reais;
- ✓ 2018 → 165 milhões de reais;
- ✓ 2019 → 251,6 milhões de reais é o valor pré limite.

Por outro lado, os dados do PAA demonstram que esse programa colabora para a inclusão de agricultores, pois, em 2013, 55% dos agricultores que venderam pelo PAA estavam no CadÚnico. Em 2014, teve significativa participação de mulheres e os recursos federais para o programa ultrapassaram R\$ 1,3 bilhões (FAO, 2014). Já em 2017, 64,4% dos agricultores familiares estavam no CadÚnico, 47,5% dos fornecedores eram mulheres e 71% dos recursos foram destinados para o Norte e Nordeste (regiões mais pobres do país), conforme dados compilados da EMATER/RS (2018).

3.2.2 Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE

O PNAE é a maior e mais antiga política pública na área de alimentação e nutrição do Brasil e um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo. Por isso representa uma estratégia de SAN que se orienta pelos princípios do DHAA (FNDE, 2016). Esse programa é executado desde a década de 1930 e também é o mais antigo programa brasileiro de SAN. Durante sua evolução, várias transformações proporcionaram a aproximação da agricultura familiar e da comunidade escolar, esta como consumidora. Essa relação fortaleceu a construção da política em SAN no Brasil, sendo um de seus programas centrais (SILVA; ROCKETT; COELHO-DE-SOUZA, 2018).

Em 1940, o Serviço de Alimentação da Previdência Social no Governo do Presidente Getúlio Vargas implementou a alimentação escolar, conhecida, na época, como “Merenda Escolar”. Já, em 1945, a Comissão Nacional de Alimentação (CNA) foi instalada com os objetivos de construir a Política Nacional de Alimentação, estudar o estado de nutrição e os hábitos alimentares da população. Em janeiro de 1946 foi fundado o Instituto Nacional de Nutrição (INN), que incorporou o Instituto de Tecnologia Alimentar criado em 1944. A nova organização era dividida em quatro seções: pesquisa biológica, pesquisa social, educação alimentar e patologia clínica (SILVA, 1995).

Na década de 1950, foi elaborado o Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, denominado Conjuntura Alimentar e os Problemas da Nutrição no Brasil. Foi o primeiro programa de alimentação escolar em âmbito nacional, sob a responsabilidade pública. Dos projetos desenvolvidos por este Plano, apenas o Programa de Alimentação Escolar ainda permaneceu em execução, devido ao financiamento do Fundo Internacional de Socorro à Infância – FISI (atualmente Fundo Internacional de Emergência para a Infância das Nações Unidas – UNICEF). Assim, foi possível a distribuição do excedente de leite em pó, destinado à campanha de nutrição materno infantil. O primeiro programa formal de alimentação escolar foi instituído pelo Decreto 37.106 de 1955, que instituiu a Campanha de Merenda Escolar, subordinada ao Ministério da Educação (FNDE, 2016). Com o apoio do Fundo Internacional do Socorro à Infância, a campanha expandiu-se rapidamente. Em 1968, os dados oficiais registraram uma cobertura de 9,5 milhões de crianças que correspondiam a 75% das matrículas no ensino fundamental. A distribuição anual foi de mais de 50.000 toneladas de alimentos. Destes, quase 50% eram doados por meio do *World Food Program* e *Food for Development* (SILVA, 1995).

Depois de algumas alterações, em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, ficou assegurado o direito à alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental por

meio de programa suplementar de alimentação escolar a ser oferecido pelos governos federal, estaduais e municipais. A partir de 1994, com a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994²⁶, a gestão dos recursos da alimentação escolar foi descentralizada. Dessa forma, a execução do programa ficou sob responsabilidade das Secretarias de Educação dos municípios, dos Estados e do Distrito Federal. A referida descentralização foi consolidada sob o gerenciamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE²⁷), por meio da Medida Provisória nº 1784 de 1998, que instituía a transferência automática dos repasses a todos os municípios e secretarias de educação, sem a necessidade de celebração de convênios ou qualquer outro instrumento similar (SPINELLI e CANESQUI, 2002; DOMENE, 2008).

As legislações vigentes do PNAE são: a Lei Ordinária nº 11.947, de 16 de junho de 2009 que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica e dá outras providências; a Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013 que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do PNAE; e a Resolução nº 4, de 2 de abril de 2015 que altera a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução do Conselho Deliberativo do FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, no âmbito do PNAE.

Atualmente, o PNAE oferece alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública. Em 2015, por exemplo, o PNAE atingiu 41,5 milhões de estudantes regularmente matriculados. A Resolução nº 26 de 2013 relata que o PNAE atende os alunos matriculados na educação básica das redes públicas federal, estadual, distrital e municipal de ensino. São considerados como integrantes das redes estadual, municipal e distrital os alunos cadastrados no Censo Escolar do ano anterior ao do atendimento e matriculados na:

I – Educação básica das entidades filantrópicas ou por elas mantidas, inclusive as de educação especial e confessionais;

II – Educação básica das entidades comunitárias, conveniadas com o poder público.

O FNDE é o responsável pela coordenação, pelo estabelecimento das normas gerais de planejamento, execução, controle, monitoramento e avaliação do PNAE, bem como pela transferência dos recursos financeiros às entidades executoras (Estados, Distrito Federal, Escolas Federais e Municípios). A transferência dos recursos financeiros destinados ao atendimento das escolas federais de educação básica, mantidas pela União, será feita

²⁶ Revogada pela Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.

²⁷ Autarquia vinculada ao Ministério da Educação e Cultura (MEC).

diretamente pelo FNDE. Aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (que também são responsáveis pela elaboração do cardápio da alimentação escolar, por meio de nutricionista habilitado) é facultado repassar os recursos financeiros recebidos na conta do PNAE às unidades executoras²⁸ das escolas de educação básica pertencente à sua rede de ensino. Os Estados podem delegar aos Municípios o atendimento aos alunos matriculados nos estabelecimentos estaduais de ensino localizados nas suas respectivas áreas de jurisdição no âmbito do PNAE. Nesse caso, o Estado autoriza o repasse do FNDE direto ao Município (BRASIL, 2013).

O repasse do governo federal às entidades executoras têm valores financeiros de caráter suplementar, efetuados em dez parcelas mensais (de fevereiro a novembro) para a cobertura de 200 dias letivos, conforme o número de matriculados em cada rede de ensino. O acompanhamento e fiscalização do programa é de responsabilidade da sociedade, do FNDE, dos Conselhos de Alimentação Escolar, do Tribunal de Contas da União, da Controladoria Geral da União e do Ministério Público (BRASIL, 2013; FNDE 2016).

O PNAE contribui para a prática de hábitos alimentares saudáveis e o melhor desempenho dos estudantes durante o aprendizado. Por isso, o objetivo do programa é proporcionar um cardápio escolar que atenda às necessidades nutricionais dos alunos enquanto permanecem na escola (CONTI, 2009). O objetivo do PNAE é contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo (BRASIL, 2009).

Para tanto, as diretrizes da alimentação escolar são: o emprego da alimentação saudável e adequada, com o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis; a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, na perspectiva da SAN; a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica; a participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada; o direito à alimentação escolar, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos

²⁸ Entidade privada sem fins lucrativos, representativa da comunidade escolar, responsável pelo recebimento dos recursos financeiros transferidos pela Entidade Executora e prestação de contas do Programa ao órgão que a delegou.

alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social; e, por último, o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos. De acordo com a última diretriz referida e com o artigo 14 da Lei 11.947, a Lei da Alimentação Escolar abriu um novo mercado para os produtores citados, determinando que, no mínimo 30% dos recursos repassados pelo FNDE, para a alimentação nas escolas brasileiras, fossem destinados à compra de seus produtos (BRASIL, 2009).

A aquisição dos alimentos oriundos dos produtores citados poderá ser realizada sem o procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios da Administração Pública e desde que os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade. O FNDE poderá dispensar o percentual de 30% quando houver a impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente, a inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios ou quando as condições higiênico-sanitárias forem inadequadas. Quando houver dispensa do processo licitatório (artigo 14 da Lei nº 11.947/2009), a aquisição será feita mediante edital da Chamada Pública²⁹ (ANEXO II). Para tanto, a publicidade das informações referentes ao processo de aquisição de gêneros alimentícios deverá ocorrer em órgão de divulgação oficial, na forma de mural em local público, em endereços eletrônicos, divulgar para organizações locais da agricultura familiar e para entidades de ATER e em jornal e rádio de grande circulação no estado e município ou região onde serão fornecidos os alimentos (BRASIL, 2013). Ainda deve haver informações suficientes para que os fornecedores apresentem corretamente os projetos de venda como, por exemplo, tipos de produtos, cronograma das entregas (periodicidade, início e fim do fornecimento), locais das entregas e quantidades. Os editais das chamadas públicas deverão permanecer abertos para recebimento dos projetos de venda (ANEXO III) por um período mínimo de 20 dias (BRASIL, 2015).

A seleção dos projetos de venda habilitados terá a seguinte ordem de prioridade: de fornecedores locais, de fornecedores do território rural, de projetos do estado e, por último, de

²⁹ É o procedimento administrativo voltado à seleção de proposta específica para aquisição de gêneros alimentícios provenientes da Agricultura Familiar e/ou Empreendedores Familiares Rurais ou suas organizações (BRASIL, 2013).

propostas do País. Após esta etapa, em cada grupo de projetos, ainda será observada mais uma ordem de prioridade para seleção (BRASIL, 2015):

I - Os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas, não havendo prioridade entre estes;

II - Os fornecedores de gêneros alimentícios certificados como orgânicos ou agroecológicos, segundo a Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003;

III - Os Grupos Formais (organizações produtivas detentoras de DAP Jurídica) sobre os Grupos Informais (agricultores familiares, detentores de DAP Física, organizados em grupos) e estes sobre os Fornecedores Individuais (detentores de DAP Física);

Conforme o exposto, O PNAE não exige que os agricultores familiares estejam agrupados em cooperativas ou associações para comercializar no programa. Porém, é perceptível que, conforme as prioridades da legislação, as organizações formais possuem preferência no momento da aprovação dos projetos de venda sob os agricultores familiares individuais. Então, por uma imposição institucional que potencializa a organização social, muitos agricultores formam cooperativas. Estas organizações podem aumentar as chances de terem os projetos de venda selecionados, tornar mais viável o fornecimento regular e constante e facilitar o cumprimento das exigências das Chamadas Públicas.

Cada município e estado têm seus arranjos próprios para executar o PNAE, porém, é necessário ter conexão entre produção e consumo (FORNAZIER, 2014). No Rio Grande do Sul, por exemplo, a gestão do programa é descentralizada, ou seja, as escolas estaduais recebem a verba (modalidade escolarizada) e organizam a compra de alimentos que poderão ser adquiridos com o repasse do PNAE. Cada escola gerencia sua verba, com a obrigação de gastar os 30% com produtos provenientes da agricultura familiar. Quando a escola necessita fazer a compra de alimentos, coloca-se itens, quantidades e valores para aquisição (esse valor é calculado pela média de uma pesquisa feita pela escola em três supermercados). A partir disso é aberta uma Chamada Pública, divulgada pela EMATER/RS. Depois os cooperados e agricultores individuais são classificados seguindo a série de critérios já citados acima. Em centros urbanos é difícil atingir o índice de 30%, por causa da distância dos produtores. As Secretarias Estaduais e Municipais fornecem os cardápios, que devem ser cumpridos, e também fiscaliza o programa. Contudo, a fiscalização maior acontece pelo FNDE que cobra desde a oferta da alimentação até a qualidade e origem do alimento.

Para atender as demandas do PNAE, em 2016, o FNDE transferiu R\$ 3.882.673.284,31 para os municípios brasileiros. Deste valor, R\$ 858.777.139,55 foi o valor que a agricultura familiar arrecadou, vendendo seus produtos para o programa. O estado do Rio Grande do Sul,

no mesmo ano, recebeu R\$ 164.315.357,86 no total, dos quais R\$ 55.405.126,75 foram destinados à agricultura familiar pela comercialização no PNAE. O FNDE não especifica se as transações foram realizadas por cooperativas, associações, compra de agricultores individuais ou organizados em grupos informais (FNDE, 2018).

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DO ESTUDO APLICADO

Esse capítulo classifica o estudo que foi realizado e apresenta procedimentos e técnicas aplicados durante seu desenvolvimento, visando a atender os objetivos propostos e encontrar uma resposta para o problema de pesquisa. Para tanto, realizou-se estudo descritivo e exploratório. A coleta de dados foi primária e secundária, com análise quantitativa e qualitativa dos dados.

4.1 CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO

A pesquisa do presente estudo é do tipo aplicada, por causa de sua natureza. Para Dornelles (2006), a pesquisa do tipo aplicada visa ao alcance de metas práticas, ou seja, seus objetivos aspiram resultados práticos com intervenção no meio social. Kerlinger (1980) ressalta que a pesquisa aplicada é aquela que espera obter melhoria ou progresso de algum processo ou atividade, ou seja, contribui para fins práticos.

Em decorrência de seu objetivo geral, esta pesquisa foi classificada como descritiva e exploratória. Para Cervo e Bervian (2002), a pesquisa descritiva observa, registra, analisa e correlaciona fatos ou fenômenos (variáveis) sem manipulá-los. Esta pesquisa tem como finalidade principal a descrição das características de determinada população ou fenômeno. Já a pesquisa exploratória é definida por Rodrigues (2007), como a pesquisa destinada a esclarecer do que se trata, a reconhecer a natureza do fenômeno, a situá-lo no tempo e no espaço. É uma operação de reconhecimento, uma sondagem destinada à aproximação em face do desconhecido.

Para atingir os objetivos específicos foram usados dados primários e secundários. Os primeiros foram coletados por meio de participação em reuniões e de questionário semiestruturado com representantes das cooperativas (APÊNDICE I), dirigentes dos programas de SAN, dirigentes e docente de cooperativismo (APÊNDICE II). Já para a obtenção dos dados secundários foram empregadas técnicas de levantamento bibliográfico e documental (RODRIGUES, 2007).

O levantamento bibliográfico foi realizado para subsidiar a fundamentação teórica da pesquisa, conhecer melhor a situação da SAN, as cooperativas da agricultura familiar no estado do Rio Grande do Sul (RS) e as relações institucionais que envolvem estes temas. Esta parte é composta pelo estudo em livros, artigos, teses, dissertações, legislação relacionada ao tema

estudado, páginas de *web sites* e políticas públicas de SAN. Gil (1991) disserta que esta técnica tem a função de resgatar o que já foi publicado sobre determinado tema. Por sua vez, o levantamento documental está relacionado com a consulta em relatórios internos sobre as cooperativas e dados de execução dos programas de SAN, atas, estatutos e editais fornecidos pela EMATER/RS (ANEXO I). Também ocorreu pesquisa em anuários da OCERGS, entre janeiro de 2017 e setembro de 2019, disponíveis para consulta em *web sites*. Minayo e Deslandes (1994) relatam que os materiais estudados no levantamento documental ainda não receberam tratamento analítico, mas são fundamentais para conhecer a realidade em conjunto com o trabalho de campo. Assim, “a materialidade do documento não se restringe ao papel” (RODRIGUES, 2007). Ainda, para May (2004), a importância de ver um documento está em seu viés potencial. Aquilo que é decidido registrar, incluir ou excluir, é informado pelas decisões relacionadas com o ambiente social, político e econômico dos quais são parte. Os documentos podem ser interessantes pelo que deixam de fora, assim como pelo que contêm. Eles constroem a realidade social e as versões dos eventos.

4.2 DEFINIÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA

A EMATER/RS possui 192 cooperativas cadastradas, conforme sua última atualização no ano de 2018 (EMATER/RS, 2018). Nessa contagem há cooperativas de crédito, educacionais, de locação de silos, produtoras de sementes, de mineração, de leite in natura (não pode ser comercializado no PAA e no PNAE, porque não é pasteurizado), de recolhimento de materiais recicláveis, de artesanato, produtoras de cachaça, óleo vegetal e erva mate. Estas referidas cooperativas não fazem parte do objeto deste estudo. Entretanto, 124 das 192 cooperativas produzem e comercializam hortifrutigranjeiros, produtos agroindustrializados (compotas de doces, farináceos, panificados, bolachas), derivados da cana-de-açúcar, mel, produtos agropecuários, cereais, grãos, pescados e leite e seus derivados. Ainda, destas 124 cooperativas, 74 comercializam alimentos no PAA e no PNAE, compondo a população alvo desta pesquisa.

A intenção inicial era fazer um censo com as 74 cooperativas assistidas pela EMATER/RS que fornecem para o PAA e para o PNAE e compõem o universo da presente pesquisa. No entanto, por abranger todo o estado do RS, pela distância entre as cooperativas e pela restrição de orçamento não foi possível a realização do censo. Outro motivo foi pelo fato de que muitas cooperativas têm resistência em responder o questionário.

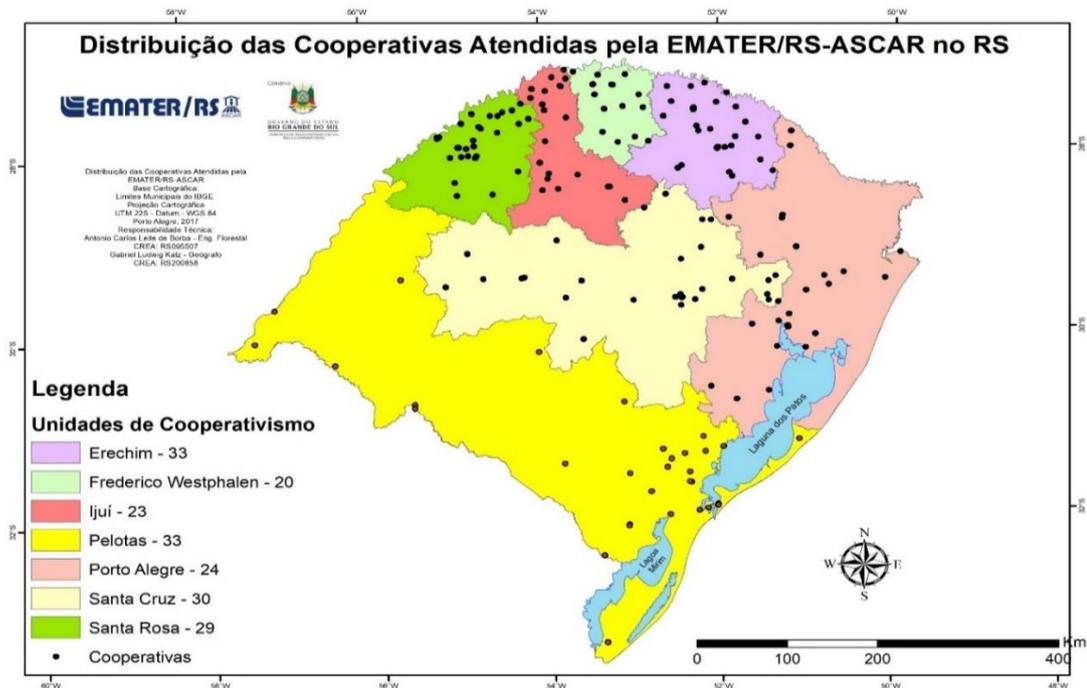
Marconi e Lakatos (2010) afirmam que o universo ou população é o conjunto de elementos que têm pelo menos uma característica em comum e sobre o qual incide o estudo estatístico. Partindo desse pressuposto, foi possível um estudo estatístico, porque todas as cooperativas são compostas por agricultores familiares.

A categoria de amostra utilizada foi a probabilística do tipo aleatória simples. A amostragem probabilística é aquela onde todos os elementos têm a mesma probabilidade de serem selecionados na composição da amostra. A característica principal é a submissão a tratamento estatístico. Isso é relevante para a representatividade e proporção amostral. Por conseguinte, uma amostra aleatória simples garante igual chance para todos os elementos participarem da amostra (MARCONI; LAKATOS, 2010). Para Barbetta (2012, p. 216) a amostragem probabilística aleatória simples “constitui o mais puro tipo de amostragem aleatória”. Então, as 74 cooperativas que compõem a população tiveram a mesma chance de participar da amostra, pois os questionários foram enviados para todas, por endereço eletrônico, no mês de setembro de 2018.

Não existe um tamanho de amostra predeterminado, ou seja, cada pesquisa deve ser realizada considerando sua população e seus objetivos (TRIOLA, 2011). A definição do tamanho mínimo da amostra não se baseia apenas no tamanho da população. Depende, também, do nível de confiança e da margem de erro desejados. A margem de erro é uma porcentagem que indica o nível de conformidade dos resultados do questionário com os pensamentos da população total. Então, quanto menor a margem de erro, mais exata será a resposta um grau de confiança específico. Para definir a amostra, fez-se um cálculo online com nível de confiança de 95% e margem de erro de 10%, onde confirmou uma amostra mínima de 43 cooperativas (SURVEYMONKEY, 2018). Coincidentemente foi o número de cooperativas que respondeu o questionário.

O retorno dos questionários enviados por *e-mail* ocorreu até fevereiro de 2019. Também foram realizados contatos telefônicos e houve a participação em reuniões regionais das Unidades de Cooperativismo (UCPs), onde representantes de todas as cooperativas deveriam estar presentes. A aplicação dos questionários nas reuniões foi entre os meses de outubro e dezembro de 2018.

As cooperativas estão distribuídas nas sete UCPs existentes no estado do Rio Grande do Sul. A figura 5 apresenta os municípios sedes das UCPs e o respectivo número de cooperativas na região de atuação de cada unidade:

Figura 5 - Unidades de Cooperativismo da EMATER/RS

Fonte: EMATER/RS (2018).

A regionalização das UCPs é determinada pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (COREDES/RS³⁰). Elas são unidades locais, com abrangência intermunicipal e regional. Por conseguinte, estão implantadas em Ijuí, Erechim, Frederico Westphalen, Santa Cruz do Sul, Santa Rosa, Porto Alegre e Pelotas. As equipes de trabalho são multidisciplinares para apoiar, assistir e prestar serviços de ATERS na gestão, educação e capacitação de gestores e associados de cooperativas.

O quadro 1 mostra a relação de técnicos que auxiliam nos referidos serviços:

Quadro 1 - Técnicos da EMATER/RS responsáveis pelas UCPs

Formação	1. Ijuí	2. Erechim	3. Frederico Westphalen	4. Santa Cruz do Sul	5. Santa Rosa	6. Porto Alegre	7. Pelotas
Administrador							
Contador							
Assistente Administrativo							
Engenheiro Agrônomo							
Sociólogo							
Desenvolvimento Rural							
Tecnologia de Alimentos							
Economista							
Zootecnista							
Engenheiro Agrícola							
Médico Veterinário							

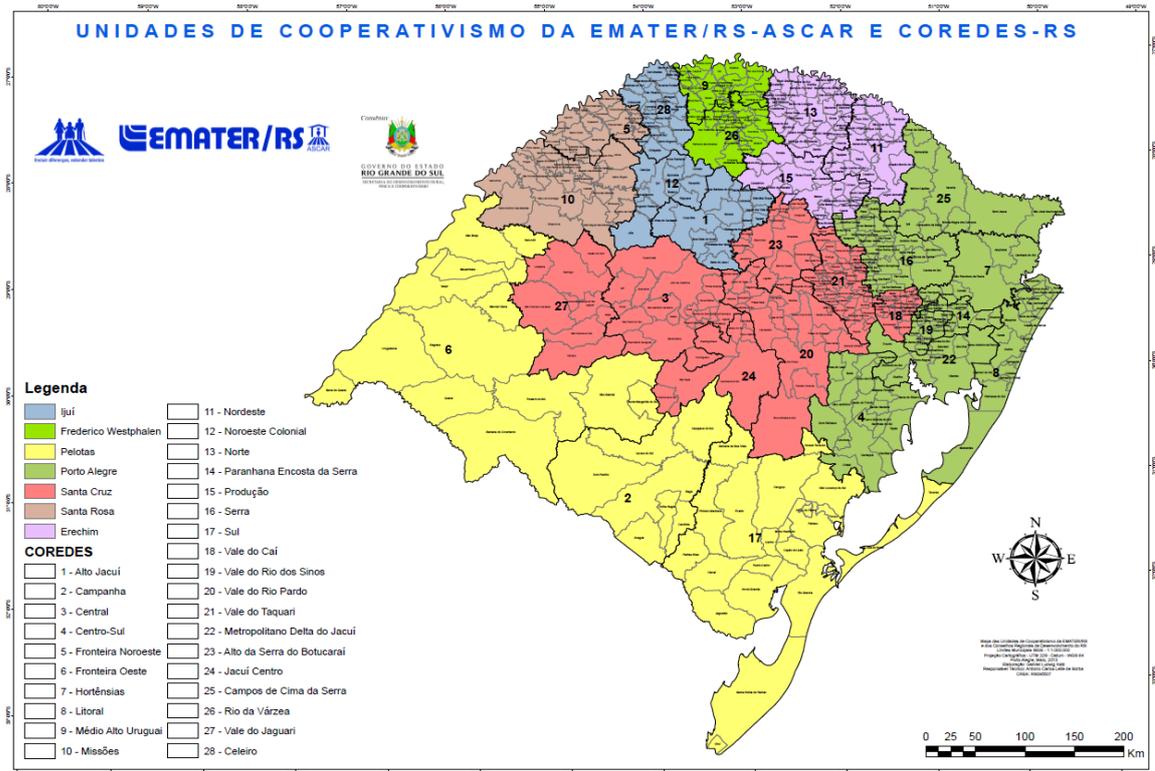
Fonte: elaborado pela autora (2018).

³⁰ Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul preocupam-se com o equilíbrio territorial do desenvolvimento, com o planejamento e implementação de políticas públicas para desenvolver potencialidades regionais, melhorar a infraestrutura das cidades, dentre outros (RIO GRANDE DO SUL, 2019).

Cada UCP e sua equipe é responsável por determinados COREDES, conforme segue abaixo e ilustra a figura 6:

- UCP de Ijuí: atende os COREDES Alto Jacuí, Noroeste Colonial e Celeiro;
- UCP de Erechim: responsável pelos COREDES Nordeste, Norte e Produção;
- UCP de Frederico Westphalen: responde pelos COREDES Médio Alto Uruguai e Rio da Várzea;
- UCP de Santa Cruz do Sul: atende os COREDES Central, Vale do Caí, Vale do Rio Pardo, Vale do Taquari, Alto da Serra do Botucaraí, Jacuí Centro e Vale do Jaguari;
- UCP de Santa Rosa: responsável pelos COREDES Fronteira Noroeste e Missões;
- UCP de Porto Alegre: responde pelos COREDES Centro-Sul, Hortênsias, Litoral, Paranhana Encosta da Serra, Serra, Vale do Rio dos Sinos, Metropolitano Delta do Jacuí e Campos de Cima da Serra;
- UCP de Pelotas: atende os COREDES Campanha, Fronteira Oeste e Sul.

Figura 6 - UCPs da EMATER/RS e COREDES



Fonte: EMATER/RS (2018).

4.3 COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

Ao mesmo tempo que ocorria os levantamentos bibliográficos e documentais, acontecia o primeiro envolvimento com a pesquisa de campo por meio da participação em reuniões com os representantes das cooperativas, EMATER/RS e Secretaria do Desenvolvimento Rural e Cooperativismo do Rio Grande do Sul (SDR/RS), no ano de 2016. Estes encontros tratavam do atendimento a editais públicos do PAA e do PNAE. Nesta ocasião, foi realizada a observação assistemática. Marconi e Lakatos (2010) relatam que a referida técnica reconhece fatos da realidade sem a utilização de meios técnicos. É comumente empregada em pesquisas exploratórias e seu êxito depende da perspicácia e discernimento do pesquisador. Esta fase permitiu a inserção no ambiente onde cooperativas, assistência técnica (EMATER/RS) e órgão executor das chamadas públicas (SDR/RS) discutiam sobre o atendimento aos editais de comercialização no PAA e no PNAE.

Além da observação assistemática em reuniões, teve início a preparação de questionários semiestruturados para a aplicação nas cooperativas agropecuárias que comercializam no PAA e no PNAE. Para Marconi e Lakatos (2010), o questionário é uma forma de coleta de dados, que deve ser constituído por uma série ordenada de perguntas respondidas sem a presença do entrevistador. A vantagem é maior liberdade nas respostas em razão do anonimato. Esse instrumento de coleta de dados contemplou questões referentes à caracterização das cooperativas, aos seus canais de comercialização, ao ambiente e arranjos institucionais e às mudanças ocorridas nestas cooperativas agropecuárias da agricultura familiar, a partir das políticas públicas de SAN no século XXI, ou seja, a inserção nos mercados institucionais. O questionário também abrangia perguntas sobre o conhecimento acerca do cooperativismo e SAN, bem com as estratégias organizacionais para comercializar no PAA e no PNAE.

O questionário foi revisado pelo chefe de cooperativismo da EMATER/RS, antes de sua aplicação, para apontar possíveis falhas, ambiguidade e complexidade das questões. Pelo fato de estar dispersada pelo estado do RS, a EMATER facilitou o contato com as cooperativas. Estas tiveram a oportunidade de escolher o meio pelo qual preferiam responder o questionário (telefone, *e-mail* ou em reuniões). A partir disso, iniciou a aplicação do instrumento de pesquisa.

No mês de setembro de 2018 o questionário foi enviado para as 74 cooperativas que comercializam no PAA e no PNAE. A intenção era obter o retorno de 43 cooperativas que é o número mínimo da amostra. Ao mesmo tempo ocorria a participação em reuniões regionais nas cidades onde as UCPs estão sediadas. Estas reuniões aconteceram nas seguintes datas:

- Porto Alegre → 28/08/2018; Pelotas → 10/10/2018; Santa Cruz do Sul → 31/10/2018; Santa Rosa → 22/11/2018; Frederico Westphalen → 05/12/2018; Erechim → 06/12/2018; Ijuí → 11/12/2018.

Não foi possível participar do encontro da UCP de Porto Alegre, porque os questionários ainda não estavam prontos e a pretensão era que fossem respondidos via *e-mail*. Também não houve participação em Frederico Westphalen e Ijuí, por causa do pequeno número de cooperativas que fornecem para os mercados institucionais nestas regiões. Entretanto, as cooperativas destas três UCPs receberam os questionários por *e-mail*. Pelo fato de ter contato com algumas cooperativas da UCP de Porto Alegre, o instrumento de pesquisa foi entregue pessoalmente.

Em Pelotas, Santa Cruz do Sul, Santa Rosa e Erechim houve a participação na reunião regional das respectivas UCPs. Além da proximidade com os dirigentes das cooperativas, o encontro também possibilitou conhecer os anseios e perspectivas destas organizações. Foram discutidos temas como mercados privados (para não depender somente dos mercados institucionais), rastreabilidade de produtos *in natura*, tributos estaduais, redes de cooperação, extensão cooperativa e governança e avaliação da comercialização no PAA. O tema recorrente em todas as reuniões foi o incentivo para o uso de energia solar fotovoltaica. Algumas cooperativas respondiam o questionário no local da reunião, outras preferiram encaminhar por e-mail e algumas quiseram responder por telefone, onde a pergunta era lida exatamente como estava escrita e, posteriormente, o membro da cooperativa respondia. Então, no total 43 questionários foram respondidos entre setembro de 2018 e fevereiro de 2019, da seguinte forma:

- 17 questionários nas reuniões;
- 24 questionários por e-mail, e;
- Dois questionários por telefone.

Ressalta-se que das 43 cooperativas que responderam o questionário (e recebem apoio técnico da EMATER/RS), 14 pertencem também à UNICAFES e seis estão vinculadas a OCERGS/SESCOOP.

Também foi enviado, por *e-mail*, um questionário específico para pessoas que trabalham com o PAA e o PNAE, dirigentes do cooperativismo e docentes de cooperativismo e SAN. A escolha foi feita pelo grau de envolvimento que cada um tem com o tema de pesquisa. Foram selecionados: o diretor técnico, os sete coordenadores das UCPs, uma nutricionista e o chefe da área de cooperativismo da EMATER/RS, do ano de 2018. Além destes, também foram escolhidos para responder o questionário: os presidentes da UNICAFES-RS e da OCERGS/SESCOOP-RS, um professor de cooperativismo e uma professora da área de SAN,

ambos de uma universidade pública, e quatro pessoas envolvidas no processo de aquisição de alimentos tanto para o PAA quanto para o PNAE (nutricionista e assistentes administrativos em âmbito municipal, estadual e federal).

Dos 18 questionários enviados, dez foram respondidos. Os questionários que retornaram eram do diretor técnico, do chefe da área de cooperativismo, da nutricionista (uma das responsáveis pela execução do PAA e do PNAE) e de dois coordenadores de UCPs da EMATER. Os outros questionários que foram respondidos eram dos presidentes da UNICAFES e da OCERGS/SESCOOP-RS, do professor de cooperativismo, de uma nutricionista (de uma Prefeitura e trabalha com o PNAE) e de um assistente administrativo (coordenador de compras de um instituto federal que trabalha com o PAA, modalidade compra institucional).

Para a análise dos dados dos questionários respondidos pelas cooperativas, as perguntas de múltipla escolha foram tabuladas no Excel 2016. Com isso foi possível realizar a caracterização da amostra e a análise parcial. Já as perguntas abertas foram transcritas e tratadas de forma qualitativa, por meio da análise de conteúdo.

A análise de conteúdo também foi realizada para examinar os questionários (cujas respostas foram transcritas) respondidos por pessoas que trabalham com o PAA e o PNAE, dirigentes e docente de cooperativismo. Segundo Bardin (2011), a análise do conteúdo é um instrumento de cunho metodológico que se aplica a discursos diversificados. Ou seja, é um conjunto de técnicas de análise de comunicação visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo, mensagens e indicadores que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens. Para Minayo e Deslandes (1994), esta técnica é a expressão mais comumente usada para representar o tratamento de dados qualitativos. Além disto, Bardin (2011) relata que a análise de conteúdo permite um enriquecimento da leitura que pode se processar em diversos níveis de compreensão. Para Alves e Silva (1992) esta análise tem como foco a fidelidade do cotidiano dos cooperados. Ela visa a captar os diferentes significados de uma experiência vivida, auxiliando na compreensão das cooperativas sobre as transformações ocorridas, a partir da reformulação do PNAE e do surgimento do PAA.

Para realizar a análise qualitativa foi utilizado o *software* NVivo 12 Pro. Este *software* ajuda na organização e análise de informações não estruturadas, possibilitando o armazenamento das fontes. Também faz análises estatísticas – como *clusters* e correlações – em palavras. Facilita, ainda, o compartilhamento de informações e relatórios sobre os dados obtidos na investigação. O material para análise foi preparado conforme a Figura 7:

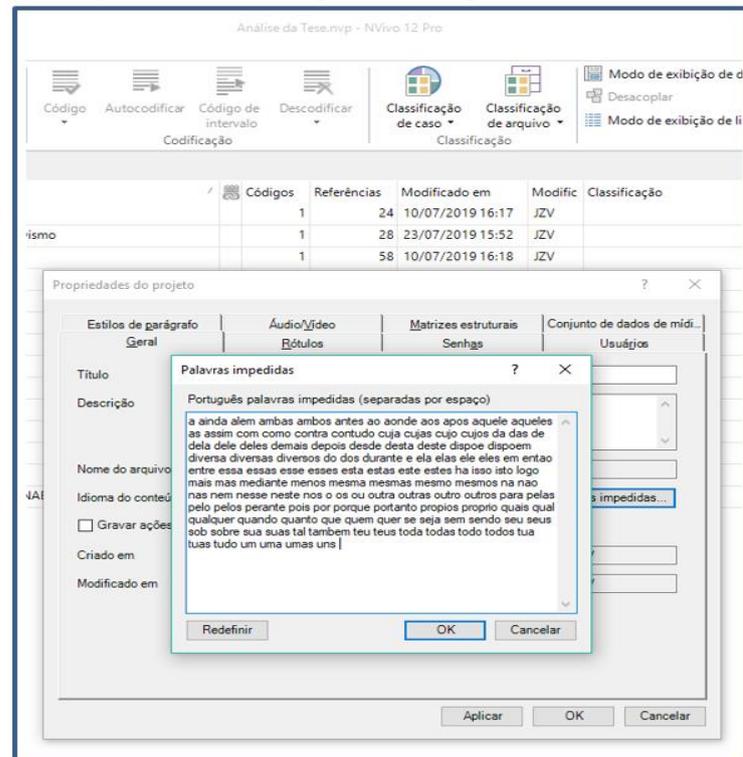
Figura 7 - Perguntas não estruturadas inseridas no NVivo

Nome	Códigos	Referências
Ações na comunidade de acordo com as premissas de SAN e do c		1
Conhecimento sobre o PAA e o PNAE		1
Desafios para a comercialização no PAA e no PNAE		1
Desvantagens do PAA e do PNAE		1
Estratégias para acessar o PAA e o PNAE		1
Importância da cooperativa para o PAA e o PNAE		1
Incerteza em torno do PAA e do PNAE		1
Inclusão de agricultores pelo PAA e pelo PNAE		1
Mudança na organização a partir do PAA e do PNAE		1
Mudanças socioeconômicas e ambientais por causa do PAA e do		1
Oportunidades criadas pelo PAA e o PNAE		1
Preocupação com a informação sobre o PAA e o PNAE		1
Preocupação com a preservação ambiental para produzir para o P		1
Relação dos princípios do cooperativismo e SAN		1

Fonte: dados da pesquisa (2019).

De acordo com a figura 7, as perguntas não estruturadas foram transcritas em arquivos de texto e importadas para o *software*. Em seguida, foi criada uma lista com “palavras impedidas” (Figura 8), ou seja, aquelas que podem distorcer a análise, tornando-se predominantes nas relações que o *software* faz.

Figura 8 - Lista de palavras impedidas no NVivo



Fonte: dados da pesquisa (2019).

Cada arquivo criado é uma categoria temática referente ao assunto das perguntas não estruturadas. Todos os grupos contêm o número de respostas correspondentes, fornecidas pelos participantes da pesquisa. A sistematização da análise parte de uma perspectiva quantitativa, com análise numérica da frequência de ocorrência de determinados termos, construções e referências. Dessa forma, tornou-se possível classificar as palavras, descrever a estrutura lógica das expressões, verificar as associações e formular interpretações com o auxílio da NEI.

De acordo com Santos (2001, p. 120), “o NVivo produz um ambiente informacional no qual se pode criar, gerenciar e explorar ideias e categorias, maximizando a flexibilidade da análise, para descobrir novas ideias e desenvolvê-las”. Assim, foi possível a realização de agrupamentos, correlações, nuvens de palavras, pesquisa de texto e *clusters*, a partir de cada pergunta. A preocupação foi apresentar dados com evidências empíricas, sendo articulados e conectados ao problema e às perspectivas teóricas.

4.4 RESUMO METODOLÓGICO

Para facilitar a compreensão da metodologia usada para responder os objetivos específicos, optou-se pela apresentação do quadro 2:

Quadro 2 - Metodologia usada para responder os objetivos específicos

OBJETIVO GERAL			
Analisar as transformações institucionais ocorridas em cooperativas agropecuárias participantes de políticas públicas de SAN, especificamente o PAA e o PNAE, no Rio Grande do Sul.			
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	MÉTODO USADO PARA A COLETA DOS DADOS	MÉTODO DE TRATAMENTO DOS DADOS COLETADOS	FUNDAMENTO TEÓRICO
1) Conhecer os canais de comercialização das cooperativas agropecuárias.	Observação em reuniões e questionário.	Excel e Análise de conteúdo – Nvivo.	Regras formais, governança e incertezas.
2) Caracterizar o ambiente institucional das cooperativas agropecuárias, a partir do PAA e do PNAE.	Observação em reuniões, questionário e levantamento bibliográfico.	Excel e Análise de conteúdo – Nvivo.	ECT, contratos, ambiente institucional formal e informal.
3) Identificar as mudanças organizacionais ocorridas nas cooperativas agropecuárias, a partir do PAA e do PNAE.	Levantamento bibliográfico, pesquisa documental e questionário.	Excel e Análise de conteúdo – Nvivo.	Evolução e arranjos institucionais.
4) Relacionar as ações das cooperativas agropecuárias com os princípios de SAN.	Levantamento bibliográfico, pesquisa documental e questionário.	Análise de conteúdo – Nvivo.	Evolução institucional e eficiência adaptativa.

Fonte: dados da pesquisa (2019).

5 DINÂMICA INSTITUCIONAL NAS COOPERATIVAS PARA ATENDER O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS E O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Esse capítulo apresenta a análise e discussão dos resultados. Para tanto, explana as respostas encontradas nas observações em reuniões, no levantamento bibliográfico, na pesquisa documental e na aplicação do questionário semiestruturado, com a finalidade de atender os objetivos (específicos e geral). Os objetivos correspondem ao conhecimento dos canais de comercialização, à caracterização do ambiente institucional das cooperativas agropecuárias, à identificação das mudanças organizacionais ocorridas nas cooperativas agropecuárias, a partir do PAA e do PNAE e às relações das ações das cooperativas agropecuárias com os princípios do cooperativismo e da SAN.

5.1 CARACTERIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS

A média de idade dos respondentes da pesquisa é 44 anos, sendo que a pessoa com mais idade tem 66 anos e a com menor idade tem 22 anos. Do total, 20 são do gênero feminino e 23 do gênero masculino. As pessoas que se dispuseram a participar da pesquisa são:

- 18 Presidentes;
- Dois vice-presidentes;
- Dois Diretores;
- Nove Gerentes;
- Um Tesoureiro;
- Um Secretário;
- Três Assistentes administrativos;
- Um Coordenador de compras;
- Seis cooperados.

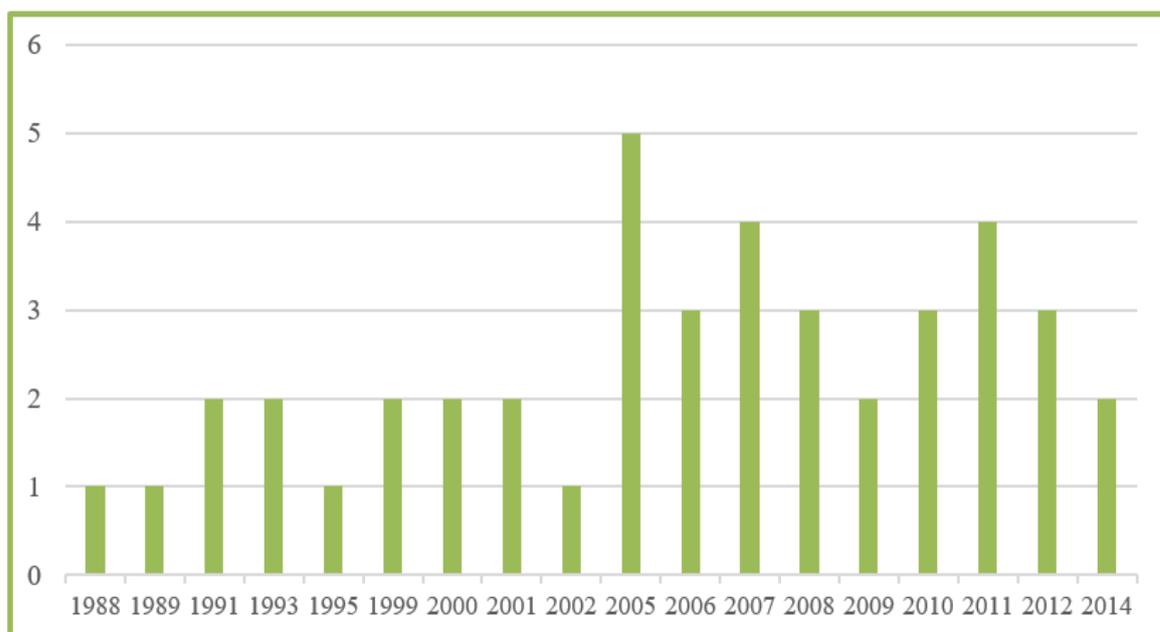
Do total de respondentes, 18 possuem curso superior, três são pós-graduados e três pessoas têm graduação incompleta. Já, cinco têm curso de nível técnico, sete possuem ensino médio completo e dois com ensino médio incompleto. Ainda, duas pessoas detêm ensino fundamental completo e três incompleto.

As cooperativas estão distribuídas por vários municípios das UCPs da EMATER/RS, são elas: Antônio Padro, Eldorado do Sul, Osório, Sertão Santana, Caxias do Sul, Porto Alegre,

Garibaldi, Viamão (duas cooperativas), Dom Feliciano, Três Cachoeiras, Camaquã, Pelotas, Turuçu, São José do Norte, Santiago, Santa Cruz do Sul (duas cooperativas), Vera Cruz, Ivorá, São Francisco de Assis, Santa Rosa, Três de Maio, Roque Gonzales, São Paulo das Missões, São Luiz Gonzaga, Cerro Largo, São Miguel das Missões, Santo Cristo, Horizontina, Campina das Missões, Sarandi, Frederico Westphalen, Getúlio Vargas (duas cooperativas), Erechim (três cooperativas), Passo Fundo, Tapejara, Aratiba, Lagoa Vermelha e Sananduva.

O total de cooperados nas 43 cooperativas é de 8.762 pessoas. A Cooperativa que possui mais associados soma 1.482 cooperados e a que tem menos reúne 26 cooperados, resultando na média de 204 associados por cooperativa. O gráfico 1 mostra o ano de formalização das cooperativas estudadas.

Gráfico 1 - Ano de formalização das cooperativas pesquisadas



Fonte: dados da pesquisa (2019).

Percebe-se que 29 cooperativas formaram-se após 2003, quando houve forte apoio ao desenvolvimento de políticas públicas de SAN pelo governo federal. Isso demonstra que foram estimuladas pelas oportunidades oferecidas, principalmente, pelo PAA e pelo PNAE. Porém, isso não pode ser chamado de oportunismo, pois, conforme a FAO (2014), houve incentivo à agricultura familiar, por meio de políticas públicas como a ampliação dos recursos do PRONAF e a criação de programas como o PAA e a reformulação do PNAE. Conseqüentemente, para Peraci e Bittencourt (2010), a organização em cooperativas foi uma forma de diminuir os custos de transação decorrentes do fornecimento de alimento para os mercados institucionais.

Sobre os motivos que levaram a formação das cooperativas, 17 delas afirmaram que ocorreu a formalização, principalmente, para participar do PAA e do PNAE. Já 16 cooperativas relataram que para facilitar a comercialização de seus produtos em feiras, em supermercados, restaurantes, ou até mesmo para o PAA e o PNAE decidiram pela formalização. Ainda, quatro cooperativas disseram que a intenção inicial era promover a diversificação da produção. Outras respostas que apareceram com como segundo ou terceiro motivo para a legalização foram: obter financiamentos, promover saúde, praticar agricultura ecológica, ampliar a venda da produção, agroindustrializar o processamento de alimentos, facilitar a organização jurídica e comercializar o excedente. As cooperativas formadas por agricultores do Movimento Sem Terra relataram que era necessário organizar a produção dos assentamentos em função do alto volume produzido.

Com a formalização, as cooperativas determinaram objetivos a serem seguidos. Ressalta-se que algumas cooperativas possuem mais de um objetivo. São eles:

- Produzir alimentos orgânicos com princípios agroecológicos;
- Propiciar alternativas aos agricultores familiares;
- Armazenar e distribuir alimentos saudáveis;
- Diversificar culturas;
- Diversificar as culturas para todos comercializarem;
- Produzir bens agropecuários;
- Estruturar famílias assentadas;
- Fortalecer as famílias associadas;
- Fortalecer e desenvolver a agricultura familiar;
- Contribuir para o desenvolvimento regional da agricultura familiar;
- Fortalecer agricultores e feiras por meio de atividades conjuntas;
- Congregar agricultores familiares praticantes da agricultura ecológica;
- Valorizar o trabalho da agricultura familiar que põe alimento na mesa de milhares de pessoas diariamente;
- Promover a ampla defesa dos interesses econômicos, a integração, a solidariedade e o crescimento social e cultural de seus associados;
- Industrializar e comercializar a cana-de-açúcar;
- Defender os interesses socioeconômicos dos cooperados e aplicar os princípios cooperativistas e ecológicos;
- Comercializar e beneficiar os produtos dos seus associados, promovendo o espírito cooperativo e garantindo resultado econômico e o desenvolvimento social;

- Promover o desenvolvimento dos cooperados e atender os anseios dos clientes;
- Prestar serviço de beneficiamento e comercialização dos produtos de seus sócios;
- Defender os interesses socioeconômicos dos cooperados e aprimoramento técnico profissional;
- Defender os interesses econômicos e sociais dos agricultores e praticar agricultura orgânica;
- Defender os interesses socioeconômicos dos cooperados;
- Oportunizar melhorias e crescimento para o cooperado;
- Comercializar e gerar renda;
- Produzir alimentos de qualidade e melhorar a vida dos agricultores;
- Divulgar e promover a venda dos produtos;
- Industrializar e comercializar produtos da agricultura familiar;
- Receber, armazenar, classificar, padronizar, beneficiar, industrializar e comercializar a produção de seus associados nos mercados internos e externos;
- Transportar a produção dos seus associados ou insumos e materiais de que carecem;
- Adquirir, para fornecimento a seus associados, bens de produção e consumo;
- Transacionar com o Poder Público o fornecimento de produtos e serviços;
- Promover capacitação e aprimoramento técnico profissional aos seus associados e empregados;
- Prestar assistência e orientação tecnológica diretamente à produção e comercialização dos produtos dos associados;
- Proporcionar, dentro das possibilidades e conveniências, assistência social e a saúde dos seus associados e familiares;
- Organizar os produtores e viabilizar a comercialização;
- Agir na defesa socioeconômica de seus membros, congregando agricultores e pecuaristas de sua área de ação, aprimoramento técnico profissional de seus associados e empregados;
- Buscar novos mercados, ajudando na compra de alguns insumos e reduzir custos para as propriedades;
- Organizar a produção e ajudar na comercialização para mercados institucionais;
- Vender para os mercados institucionais, PAA e o PNAE;
- Organizar os produtores para a venda diretamente ao PNAE e o PAA;
- Organizar e comercializar para o PAA e o PNAE;
- Atuar nas Políticas públicas, PAA e PNAE;
- Fornecer para o PNAE e o PAA.

Quando se fala em objetivos, cinco cooperativas citaram que os objetivos são comercializar para o PAA e o PNAE, demonstrando dependência destes programas. Outras cooperativas que se formalizaram para atender esses programas de SAN, já manifestam, pelos objetivos citados, a expansão da atuação nos diferentes mercados.

Muitas cooperativas possuem selos de certificação de seus produtos. Nove delas têm o Selo de Identificação da Participação da Agricultura Familiar (SIPAF), 12 fazem parte da Rede Ecovida de Agroecologia a Certificação Participativa (ECOVIDA), cinco têm o selo sabor gaúcho e duas o selo Organização Participativa de Avaliação da Conformidade (OPAC). Outras cooperativas ainda citaram que possuem certificação pelo Instituto de Mercado Ecológico (IMO) do Brasil, pela Auditoria *World Quality Services* (WQS³¹) e pelo Centro de Apoio e Promoção da Agroecologia. Uma organização cooperativa citou que o Sistema de Inspeção Municipal oferece um selo de certificação, outras duas cooperativas possuem selos municipais e três afirmaram que a marca própria é garantia de qualidade. Uma cooperativa está em fase de obtenção do selo ECOVIDA e 16 ainda não possuem certificação. Ressalta-se que três cooperativas possuem três certificações diferentes e quatro organizações têm dois selos diferentes. Uma cooperativa não possui certificação, mas algumas unidades familiares são portadores de diferentes selos.

As certificações estão de acordo com o tipo de agricultura. As cooperativas apresentam agricultura orgânica, agroecológica e convencional (Quadro 3).

Quadro 3 - Tipo de agricultura praticada pelas cooperativas

	Orgânica	Agroecológica	Convencional
Coop1	x	x	
Coop2	x		
Coop3		x	x
Coop4			x
Coop5			x
Coop6		x	
Coop7	x	x	
Coop8	x	x	
Coop9			x
Coop10			x
Coop11	x	x	
Coop12		x	x
Coop13			x
Coop14		x	x

³¹ Sigla da expressão em inglês “*World Quality Services*” que significa Serviços de Qualidade Mundial.

Coop15			x
Coop16	x		x
Coop17	x	x	x
Coop18	x	x	x
Coop19			x
Coop20			x
Coop21	x	x	
Coop22	x	x	x
Coop23	x	x	
Coop24			x
Coop25			x
Coop26	x		x
Coop27	x		x
Coop28			x
Coop29		x	x
Coop30	x		x
Coop31		x	x
Coop32			x
Coop33			x
Coop34			x
Coop35	x		x
Coop36	x	x	x
Coop37	x	x	
Coop38		x	
Coop39			x
Coop40	x		
Coop41			x
Coop42			x
Coop43	x	x	x

Fonte: dados da pesquisa (2019).

Cinco cooperativas praticam os três tipos de agricultura, sendo que 32 empreendimentos cooperativos praticam a convencional. Isso demonstra costumes e valores culturais diferentes entre os associados. Para North (1991, 2005), os costumes e valores podem restringir o comportamento dos agentes. O condicionamento cultural de uma sociedade demora para ser estabelecido. Por causa disso, torna-se difícil mudar hábitos já adquiridos. Isso explica o porquê agricultores cultivam de forma convencional e não conseguem ou não querem migrar ou intercalar formas de cultivo diferentes. Nesse caso, quando se fala em matriz institucional, pode-se dizer que as normas sociais fortemente enraizadas restringem a maneira de produzir dos agricultores associados. Para Cavalcante (2014), essa seria a visão de mundos dos

produtores e para North (1981, 1990), seria a percepção subjetiva que as pessoas possuem para explicar o mundo à sua volta, ou seja, a ideologia de cada um.

Quando se compara as premissas da Lei 11.346/06 com a prática convencional de alimentos, percebe-se que os 32 empreendimentos cooperativos que praticam este tipo de agricultura não estão de acordo com a Lei referida. Ela não impede este tipo de produção para os mercados institucionais, mas a preferência é pela produção de alimentos orgânicos e agroecológicos. Grisa e Schneider (2014) reiteram que a sustentabilidade ambiental faz parte das políticas públicas para agricultura familiar. Essa sustentabilidade está relacionada, principalmente, com a produção de alimentos para os programas de SAN.

Com a prática da agricultura orgânica, agroecológica e convencional pelas cooperativas, a diversidade de alimentos produzidos pelas cooperativas é grande. O quadro 4 retrata essa situação.

Quadro 4 - Produtos comercializados pelas cooperativas

	PRODUTOS	UCP
Coop1	Frutas, sucos, legumes, verduras, doces, geleias e conservas	Porto Alegre
Coop2	Frutas, sucos, legumes, verduras, doces, geleias, conservas e arroz	Porto Alegre
Coop3	Frutas, sucos, legumes e verduras	Porto Alegre
Coop4	Frutas, biscoitos, massas, pães e arroz	Porto Alegre
Coop5	Frutas, sucos, legumes, verduras, biscoitos, massas e pães	Porto Alegre
Coop6	Frutas, sucos, legumes, verduras e arroz	Porto Alegre
Coop7	Frutas, sucos, legumes e verduras	Porto Alegre
Coop8	Frutas, sucos, legumes, verduras, biscoitos, massas, pães, doces, geleias e conservas	Porto Alegre
Coop9	Frutas, sucos, legumes e verduras	Porto Alegre
Coop10	Frutas, sucos, legumes, verduras, biscoitos, massas, pães, leite e derivados	Porto Alegre
Coop11	Frutas, sucos, legumes e verduras	Porto Alegre
Coop12	Frutas, sucos, legumes, verduras, biscoitos, massas, pães, doces, geleias e conservas	Porto Alegre
Coop13	Frutas, legumes e verduras	Pelotas
Coop14	Frutas, sucos, legumes, verduras, biscoitos, massas, pães, doces, geleias, conservas, embutidos, produtos de origem animal, leites e derivados	Pelotas
Coop15	Legumes e verduras	Pelotas
Coop16	Frutas, legumes, verduras, biscoitos, massas, pães, leite e derivados e mel	Santa Cruz do Sul
Coop17	Frutas, sucos, legumes, verduras, biscoitos, massas, pães, doces, geleias, conservas e ovos	Santa Cruz do Sul
Coop18	Frutas, sucos, legumes, verduras, biscoitos, massas, pães, doces, geleias, conservas, embutidos e produtos de origem animal	Santa Cruz do Sul
Coop19	Frutas, sucos, legumes e verduras	Santa Cruz do Sul

Coop20	Frutas, legumes, verduras, biscoitos, massas, pães, embutidos, produtos de origem animal e leite e derivados	Santa Cruz do Sul
Coop21	Frutas, legumes, verduras, biscoitos, massas, pães, doces, geleias, conservas, grãos, mel e erva mate	Santa Cruz do Sul
Coop22	Frutas, sucos, legumes, verduras, biscoitos, massas, pães, doces, geleias, conservas, embutidos e produtos de origem animal	Santa Rosa
Coop23	Frutas, sucos, legumes, verduras, biscoitos, massas, pães, doces, geleias, conservas, embutidos e produtos de origem animal	Santa Rosa
Coop24	Frutas, sucos, legumes, verduras, biscoitos, massas, pães, embutidos e produtos de origem animal	Santa Rosa
Coop25	Frutas, sucos, legumes, verduras, biscoitos, massas, pães, doces, geleias e conservas	Santa Rosa
Coop26	Frutas, legumes, verduras, biscoitos, massas, pães, doces, geleias, conservas, embutidos, produtos de origem animal, leites e derivados	Santa Rosa
Coop27	Biscoitos, massas, pães, doces, geleias e conservas	Santa Rosa
Coop28	Doces, geleias, conservas, embutidos, produtos de origem animal, leites e derivados e mel	Santa Rosa
Coop29	Frutas, legumes, verduras, biscoitos, massas, pães, embutidos, produtos de origem animal, leites e derivados	Santa Rosa
Coop30	Frutas, sucos, legumes, verduras, biscoitos, massas, pães, doces, geleias, conservas, embutidos e produtos de origem animal	Santa Rosa
Coop31	Leite e derivados e cana de açúcar	Santa Rosa
Coop32	Frutas, sucos, legumes, verduras, biscoitos, massas, pães, doces, geleias, conservas, embutidos, produtos de origem animal, leites e derivados	Frederico Westphalen
Coop33	Frutas, sucos, verduras, legumes, biscoitos, massas, pães, doces, geleias, conservas, embutidos, produtos de origem animal, leites e derivados	Frederico Westphalen
Coop34	Frutas, sucos, legumes, verduras, biscoitos, massas, pães, doces, geleias, conservas, embutidos e produtos de origem animal	Erechim
Coop35	Frutas, sucos, biscoitos, massas, pães, embutidos, produtos de origem animal, leites e derivados	Erechim
Coop36	Frutas, sucos, legumes, verduras, biscoitos, massas, pães, doces, geleias, conservas, embutidos, produtos de origem animal, leites e derivados e grãos	Erechim
Coop37	Frutas, sucos, legumes, verduras, biscoitos, massas, pães, doces, geleias, conservas, leites e derivados, flores, grãos, farinha e açúcar mascavo	Erechim
Coop38	Doces, geleias e conservas	Erechim
Coop39	Frutas, sucos, legumes, verduras, biscoitos, massas, pães, doces, geleias, conservas, embutidos, produtos de origem animal, leites e derivados	Erechim
Coop40	Sucos, legumes, verduras, doces, geleias, conservas, grãos farinha, açúcar mascavo e congelados	Erechim
Coop41	Frutas, doces, geleias, conservas e leite e derivados	Erechim
Coop42	Frutas, legumes, verduras, biscoitos, massas, pães, doces, geleias, conservas, embutidos e produtos de origem animal	Erechim
Coop43	Frutas, sucos, legumes, verduras, biscoitos, massas, pães, doces, geleias, conservas, embutidos, produtos de origem animal, leites e derivados	Erechim

Fonte: dados da pesquisa (2019).

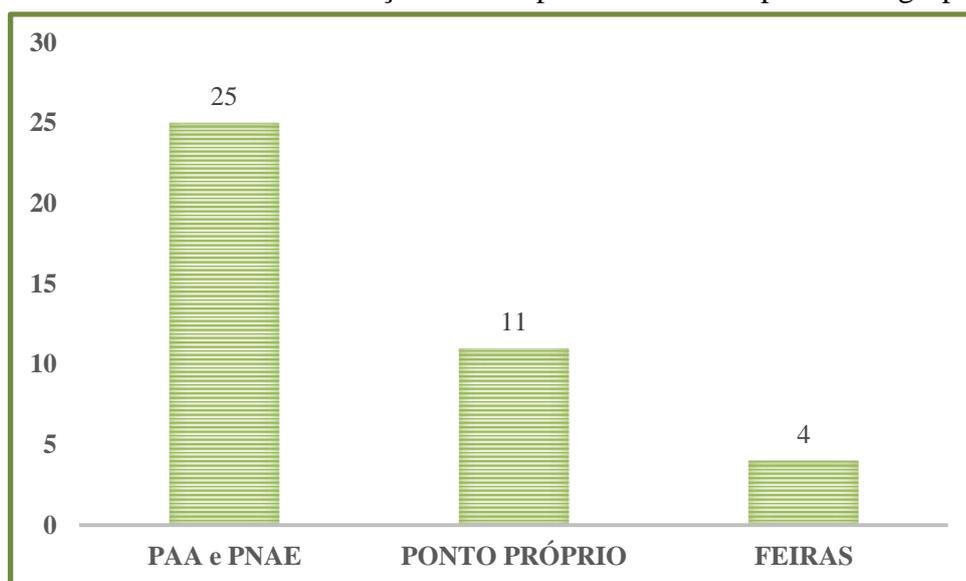
Para produzir todos os itens citados acima, as cooperativas recebem, além da EMATER/RS, assistência de várias entidades para a organização produtiva, o planejamento da propriedade de cada agricultor, o apoio técnico para o cultivo e a gestão de recursos. Essas outras organizações são: UNICAFES, SESCOOP, Secretarias Municipais da Agricultura, Sindicato dos Trabalhadores na Agricultura Familiar, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), Centro Ecológico e Centro de Apoio e Promoção da Agroecologia. Uma cooperativa possui uma contratada que atua na assistência técnica. Já outra cooperativa, composta por agricultores de assentamento, recebe orientações da Sociedade Cooperativa de Prestação de Serviços Técnicos em áreas de Reforma Agrária, a COPTEC.

5.2 CANAIS DE COMERCIALIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS AGROPECUÁRIAS

As cooperativas facilitam a organização produtiva e administrativa dos agricultores, para que estes possam oferecer o que o mercado demanda em termos de volume, diversidade, qualidade e regularidade na oferta. Parte significativa das cooperativas atua como instrumento de agregação de valor, por meio da agroindustrialização da produção, outra parte exerce papel de intermediação na comercialização da produção dos cooperados. Ainda têm aquelas que oferecem serviços como, por exemplo: ponto de venda, fornecimento de insumos e prestação de serviços de assistência técnica (SILVA; SCHULTZ, 2017).

Nesse contexto, das 43 cooperativas pesquisadas, 26 relataram que possuem um calendário que orienta as atividades de produção e comercialização. Entre as ações para organização estão: planilhas de controle, cronograma conforme a entrega de cada pedido, produção conforme a sazonalidade dos alimentos, exigências previstas em contrato, divisão de produção entre os agricultores, produção conforme os alimentos demandados pela merenda escolar e a data de feiras.

Muitas cooperativas aproveitaram as políticas públicas de SAN no século XXI (século corrente), como a criação do PAA e a reformulação do PNAE, para formalizar sua existência. Assim, tornaram esses meios nos seus canais de comercialização mais importantes, conforme gráfico 2:

Gráfico 2 - Canais de comercialização mais importantes das cooperativas agropecuárias

Fonte: dados da pesquisa (2019).

As feiras não representam a principal oportunidade de mercado, porém 28 cooperativas também vendem seus produtos em feiras, sendo que 18 destas organizações participam quatro ou mais vezes por mês desta forma de comercialização. O PAA e o PNAE são os principais canais de comercialização para 25 cooperativas, 11 afirmaram que o ponto próprio é meio mais importante para vender seus produtos e quatro cooperativas relataram que as feiras são os principais canais de comercialização. O circuito de comercialização da Rede Ecovida é o principal canal para uma cooperativa. Ressalta-se que a opção de comercialização para supermercados e centrais de abastecimentos foi citada por duas vezes como a primeira opção. As centrais de cooperativas, embora não sejam muitas, representam um movimento crescente e estratégico para o processo de comercialização. São também importantes para a estabilização de preços dos produtos agrícolas em nível regional (SILVA; SCHULTZ, 2017).

As outras alternativas que representam oportunidade de venda para os produtos são: restaurantes, vizinhança e circuito de comercialização.

A diversidade de alimentos para o PAA e o PNAE é grande. As cooperativas possuem um grupo principal de alimentos fornecidos, como segue:

- Legumes e verduras → 25 cooperativas;
- Biscoitos, massas e pães → quatro cooperativas;
- Leite e derivados → três cooperativas;
- Sucos → duas cooperativas;
- Embutidos e produtos de origem animal → duas cooperativas;
- Grãos e cereais → duas cooperativas;

- Doces, geleias e conservas → uma cooperativa;
- Fruta → uma cooperativa;
- Arroz → duas cooperativas.

Uma cooperativa afirmou que fornece todos os alimentos com a mesma escala de importância e a cooperativa foi fundada somente para atender os programas de SAN.

O PAA e o PNAE mostram-se como a principal oportunidade de comercialização, pois 17 cooperativas citaram que o motivo para formalização foi para participar dos mercados institucionais. Já cinco cooperativas relataram que o objetivo das organizações é vender para o PAA e o PNAE e, ainda, 25 disseram que estes programas são o canal de comercialização mais relevante atualmente. Pode-se explicar o alto número de cooperativas que aderiram à comercialização no PAA e no PNAE, porque estes programas são as principais políticas públicas de comercialização da produção da agricultura familiar, com vistas a resolver um problema histórico de inserção desse segmento nos mercados. Tanto o PAA quanto o PNAE têm seu âmbito de atuação, com legislações específicas para o atendimento dos requisitos exigidos. Estes requisitos vão desde a forma de cultivo dos alimentos (orgânica, agroecológica ou convencional) até o tipo de organização que deve fornecer. Isso também explica a formação de cooperativas (MACHADO, 2016).

Nesse contexto, 40 cooperativas demonstram interesse em aumentar os canais de comercialização das cooperativas. Deste número, 11 pretendem oferecer mais produtos para o PAA e o PNAE. Dez organizações coletivas querem estender a comercialização para restaurantes e oito apostam que a comercialização em feiras dará retorno financeiro para os cooperados. Ainda sete afirmam que a venda para supermercados e centrais de abastecimento pode ser um canal de venda promissor. Já duas cooperativas relatam que vender para vizinhos ajuda na complementação da renda, enquanto outras duas pretendem investir no próprio ponto de comercialização. Também foi citada a intenção de iniciar a venda online e uma loja especializada em produtos orgânicos. Para Silva e Schultz (2017), a combinação entre várias formas de comercialização é a estratégia efetiva adotada pelas cooperativas da agricultura familiar para escoamento da produção. Esses meios de comercialização acontecem em feiras livres, no varejo local ou regional, por meio do fornecimento de matérias primas para empresas e, em casos mais pontuais, via exportação.

A comercialização no PAA e no PNAE foi o primeiro acesso ao mercado para 21 cooperativas. As outras cooperativas já participavam de feiras, vendiam cestas para os vizinhos, forneciam para supermercados e oito cooperativas já possuíam ponto próprio de venda. Nota-

Muitos desafios citados estão envolvidos com os produtos. Entre as pessoas que responderam os questionários, 13 relataram que há uma grande preocupação em oferecer produtos diversificados, aumentar a produção e vendas para o PAA e o PNAE, além de atender a região onde estão inseridos. Para tanto, é preciso manter a disponibilidade constante, ao mesmo tempo que novos produtos são oferecidos. Outra questão alegada é a desvalorização da agricultura familiar e, conseqüentemente, de seus produtos. Os cooperados acreditam que a falta de conhecimento sobre essa categoria, inclusive por órgãos públicos, limita a comercialização dos produtos. A ideia é conseguir que os responsáveis pelas chamadas públicas elaborem um planejamento em conjunto com as cooperativas e baseado na sazonalidade dos produtos, onde os editais sejam disponibilizados com antecedência. Eles alegam que, muitas vezes, é requisitado frutas de inverno no verão e vice-versa, principalmente no PNAE. Para que a execução e prazos dos contratos sejam respeitados é preciso haver um planejamento flexível, pois produtos saudáveis e diversificados dependem da sazonalidade. Assim é possível organizar a produção. Percebe-se que quando se fala em “produtos” como um desafio para a continuidade da comercialização no PAA e no PNAE, o tema sazonalidade também é citado.

Outras palavras que se destacaram na figura 9 foram “continuação”, “programas”, “políticas”, “públicas”, “agricultura” e “familiar”. Isso significa dizer que a continuação dos programas de SAN é compreendida como um desafio e também como um receio, pois, para as cooperativas de agricultura familiar não existem garantias referentes à manutenção do PAA e do PNAE pelos órgãos públicos. Doze respondentes citaram esse como o principal desafio enfrentado.

A palavra logística também se destacou como um desafio. As alegações foram de que o custo logístico é elevado e que é necessário investir em transporte para realizar as entregas. Uma cooperativa relatou que precisa, urgentemente, adquirir um caminhão para garantir as entregas para os programas. Os processos burocráticos recebem destaque quando cinco cooperativas relataram que a burocracia é considerada um entrave para o acesso aos programas. Porém, a burocracia para Williamson (2000) está relacionada com as regras formais do ambiente institucional, portanto, ela é necessária para a imposição de regras e organização do processo. Weber (1994) chama a atenção para o caráter padronizado, competência técnica, gestão especializada e profissionalização dos participantes para que haja previsibilidade do funcionamento. Por isso, a burocracia é necessária.

Também foram citados como desafios para a continuidade da comercialização no PAA e no PNAE as variações de preço (geralmente são baixos), barreiras sanitárias, as certificações, a aceitação das particularidades culturais de cada região, a permanência do agricultor na área

rural e a busca constante pelo fortalecimento da agricultura familiar. Por outro lado, as organizações cooperativas sabem que precisam ter organização interna e buscar novos mercados. Baseando-se em North (2008), as cooperativas precisam portar-se como jogadoras e pensar em estratégias que possam reduzir suas incertezas políticas, econômicas, sociais e produtivas. Para expandir e criar novos mercados, faz-se necessário passar por transformações institucionais que permitam manter ou melhorar a posição competitiva dessas organizações. Então, deve-se investir em conhecimento para fazer a melhor escolha, aproveitando as oportunidades. No mesmo sentido Chagwiza, Muradian e Ruben (2016) discutem que o desenvolvimento de cooperativas depende da sua capacidade de fornecer serviços de boa qualidade e de colocar em prática um sistema de governança inclusiva e eficiente. Assim, será possível resolver os problemas.

5.3 AMBIENTE INSTITUCIONAL DAS COOPERATIVAS AGROPECUÁRIAS A PARTIR DO PAA E DO PNAE

Essa seção expõe o ambiente institucional das cooperativas agropecuárias, principalmente a partir da comercialização no PAA e no PNAE. Apresentam-se os valores, normas, regras que norteiam a relação das cooperativas agropecuárias com os referidos programas de SAN.

North (1990) aceita a importância da esfera informal e frequentemente discute os aspectos informais das instituições formais (legais). Ele enfatiza, por exemplo, os papéis da ideologia, do costume e a transmissão cultural de valores. Neste sentido, 42 cooperativas afirmaram que respeitam a diversidade étnica, racial e cultural de seus membros e da comunidade. Já um gerente comercial disse que a cooperativa nem sempre respeita a diversidade de seus associados e da comunidade. Quando se fala em aspecto cultural, 35 cooperativas consideram a família como influência principal. A etnia (citada por seis cooperativas) e religião (citada por duas cooperativas) também são fatores culturais relevantes. A cultura familiar é importante para determinar como os agricultores agem em suas propriedades (desde o modo de produção até as relações sociais) e também como se comportam como cooperativados. Granovetter (1985) argumenta que o *embeddedness* também explica o comportamento dos agricultores, afetado por suas relações sociais. As características de persistência e resistência correspondem à criação de mercados informais de proximidade. Estes

atributos podem ser “transportados” para concorrer em mercados regionais, nacionais e até globais, por exemplo.

Wilkinson (2002), cita que a contribuição de Granovetter foi importante para entender como a ação econômica é permanentemente filtrada por relações sociais e como os laços fracos e fortes permitem analisar a relação entre redes e o papel estratégico da posição dos agentes. A partir dessa afirmação, faz-se uma analogia com o tema pesquisado. Então, na relação entre cooperativados e cooperativas, 33 das organizações coletivas entrevistadas afirmaram não existir contrato formal que garanta a fidelidade dos associados às cooperativas. Já as outras dez cooperativas responderam que a consciência, a certificação orgânica, um termo de compromisso (citada por três vezes), contratos verbais, a melhoria que a cooperativa proporcionou nas propriedades, a adesão à cooperativa, um contrato elaborado pela prefeitura, o regimento interno e as reuniões frequentes garantem a fidelidade dos associados. O que mais se aproxima de contrato formalmente registrado é o elaborado pela Prefeitura, os termos de responsabilidade e o regimento interno (que pode exigir fidelidade a partir do momento de adesão à cooperativa). Com esses mesmos argumentos ocorrem as transações comerciais entre cooperados e cooperativas. Então, não existe contrato formal que garanta fidelidade do cooperado e também não há formalidade em nenhuma transação entre ambos. A maioria dos entrevistados relatou que as combinações verbais, ou seja, os contratos informais fortalecem a confiança entre cooperados e cooperativa. Esses contratos informais são baseados em normas informais que, para North (2005), são crenças dos seres humanos que desencadeiam um processo de aprendizado em situações sociais, moldando as atividades e escolhas dos agentes. Assim, estruturam as instituições.

Nesse contexto, a confiança é uma crença entre agentes que espera reciprocidade para ter desempenho institucional efetivo. Para Granovetter (1985), existe preferência por transacionar com indivíduos de reputação conhecida, pois o custo de danos ao prestígio é alto. Além disso, Sykuta e Cook (2001) afirmam que há um grau menor de assimetria de informação e mais confiança na relação entre os cooperados, pois as cooperativas possuem uma orientação ao produtor, porque este também está envolvido no processo de gestão.

Entre as cooperativas pesquisadas, 17 afirmaram que não há transações comerciais feitas na base da confiança. Já 26 disseram que algumas transações ocorrem por meio da confiança. Destas, uma organização relatou que todas as relações são na base da confiança, duas afirmaram que entre cooperativa e produtor as combinações sempre acontecem na base da confiança e, ainda, as Feiras ocorrem de forma confiável entre consumidor e produtor.

Quando se refere à competitividade, 12 organizações responderam que não consideram a cooperativa competitiva. Já a maioria das cooperativas (31) considera-se competitiva. Nesse contexto, 27 dessas organizações coletivas acreditam que a existência de contratos com compradores aumenta a competitividade da cooperativa, enquanto que 16 disseram que não faz diferença, conforme quadro 5:

Quadro 5 - Motivos para a competitividade e existência de contratos

Motivos para considerar a cooperativa competitiva	Justificativas de que a existência de contratos com compradores aumenta a competitividade da cooperativa
<p>Tem volume de produção;</p> <p>Tem escala de produção e estrutura física adequada;</p> <p>Os cooperados são unidos;</p> <p>Tem sede própria e funcionários;</p> <p>Tem jovens na gestão;</p> <p>Possui preço de mercado e qualidade superior dos produtos ofertados;</p> <p>Apresenta qualidade e produtividade;</p> <p>Tem produtos de qualidade e diferenciados;</p> <p>Possui bom preço e qualidade;</p> <p>Concorre com outras cooperativas;</p> <p>Atende as exigências do mercado;</p> <p>Compete com atravessadores;</p> <p>Regulariza o mercado;</p> <p>Comercializa;</p> <p>Possui diversidade e qualidade;</p> <p>Tem diversificação;</p> <p>O mercado é competitivo;</p> <p>É uma organização;</p> <p>Mantém outros negócios;</p> <p>Tem custo administrativo e gestão eficiente;</p> <p>Compete com a cooperação dos agricultores.</p>	<p>Tem planejamento, duração e comprometimento do negócio;</p> <p>Possui planejamento de produção, investimentos e segurança aos produtores;</p> <p>Gera mais eficiência;</p> <p>Oferece maior poder de barganha;</p> <p>Garante produção e qualidade;</p> <p>Ganha espaço nos mercados;</p> <p>Dá a certeza da comercialização;</p> <p>Possui compra garantida e visibilidade da marca;</p> <p>Aumenta o volume de venda e baixa o custo;</p> <p>Tem venda garantida;</p> <p>Amplia os negócios;</p> <p>Garantia de vendas;</p> <p>Garantia de vendas;</p> <p>Garantia de vendas;</p> <p>Garantia de vendas;</p> <p>Assegura mercado e dá estabilidade;</p> <p>Garantia de fornecimento de insumos e aquisição de produtos;</p> <p>Existe comprometimento com entrega e qualidade;</p> <p>Dá segurança para ambos os lados;</p> <p>Cria fidelidade e oportunidade de mostrar os produtos.</p>

Fonte: dados da pesquisa (2019).

Percebe-se que a maioria das cooperativas associa a existência de contratos à competitividade. As justificativas são variadas, mas os cooperados possuem clareza do que é competir. A FAO (2012b) afirma que o modelo cooperativo é competitivo, porque gera empregos, possui posição de destaque na economia, tem volume de produção e poder de barganha. Dessa forma, as cooperativas participam ativamente do mercado. Essa afirmação corrobora com Porter (1992), que disserta sobre estratégia competitiva. Ele se refere a este termo como ações que criam uma posição vantajosa para a organização. Ou seja, as cooperativas desenvolvem e planejam ações para facilitar a adaptação e permanência no mercado. Oliveira (2012) cita a concorrência com outras empresas e o processo decisório eficiente como tendências do cooperativismo. Para Coase (1937) e Williamson (1985, 2008), quando as empresas crescem passam a competir ativamente no mercado. A partir disso, é necessário reduzir custos, por meio da escolha de formas adequadas para efetuar as transações. Os referidos custos são referentes a obtenção de informações, ao uso de instrumentos adequados para produzir e comercializar, à logística e a elaboração e negociação dos contratos. Essa situação pode ser replicada nas cooperativas. Quando elas se tornam formais, precisam determinar seus objetivos. Muitas passam a produzir em escala, criam novos processos produtivos, desenvolvem marcas e agroindustrializam processos, competindo ativamente no mercado. Depois de alcançar tal nível de competitividade é necessário ter uma estrutura de governança adequada. Ainda, North (2008) acredita que a competitividade pode fazer com que as organizações invistam continuamente no aprendizado de novas habilidades e conhecimento. Esses investimentos moldarão as percepções evolutivas sobre as oportunidades e escolhas que irão alterar as instituições, ou seja, as regras do jogo.

Torna-se importante salientar que as cooperativas agropecuárias possuem atributos que podem exigir flexibilidade dos contratos, pois dependem de condições climáticas para produzir. Assim, não é possível prever acontecimentos futuros. Esse fator também altera a frequência dos contratos. Mesmo assim, a existência de acordos contratuais formalizados com compradores aumenta a competitividade da cooperativa. Entre as justificativas estão o planejamento da produção, segurança para ambos os lados e 11 cooperativas citaram diretamente a garantia de comercialização. Jia e Huang (2011) explicam que há necessidade de contrato, sempre que houver comercialização e que o trabalho em conjunto diminui os custos da produção agroalimentar.

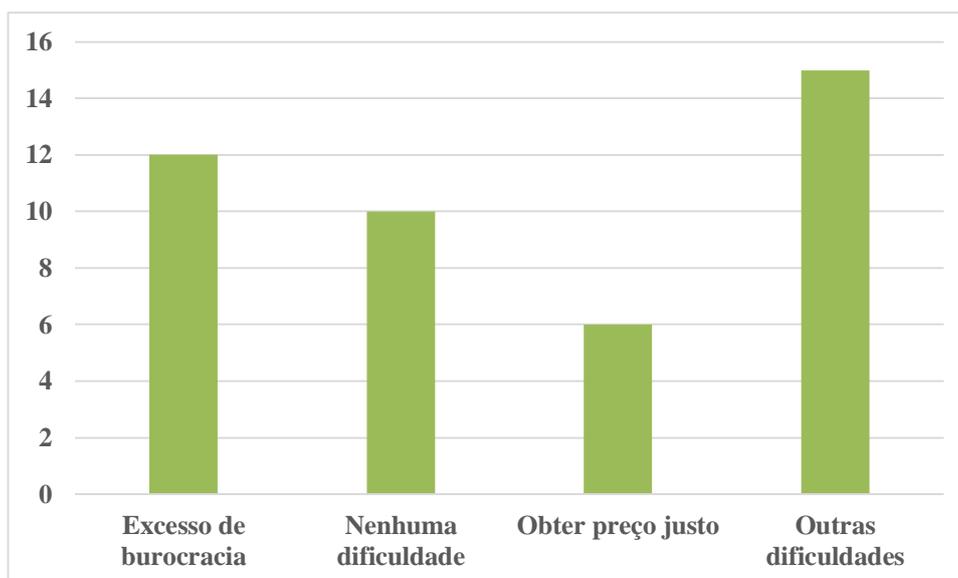
Mesmo com 28 cooperativas que acreditam que a existência de contratos aumenta a competitividade, apenas 15 realizam as transações por meio de contrato formal registrado. Já 28 disseram que nem todas as transações são registradas. As negociações que sempre ocorrem

por meio de contrato são: transporte e vendas, pregões, transações bancárias, venda para supermercados, prestação de serviços e comercialização no PAA e no PNAE.

O PAA e o PNAE seguem exigências legais específicas, então eles sempre serão operados por via contratual, ou seja, pelo atendimento das chamadas públicas. Todas as cooperativas responderam que, para garantir a efetividade das relações entre a cooperativa e os mercados institucionais (PAA e PNAE), o contrato é feito conforme as cláusulas dos editais das chamadas públicas. Nesse contexto, 27 cooperativas afirmaram que os gestores das chamadas públicas sempre cumprem todas as cláusulas do contrato. Já 16 disseram que nem sempre os termos contratuais são seguidos e que o diálogo e a via judicial podem garantir que a negociação seja efetivada. Também existem multas que podem ser aplicadas, mas este fato não ocorre. Para Zylbersztajn (2005), a via contratual existe para uma negociação não ser baseada somente na confiança. Esta transação apresenta custos referentes a possíveis quebras contratuais. Quando os contratos são de natureza pública, tem amparo em mecanismos públicos dos tribunais, que sinalizam para o cumprimento dos mesmos. Assim, o contrato possui a função social de garantir o equilíbrio entre as partes, evitando que a liberdade contratual seja exercida de forma abusiva (SANDRI, 2011).

Nesse sentido as principais dificuldades para atender as exigências dos editais de chamadas públicas do PAA e PNAE são apresentadas no gráfico 3:

Gráfico 3 - Dificuldades para atender as chamadas públicas do PAA e do PNAE



Fonte: dados da pesquisa (2019).

Percebe-se que 12 cooperativas pensam que o excesso de burocracia é a dificuldade principal para atender as chamadas públicas. Estes gestores alegam que a exigência de documentação e seu preenchimento dificultam o processo. Já dez cooperativas não percebem nenhuma dificuldade e seis estão preocupadas em obter preço justo, pois argumentam que os preços ofertados são muito baixos. Em “outras dificuldades” diversos fatores são listados, tais como: falta de transporte, a sazonalidade do produto, organização da produção conforme exigências, a elaboração de contratos sem consultar produtores, poucas garantias para as cooperativas, a concorrência com outros municípios, o limite da DAP do agricultor (validade de dois anos) e a falta de assistência técnica para produção de orgânicos.

Nesse sentido, os representantes das cooperativas reclamam que os contratos já são formatados nos editais e não são passíveis de sugestões e adequações. Algumas vezes eles precisam de prazo maior para organizar a produção, respeitando a sazonalidade. Quando se trata do PNAE, a reclamação é de que prefeituras e escolas poderiam comprar mais da agricultura familiar e não somente os 30% determinados pela Lei 11.947/2009.

Diante desse contexto, os contratos neoclássicos (neste caso o atendimento às chamadas públicas) entre cooperativas e órgãos públicos geram conflitos. Williamson (1979) reconhece que os agentes são limitados racionalmente, pois, para Fiani (2002), se a racionalidade humana fosse ilimitada, não haveria incerteza. Isso interfere na capacidade de tomar decisões e fechar contratos. A partir do momento em que as cooperativas não podem sugerir adequações nas cláusulas contratuais *ex ante*, restringe o grau de informação, gerando assimetrias. Levando em consideração que o contrato neoclássico possui incerteza e o processo produtivo também é permeado de incerteza (devido às precipitações meteorológicas, por exemplo), as adaptações contratuais são necessárias. No caso do PNAE, a flexibilidade é maior por parte do órgão executor e, muitas vezes, as cooperativas participam da formulação do contrato que prevê a possibilidade de negociação. Já no PAA, modalidade compra institucional, os contratos não preveem salvaguardas e a negociação com o órgão público comprador é difícil de acontecer. Então, se determinada cooperativa não teve condição de atender a chamada pública, por motivos burocráticos ou produtivos, espera-se que outra cooperativa atenda todas as cláusulas contratuais.

O tamanho de uma cooperativa da agricultura familiar também depende do número de contratos que ela conseguir atender. Para tanto é necessário possuir uma estrutura de governança adequada. Azevedo (2012), reforça que o mecanismo mais eficiente será aquele que se adaptar às características da transação à qual estiver vinculado. Desse modo, para Williamson (1993), a estrutura de governança vai sendo definida na matriz institucional, pois

as transações são realizadas por meio de um conjunto de regras que governam os contratos. Essa dinâmica envolve a compreensão da ECT com seus pressupostos comportamentais de racionalidade limitada e oportunismo.

Essas características dos agentes influenciam as transações. O oportunismo é um atributo comportamental, que busca o autointeresse (SIMON, 1970, 1979; WILLIAMSON, 1985; ZYLBERSZTAJN, 2000). Essa afirmação retrata a situação de 24 cooperativas entrevistadas. Elas relataram que muitas pessoas querem entrar na cooperativa apenas para comercializar no PAA e no PNAE. Enquanto 19 responderam que não existe este interesse em torno de suas organizações coletivas.

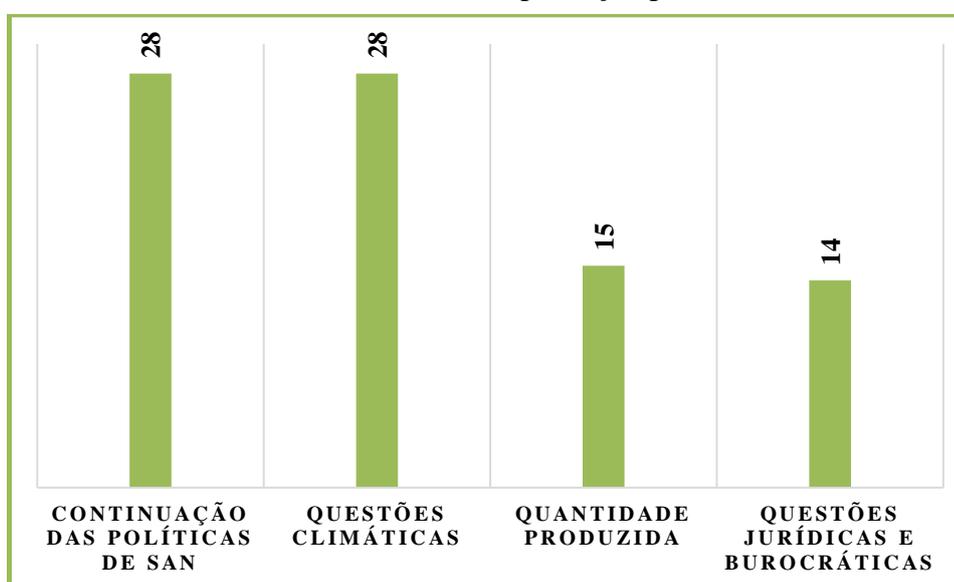
Quando questionados se existem ações oportunistas por parte dos cooperados em relação à comercialização no PAA e no PNAE, 30 representantes disseram que não. Já 13 responderam que têm agricultores que vendem somente o excedente, buscam preços estáveis, procuram volume de venda, querem garantia de pagamento, almejam somente aumentar a própria renda, tentam concentrar as vendas, vendem quando interessa para obter vantagens momentâneas e outros que tentam colocar mais itens próprios do que dos demais cooperados. No caso destes agricultores, o oportunismo faz com que ocorra o rompimento ou descumprimento de acordos (o que poderia ser chamado de quebra contratual) envolvendo a perda de valor de ativos específicos para a cooperativa, de capital humano (os outros associados que não apresentam comportamento oportunístico perdem mão de obra quando comercializam menos que outros cooperados) e de tempo (precisam negociar rápido quando se trata de produtos perecíveis), por exemplo (WILLIAMSON, 1979, 1985, 2008; ZYLBERSZTAJN, 2000). Então, o que pode diminuir as ações das pessoas que agem somente por interesse próprio (pessoas que querem entrar na cooperativa ou cooperados que tentam obter vantagens sobre os outros) é a frequência das transações. Quando existe regularidade entre os agentes, desenvolve-se reputação e limita o comportamento oportunístico (WILLIAMSON, 1979, 1985, 2008; ZYLBERSZTAJN, 2000). Quando as regras são claras e com baixa assimetria de informação, o oportunismo das pessoas envolvidas diminui. Assim, Fiani (2002) acrescenta que em um ambiente complexo e de incerteza, existe assimetria de informação, onde alguns agentes possuem mais informações do que a outra parte contratual.

Ainda sobre a frequência das transações, 28 cooperativas afirmaram que todos os cooperados mantêm regularidade nas transações com a cooperativa para a comercialização no PAA e no PNAE, enquanto 15 cooperativas variam de 5% a 80% o grau de assiduidade nas transações envolvendo estes programas. Neste sentido, inspira-se na lógica interpretativa de North (1991) para se afirmar que esse ambiente está permeado por restrições informais que

regulam as interações entre os cooperados. É um conjunto de valores e costumes que determinam a frequência e como os associados comportam-se na estrutura cooperativa.

Por causa do comportamento imprevisível dos agentes diante de realidades mutáveis e de fatores externos desconhecidos, o ambiente econômico e social torna-se permeado de incerteza. Esta é um atributo da transação que influencia os sistemas de governança adotados (KNIGHT, 1921; NORTH, 2008). Assim, as cooperativas possuem dúvidas que norteiam a produção e comercialização no PAA e no PNAE, conforme apresenta o gráfico 4:

Gráfico 4 - Incertezas envolvidas na produção para o PAA e o PNAE



Fonte: dados da pesquisa (2019).

As cooperativas escolheram, de forma aleatória, as incertezas envolvidas na produção e comercialização no PAA e no PNAE. A continuação das políticas públicas de SAN e questões climáticas são preocupações para 28 cooperativas. Estas alegam que com a redução das verbas para os programas de SAN, existe a possibilidade de diminuir os lucros das cooperativas, pois muitas são dependentes do PAA e do PNAE. As perturbações causadas pelas questões climáticas são inerentes à produção agrícola, pois não há como evitar as intempéries. Assim, este tipo de incerteza sempre existirá no meio rural. Já 15 organizações coletivas estão preocupadas com a quantidade produzida, ou seja, eles têm um planejamento produtivo baseado na demanda do PAA e do PNAE e, com os cortes de recursos que o PAA sofreu, existe a possibilidade de diminuir os alimentos cultivados ou agroindustrializados. As questões jurídicas e burocráticas são motivos de perturbação e incerteza para 14 cooperativas. Elas reclamam que a interpretação e as exigências das chamadas públicas exigem conhecimento na área administrativa e jurídica. Outras incertezas citadas foram: a carência de assistência técnica,

atrasos no pagamento dos alimentos vendidos aos órgãos públicos, deficiência logística, planejamento de prazo na produção e sazonalidade (citada duas vezes). Esta última refere-se à exigência de alimentos cultivados fora de suas estações.

Quando se refere a continuidade dos programas de SAN, a incerteza está relacionada com o surgimento de custos transacionais irreparáveis, com interrupções ou com o mal funcionamento das transações econômicas, pois algumas cooperativas formalizaram-se apenas para atender a estes programas. Outras cooperativas demonstram que a incerteza está relacionada com a disponibilidade de informações (quando alegam que as chamadas públicas são difíceis de serem interpretadas) e a impossibilidade de previsão dos acontecimentos que possam alterar o resultado do contrato, pois impactos externos não são conhecidos *ex ante*, como as intempéries, por exemplo. Pelo fato da ausência da possibilidade de prever os acontecimentos futuros, os contratos deveriam ser mais flexíveis, abrindo espaço para renegociação (WILLIAMSON, 1979, 1985, 2008; ZYLBERSZTAJN, 2000). Então, as origens das incertezas são diversas, e devido aos contratos incompletos e a complexidade do ambiente torna-se difícil os cooperados possuírem todas as informações.

Quando se traça um paralelo entre a questão dos desafios para a continuidade da comercialização e as incertezas envolvidas na produção para o PAA e o PNAE, observa-se que a preocupação com a continuidade desses programas é constante. Por causa disso, percebe-se uma dependência das referidas políticas públicas. Kudlak (2008) explica que essa situação pode se dar porque as cooperativas estão acostumadas com esse meio específico, ou seja, com essa forma de comercialização e uma mudança no ambiente institucional externo também modificaria a organização interna. Nesses casos, adaptações são necessárias e nem sempre as cooperativas estão dispostas a fazê-las. Mesmo que seja para conquistar novos mercados.

As ações que podem ser implementadas para reduzir as incertezas envolvidas na produção para o PAA e o PNAE são voltadas para as políticas públicas e produção dos cooperados, Figura 10:

associada à dinâmica produtiva e com a organização dos produtores e da comercialização, pois muitas cooperativas pretendem expandir os mercados, vendendo, inclusive para atacados. Outra palavra em evidência foi investimento. O motivo é que devido às alterações climáticas (que não podem ser controladas), o poder público poderia dar mais estímulos financeiros para investir em irrigação, manejo e correção do solo. Os produtores alegam que se tivessem irrigação, já seria uma garantia importante de produção. Com o mesmo destaque que investimento está a palavra assistência. Os respondentes informaram que é necessário ter mais especialistas para prestar assistência técnica desde a produção até a comercialização. Um bom sistema logístico é sempre citado quando se trata de questões envolvendo o PAA e o PNAE. As capacitações para produtores também foram lembradas como forma de reduzir incertezas.

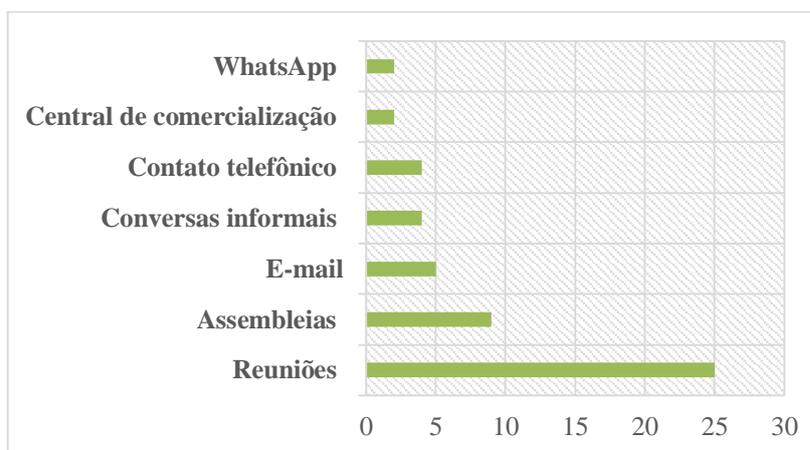
Percebe-se que são atribuídas diferentes funções ao poder público para reduzir incertezas relacionadas à participação nos referidos programas de SAN. Entre as atribuições estão: garantia de execução dos contratos, flexibilização das condições contratuais, maior clareza na operacionalização das chamadas públicas, oferecer flexibilidade de entrega, realizar o pagamento no prazo estabelecido em contrato, mais diálogo entre gestores dos programas e cooperativas, maior discussão com setor primário e comprometimento do governo com a soberania alimentar e os agricultores familiares. Ainda é lembrado que os municípios também devem pensar na legislação municipal como propulsora da agricultura familiar. Outras ações citadas para diminuir a incerteza inerente à continuidade dos programas são: trabalhar com transparência, pressionar os governos para desenvolver políticas de apoio, acompanhar e cobrar atitudes dos políticos eleitos, pois é necessário ter poder político que defenda as cooperativas. Dois respondentes afirmaram que não existem ações para reduzir incertezas, porque está fora do alcance das cooperativas.

As incertezas envolvidas na produção para o PAA e o PNAE vão ao encontro das ações que reduzem as incertezas envolvidas na produção para o PAA e o PNAE, pois a maior preocupação está nas políticas de SAN, especificamente PAA e PNAE. Enquanto a primeira remete à continuidade dos programas, a segunda solicita mais investimentos do poder público para que os programas não acabem. Nesse sentido, a incerteza é um atributo que altera a matriz institucional, porque existe a parte que possui mais informação e também tem a dúvida sobre quais acontecimentos futuros podem interferir nas chamadas públicas. Assim, os cooperados esperam mais espaço para renegociações (WILLIAMSON, 1979, 1985, 2008; ZYLBERSZTAJN, 2000). North (1990) reforça que as organizações (neste caso órgãos públicos e cooperativas) devem criar instituições (leis, normas, acordos...) para diminuir incertezas. Esse ambiente seria mais favorável para tomar decisões econômicas e políticas.

Além disso, diminuiria os custos de transação das cooperativas, tornando-as mais eficientes e proporcionando desenvolvimento.

As cooperativas precisam ter organização interna para se tornarem efetivas. No que diz respeito ao atendimento dos editais de participação no PAA e PNAE deve haver o compartilhamento de informações entre gestores da cooperativa e cooperados. Os meios de comunicação são apresentados no gráfico 5:

Gráfico 5 - Compartilhamento de informações sobre os editais para o PAA e o PNAE



Fonte: dados da pesquisa (2019).

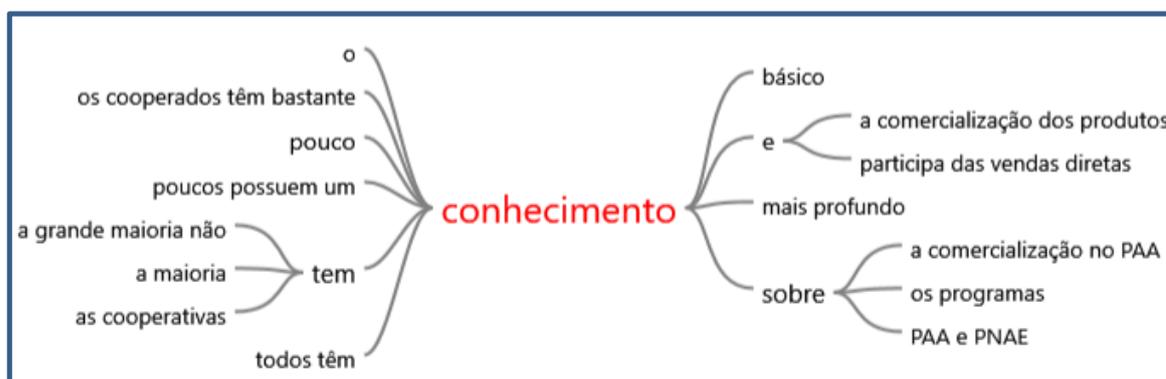
As informações sobre os editais de chamadas públicas são compartilhadas, principalmente, em reuniões que podem ocorrer durante o mês e nas assembleias gerais. Outras formas de comunicação entre cooperados e cooperativa ocorre por: e-mail, conversas informais, contato telefônico, na central de comercialização e por *WhatsApp*. Quando existe troca de informação, os custos de transação tendem a diminuir (COASE, 1937; WILLIAMSON, 1985; 2008). Esse fluxo intracooperativa, reforça os vínculos cooperativos. Assim, North (2005) argumenta que o fortalecimento das normas de cooperação mantém as organizações em um processo de sinergia. Isso corrobora com um dos princípios do cooperativismo que menciona o termo informação, no sentido de comunicar sobre os assuntos de interesse geral e de mostrar a natureza e as vantagens da cooperação.

Para North (2005), quando há compartilhamento de informações entre os membros de uma sociedade, significa que houve aprendizado e conhecimento. Isso interfere no processo incremental das organizações, pois as crenças e preferências mudam e são elas que determinam como será o desenvolvimento de uma cooperativa. Quando se trata de uma organização cooperativa, o sistema de crença e a construção de conhecimento são provenientes das diferentes experiências que as pessoas possuem. Nesse contexto, as cooperativas e seus

cooperados precisam ter conhecimento acerca do PAA e do PNAE para participar destes programas.

Ademais está entre as abrangências da Lei nº 11.346 de 2006, que trata das questões de SAN, a produção de conhecimento e o acesso à informação. Estudiosos da área também apontam a importância da informação no desenvolvimento cooperativo. Nesse contexto, os cooperados relataram sobre o conhecimento que possuem sobre o PAA e o PNAE. As palavras mais citadas quando a pergunta dizia respeito à organização cooperativa e o que seus cooperados conhecem sobre o PAA e o PNAE foram conhecimento (com dez citações) e alimentos (com 11 referências e alimento com seis alusões). Sete cooperativas afirmaram que os cooperados possuem pouco conhecimento sobre os programas e respectivas leis. Também relataram que é preciso mudar essa situação. Um respondente afirmou que “a grande maioria não tem conhecimento sobre o PAA e o PNAE”. Já duas pessoas acreditam que os integrantes de suas respectivas cooperativas possuem um conhecimento básico sobre esses programas de SAN. Relatou-se, ainda, que poucos associados conhecem de forma mais profunda as regras que norteiam os dois referidos programas. Nas citações da palavra “conhecimento” aparecem as correlações ilustradas na figura 11:

Figura 11 - Conhecimento dos cooperados sobre o PAA e o PNAE



Fonte: dados da pesquisa (2019).

Três cooperativas afirmaram que os associados têm bastante conhecimento sobre a comercialização no PAA e no PNAE. Outra disse que a maioria dos cooperados tem conhecimento, porque participa da comercialização para o PAA e o PNAE e de discussões coletivas. Ainda, um respondente relatou que o conhecimento para os cooperados ocorre por meio das pessoas que organizam o repasse de informações sobre a comercialização de seus produtos. Então, quando a palavra conhecimento é citada nas respostas de uma pergunta que trata de conhecimento sobre os programas de SAN, ela aparece de uma forma genérica e

relacionada apenas com a questão do “ter ou não ter conhecimento” sobre o PAA e o PNAE, conforme demonstrado na figura 11.

Quando o conhecimento foi associado a “alimentos” e a “alimento” as relações envolvem, principalmente, saúde e preservação ambiental, conforme os argumentos apresentados abaixo:

- ✓ Garantia de alimento limpo gerando saúde tanto para produtor quanto consumidor;
- ✓ Produção de alimentos com o mínimo de contaminação;
- ✓ Alimentos devem ser sem produtos químicos;
- ✓ Um conjunto de procedimentos que garante a qualidade dos alimentos;
- ✓ Produzir alimentos agroecológicos;
- ✓ Garantir alimento e nutrição;
- ✓ Maneira de garantir saúde e acesso aos alimentos para todos;
- ✓ O PNAE é um programa do governo que oferece alimento orgânico na merenda escolar;
- ✓ Atender os aspectos legais na comercialização dos alimentos *in natura* e agroindustrializados para garantir alimentos saudáveis;
- ✓ As famílias rurais de nossos associados são orientadas a fazer boas práticas agrícolas higiênicas, sanitárias e ambientais na produção e transformação dos alimentos;
- ✓ Direito de todos ao acesso regular, suficiente e permanente, de alimentos saudáveis que não agredam o ambiente;
- ✓ Alimentos com qualidade feitos em agroindústrias que primam por isso;
- ✓ Alimentos de qualidade e saudáveis;
- ✓ Reforçar a legislação para preservar os recursos naturais e produção de alimento;
- ✓ Ter condições de vida sustentável, produção de alimento e preservação ambiental;
- ✓ Cuidar e preservar o meio ambiente, produzindo alimento saudável;
- ✓ Garantia de alimentos.

As relações que os respondentes fizeram sobre a existência de conhecimento com saúde e preservação do ambiente estão de acordo com premissas do PAA e do PNAE. No caso do PAA, entre os objetivos que estão na Lei nº 10.696 de 2003 ressalta-se o incentivo para a agricultura familiar na produção com sustentabilidade e a promoção do acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade. Já no PNAE, a produção orgânica ou agroecológica é a segunda opção (ficando atrás dos assentamentos de reforma agrária, das comunidades tradicionais indígenas e das comunidades quilombolas) na ordem de prioridade para seleção de cada grupo de projetos.

A relação do conhecimento sobre o PAA e o PNAE com alimentos e preservação ambiental corrobora com algumas premissas destacadas na área de abrangência da Lei de SAN nº 11.346 de 2006. Essa afirmação diz respeito à utilização sustentável dos recursos, a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis e, ainda, a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos. Quando a relação de resposta é comparada com os princípios da Lei nº 5.764 de 1971 não se encontra similaridades. Porém quando relacionada com as premissas citadas por estudiosos da área, como Büttgenbender (2010) e FAO (2012b), é possível perceber que políticas de desenvolvimento sustentável e promoção da saúde estão presentes nos discursos.

Existem outros entendimentos referentes ao conhecimento dos cooperados sobre o PAA e o PNAE. Para três cooperativas são programas de políticas públicas criadas para incentivar e fortalecer a agricultura familiar e suas cooperativas. A produção deve ser sustentável e garantir a entrega de tudo o que é produzido para os beneficiários dos dois programas. Outro argumento é que é um conjunto de ações que visam a segurança de procedência e o acesso à alimentação adequada e sem contaminação às pessoas. Outras cooperativas relataram que sabem dos 30% que o PNAE tem que comprar da agricultura familiar, que conhecem o necessário para participar dos programas, que procuram as entidades responsáveis para esclarecer as dúvidas e o manual do MEC, quando se trata do PNAE. Também todos têm acesso aos editais e contratos dos programas e à lista dos preços que serão pagos. Assim, consideram que possuem um bom nível de conhecimento. Ainda, as respostas sobre conhecimento do PAA e do PNAE envolvem o acesso às famílias que estão em vulnerabilidade social. Por último, um respondente afirma que tem relação com o rendimento da propriedade, geração de empregos e que é uma filosofia de vida atender os programas. Essas respostas variadas sobre o conhecimento que os cooperados têm dos programas de SAN também correspondem a preceitos de SAN, porque cita a geração de emprego e o acesso às populações em situação de vulnerabilidade social.

Nesse contexto, o conhecimento pode ser um balizador das expansões institucionais, ou seja, uma restrição ou um estímulo para as relações contratuais mercadológicas. Isso se aplica tanto para o PAA e o PNAE, quanto para a abertura de novos mercados. O conhecimento técnico produtivo colabora para a manutenção e funcionamento das propriedades. O conhecimento jurídico facilita as transações comerciais, evitando assimetrias de informação e diminuindo algumas incertezas. Para Sandri (2011), a função social do contrato tem o objetivo de garantir o equilíbrio entre as partes, sem prejuízos à coletividade.

North (2008) explica que o conhecimento necessário e o investimento em novos aprendizados criam oportunidades evolutivas para as organizações. Dessa forma, percebe-se mais retorno socioeconômico. No caso das cooperativas pesquisadas é imprescindível saber as normas que regulam os programas, bem como os princípios que regem cada um deles. Assim, custos transacionais são reduzidos, as cooperativas conseguem atender com mais facilidade os editais das chamadas públicas e, ainda, podem ter a oportunidade de participar da formulação dos contratos. Ainda, North (2005) faz uma abordagem psicológica, com foco no aprendizado humano. Isso significa que o conhecimento deve ser compartilhado entre os cooperados e novas crenças serão moldadas.

5.4 MUDANÇAS ORGANIZACIONAIS NAS COOPERATIVAS AGROPECUÁRIAS A PARTIR DO PAA E DO PNAE

Essa seção analisa as mudanças organizacionais ocorridas nas cooperativas agropecuárias, a partir do PAA e do PNAE. Faz-se necessário analisar os dois tipos de mudanças, porque se discute incremento produtivo e criação de novas cooperativas, ao mesmo tempo em que se observa a criação de novas instituições.

Quando perguntados sobre as mudanças ocorridas na estrutura organizacional para atender o PAA e o PNAE, 37 cooperativas responderam que foi necessário realizar tais mudanças. Entre elas estão:

- ✓ Busca de produtores para se associar;
- ✓ Aumento do número de associados;
- ✓ União dos cooperados;
- ✓ Vínculo permanente com o cooperado;
- ✓ Recebimento de insumos e equipamentos para a produção;
- ✓ Ampliação da organização produtiva;
- ✓ Maior participação dos produtores;
- ✓ Melhorou a organização e capacitações;
- ✓ Mais conhecimento e organização interna;
- ✓ Uso de planilhas para organizar a produção;
- ✓ Capacidade de organizar a produção entre os associados;
- ✓ Organização e comprometimento;
- ✓ Organização da cooperativa;

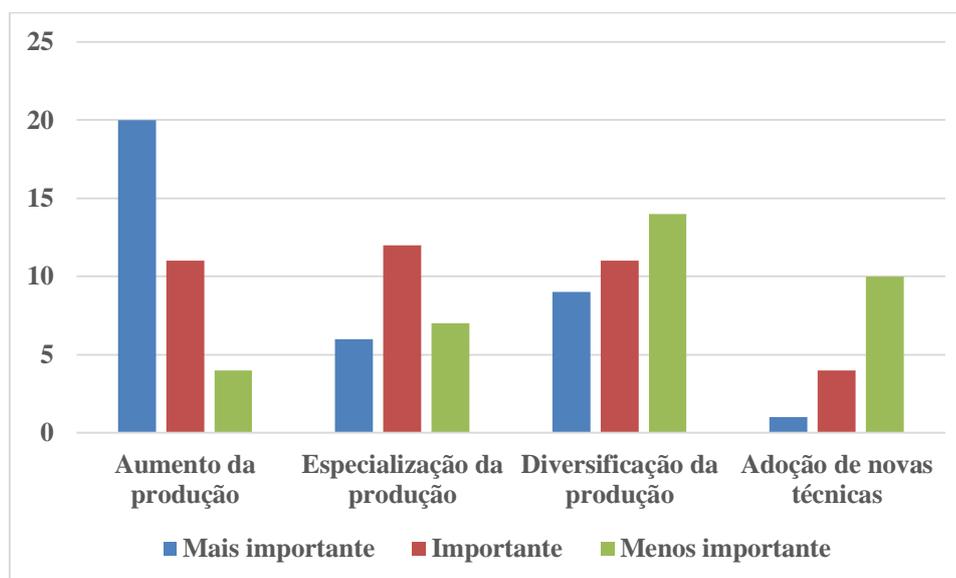
- ✓ Melhor preparação da produção;
- ✓ Melhor organização na produção;
- ✓ Aumento na produção de matéria prima;
- ✓ Mais qualidade e organização dos produtos;
- ✓ Qualificou a produção e organização de produção;
- ✓ Produção mais regular e constante para atender a demanda;
- ✓ Ampliação de produção dos cooperados associados;
- ✓ Diversificação na propriedade;
- ✓ Infraestrutura para aumentar a produção;
- ✓ Sede física para atendimento;
- ✓ Adequação para participar dos programas;
- ✓ Estrutura física foi feita para atender os programas;
- ✓ Implementação de tecnologias para a produção, armazenagem e transporte;
- ✓ Alavancou os negócios;
- ✓ Mudança na vida dos cooperados;
- ✓ A cooperativa tornou-se sustentável;
- ✓ Agroindústrias legalizaram a documentação;
- ✓ Melhor relação com agroindústrias familiares;
- ✓ Aumento da renda familiar e qualidade de vida;
- ✓ Crescimento econômico da cooperativa gerando empregos;
- ✓ A certeza de venda garantida;
- ✓ Maior comprometimento dos agricultores com a qualidade e sanidade dos produtos;
- ✓ Maior fiscalização, inclusive na propriedade do produtor pela secretaria da agricultura;
- ✓ Abandono da cultura do tabaco.

As respostas referentes às mudanças na estrutura organizacional das cooperativas estão relacionadas com o aumento e união dos cooperados, com a maior participação dos produtores, com mais organização interna das cooperativas, com melhor preparação e organização da produção, construções físicas para atender a demanda do PAA e do PNAE, as empresas familiares tornaram-se formais, com aumento de renda e geração de empregos e, ainda, foi citado a prática da produção sustentável para comercializar nesses programas. Para North (2008), os cooperados modelam seus ambientes para melhorar a posição competitiva nas cooperativas. Dessa forma, altera o quadro institucional. Portanto, a mudança institucional é um processo delineado pelas percepções e comportamento dos agentes sobre as consequências de suas ações.

Nesse contexto, as cooperativas optaram por fazer mudanças e formalizações, conforme as leis do PAA e do PNAE, possibilitando o acesso aos programas e, ao mesmo tempo, regularizando pendências, como a formalização de empresas rurais das famílias cooperadas. Estruturas físicas, com maquinário compartilhado, também foram oferecidas para o beneficiamento da produção. Em função da projeção dessas cooperativas aumentou a fiscalização, por meio dos órgãos responsáveis. Isso resultou em maior preocupação com a qualidade dos produtos e com a preservação ambiental. Com as referidas mudanças organizacionais foram criadas novas instituições. Estas são referentes à união dos associados e a construção de vínculo entre cooperado e cooperativa. Assim, estruturam-se novos valores e hábitos, delineando a evolução cultural das cooperativas.

Ainda fazendo referência às mudanças proporcionadas pelas cooperativas, pode-se analisar sob o ponto de vista da dependência de trajetória dessas organizações. Ou seja, todas as escolhas feitas fornecem alternativas que são baseadas em uma matriz institucional preexistente, que vai evoluindo conforme as escolhas do presente (NORTH, 1990). Por isso que as mudanças são incrementais e não radicais. As organizações já possuem um conjunto de valores que vai moldando-se com a evolução das instituições (BATES, 2014).

Também houve mudanças relacionadas diretamente com a dinâmica produtiva para atender o PAA e o PNAE. Essas transformações colaboram para a evolução institucional, pois as cooperativas já tinham características específicas de produção e 34 dessas organizações adequaram-se às novas maneiras para comercializar nesses mercados. Desde a formalização das cooperativas que surgiram para atender o PAA e o PNAE, a dinâmica produtiva já foi direcionada para esses programas, mas houve aprimoramentos. O gráfico 6 mostra as alterações produtivas das cooperativas:

Gráfico 6 - Mudanças nas dinâmicas produtivas das cooperativas

Fonte: dados da pesquisa (2019).

Para 20 cooperativas o aumento do volume de produção foi a mudança “mais importante” que ocorreu. Já para 11 organizações, o aumento da produção apareceu como “importante”, na segunda possibilidade de marcação. Essa resposta ainda teve quatro marcações como “menos importante” entre as opções disponíveis. Percebe-se que a opção aumento da produção tem destaque, pois foi mencionada 35 vezes. Com isso, é possível demonstrar que um número significativo de cooperativas considera que o aumento de produção foi uma importante mudança na dinâmica produtiva, pois possibilitou um volume maior de produtos, consequentemente a renda aumentou.

A especialização da produção obteve destaque na categoria “importante”, com 12 citações. Na primeira escala, ela aparece com seis referências e na classificação de “menos importante” está com sete alusões. A especialização da produção refere-se à posse de conhecimentos ou habilidades em determinada área. Para Brousseau e Glachant (2008), a especialização aumenta a produtividade, mas requer cooperação e interação simbiótica.

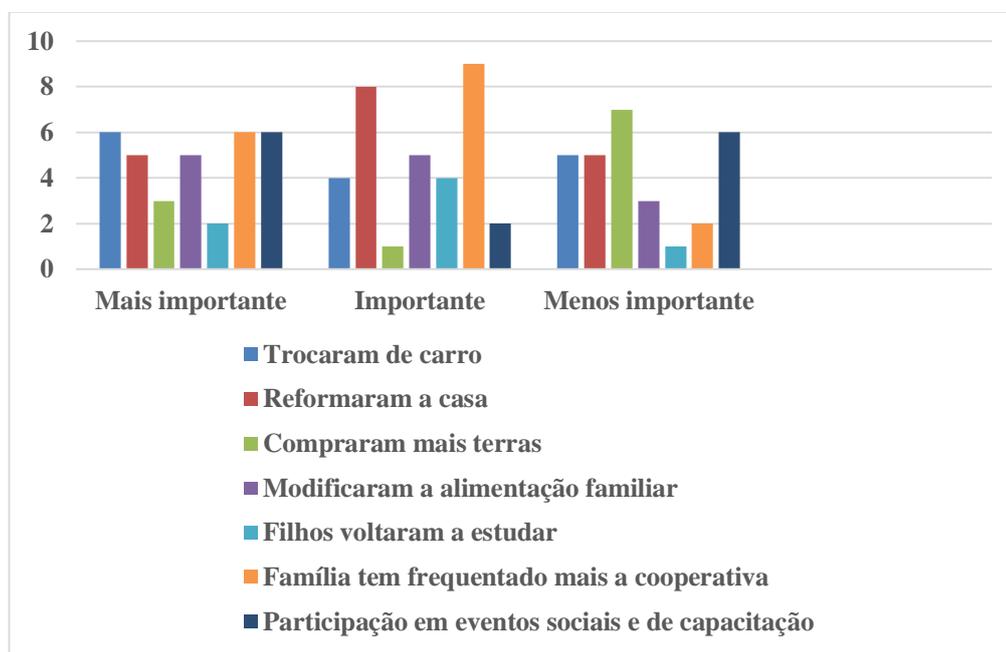
A diversificação da produção foi apontada por 14 cooperativas com a terceira mudança mais significativa nas dinâmicas produtivas ocorridas para atender o PAA e PNAE. Para 11 organizações, predominou a escala “importante” e, para nove, a mudança mais importante foi a diversificação da produção. Peraci e Bittencourt (2010) relatam que a agricultura pensada para atender o PAA e o PNAE estimula a diversificação produtiva e também promove a sustentabilidade. Paula, Kamimura e Silva (2014) também defendem que para atender os

mercados institucionais é preciso aprimorar os aspectos ligados à diversificação e às tecnologias usadas na produção de alimentos.

A adoção de novas técnicas obteve dez referências na escala “menos importante”, quatro na classificação “importante” e uma menção na categoria “ mais importante”. Essa resposta diz respeito a utilização de tratores e máquinas que auxiliam na plantação e colheita dos alimentos, ao uso de fertilizantes e a construção de estufas, por exemplo. Ainda, uma cooperativa mencionou que a mudança mais importante que aconteceu na dinâmica produtiva foi o planejamento da produção.

O PAA e a ampliação do PNAE foram responsáveis pela melhoria da capacidade produtiva e de planejamento da produção. Para muitas cooperativas esses programas foram o primeiro canal de comercialização com volume e regularidade (SILVA; SCHULTZ, 2017). Conseqüentemente também houve mudanças na vida familiar dos agricultores cooperados. Para 37 cooperativas ocorreram transformações, após o início da comercialização nos referidos programas, conforme o gráfico 7:

Gráfico 7 - Mudanças ocorridas na vida dos agricultores cooperados



Fonte: dados da pesquisa (2019).

As respostas foram equilibradas. Mesmo as cooperativas mais antigas, desde que iniciaram a comercialização no PAA e no PNAE, apresentam mudanças significativas na vida dos agricultores cooperados.

Na escala “mais importante” as opções “trocar de carro”, “família tem frequentado mais a cooperativa” e “participação em eventos sociais e de capacitação” obtiveram seis citações cada uma. Com o aumento da renda, por causa da venda garantida para os programas, muitas famílias cooperadas trocaram de automóvel. Em alguns casos, os veículos adquiridos são para entregar os produtos. A maior frequência das famílias na cooperativa diz respeito ao interesse delas em ficar informadas sobre os editais das chamadas e públicas. Com isso, aumenta o entusiasmo e a participação de todo o grupo familiar na sede da cooperativa. Já a participação em eventos sociais e de capacitação é referente à participação em espaços que possuem feiras. Nesses locais, ocorre a exposição dos produtos para comercializar o excedente. Ainda nessa escala, com cinco citações, estão as opções “reformaram a casa” e “modificaram a alimentação escolar”. A alternativa “compraram mais terras” aparece com três menções e “filhos voltaram a estudar” com duas referências.

Na categoria “importante”, a resposta “família tem frequentado mais a cooperativa” aparece com destaque, teve nove citações, e “reformaram a casa” com oito indicações. Ainda, “modificaram a alimentação familiar” foi mencionada cinco vezes, as alternativas “trocar de carro” e “filhos voltaram a estudar” foram citadas quatro vezes cada uma. As outras respostas tiveram indicações menores.

Na classificação “menos importante” está a opção “compraram mais terra” com sete referências. A resposta “participação em eventos sociais e de capacitação” obteve seis citações, enquanto “trocar de carro” e “reformaram a casa” alcançaram cinco indicações. As outras opções tiveram referências menores.

Em outras mudanças promovidas pelo PAA e o PNAE e citadas pelas cooperativas estão:

- Salvaram muitos agricultores, tanto em garantia de venda quanto no convívio social;
- Viabilizou e aumentou a produção, garantindo a permanência da família na atividade e no meio rural;
- Promoveu inclusão social e autoestima;
- Aumentou o cuidado com a vida, com o ambiente, com a água, flora e fauna;
- Os agricultores familiares conseguiram se ver como parte do processo produtivo do seu município e do país, e;
- Alguns produtores deixaram de plantar fumo.

As respostas referentes às mudanças ocorridas na vida dos agricultores cooperados, a partir da comercialização no PAA e no PNAE, demonstraram as diversas percepções sobre as transformações que ocorreram nas famílias. Para North (2005), as percepções constituem uma

herança cultural, que resulta de uma estrutura institucional e educacional comum. Elas perpassam gerações e, quando associadas ao contexto social, permitem entender melhor os mecanismos pelos quais a cultura e as instituições sociais explicam a mudança econômica. Isso demonstra os diferentes pontos de vistas sobre as mudanças na rotina das famílias. Para umas o mais importante foi o que conseguiram adquirir em bens materiais, como trocar de carro, reformar a casa e comprar mais terras. Para outras pessoas, a volta dos filhos à escola (na maioria das vezes para realizar curso técnico ou superior), o convívio no ambiente cooperativo e a participação em eventos são mais significativas. North (2008) explica que as percepções são derivadas das construções mentais dos cooperados.

A partir da relação das cooperativas com o PAA e o PNAE, novas instituições foram desenvolvidas e permitiram que muitas barreiras tecnológicas fossem quebradas. As cooperativas estruturam seus ambientes, com as mudanças e adaptações necessárias para satisfazer a expansão da demanda criada pelos programas, bem como suas premissas que também devem ser atendidas (NORTH, 1990; AZEVEDO, 2000). Em vista disso, o questionário abordou o tema relacionado aos objetivos organizacionais. As cooperativas possuem objetivos predeterminados. Das 43 que responderam o questionário, 33 afirmaram que os objetivos não mudaram por causa da participação no PAA e no PNAE. Dessas 33 cooperativas, três representantes relataram que não houve mudança, porque os objetivos sempre foram os mesmos e entre eles está o atendimento aos mercados institucionais.

Uma cooperativa relatou que tudo se transformou para atender o PAA e o PNAE, desde a organização da produção até a entrega dos produtos e aumento da renda familiar. Para nove cooperativas os objetivos mudaram ou novos foram acrescentados com a participação nos referidos programas. Entre os novos propósitos estão:

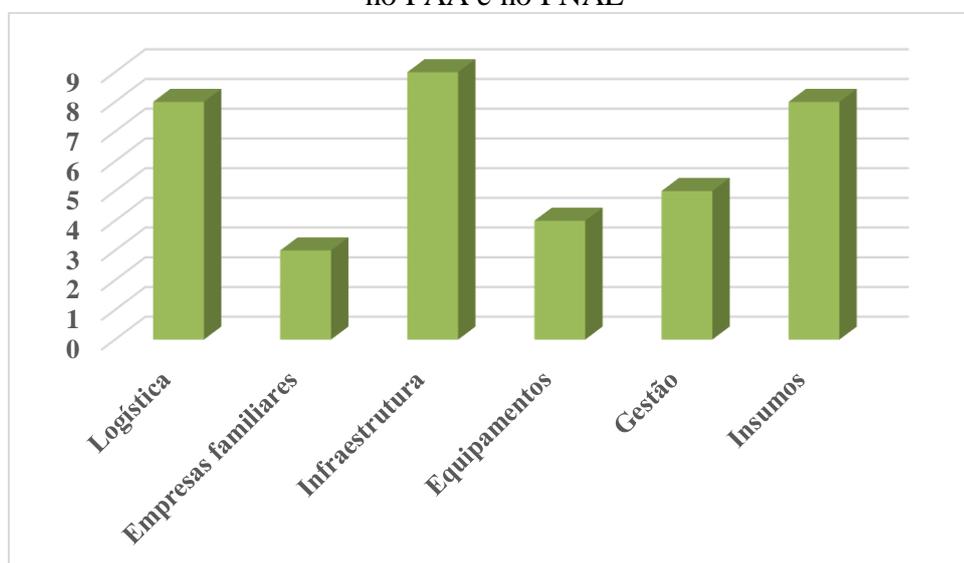
- ✓ Incentivar à especialização da produção, reduzir despesas e aumentar lucros;
- ✓ Promover a especialização na produção de determinados produtos;
- ✓ Fortalecer a agricultura por meio da comercialização organizada, acessando mercados institucionais;
- ✓ Possibilitar a integração entre diversos setores da sociedade, de forma objetiva e sustentável, dentro dos princípios do cooperativismo;
- ✓ Viabilizar o ponto comercial dos produtos;
- ✓ Aumentar o quadro de funcionários;
- ✓ Estruturar a logística dos produtos;
- ✓ Comercializar e diversificar a produção;

- ✓ Capacitar os associados por meio de cursos ligados à agricultura, processamento de alimentos e organização das propriedades rurais;
- ✓ Vender mais para aumentar a renda das famílias;
- ✓ Atender os mercados institucionais e aumentar a renda dos cooperados;
- ✓ Garantir a comercialização;
- ✓ Tornar a cooperativa frequentada pela comunidade.

A alteração e o acréscimo de objetivos voltados para o PAA e o PNAE justifica-se quando 37 cooperativas afirmaram que a situação financeira melhorou depois da inserção nos mercados institucionais. Consequentemente, a renda dos respectivos cooperativados aumentou.

O tema “renda” é recorrente entre os cooperados, porque eles perceberam acréscimos significativos no faturamento da cooperativa e, conseqüentemente, no orçamento familiar dos produtores. Então, com o aumento de renda, tanto para as organizações quanto para os cooperativados, 27 cooperativas e seus agricultores realizaram investimentos específicos para participar do PAA e do PNAE. O gráfico 8 mostra as áreas nas quais foram investidas:

Gráfico 8 - Investimentos realizados pelas cooperativas e seus agricultores para comercializar no PAA e no PNAE



Fonte: dados da pesquisa (2019).

O gráfico 8 demonstra que oito cooperativas investiram em logística. Nesse quesito foram adquiridos veículos adequados para realizar as entregas dos produtos. Muitos cooperados também compraram carros para transportar suas produções. Três cooperativas relataram que os agricultores aproveitaram a oportunidade para a legalização de suas empresas rurais de agroindustrialização. Quando o assunto é infraestrutura, nove cooperativas fizeram investimentos. Duas construíram prédios novos para atender as necessidades dos cooperados,

as outras investiram em construções menores e reformas. Recursos também foram gastos por quatro cooperativas para a compra de novos equipamentos, desde plantadeiras até máquinas para beneficiamento. Já oito decidiram fomentar os insumos para os cooperados. Essas matérias-primas são referentes às sementes, mudas, fertilizantes, etiquetas, embalagens e outros insumos usados na produção. A área da gestão cooperativa também obteve melhoramentos para atender as chamadas públicas. Cinco cooperativas preocuparam-se em ter capital de giro, uma delas relatou que toda a estrutura da cooperativa só existe por causa dos mercados institucionais e que a gestão é completamente voltada para o atendimento aos programas de SAN em estudo. Já uma organização investiu na contratação de funcionários.

Nesse sentido, 34 cooperativas geram empregos formais. Em 23 dessas, existe profissional ou cooperado que cuida somente dos assuntos referentes ao PAA e ao PNAE. Como já dito, o cooperativismo agropecuário é capaz de gerar empregos e, por isso, torna-se competitivo (FAO, 2012b). Quando apoiado por políticas públicas capazes de proporcionar expansão organizacional, essa capacidade aumenta. A Lei 11.346 de 2006 de SAN também abrange a geração de emprego como uma de suas premissas.

O fato de gerar emprego, oferece às cooperativas um lugar de destaque na economia. Porter (1992) afirma que ações como essa, criam uma posição vantajosa para a organização. Ainda, Maluf, Menezes e Valente (1996) comprovam que as cooperativas atendem a premissa de geração de emprego, defendida pelas ações articuladas de implementação da SAN.

Por causa da expansão na estrutura organizacional, as cooperativas promovem a inclusão social de pequenos agricultores. Por consequência, o número de cooperados aumentou consideravelmente para duas cooperativas. A figura 12 mostra as palavras mais referenciadas quando o tema foi inclusão.

sistema, com jovens e mulheres mais presentes no processo produtivo e na vida da cooperativa, promove a cooperação entre os produtores assentados, a família cresce culturalmente, produz alimentos mais saudáveis e aumenta a produção. Dessa forma, ocorre o desenvolvimento da propriedade, com melhoria na qualidade de vida e uma nova concepção de agricultura.

A inclusão econômica e social da agricultura familiar está entre os objetivos do PAA, estabelecidos na Lei nº 10.696 de 2003. Para a FAO (2012a), as cooperativas contribuem para a inclusão de pequenos agricultores nas cadeias de valor. North (1990) relata que as escolhas das pessoas obedecem a fatores como o altruísmo, as preferências, a cultura, os costumes e ideologias. Em organizações coletivas, esses aspectos devem ser fortalecidos pela união e espírito de fraternidade. Ainda, Büttenbender (2010) e FAO (2012b) reforçam o princípio de interesse pela comunidade, onde as cooperativas trabalham para promover o desenvolvimento das suas comunidades. Esse progresso diz respeito aos projetos de integração e atividades propiciadas pelas organizações coletivas.

Nesse contexto, a partir da comercialização para o PAA e PNAE, ocorreram mudanças nas cooperativas em âmbito social, econômico e ambiental. A figura 13 apresenta uma árvore de palavras que mostra as relações das palavras mais indicadas. As palavras mais citadas foram: renda (oito vezes), cooperativa (sete vezes), maior (seis vezes) e produção (seis vezes).

Figura 13 - Árvore de palavras com os termos mais citados nas mudanças ambientais, sociais e econômicas das cooperativas

renda	aumentou	Cuidado	associado
			associados
	famílias	programas	diversificação
cooperativa			
	melhorou	região	familiar
maior			incentivo
	produtos	social	mercado
produção			
	qualidade	ampliação	nossa

Fonte: dados da pesquisa (2019).

Quando se fala em renda, os respondentes relatam que ela aumentou e melhorou a vida das famílias cooperadas. Eles alegam que programas de SAN, como o PAA e o PNAE, proporcionaram diversificação e cuidado com as culturas. Assim, os associados tiveram reconhecimento, a oportunidade de participar e ter acesso a outros contratos. Quando o assunto “renda” é discutido, a associação que os cooperados fazem é que existe uma garantia de renda e, até mesmo, um aumento com o PAA e o PNAE. Outro motivo é que esses programas incentivam o trabalho, o que gera maior rendimento para os associados e, conseqüentemente para a família.

Já quando o termo “cooperativa” é mencionado, a relação feita é que ocorre desenvolvimento social e econômico na região onde a cooperativa está situada. Também que aumentou a proximidade entre cooperativa e cooperado. Um respondente disse que melhorou tudo na cooperativa e outro afirmou que a cooperativa foi criada para atender os mercados institucionais. A palavra “maior” ganhou destaque, porque foi relacionada a uma quantidade superior de produtos, com maior número de venda e envolvimento familiar na produção. Por sua vez, o termo “produção” diz respeito à qualidade, regularidade, ampliação e o incentivo à produção agroecológica.

Nesse contexto, a partir da comercialização para o PAA e PNAE, ocorreram mudanças nas cooperativas em âmbito ambiental, social e econômico.

Na esfera ambiental, as estruturas físicas foram reformadas ou construídas para atender as exigências dos programas. As premissas do PAA e do PNAE incentivam cuidados com o solo, produção agroecológica, responsabilidade no uso da água e redução ou extinção do uso de agrotóxicos na produção de alimentos. Por conseqüência, as cooperativas estão produzindo de forma mais sustentável, conforme prevê a Lei nº 11.346 de 2006, quando disserta sobre a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos.

Já as mudanças sociais que ocorreram nas cooperativas e nas famílias cooperadas estão relacionadas com maior participação social, ou seja, integração e bom entrosamento da organização com o associado. Por causa do PAA e do PNAE aumentou a participação dos associados nas atividades e tomada de decisões, conseqüentemente o número de cooperados, ocorreu a inclusão de pequenos agricultores e modernizou a gestão. Isso significa que todo o processo ficou dinâmico. Em decorrência, as cooperativas começaram a participar de eventos públicos na região, garantindo o reconhecimento da comunidade e de toda a sociedade. Uma cooperativa relatou que os cooperados vivem a maior experiência de produção coletiva e agroecológica, por causa disso aumentou a preocupação e cuidado com a qualidade dos produtos ofertados, bem como a atenção oferecida às pessoas. Para um respondente, se os

associados produzem com qualidade, eles se sentem alegres. Para outro participante da pesquisa, a palavra qualidade está diretamente relacionada com saúde, como no relato a seguir:

Vimos por parte da assistência social que as famílias têm mais qualidade de vida, muitos deixando de ser obesos e a taxa de nutrição nas crianças, principalmente, aumentando. Todos são beneficiados por esses programas.

Isso mostra a diversidade de percepções geradas sobre um mesmo termo no âmbito social. Para Vargas-Hernández e Castillo-Girón (2018), a NEI ressalta que a política social reforça a distribuição do poder na economia e nas estruturas da sociedade. Dessa forma, contextualiza valores culturais entre os diversos grupos sociais. A parte social do PAA e do PNAE também inclui o fortalecimento de organizações coletivas locais, a ampliação das relações institucionais, a união entre as famílias e a permanência no campo. Assim, todos começaram a praticar o cooperativismo. Ao fazer uma analogia com Hodgson (2000, 2006), pode-se dizer que a evolução coletiva das cooperativas, a partir do PAA e do PNAE, facilitou o desenvolvimento de instituições promotoras de qualidade da vida social. As expectativas criadas com os referidos programas foram correspondidas e são refletidas por ações consistentes de comportamento. Brousseau e Glachant (2008) alegam que o comportamento dos agentes modela as instituições. Para haver eficiência, o retorno social deve ser igual ao retorno econômico.

Já no âmbito econômico, 16 cooperativas responderam que, pelo volume maior de venda, os programas geram renda, aumentando o faturamento das cooperativas e das famílias associadas. Esses fatores fazem com que haja circulação de dinheiro na região, promovendo a redistribuição de renda. Os programas de SAN também possibilitam a diversificação dos produtos, garantem a comercialização, regularidade da produção, preço e entregas. Além disso, propiciam o acesso a novos mercados e a atuação nos mercados de municípios da região, até mesmo em grandes centros consumidores urbanos como São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Brasília.

Ainda uma cooperativa relatou ter novas perspectivas para o futuro nas três áreas (ambiental, social e econômica) e outra afirmou que melhorou tudo na cooperativa. Já duas disseram que não se percebe mudança, porque estão fornecendo pouco para o PAA e PNAE e já possuíam mercado antes dos referidos programas.

Para Cavalcante (2014), os novos modelos mentais e regras internalizadas dos agentes determinam os níveis e velocidade das mudanças institucionais nas cooperativas e como elas conseguem atender os programas de SAN. Para Silva (2014), quando as instituições são estruturadas e capazes de resistir às ameaças, fazem com que ações coletivas sejam sustentáveis. Relacionando com a teoria de North (1990, 2005, 2008), é possível afirmar que o PAA e o PNAE foram os propulsores de uma nova matriz institucional nas cooperativas. Por conseguinte, os programas serviram como estímulo para os cooperados evoluírem nas esferas ambiental, social e econômica. Dessa forma, para Davis e North (1971), forma-se o ambiente institucional. Além das esferas já citadas, esse ambiente consiste também no conjunto de fundamentos políticos e legais que estabelecem as bases para produção, troca e distribuição em uma organização.

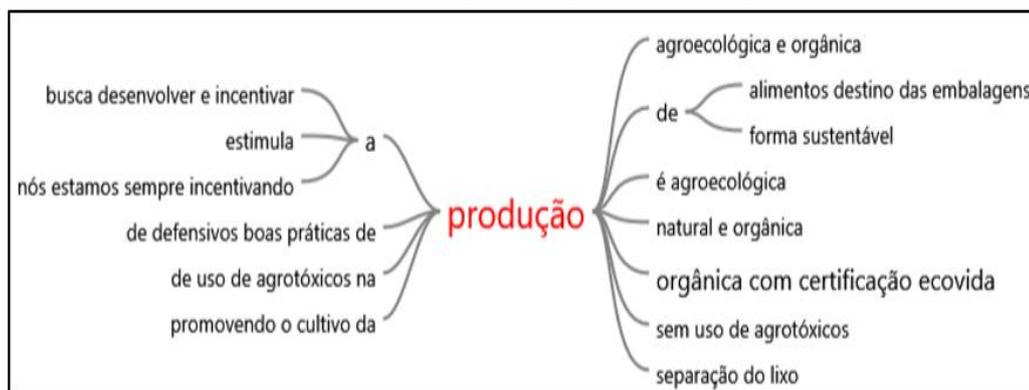
5.5 A RELAÇÃO DAS COOPERATIVAS COM OS PRINCÍPIOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Para fornecer alimentos aos programas de SAN, é importante que as cooperativas possuam identificação com os princípios que norteiam o tema. Da mesma forma, os cooperados precisam entender o espírito do cooperativismo, bem como suas tendências atuais.

Os estudiosos da área atribuem ao cooperativismo algumas tendências como: cooperação entre as pessoas, processo decisório eficiente, evolução tecnológica, interesse pela comunidade, redução do desperdício e atuação no contexto ecológico (OLIVEIRA, 2012). As organizações coletivas passam a ter um campo de atuação maior, onde as atividades extrapolam a área produtiva e organizacional, estendendo-se às ações comunitárias e ambientais.

Para 41 organizações coletivas, a produção das cooperativas agropecuárias, formada por agricultores familiares, ampliou o acesso aos alimentos pelos beneficiados dos programas. Dessas 41, 39 afirmaram que as demandas criadas pelo PAA e pelo PNAE estimularam a produção dos cooperados. Incentivados por essas demandas, 40 cooperativas preocupam-se com a preservação ambiental, desenvolvendo ações para o uso consciente dos recursos naturais. A palavra “produção” foi citada 11 vezes, sendo que as relações que os respondentes fizeram, estão representadas na figura 14.

Figura 14 - Relações feitas com a palavra produção e a preservação ambiental



Fonte: dados da pesquisa (2019).

A palavra “produção” está relacionada ao cultivo de forma sustentável, ou seja, à agricultura orgânica e agroecológica. Por causa do PAA e do PNAE, os agricultores familiares são incentivados a produzir sem o uso de agrotóxico, da forma mais natural possível. Alguns produtores de orgânicos já possuem a certificação Ecovida, outros estão em processo de obtenção. Os respondentes afirmaram que a EMATER acompanha e auxilia na produção agroecológica e orgânica, na implementação de projetos de preservação ambientais, principalmente de nascentes e córregos. Uma cooperativa realiza ações de preservação na Área de Proteção Ambiental do Banhado Grande. Os produtores também são orientados a separar os resíduos (dando destino correto às embalagens). Uma cooperativa possui logística reversa³². As embalagens de sucos são recolhidas pela organização, que recicla o material. Já as sobras orgânicas são compostadas e se tornam fertilizante orgânico.

Quando se fala em preservação ambiental, as cooperativas associam, principalmente, à produção agroecológica e orgânica. Essa prática está de acordo com a Lei nº 11.947 de 2009 e a Resolução do FNDE nº 26 de 2013, porque elas citam a oferta de produtos orgânicos, agroecológicos e da sociobiodiversidade. A intenção é promover a educação alimentar e nutricional, sanitária e ambiental nas escolas. Também corrobora com a Lei nº 11.346 de 2006, onde a SAN contempla a conservação da biodiversidade, a utilização sustentável dos recursos e a qualidade biológica, sanitária e nutricional dos alimentos, bem como seu aproveitamento.

Ainda sobre a questão da preservação ambiental, a palavra “orgânica” foi mencionada sete vezes e sempre relacionada à produção. A justificativa diz respeito ao uso sustentável do solo, à promoção da saúde, à manutenção das propriedades, à alimentação saudável nas escolas,

³² Conjunto de atribuições dos fabricantes, distribuidores e comerciantes para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, reduzindo os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental.

Nesse contexto, 36 cooperativas praticam ações para o desenvolvimento da comunidade. Entre as atividades desenvolvidas estão:

- ✓ Visitas às propriedades de agricultores não cooperados;
- ✓ Palestras informativas;
- ✓ Capacitações sobre agricultura;
- ✓ Promoção de cursos e qualificação sobre produção orgânica e agroecológica;
- ✓ Reuniões periódicas com os produtores e cursos profissionalizantes para os mesmos;
- ✓ Realização de feiras;
- ✓ Conscientização sobre consumo local;
- ✓ Exames de saúde e dia da beleza para as cooperadas;
- ✓ Fornecimento de alimentos mais saudáveis para as pessoas, tanto alunos e beneficiados pelo PAA e pelo PNAE, quanto para os clientes que frequentam o ponto de venda;
- ✓ Em parceria com o município promovem e recebem cursos e livros sobre alimentos e receitas;
- ✓ Incentiva a permanência dos agricultores, principalmente jovens, no campo;
- ✓ Realização de trabalho social, com atividades culturais, para famílias em vulnerabilidade social;
- ✓ Apoio a um grupo de mulheres, com a implantação de padaria na comunidade;
- ✓ Oferecimento de brindes em cursos promovidos pela Prefeitura;
- ✓ Dias de campo com a comunidade para conhecer a origem dos alimentos e importância da alimentação saudável;
- ✓ Rodadas de negócio entre clientes e produtores para ampliar a oferta de produtos da agricultura familiar nos mercados locais;
- ✓ Desenvolvimento de novos negócios na comunidade;
- ✓ Oportunidade de trabalho para os moradores da comunidade, promovendo a geração e distribuição de renda e, dessa forma, fazendo com que haja maior circulação de dinheiro no Município;
- ✓ Programas de turismo rural.

A relação dessas atividades com o PAA e o PNAE acontece pelo fato de que as cooperativas devem trabalhar para o desenvolvimento sustentável de suas comunidades. As políticas para o desenvolvimento devem ser aprovadas por seus membros. O movimento cooperativo é uma iniciativa socioeconômica de caráter comunitário. Os cooperados fazem parte da comunidade e, por isso, as organizações coletivas têm o dever de proporcionar o bem-

estar da população. Isso deve acontecer com respeito pelas peculiaridades sociais e econômicas do local (BÜTTENBENDER, 2010; FAO, 2012b).

Outra preocupação de 39 cooperativas é com a educação, formação, conhecimento e informação de seus membros. Por causa disso, essas cooperativas argumentaram que conversas informais, reuniões, seminários, palestras, cursos técnicos, capacitações, troca de visitas nas propriedades e participação em feiras são as principais formas de obter educação e informação. Cursos preparatórios e capacitações junto ao SESCOOP, SEBRAE e a EMATER também são meios informativos. A EMATER presta assistência no manejo do solo, rotação de culturas, planejamento da produção e gestão financeira da cooperativa para atender o PAA e o PNAE. Ainda, a assistência estende-se para a inserção em mercados privados. Também, quando possível, ocorrem palestras com professores especialistas em Agricultura e Administração Rural. Os respondentes ressaltaram que incentivam o estudo acadêmico e a formação cooperativista.

A educação para o cooperativismo faz com que os associados e suas famílias contribuam efetivamente para o desenvolvimento das cooperativas, entendendo a natureza e as vantagens da cooperação. Uma cooperativa ressaltou que, mesmo cumprindo uma importante função social e estratégica, a educação cooperativa ainda é frágil. Os controles sociais e contábeis são difíceis. As boas práticas e a cooperação, algumas vezes, não são significativas. Outro fator é a baixa participação de associados nas assembleias gerais, um dos princípios da Lei nº. 5.764 de 1971 do cooperativismo. A educação e conhecimento são necessários para fazer a melhor escolha. Quando não se tem informação, as regras impostas pelo sistema social e as internalizadas determinam as ações dos agentes nas interações sociais (NORTH, 1981, 1990; CAVALCANTE, 2014).

Além dos desafios internos que as cooperativas precisam superar, elas relatam algumas desvantagens relacionadas ao PAA e ao PNAE. Os fatores citados são: o excesso de burocracia, o atraso nos pagamentos, a oscilação de preços, os preços defasados e abaixo do valor de mercado, baixo valor disponível por DAP Física, limites de compra estabelecidos pelas modalidades dos programas, a maioria das escolas compra somente os 30% exigidos por lei para o PNAE e, ainda, nos últimos três anos ocorre a redução considerável das verbas disponibilizadas para o PAA e o incentivo para a compra de equipamentos e veículos.

As desvantagens percebidas não são maiores que as vantagens propiciadas às cooperativas. O PAA e o PNAE criaram muitas oportunidades para as referidas organizações. A figura 16 mostra que quando o tema foi esse, as palavras que se destacaram foram produção e venda, com 15 citações cada uma.

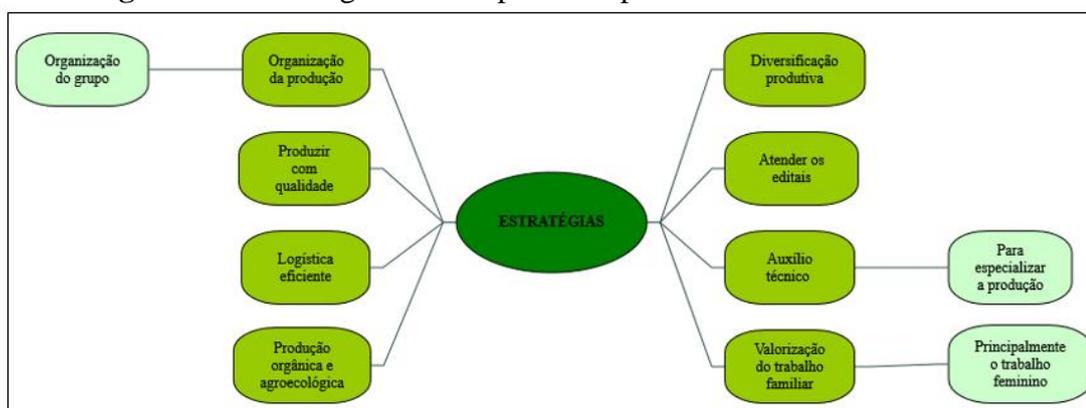
da organização e dos associados, foi possível implantar um ponto próprio de venda e compra de maquinários. Esse fator gerou postos de trabalho e, conseqüentemente mais empregos.

Outros quesitos ganharam destaque como oportunidades geradas pelos programas de SAN. Como por exemplo:

- ✓ Crescimento pessoal e profissional;
- ✓ Desenvolver maneiras para enfrentar as dificuldades;
- ✓ Reconhecimento e divulgação da cooperativa;
- ✓ Manutenção das pessoas no campo;
- ✓ Fortalecimento da agricultura familiar;
- ✓ Produção vinculada à origem étnica e cultural da comunidade;
- ✓ Fornecimento de alimentos orgânicos e diversificados para beneficiários do PNAE;
- ✓ Aproximação entre produtores e consumidores com visitas às escolas e a grupos em vulnerabilidade social;
- ✓ Oportuniza o acesso à alimentação de pessoas vulneráveis e atendidas por demais projetos;
- ✓ Autonomia das mulheres e reconhecimento de seus trabalhos.

Para North (2006), as fontes de mudanças são as oportunidades percebidas pelos agentes. Essas chances derivam da aquisição de conhecimento ou de habilidades das pessoas envolvidas no processo. Conforme os constructos mentais de cada um, novas oportunidades surgem. A partir do PAA e do PNAE, as cooperativas desenvolveram e reforçaram valores que estavam latentes em suas estruturas. Exemplo disso é produção vinculada à cultura, crescimento pessoal, preocupação com pessoas em vulnerabilidade social e o fortalecimento dos laços com consumidores e toda a comunidade.

Em vista das oportunidades que esses programas ainda trazem para as cooperativas, elas foram questionadas sobre as estratégias para acessar o PAA e o PNAE. A figura 17 mostra as diferentes percepções dos respondentes sobre esse tema.

Figura 17 - Estratégias das cooperativas para acessar o PAA e o PNAE

Fonte: dados da pesquisa (2019).

Para um grupo de cooperativas o mais importante para comercializar nos programas de SAN é a organização da produção. Para tanto, faz-se necessário ter planejamento e, principalmente, um grupo organizado, onde os cooperados sejam unidos e entendam os princípios do cooperativismo. A diversificação produtiva também é uma estratégia para sete cooperativas. A produção de novos produtos aumenta o fornecimento para o PAA e o PNAE, mas também facilita a venda nos mercados locais, regionais e até nacional. Para outras sete organizações coletivas produzir com qualidade é fator determinante para comercializar nos mercados institucionais. A justificativa é que a qualidade garante uma alimentação saudável e segura. A referência ao termo qualidade nem sempre está acompanhada com a produção orgânica ou agroecológica, pois três cooperativas responderam que essas duas formas de produção asseguram a participação nos programas e desenvolvem consciência alimentar.

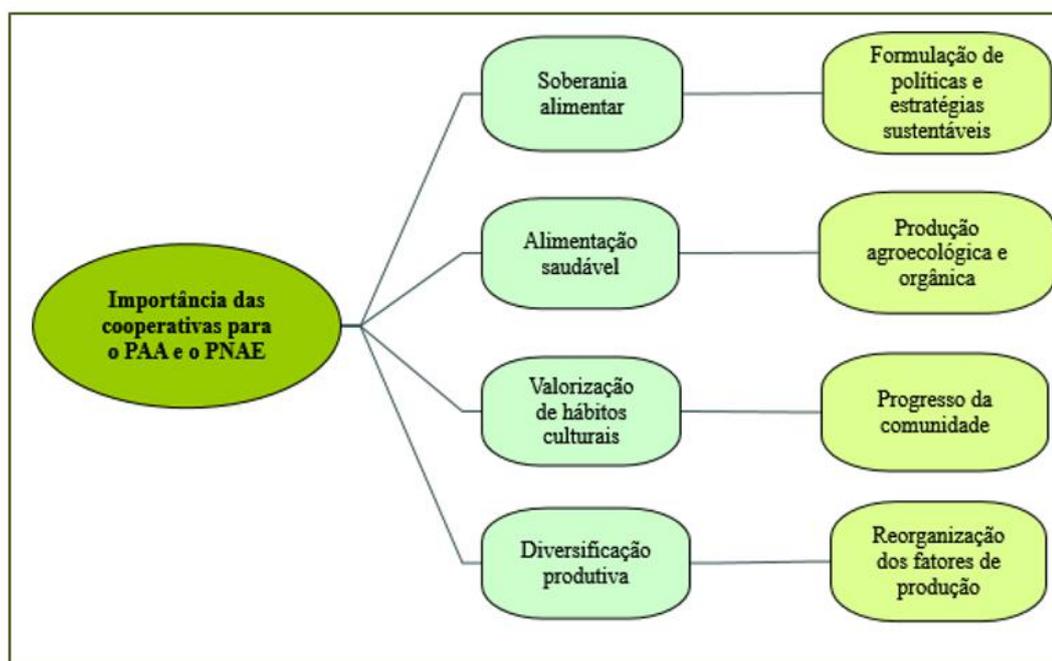
O atendimento aos editais foi mencionado por cinco cooperativas. Elas alegaram que, mesmo sendo difícil, procuram respeitar todas as cláusulas presentes nas chamadas públicas e nos processos licitatórios. Por conseguinte, consultam frequentemente as páginas de todas as esferas governamentais. Possuir uma logística eficiente também é sinônimo de se posicionar estrategicamente. As cooperativas precisam entregar seus produtos e uma forma de facilitar esse transporte é pela central de cooperativas ou parcerias com outras organizações coletivas para facilitar a logística.

O auxílio e acompanhamento técnico são considerados essenciais para investir na especialização, concentrando esforços em determinados tipos de produção. Três cooperativas acreditam que, dessa forma, é possível atender com excelência a demanda gerada pelo PAA e pelo PNAE. Por último, a valorização do trabalho familiar é vista como uma estratégia. Ela fica mais robusta quando o trabalho feminino recebe destaque. Essa valorização pode resultar, também, em políticas de desenvolvimento no meio rural.

Nesse contexto, as cooperativas traçam estratégias limitadas pelas regras dos programas (NORTH, 1990). A SAN requer estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos, respeitando as características culturais dos povos (BRASIL, 2006b; FAO, 2014). Bialoskorski Neto (2000) acrescenta que as estratégias organizacionais entre cooperativas, que pode ser por meio de centrais, propiciam um melhor posicionamento dessas organizações para atender o PAA e o PNAE.

Por conseguinte, as cooperativas consideram-se importantes para as políticas públicas de SAN, especificamente para o PAA e o PNAE. A figura 18 mostra os principais fatores relacionados com o PAA e o PNAE, cujos os quais as cooperativas declaram-se essenciais para atingi-los.

Figura 18 - Importância das cooperativas para o PAA e o PNAE



Fonte: dados da pesquisa (2019).

Como os programas de SAN defendem a soberania alimentar, as cooperativas podem colaborar com a formulação de políticas e estratégias sustentáveis, pois uma organização coletiva facilita esse tipo de ação.

As cooperativas estão ganhando espaço como organizações que garantem uma alimentação mais saudável e com qualidade, eliminando atravessadores, com benefícios aos agricultores familiares e consumidores. Esses fatores são sempre lembrados pelos participantes da pesquisa. A citação abaixo retrata essa afirmação:

A cooperativa fornece alimentos frescos e de qualidade. Atendendo diversos municípios diariamente, sempre mantendo um mesmo padrão de atendimento. Beneficiando não somente quem terá acesso a esse alimento, mas também a quem produziu e conseguiu vender diretamente ao consumidor, sem grandes atravessadores.

Atualmente, as cooperativas têm-se esforçado para produzir de uma forma mais sustentável, preservando os recursos e oferecendo alimentos com valor nutricional para os beneficiários dos programas e consumidores, de uma forma geral. Dentro da alimentação mais saudável está a oferta de produtos agroecológicos e orgânicos por 27 cooperativas pesquisadas. Já a valorização de hábitos culturais associada com o interesse pela comunidade estão presentes nos discursos. A produção familiar colabora para o progresso da comunidade onde está inserida, fomentando o desenvolvimento social e econômico das famílias associadas à cooperativa. Um cooperado ressaltou que o resgate de hábitos culturais foi possível, porque a cooperativa oportuniza o conhecimento para os pequenos agricultores, conforme exemplo:

Esses programas foram criados para beneficiar os pequenos agricultores familiares. Muitas destas famílias somente conseguem organizar a sua produção por meio de uma cooperativa, pois muitos deles, não teriam condições de fazer os atendimentos básicos dos pré-requisitos. O cooperativismo busca isso, o desenvolvimento da comunidade onde está inserido, a participação de todos, dando as mesmas oportunidades que antes (desses programas), somente grandes empresas possuíam acesso.

Isso se dá pelo fato de as cooperativas terem como um dos princípios a união de seus membros. Essas organizações também buscam a manutenção dos agricultores em suas propriedades, vivendo de forma digna no meio rural. A diversificação produtiva também é vista como um fator relevante em favor das cooperativas, pois assim é possível atender com efetividade as chamadas públicas. As cooperativas possuem vantagens, porque organizam a produção e sempre tem alguém encarregado de coordenar o atendimento às chamadas públicas. Ou seja, são órgãos facilitadores de produção e comercialização.

Cinco participantes da pesquisa reforçaram que as cooperativas atendem as legislações para o fornecimento de produtos e oferecem alimentos locais. Elas também valorizam a

agricultura familiar dentro do processo de compras públicas, além de integrar os cooperados para entrega em conjunto. Dois respondentes afirmaram que a importância da cooperativa é produzir alimentos e que os programas não existiriam sem estas organizações. Já, para duas cooperativas, a importância para o PAA e o PNAE é pequena, visto que fornecem uma quantidade pequena somente para o PNAE.

Não se pode negar a importância das cooperativas na coordenação de cadeias produtivas (ARAÚJO, 2003). Essas organizações podem organizar, absorver ou comercializar a produção. Também podem funcionar como empresas integradoras, como as centrais, por exemplo. Altman (2015) ressalta que fazer parte de uma cooperativa oferece mais oportunidades para os agricultores familiares.

A partir disso, discutiu-se a relação dos princípios cooperativistas com os princípios de SAN, especificamente o PAA e o PNAE, onde as cooperativas apresentaram suas visões. Dessas, 12 reforçaram que tanto o cooperativismo quanto a SAN preocupam-se com a saúde e nutrição das pessoas. A prática da produção de alimento saudável e com qualidade ganhou força com as políticas de SAN. A redução do uso de agrotóxico também garante credibilidade às cooperativas, perante o PAA e o PNAE. Segue a explicação dada por uma cooperativa que resume bem esse contexto:

Uma política de SAN é um conjunto de ações planejadas para garantir a oferta e o acesso aos alimentos para toda a população, promovendo a nutrição e a saúde. E a Cooperativa está inserida neste contexto tentando cada vez mais se aproximar das diretrizes da alimentação saudável e orgânica que ainda não é o nosso caso, mas estamos indo ao rumo...

A relação demonstra o interesse dessa organização em produzir de acordo com os princípios de SAN e que, aos poucos, estão mudando a forma produtiva. Em vista disso, cresce o número de cooperativas que relacionam produção agroecológica e orgânica com SAN. Essas organizações atribuem ao PAA e ao PNAE, o estímulo da produção sustentável por seus agricultores. Os princípios ecologistas, a preservação e respeito ao meio ambiente e sua biodiversidade que, juntamente com a educação ambiental, são elementos que foram sendo moldados com a interação entre cooperativas e programas de SAN. Outra justificativa para explicar a relação entre os dois temas foi que aproximar a produção do consumo é princípio de

ambos, bem como desenvolver a agricultura familiar. A citação abaixo oferece uma visão que trata de valores:

A cooperativa não é só um negócio, é uma forma de vida que visa compartilhar, fugir do individualismo, sair do eu e ver o outro. Segurança Alimentar e Nutricional também não é um negócio é uma meta que deve ser alcançada e envolve produção, consumo e respeito ao meio ambiente. Ela precisa resgatar o respeito das pessoas pelo alimento, que é sagrado e chave nessa engrenagem...

O cuidado e respeito com o alimento pressupõe pensar no plantio até a distribuição. Também incentiva o pensamento coletivo, a noção de comunidade, o trabalho em grupo e a prática da inclusão social. Então, o PAA e o PNAE foram propulsores de uma mudança, inclusive de valores, para os agricultores familiares e para as cooperativas. Ainda um presidente de cooperativa destacou que o PAA e o PNAE são essenciais para a atuação do cooperativismo da agricultura familiar, bem como estas políticas públicas sustentam os objetivos e interesses dos cooperados.

Outras relações feitas pelos respondentes sobre os princípios do cooperativismo com as premissas do PAA e do PNAE dizem respeito ao desenvolvimento local e regional, propiciados pela comercialização nos programas de SAN, pois incentivaram a produção das cooperativas e colaboraram para a geração de renda familiar. Ainda foi citado que os programas fazem muitos agricultores sobreviverem na zona rural, contribuindo para a organização de grupos formais. Um respondente relatou que os princípios desses temas já foram mais relacionados e estiveram mais fortalecidos, agora tornou-se burocrático e técnico.

É possível fazer uma reaproximação com as premissas do cooperativismo, porque existe uma reunião de pessoas com objetivos comum. Se, por um lado, as cooperativas formalizaram-se para atender o PAA e o PNAE, sem a existência dos princípios do cooperativismo, por outro lado, os referidos preceitos foram surgindo com o suporte dos programas de SAN. A Lei nº 11.947 de 2009, que dispõe sobre o PNAE, cita o respeito à cultura, a participação da comunidade no controle social e o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivo à diversificação dos alimentos, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar. Peraci e Bittencourt (2010) explicam que para haver conexão com a alimentação escolar, a agricultura familiar precisa observar os princípios e as diretrizes estabelecidos pelo PNAE. Já a Lei nº 10.696 de 2003, que institui o PAA, menciona o incentivo à agricultura

familiar, a promoção da inclusão econômica e social, o fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento de alimentos e industrialização, à geração de renda, o fortalecimento de circuitos locais e regionais e redes de comercialização e, ainda, o apoio à formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar. Por conseguinte, as cooperativas têm a orientação para ir ao encontro dos referidos preceitos, tanto do PAA quanto do PNAE. Para Guedes, Torres e Campos (2014), os principais desafios que afetarão a produção de alimentos, referem-se à expansão e intensificação da produção de forma sustentável, minimizando os efeitos negativos para as gerações futuras. As cooperativas têm papel fundamental para a execução desses desafios.

Para superar as adversidades, conforme Williamson (1993), as cooperativas precisam ter uma governança eficiente, onde as instituições sejam baseadas nos princípios doutrinários do cooperativismo, com estratégias para o desenvolvimento organizacional. Além de maximizar a produção, as cooperativas necessitam desenvolver uma visão dinâmica (algumas já fazem), para ter capacidade de adaptação diante das adversidades. À medida que o ambiente muda, as instituições devem ter eficiência para se ajustar à nova situação. Nesse processo, novas instituições surgirão, outras se modificarão e algumas tendem a extinção. O mais importante é que as cooperativas demonstrem capacidade de resolução dos problemas (NORTH, 1990, 2005).

5.6 RESUMO DOS RESULTADOS DAS QUESTÕES ABERTAS

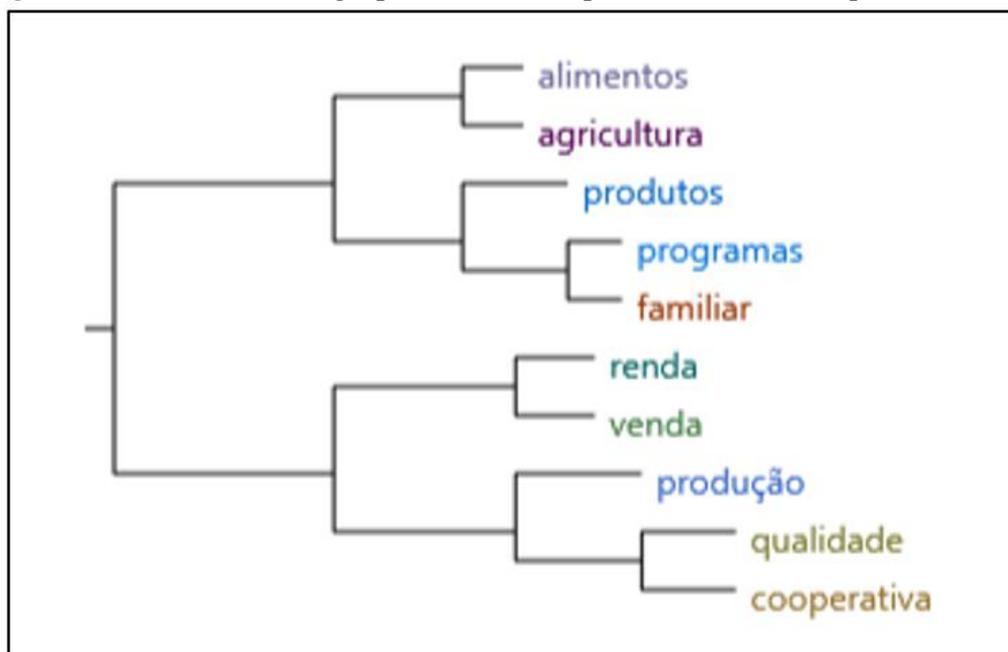
Para apresentar um resumo das questões abertas feitas às cooperativas agropecuárias, optou-se pela análise de *clusters*, ou seja, um agrupamento de palavras. Essa análise foi escolhida para mostrar as relações entre as fontes de informação nos questionários. Com base nas variáveis perguntadas, a análise de *clusters* ordenou um conjunto de dados em grupos semelhantes. A organização ocorreu pelo uso e relações dos termos. As questões agrupadas foram:

- ✓ Ações na comunidade de acordo com as premissas de SAN e do cooperativismo;
- ✓ Conhecimento sobre o PAA e o PNAE;
- ✓ Desafios para a comercialização no PAA e no PNAE;
- ✓ Desvantagens do PAA e do PNAE;
- ✓ Estratégias para acessar o PAA e o PNAE;
- ✓ Importância da cooperativa para o PAA e o PNAE;

- ✓ Incerteza em torno do PAA e do PNAE;
- ✓ Inclusão de agricultores pelo PAA e pelo PNAE;
- ✓ Mudança na organização a partir do PAA e do PNAE;
- ✓ Mudanças socioeconômicas e ambientais por causa do PAA e do PNAE;
- ✓ Oportunidades criadas pelo PAA e o PNAE;
- ✓ Preocupação com a informação sobre o PAA e o PNAE;
- ✓ Preocupação com a preservação ambiental para produzir para o PAA e o PNAE;
- ✓ Relação dos princípios do cooperativismo e SAN.

A partir disso foi possível fazer um agrupamento das principais relações feitas pelos representantes das cooperativas que responderam o questionário. O resultado está na figura 19.

Figura 19 - Resultado do agrupamento das respostas referentes às questões abertas



Fonte: dados da pesquisa (2019).

As duas palavras mais citadas foram produtos e produção. O dendrograma mostra a formação de dois grandes grupos maiores em torno dessas palavras. Cada conjunto maior está dissociado em dois subgrupos. Quando os respondentes falaram em alimentos, a palavra mais associada foi agricultura. No próximo nó aparece a palavra produtos correlacionada com programas e familiar. A relação feita foi que os programas de SAN proporcionaram oportunidades para o grupo familiar

No segundo grupo maior está um nó que liga renda e venda, ou seja, quando os respondentes mencionavam venda, a vinculação era ao aumento na renda dos cooperados. Já as palavras qualidade e cooperativa demonstraram maior correlação, porque os respondentes vincularam a produção dessas organizações com qualidade, principalmente pela produção agroecológica e orgânica.

5.7 PERCEPÇÃO DE DIRIGENTES E ESTUDIOSOS SOBRE A RELAÇÃO DAS COOPERATIVAS COM O PAA E O PNAE

As percepções dos dirigentes e estudiosos do tema sobre o PAA e o PNAE apresenta muitas semelhanças. Para o coordenador de compras de um Instituto Federal de Educação, os programas são bons, pois fortalecem as organizações de produção, locais e regionais, fazendo o dinheiro circular. Também existe flexibilidade para pequenos ajustes no processo. À medida que as entregas iniciaram, foi possível realizar correções na quantidade demandada, na eliminação de alguns itens que não eram bem-aceitos pelos alunos e na inclusão de novos itens, por exemplo. Com o passar do tempo, a interação entre a cooperativa e os programas tornou-se positiva, com produtos de qualidade e boa logística. Para um representante da EMATER, é uma grande oportunidade para a agricultura familiar, aumentando a qualidade e diversidade dos alimentos ofertados às famílias em vulnerabilidade social e aos alunos. Ainda, outro extensionista rural destacou que o PAA e o PNAE são políticas públicas que incentivaram a participação da agricultura familiar nos mercados de alimentos. Isso reforçou a organização dos agricultores familiares em cooperativas e associações, fortalecendo o cooperativismo solidário.

Outras respostas foram que os dois programas garantem alimentos adequados para a população que necessita. O PNAE, por exemplo, é importante, porque traz qualidade para a alimentação escolar, favorece o produtor e aprimora toda a cadeia produtiva. Ainda, aproxima as cooperativas das entidades compradoras. Esses programas também possibilitam que uma parcela significativa da população tenha acesso aos alimentos da agricultura familiar. Isso contribui com a valorização dos produtos e com o resgate da diversificação.

Três respostas são mais críticas ao falar da relação do PAA e do PNAE com as cooperativas. Para um respondente, essas políticas públicas são adequadas para produtores que possuem até 25 hectares. Ainda, investe-se muito em logística e assistência técnica para entregar o produto. Para um professor da área de cooperativismo são programas fundamentais

para qualificar a alimentação na rede educacional e socioassistencial pública, além de fomentar dinamização da economia da agricultura familiar. Porém, ele ressalta que:

Os programas necessitam de um arranjo institucional coeso e capacidades dos atores locais para que a implementação não seja unidirecional e acabe marginalizando a agricultura familiar à mera “cliente das escolas”, e que contribua efetivamente para transformar os hábitos alimentares e a organização produtiva da região.

Nesse sentido, um extensionista da EMATER destacou o aspecto pedagógico desses programas. A participação no PAA e no PNAE deve ser fomento para que as organizações da agricultura familiar compreendam os mecanismos de comercialização e atuem, também, nos mercados privados, de forma eficiente e duradoura.

Quando perguntados se o PAA e o PNAE incentivaram a formação de cooperativas agropecuárias da agricultura familiar, a resposta positiva foi unânime. Os argumentos foram que os programas viabilizaram as operações comerciais de forma participativa e com normas facilmente aplicáveis. Eles foram o alicerce para o surgimento de muitas cooperativas, tornando-se uma oportunidade para iniciar a produção. Com a existência de mercado, era necessário manter a regularidade nas entregas e a competitividade. Por isso, os agricultores optaram por organizações coletivas. Pode-se considerar que o PAA e o PNAE são políticas estruturantes. Para um representante da EMATER, muitas cooperativas foram constituídas por causa do PAA. Em 2009, o número dessas organizações aumentou, porque a Lei 11.947 determinou que 30% dos recursos repassados do FNDE para o PNAE fossem usados na compra de alimentos oriundos da agricultura familiar.

Outro respondente destacou que os programas incentivam e fortalecem as organizações de produtores, pois é um mercado garantido com planejamento coletivo da produção. Ademais, as cooperativas oferecem apoio logístico aos agricultores. Uma justificativa relevante para a constituição dessas organizações coletivas é o fato de que a venda dos produtos para órgãos públicos normalmente é de grande escala. Então, os pequenos produtores perceberam a necessidade de buscar apoio, principalmente com a parte burocrática.

Um dos dirigentes chamou a atenção para o fato de que há um risco considerável de dependência desses empreendimentos em relação às políticas governamentais. Para ele, as cooperativas devem propor novas políticas públicas de apoio à produção. Por último, foi citado que o número de DAPs Jurídicas aumentou, a partir dos anos de institucionalização e operação

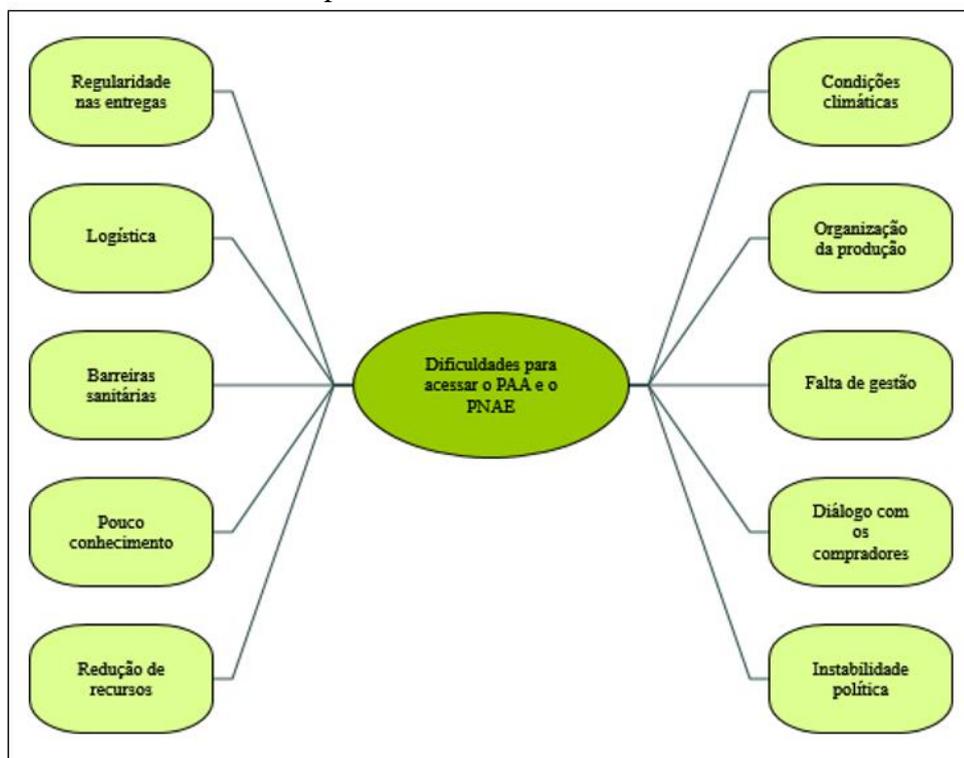
dos programas de compra governamental de alimentos. Então, para manter volume e regularidade de oferta, os agricultores são orientados à organização coletiva (cooperativismo e associativismo). Para ele:

Essa 'indução pública' de um modelo organizativo, porém, pode estar resultando em organizações desenraizadas e frágeis.

Isso significa que muitas cooperativas surgem por interesses individuais, onde a lógica de mercado predomina sobre os princípios do cooperativismo. A ação individual explica fenômenos sociais. O individualismo delimita comportamentos coletivos. Os agentes comportam-se conforme seus interesses e crenças particulares, a fim de satisfazer suas preferências (CAMPOS; BORSANI; AZEVEDO, 2016). As ações individuais são adaptações a determinado arcabouço institucional (TSEBELIS, 1998). Para North (1990), as instituições devem levar em consideração o entendimento do ambiente e a motivação para entender o comportamento humano. É possível que as cooperativas que se formalizaram apenas para atender o PAA e o PNAE, não tenham apresentado os princípios do cooperativismo, inicialmente, caracterizando-as como desenraizadas. Isso não significa que não possa haver um processo de aprendizagem e construção social dos verdadeiros preceitos de cooperação. Por outro lado, cooperativas podem perder o vínculo com as premissas ao longo de sua existência. Cada pessoa entende o ambiente de uma forma diferente e tem motivações distintas, por causa das construções mentais preexistentes. Consequentemente, o comportamento pode ser altruísta e cooperativo ou egoísta, determinando quais instituições delinearão a organização.

Sob o ponto de vista dos entrevistados, as principais dificuldades que as cooperativas encontram para participar do PAA e do PNAE estão descritas na figura 20.

Figura 20 - Dificuldades listadas pelos dirigentes e docente sobre a participação das cooperativas no PAA e no PNAE



Fonte: dados da pesquisa (2019).

As dificuldades estão relacionadas com a regularidade nas entregas, pois podem ocorrer eventos climáticos imprevisíveis, atrapalhando a organização da produção programada para efetuar as entregas. Assim, torna-se mais difícil cumprir prazos e ter a quantidade demandada do produto. Para a maioria das cooperativas entrevistadas, a organização da produção e a melhora efetiva na logística foram vantagens trazidas pelos programas. Porém, as pessoas que trabalham com o PAA e o PNAE e estudiosos alertam que ainda há o que melhorar nessas áreas, independentemente das incertezas existentes, principalmente sobre a continuidade do PAA, pois o PNAE, até então, não sofreu redução de verba diretamente.

As barreiras sanitárias e de infraestrutura também são fatores que causam entraves na comercialização. Muitas empresas familiares de cooperados não possuem todos os alvarás exigidos, porque não conseguem a adequação necessária para tal. Isso prejudica o fornecimento de alimentos processados pela agricultura familiar.

A falta de gestão especializada é uma dificuldade que limita o suprimento de alimentos para o PAA e o PNAE. Ela retrata a desorganização documental, a falta de capital de giro e a ausência de DAP jurídica. Essa situação agravou-se em 2016, quando contratos formalizados foram exigidos e também cadastro no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores

– SICAF. Nesse contexto, a ausência de pessoal preparado para operar essas políticas públicas torna-se um entrave. Então, a maior dificuldade é a parte burocrática.

A carência de conhecimento sobre a relação com o mercado e sobre a operacionalização dos programas limita o entendimento dos editais e o diálogo com os compradores. Essa abertura para conversação é necessária, pois, muitas vezes, tem que negociar a permuta de alimentos que estão fora da sazonalidade, por exemplo. Um entrevistado denominou essa situação de relação sinérgica com governos e outras organizações compradoras.

Conseqüentemente, a redução de recursos destinados ao PAA abalou a confiança de um mercado já estabelecido e garantido para os agricultores familiares e seus grupos. Uma categoria prejudicada foi a compra com doação simultânea, por exemplo, que é uma das modalidades do PAA e comprava uma quantidade significativa das cooperativas. A desqualificação do CONSEA por um projeto político causa instabilidade social, econômica e política que geram muitas dúvidas sobre a continuidade do PAA e do PNAE. Este nos moldes que está nesse momento.

A partir de 2016 contratos passaram a ser exigidos na comercialização nos referidos programas de SAN. Dois participantes da pesquisa relataram não existir garantias para as cooperativas, quando os gestores das chamadas públicas do PAA e do PNAE não cumprem o contrato. Para outro respondente, o gestor cumpre os contratos efetuados, principalmente na realização de pagamento, pois a própria lei é uma garantia. O empenho de recurso, pelo órgão público, obriga o pagamento. Porém, quando as cooperativas não cumprem todas as cláusulas (baixa qualidade de produtos, não cumprimento do prazo de entrega, menor quantidade, entre outras) está prevista notificação e, posteriormente, multa.

Outro participante destacou que existem alguns descumprimentos parciais dos contratos, por parte das entidades executoras (inclusive por escolas estaduais e municipais, no caso do PNAE). Entretanto, as cooperativas não acionam judicialmente (arcando com o ônus) para não prejudicar a relação institucional e porque não têm penalidades previstas em contrato. Muitas vezes, os órgãos demandantes assinam o contrato e não solicitam a entrega dos alimentos ou, no caso do PNAE não ocorre a aquisição dos produtos contratados, por causa de greves nas escolas ou universidades. Outras vezes, acontece a demora para efetivar pagamentos. Órgãos executores e fornecedores deviam sofrer penalidades, quando houver descumprimentos de contratos. No entanto, existe uma relação contratual entre os fornecedores e as entidades executoras para orientar o processo de comercialização. Esse arranjo contratual necessita de ajustes, pois os agricultores familiares e suas cooperativas não participam da negociação de salvaguardas e da preparação *ex ante*, tampouco das adaptações *ex post* (MATTHEWS, 1986;

WILLIAMSON, 1993). Nesse caso, Campos (2016) relata que os custos de transação são elevados para as cooperativas e não resolve o conflito. Azevedo (2000) atribui a incompletude dos contratos *ex ante* à racionalidade limitada dos agentes. Para Zylbersztajn (2000), os aspectos comportamentais determinam muitas características das transações.

Posteriormente, a pergunta foi sobre as ações desenvolvidas pelas cooperativas e a similaridade com os preceitos de SAN. A primeira resposta foi que há sinergia entre o trabalho das cooperativas e os princípios de SAN, porém não são todas que aderem aos preceitos do PAA e do PNAE.

Em decorrência do fornecimento para escolas, houve a preocupação em aumentar a diversificação da produção e os cuidados com a higiene e manipulação dos alimentos, inclusive no transporte. Para tanto, as cooperativas adotaram práticas mais sustentáveis de produção, como a agroecológica e a orgânica. Ainda, os produtos tradicionais, como o milho crioulo, foram valorizados novamente. Destaca-se o processo de aprendizagem permanente, com promoção de seminários e troca de experiência com compras públicas.

As cooperativas sofreram mudanças para comercializar no PAA e no PNAE. Em muitos casos, a própria existência dessas organizações é devida aos referidos programas. Esses grupos tornaram-se mais conscientes das suas responsabilidades ambientais, quando começaram a participar do PAA e do PNAE. Houve um avanço na introdução de alimentos orgânicos, qualificando a alimentação dos beneficiários, bem como diversificação da produção e resgate de culturas. A certificação de produtos orgânicos também se tornou atrativo para as cooperativas, devido ao pagamento maior recebido. As inspeções sanitárias passaram a ser frequentes, o que incentiva práticas saudáveis e o respeito ambiental, além dos cuidados com a comunidade.

Em âmbito social, as organizações coletivas tiveram maior participação de mulheres e jovens. Muitos destes se tornaram protagonistas no processo de comercialização nos programas. De forma geral, os agricultores e suas famílias passaram a frequentar mais o ambiente da cooperativa, para obter informações e participar dos processos decisórios referente ao atendimento das chamadas públicas. Muitas cooperativas ofereceram emprego depois da inserção nos mercados institucionais. Os profissionais eram, na maioria das vezes, encarregados de controlar a qualidade e organizar a parte burocrática para o PAA e o PNAE. Então, administrativamente, as cooperativas ficaram mais organizadas e cooperando entre si. Para um respondente, uma das mudanças mais importantes é a organização em centrais e redes de cooperativas, com objetivo de facilitar a logística e reduzir custos. Isso fortalece a intercooperação.

Na esfera econômica, houve a garantia de venda e faturamento de um montante relativamente conhecido anualmente, permitindo o planejamento de produção. Por causa disso foi possível obter equipamentos, aumentar a produtividade, gerar empregos e, conseqüentemente, obter mais renda. Então, os pequenos empreendimentos familiares obtiveram viabilidade econômica.

Outras mudanças significativas para a maioria dessas organizações foram os cálculos de custos, embalagens e rótulos padronizados, regularização documental, controle de entrega de produtos e de produção, melhorias na estrutura física e no setor logístico. Os agricultores também aprenderam a lidar com a escala de produção, conforme a sazonalidade e contratos. Um participante da pesquisa ressaltou que os empreendimentos que conseguiram avançar nesse sentido foram mais eficazes em acessar o PAA e o PNAE. Destacou, ainda, que em regiões de produção massiva de tabaco, existe a transição gradativa para a produção de alimentos. Essas transições são lentas, porque o passado influencia as escolhas do presente e do futuro. As respectivas mudanças contribuem no entendimento dos fatos históricos relacionados às cooperativas (NORTH, 1990). Uma questão significativa para o estudo da mudança institucional e organizacional é levar em conta o grau de informação que as cooperativas têm sobre o ambiente onde estão inseridas (BROUSSEAU; GLACHANT, 2008).

Nesse sentido, os participantes da pesquisa relataram a importância das cooperativas para a execução do PAA e do PNAE. Para os representantes da EMATER, as cooperativas são importantes, pois contribuem para uma alimentação mais adequada e saudável bem como incentivam a produção de alimentos na região. A participação nessas organizações facilita o acesso aos recursos como, por exemplo, armazenamento e transporte da produção em escala, além da realização dos trâmites burocráticos. Ressaltou-se que seria difícil um agricultor familiar comercializar em órgãos públicos, principalmente na modalidade compra institucional e doação simultânea do PAA, se ele não estivesse organizado em cooperativa. No caso do PNAE, a importância reside na capacidade de fornecimento de alimentos saudáveis para os centros urbanos.

As cooperativas adquiriram importância socioeconômica para seus associados e comunidade, ganhando visibilidade e boa aceitação. Os mercados institucionais possibilitaram o surgimento e reestruturação de muitas dessas organizações. Portanto, é imprescindível que essas políticas públicas sejam mantidas e, até mesmo, ampliadas, pois ainda há órgãos públicos que não adquirem alimentos pelo PAA. Quatro respondentes destacaram que produtores isolados não teriam capacidade logística de atender as demandas das cidades.

Consequentemente, os principais desafios para a continuidade da comercialização no PAA e no PNAE precisam ser enfrentados pelas cooperativas. Os respondentes relataram que melhorar a intercooperação é uma forma de resolver os gargalos de logística, que via de regra é o maior peso para o fornecimento de alimentos, especialmente no PNAE, que tem demandas com menores volumes e maior frequência de entregas.

Outra forma de enfrentar os desafios é tornar a gestão mais eficiente, com capacidade de entender os editais de chamadas públicas e licitações, além de manter o diálogo com os órgãos executores. Essa comunicação é relevante, porque as cooperativas podem sugerir substituição dos alimentos, por causa da sazonalidade, por exemplo.

As cooperativas também devem zelar e cobrar o cumprimento da legislação, tanto para o PAA quanto para o PNAE, por parte dos executores e garantias quando estes não cumprirem os contratos. Arranjos intercooperativas são necessários nesse período de incertezas políticas. É um desafio reivindicar que não sejam reduzidos ou extintos recursos financeiros dos programas, pois no caso do PAA, modalidade doação simultânea, atualmente não tem disponibilidade orçamentária para a sua execução. Destacou-se que está em jogo a continuidade das políticas públicas de SAN. Dois participantes da pesquisa ressaltaram que os agricultores devem aproveitar os mercados institucionais como espaço de experiência e aprendizagem para acessar outros mercados.

Dessa forma, terão mais autonomia e desenvolverão uma nova matriz institucional. Se essa nova matriz apresentar visão dinâmica, com capacidade de adaptação, maior será a capacidade de resolução dos problemas. Ao mesmo tempo, é necessário um ambiente político e econômico que elimine as instituições que se mostraram incapazes de resolver os problemas e reduzir as incertezas (NORTH, 1990, 2005).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção desta Tese envolveu o interesse pelas cooperativas da agricultura familiar, bem como pelas normas, formais e informais, que permeiam essas organizações coletivas, ou seja, as interações com o ambiente institucional. Por sua vez, as políticas públicas de SAN, especificamente o PAA e o PNAE, são instrumentos que modificaram a rotina das cooperativas e de seus agricultores, desenvolvendo uma nova matriz institucional. Reitera-se que para a definição dos conceitos relativos aos temas citados foram utilizadas suas respectivas Leis.

Para conhecer os arranjos institucionais, as mudanças organizacionais e o conhecimento acerca do cooperativismo e da SAN nas cooperativas agropecuárias de agricultores familiares, a partir da comercialização no PAA e no PNAE, foi utilizada a teoria da NEI. Com esta teoria foi possível explicar as mudanças nas cooperativas, as relações contratuais, os custos de transação e o conjunto de normas, formais e informais, que definem a participação das cooperativas no PAA e no PNAE.

A pesquisa ocorreu por meio de dados secundários e primários. Estes com a aplicação de questionários para as cooperativas, pessoas envolvidas com o PAA e o PNAE, professor de cooperativismo e profissionais que trabalham com a aquisição de alimentos para os referidos programas. Para a análise dos resultados foram aplicadas técnicas quantitativas e qualitativas, com o auxílio dos programas Excel 2016 e NVivo 12.

Com a análise dos primeiros resultados foi possível caracterizar as cooperativas, considerando o ano de formação, o número de cooperados, município sede, objetivos da cooperativa, tipo de agricultura praticada, existência de certificação, principais alimentos produzidos, motivos para a formalização e assistência técnica recebida. Destaca-se a diversidade produtiva das cooperativas.

Das 43 cooperativas pesquisadas, 29 formalizaram-se após 2003, com o surgimento do PAA e reformulação do PNAE, sendo que 17 destas organizações surgiram por causa da intenção em comercializar no PAA e no PNAE. As outras, apesar de conquistarem novos mercados, também têm nos mercados institucionais um importante canal de comercialização, tanto é que 25 cooperativas afirmaram que os referidos programas são os principais meios de escoamento da produção. As 14 cooperativas que existiam antes de 2003 comercializavam seus produtos em feiras, ponto próprio de venda, restaurantes e supermercados.

Devido à importância que o PAA e o PNAE representam para as cooperativas, faz-se necessário que esses programas sejam preservados e que as regras sejam respeitadas nos processos de compra e de abastecimento, tanto pelos executores quanto pelas referidas

organizações. Ressalta-se que há uma forte dependência dos agricultores em relação ao PAA e ao PNAE. Então, as cooperativas precisam ampliar seus mercados com autonomia (expansão das feiras, por exemplo), considerando a eficiência adaptativa, pois deve haver uma garantia de venda dos produtos, caso o vínculo com os programas de SAN não seja permanente.

A maioria das cooperativas respeita a diversidade étnica, racial e cultural de seus membros e da comunidade. O aspecto cultural mais relevante é a influência familiar. Essa relação é caracterizada por laços fortes, pois existe maior proximidade entre pessoas, além de pertencerem ao mesmo círculo social. Por consequência disso, as famílias dos cooperados também interferem na escolha dos mercados.

A comercialização no PAA e no PNAE mudou o ambiente institucional das cooperativas agropecuárias. Não existe contrato formal que garanta a fidelidade dos cooperados, sendo que os acordos verbais garantem o sucesso das transações entre cooperados e cooperativa. A confiança é uma relação contratual presente, tanto intracooperativas quanto nas relações externas. Isso se deve ao fato de que a maioria das organizações coletivas pesquisadas ainda mantém algumas relações contratuais baseadas na confiança.

A existência de contratos torna as cooperativas competitivas, conforme a resposta de 28 organizações. Os motivos que fortalecem esta condição e mencionados pelos respondentes são: volume e diversidade de produção, agregação de valor, qualidade, união dos cooperados, atendimento às exigências do mercado, bom preço, canais diretos de comercialização, concorrência com outras cooperativas e atravessadores e a manutenção de outros negócios, além do fornecimento de alimentos para o PAA e o PNAE. Destaca-se que as cooperativas são conscientes de que competem no mercado pelo fato de constituírem uma empresa e que, por meio de contratos garantem as vendas e mais espaço no mercado. Nesse sentido, as referidas organizações devem portar-se de tal forma e realizar as adaptações necessárias para acompanhar as mudanças ambientais, garantindo a continuidade de seus negócios.

Quando se trata especificamente da comercialização no PAA e no PNAE, é preciso haver flexibilidade contratual, pois os agricultores dependem de condições climáticas para produzir. Também é imprescindível que, tanto executor quanto cooperativa tenham salvaguardas, caso haja quebra contratual por alguma parte.

Os respondentes alegaram que o excesso de burocracia (muitas exigências e pouca flexibilidade) é uma dificuldade para atender as chamadas públicas. Eles ressaltaram que, por não participar da preparação dos contratos, possuem menos informações e, isso revela a incerteza derivada da assimetria de informações. Muitas cooperativas possuem profissionais qualificados na gestão. Isso confere maior eficiência na participação no PAA e no PNAE.

A continuação das políticas públicas de SAN e questões climáticas também são incertezas para 28 cooperativas. A manutenção do PAA e do PNAE tornou-se motivo de preocupação para a maioria das cooperativas, pois muitas ainda apresentam grande dependência desses programas. Por isso, algumas organizações coletivas estão investindo em mercados privados, inclusive ponto próprio de comercialização. Então, para discutir sobre os temas citados, as reuniões passaram a ser mais frequentes e os agricultores tornaram-se mais assíduos. Assim, o compartilhamento de informações e troca de experiências foram facilitados.

A participação das cooperativas agropecuárias nos referidos programas alterou a matriz institucional das cooperativas, porque novas regras e formas de pensamento foram criadas para atender as chamadas públicas e, até mesmo, as licitações no PNAE. Já outras regras, que não se enquadravam mais na forma de produção para os programas, foram extintas ou modificadas para atender os requisitos do PAA e do PNAE. Exemplo disso, é a transição para uma agricultura mais sustentável, o uso racional dos recursos, a busca por conhecimento, melhoria na qualidade de vida e a preocupação com o estudo dos filhos. Ressalta-se que 17 cooperativas afirmaram que se formalizaram, principalmente, para atender os programas de SAN. Nesse caso, seus arranjos institucionais, ou seja, as regras, normas e hábitos destas organizações coletivas já foram direcionadas para o PAA e o PNAE.

Então, as políticas públicas de SAN, estudadas nessa pesquisa, estimularam o resgate da cultura das comunidades, potencializaram capacidades regionais, promoveram adaptações na forma produtivas dos agricultores e proporcionaram um ambiente institucional favorável para o processo de desenvolvimento sustentável.

Além das mudanças institucionais, também ocorreram transformações organizacionais por causa do PAA e do PNAE. As cooperativas fizeram investimentos significativos em suas estruturas, inclusive em centrais de comercialização e distribuição. Isso facilita a criação de novos mercados e organiza a produção. Para comercializar nos referidos programas de SAN, as famílias cooperadas aproveitaram a oportunidade para formalizar as empresas rurais de produtos agroindustrializados. Na esfera produtiva, a principal mudança está relacionada com o aumento da produção e, conseqüentemente, com a diversificação e especialização das culturas. Todo esse fenômeno também afetou a vida familiar dos cooperados. No mesmo nível de importância, famílias citaram que trocaram de carro, já outras passaram a frequentar mais o ambiente da cooperativa e, ainda, aumentou o número de cooperados que participa de eventos sociais e de capacitação.

Ressalta-se que uma barreira quebrada por muitos agricultores foi a tecnológica. Isso diz respeito tanto as formas produtivas quanto a resistência em usar recursos modernos de

comunicação. Tanto em âmbito estrutural, quanto produtivo e familiar mudanças aconteceram para melhorar a interação entre cooperados e suas famílias com a organização cooperativa.

O fato de as cooperativas possuírem muitos objetivos voltados para a comercialização no PAA e no PNAE, explica-se pelo aumento de renda que os cooperados obtiveram com esses programas. Consequentemente, as cooperativas também melhoraram financeiramente, o que possibilitou investimentos em infraestrutura, logística e compra de insumos, principalmente.

Nesse contexto de expansão, 34 cooperativas geram empregos formais, sendo que 23 possuem funcionários ou cooperados responsáveis pelos assuntos relacionados ao PAA e ao PNAE. Além da geração de empregos, as cooperativas também fizeram com que valores culturais fossem retomados, bem como princípios do cooperativismo. A principal mudança na esfera ambiental foi a prática de uma agricultura mais sustentável por grande parte das cooperativas. Quando se fala em mudança econômica, o aumento da renda é a resposta que predomina. Ao traçar um paralelo com a pirâmide organizacional, pode-se afirmar que as maiores mudanças para atender o PAA e o PNAE ocorreram nos níveis operacionais e táticos. Isso se deve ao fato de que as alterações foram referentes à produção, organização das atividades cotidianas, melhora no orçamento e especialização de algumas tarefas.

Para que a comercialização no PAA e no PNAE seja efetiva, as ações das cooperativas agropecuárias precisam identificar-se com os princípios da SAN. Por causa dos preceitos do PAA e do PNAE, as ações das cooperativas começaram a ter um foco mais voltado à produção sustentável (agroecológica e orgânica), à origem dos insumos, à qualidade dos alimentos, à inclusão – social e econômica – dos pequenos agricultores, ao desenvolvimento da comunidade, à educação e informação de seus membros e também pela busca de conhecimento. Este diz respeito às formas de produção, ao cooperativismo e SAN.

Nesse contexto, as cooperativas percebem poucas desvantagens na comercialização para os referidos programas de SAN. Já o aumento da produção e a venda garantida foram as principais oportunidades citadas quando o tema permeava as vantagens propiciadas pelo PAA e pelo PNAE. A partir disso, os agricultores e suas cooperativas criaram estratégias para manter a participação nos editais das chamadas públicas. Além da diversificação produtiva e sustentável, outra estratégia pertinente foi a valorização do trabalho familiar, especificamente, o feminino.

A percepção do professor, das pessoas que trabalham com cooperativismo e com a aquisição de alimentos é semelhante com a das cooperativas. Eles atribuem a essas organizações importância socioeconômica para os cooperados e comunidade, bem como a responsabilidade de produzir com qualidade e facilitar os trâmites burocráticos. Destacou-se o risco de gerar

dependência dos mercados institucionais, pois é necessário ter outras formas de comercialização, caso esses programas sejam extintos ou precarizados.

Inicialmente foram propostas três hipóteses norteadoras do trabalho. A primeira afirmava que as demandas criadas pelo PAA e pelo PNAE estimularam a formalização das cooperativas agropecuárias estudadas nessa pesquisa. Em parte, essa hipótese confirmou-se, porque 29 cooperativas obtiveram formalização após 2003, quando foi criado o PAA. Desse número, 14 foram criadas a partir do ano de 2009, com a reformulação do PNAE, por causa da Lei nº 11.947 de 2009. A compreensão positiva das cooperativas é compartilhada pelo professor e pelas pessoas que trabalham com cooperativismo e com a aquisição de alimentos. Eles entendem que os programas foram propulsores do surgimento dessas cooperativas.

A segunda hipótese dizia que a produção das cooperativas agropecuárias amplia o acesso aos alimentos pelos beneficiários do PAA e do PNAE. Esta suposição confirma-se, pois as cooperativas possuem volume de produção para atender os dois programas. Isso faz com que as referidas organizações coletivas consigam atender as chamadas públicas, garantindo o acesso dos favorecidos.

Por sua vez, a terceira hipótese declarava que a participação no PAA e no PNAE foi responsável por novos arranjos institucionais nas cooperativas agropecuárias. Esta presunção também foi validada, porque novas regras, normas, maneira de produzir, novos contratos, surgimento ou fortalecimento de organizações coletivas e resgate dos princípios do cooperativismo foram características predominantes na relação das cooperativas com o PAA e o PNAE.

Diante do exposto, as cooperativas precisam estar conectadas aos princípios do cooperativismo. O acompanhamento das mudanças do meio, a satisfação dos anseios dos consumidores, a criação de valor, a estrutura de governança adequada e a ampliação do campo de atuação tornam-se fatores imprescindíveis para a preservação e desenvolvimento dessas organizações. Não se pode negar que as cooperativas estão inseridas em um meio competitivo, onde é necessário um ambiente institucional estável, com estratégias voltadas para manutenção e abertura de novos mercados.

A dinâmica institucional observada nas cooperativas agropecuárias participantes do PAA e do PNAE, no Rio Grande do Sul, reorganizou os fatores de produção das cooperativas que já existiam e determinou a aplicação dos fatores daquelas que se formalizaram para atender os programas. Ressalta-se que em muitas cooperativas pesquisadas, a gestão é exercida por jovens cooperados ou por filhos de cooperados que estão fazendo cursos formais. A educação e formação profissional é incentivada pelos agricultores. Também existe a atuação em rede,

onde cooperativas das UCPs fazem parcerias para apoio logístico e comercial. Essas ações tornam a gestão mais eficiente e moderna.

Então, as cooperativas agropecuárias formadas por agricultores familiares e pesquisadas neste trabalho formam um movimento que modifica a economia local e regional, realoca os fatores produtivos e propicia a inclusão de pequenos agricultores rurais. Talvez não serão todas essas organizações que perdurarão, algumas podem fracassar e outras surgirem com novas propostas.

As políticas públicas de SAN são alicerces para a estruturação de cooperativas e organizações coletivas, no geral. Entretanto, os agricultores e suas organizações devem ser os protagonistas de suas ascensões, porque eles têm papel de destaque no processo de desenvolvimento econômico e social das comunidades onde estão inseridos. Deve haver maior participação das cooperativas nos processos de elaboração e aplicação de políticas por meio da articulação entre cooperativas, políticas públicas e produção sustentável. Dessa forma, o cooperativismo pode ser um vetor de alcance para os objetivos do desenvolvimento sustentável da agenda de 2030.

6.1 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Os resultados deste estudo não se aplicam para todas as cooperativas agropecuárias de agricultores familiares do Rio Grande do Sul. As limitações foram referentes às dificuldades de não conseguir aplicar o questionário para todos os presidentes das cooperativas pesquisadas e fazer uma amostra dos cooperados para também responder o instrumento de pesquisa. Isso aconteceu, principalmente, pelo fato de essas organizações localizarem-se muito distantes umas das outras. Então, os dados obtidos são relativos às percepções de cada respondente que representou as cooperativas.

6.2 PROPOSIÇÕES PARA REALIZAÇÃO DE PESQUISAS FUTURAS

Ao realizar um trabalho, novas ideias surgem com as lacunas encontradas. A partir dessa pesquisa propõem-se como temas de discussões futuras: os espaços decisórios, as estruturas de governança, os conflitos de interesses e o poder político que moldam as organizações cooperativas.

Sobre o PAA e o PNAE sugere-se uma pesquisa mais detalhada sobre os órgãos executores destes programas para conhecer suas percepções a respeito da participação das cooperativas nos mercados institucionais. No mesmo nível de importância, recomenda-se um trabalho para analisar a satisfação dos beneficiários desses programas em relação aos alimentos recebidos. Para entender a prática dos princípios cooperativistas, um estudo intracooperativas mais detalhado também se faz pertinente.

Por último, um assunto que merece investigação é o grau de participação dos agricultores e suas organizações na formulação de políticas públicas para o meio rural.

REFERÊNCIAS

- AGNE, Chaiane Leal. **Mudanças institucionais na agricultura familiar**: as políticas locais e as políticas públicas nas trajetórias das famílias nas atividades de processamento de alimentos no Rio Grande do Sul. 2014. 260 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.
- ANUÁRIO **brasileiro do cooperativismo**: 2018/2019. São Paulo: MundoCoop, 2018. Disponível em: <http://www.mundocoop.com.br/wp-content/uploads/2018/08/ANUARIO-BRASILEIRO-COOPERATIVISMO-2018.pdf>. Acesso em: 10 jun 2019.
- ALTMAN, Morris. Cooperative organizations as an engine of equitable rural economic development. **Journal of Co-operative Organization and Management**, Amsterdam, v. 3, p. 14–23, 2015.
- ALVES, Z. M. M. B.; SILVA, M. H. G. F. D. Análise qualitativa de dados de entrevista: uma proposta. **Paidéia**, Ribeirão Preto, n. 2, p. 61-69, 1992. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/paideia/n2/07.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2018.
- AMARAL, Volmir Ribeiro do; BASSO, David. Segurança alimentar e nutricional no Brasil: uma análise em perspectiva histórica. **Colóquio - Revista do Desenvolvimento Regional**, Taquara, v. 13, n. 1, p. 181-200, jan./jun. 2016.
- ARAÚJO, Massilon J. **Fundamentos de agronegócios**. São Paulo: Atlas, 2003.
- AREND, Marcelo; CARIO, Silvio A. F.; ENDERLE, Rogério A. Instituições, inovações e desenvolvimento econômico. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 23, n. 1 (41), p. 110-133, 2012
- AZEVEDO, P. F. Nova economia institucional: referencial geral e aplicações para a agricultura. **Revista de Economia Agrícola**, São Paulo, v. 47, n. 1, p. 33-52, 2000.
- AZEVEDO, P. F. Comercialização de produtos agroindustriais. In: BATALHA, M. O. (coord.). **Gestão agroindustrial**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 63-112.
- BARBETTA, Pedro Alberto. Como fazer a amostragem e calcular o tamanho da amostra. In: BÊRNI, Duilio de Avila; FERNANDEZ, Brena Paula Magno (org.). **Métodos e técnicas de pesquisa: modelando as ciências empresariais**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 211-246
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BATES, Robert. The new institutionalism. In: GALIANI, Sebastian; SENED, Itai. (ed.). **Institutions, property rights, and economic growth: the legacy of Douglass North**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. p. 50-65.
- BIALOSKORSKI NETO, Sigismundo. Agribusiness cooperativo. In: ZYLBERSZTAJN, D.; NEVES, M. F. (org.). **Economia e gestão dos negócios agroalimentares**. São Paulo: Pioneira, 2000. p. 235-253.

BIALOSKORSKI NETO, Sigismundo. Agronegócio cooperativo. *In*: BATALHA, Mário O. (coord.). **Gestão agroindustrial**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 711-734.

BELIK, Walter. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Revista Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 12-20, 2003.

BRASIL. Lei nº. 5.764, de 16 de dezembro de 1971. Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 10354, 16 dez. 1971. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5764.htm. Acesso em: 30 set. 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 191-A, p. 1, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 30 nov. 2018.

BRASIL. Lei nº. 10.696, de 2 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 140, n. 126, p. 1, 3 jul. 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.696.htm. Acesso em: 5 dez. 2018.

BRASIL. Lei nº. 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as Diretrizes para a Formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 143, n. 141, p. 1, 25 jul. 2006a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm. Acesso em: 5 out. 2018.

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 143, n. 179, p. 1, 18 set. 2006b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm. Acesso em: 28 set. 2018.

BRASIL. Lei nº 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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 146, n. 113, p. 2, 17 jun. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm. Acesso em: 20 out. 2018

BRASIL. Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nº 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 148, n. 199, p. 1, 17 out. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm. Acesso em: 12 dez. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012. Dispõe sobre a organização e o funcionamento das Cooperativas de Trabalho e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 149, n. 140, p. 2, 20 jul. 2012. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/112690.htm. Acesso em: 10 jan. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 150, n. 115, p. 7, 18 jun. 2013. Disponível em: <https://www.fn-de.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4620-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-26,-de-17-de-junho-de-2013>. Acesso em: 10 nov. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 4, de 2 de abril de 2015. Altera a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 66, p. 21, 8 abr. 2015. Disponível em: http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_383/https___mail.mda_.gov_.pdf. Acesso em: 10 nov. 2018.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Cooperativismo e associativismo no Brasil**. Brasília, DF, 9 nov. 2018. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/cooperativismo-associativismo/cooperativismo-brasil>. Acesso em: 15 dez. 2018.

BROUSSEAU, Éric; GLACHANT, Jean-Michel. **New institutional economics: a guidebook**. New York: Cambridge University Press, 2008.

BURLANDY, Luciene. **Comunidade Solidária: engenharia institucional, focalização e parcerias no combate à fome, à pobreza e à desnutrição**. 2003. 283 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP), Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2003.

BÜTTENBENDER, Pedro Luís. O agronegócio cooperativo. *In*: SPAREMBERGER, A.; BÜTTENBENDER, P. L.; ZAMBERLAN, L. (org.). **Princípios de agronegócios: conceitos e estudos de casos**. Ijuí: Unijuí, 2010. p. 71-98.

CAMPOS, Mauro M.; BORSANI, Hugo; AZEVEDO, Nilo L. de. Méritos e limites da teoria da escolha racional como ferramenta de interpretação do comportamento social e político. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 52, n. 1, p. 100-112, 2016.

CAMPOS, Marcelo M. S. **O processo de desenvolvimento econômico a partir de uma perspectiva institucionalista: elementos de uma abordagem heterodoxa**. 2016. 335 f. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

CARVALHO, Adriano D. de. **O cooperativismo sob a ótica da gestão estratégica global**. São Paulo: Baraúna, 2011. 284 p.

CAVALCANTE, Carolina M. A economia institucional e as três dimensões das instituições. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 373-392, 2014.

CECHIN, Andrei. Cooperativas brasileiras nos mercados agroalimentares contemporâneos: limites e perspectivas. *In*: BUAINAIN, A. M. *et al.* (ed.). **O mundo rural no Brasil do século XXI**: a formação de um novo padrão agrário e agrícola. Brasília, DF: Embrapa, 2014. p. 479-508.

CERVO, Amado L.; BERVIAN, Pedro A. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

CHAGWIZA, Clarietta; MURADIAN, Roldan; RUBEN, Ruerd. Cooperative membership and dairy performance among smallholders in Ethiopia. **Food Policy**, Guildford, v. 59, p. 165–173 2016.

CICOPA – INTERNATIONAL ORGANISATION OF INDUSTRIAL AND SERVICE COOPERATIVES. **Cooperatives as builders of sustainable development**. Brussels: CICOPA, 2014. Disponível em: https://www.cicopa.coop/wp-content/uploads/2018/03/cooperatives_as_builders_of_sustainable_development_en_cicopa_web.pdf . Acesso em: 3 set. 2016.

COASE, R. H. The nature of the firm. **Economica**, London, v. 4, n. 16, p. 386-405, 1937.

COASE, R. H. The New institutional economics. **The American Economic Review**, Nashville, v. 88, n. 2, p. 72-74, 1998.

COMMONS, John R. **The economics of collective action**. New York: Macmillan, 1950. 414 p.

COMMONS, John R. **Institutional economics**: its place in political economy. Madison: The University of Wisconsin Press, 1959. 457 p.

CONCEIÇÃO, Octávio A. C. O conceito de instituição nas modernas abordagens Institucionalistas. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 119-146, 2002.

CONCEIÇÃO, Octávio A. C. A relação entre instituições e crescimento econômico: uma análise heterodoxa e evolucionária. *In*: DATHEIN, Ricardo (org.). **Desenvolvimentismo**: o conceito, as bases teóricas, as políticas. Porto Alegre: UFRGS, 2015. p. 157-191.

CONTI, Irio Luiz. **Segurança alimentar e nutricional**: noções básicas. Passo Fundo: IFIBE, 2009.

CUNHA, Wellington. A. **Efeitos dos programas governamentais de aquisição de alimentos para a agricultura familiar no contexto local**. 2015. 169 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2015.

CULTI, Maria Nezilda. O cooperativismo popular no Brasil: importância e representatividade. *In*: CONGRESO EUROPEO DE LATINOAMERICANISTAS, 3., 2002, Amsterdam. [Trabajos ...]. [Amsterdam: CEDLA: Radio Nederland Wereldomroep, 2002.] Disponível em:

<http://pt.scribd.com/doc/11776068/O-Cooperativismo-Popular-No-Brasil-Importancia-e-Representatividade>. Acesso em: 23 set. 2016.

DAVIS, L. E.; NORTH, D. C. **Institutional change and american economic growth**. Cambridge: Cambridge University Press, 1971.

DEL GROSSI, Mauro E. A redução da pobreza: de 44 milhões para 29,6 milhões de pessoas. *In: SILVA, José Graziano da; DEL GROSSI, Mauro E.; FRANÇA, Caio G. de. (org.). Fome zero: a experiência brasileira*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, 2010. p. 301-315.

DEWEY, John. **Human nature and conduct: an introduction to social psychology**. Nova York: Cosimo Classics, 2007. 336p.

DOMENE, Semíramis M. Á. A escola como ambiente de promoção da saúde e educação nutricional. **Psicologia USP**, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 505-517, 2008.

DORNELLES, Geni de Sales. **Metagestão: a arte do diálogo nas organizações**. São Paulo: Saraiva, 2006.

EMATER/RS - EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL. **Programa de extensão cooperativa**. Porto Alegre: EMATER/RS, 2018.

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **The state of food insecurity in the world: how does international price volatility affect domestic economies and food security?** Rome: FAO, 2011. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/014/i2330e/i2330e.pdf>. Acesso em: 29 set. 2016.

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Good practices in building innovative rural institutions to increase food security**. Rome: FAO, 2012a.

FAO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA. **Cooperativas agrícolas alimentam o mundo**. Roma: FAO, 2012b. Disponível em: https://coin.fao.org/coin-static/cms/media/13/13455333629920/wfd2012_leaflet_pt_low.pdf. Acesso em: 10 set. 2016.

FAO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA. **O estado de segurança alimentar e nutricional no Brasil: um retrato multidimensional: relatório 2014**. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/334.pdf>. Acesso em: 10 out. 2016.

FERREIRA, Palloma Rosa; AMODEO, Nora Beatriz Presno. **O SESCOOP e a criação do campo da educação cooperativista: organização do quadro social e educação cooperativista**. *In: ENCONTRO DE PESQUISADORES LATINO-AMERICANOS DE COOPERATIVISMO*, 5., 2008, Ribeirão Preto/SP. **Anais [...]**. Ribeirão Preto: FEARP/USP, 2008.

FERREIRA, Gabriel M. V. **Governança e sua relação com a fidelidade em cooperativas**. 2014. 222 f. Tese (Doutorado em Extensão Rural) – Faculdade de Ciências Rurais, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2014.

FIANI, Ronaldo. Teoria dos custos de transação. *In*: DAVID, Kupfer; HASENCLEVER, Lia. **Economia industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2002. p. 267-286.

FNDE – FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Histórico**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico>. Acesso em: 10 out. 2018.

FNDE – FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Dados da agricultura familiar**: 2018. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>. Acesso em: 9 set. 2018.

FORNAZIER, Armando. **Inserção de produtores rurais familiares de regiões com baixa dinâmica econômica para o mercado da alimentação escolar**. 2014. 200 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

FOUILLEUX, Ève. Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, p. 88-125, 2011.

FREITAS, Alair F. *et al.* Implicações da constituição de organizações formais para o acesso à políticas públicas. **Isegoria – Ação Coletiva em Revista**, Viçosa, MG, v. 1, n. 1, p. 82-99, 2011.

GARNETT, T. *et al.* Sustainable intensification in agriculture: premises and policies. **Science**, Washington, DC, v. 341, n. 6141, p. 33-34, 2013.

GHIZZONI, Leila. **Segurança e soberania alimentar**. Porto Alegre: EMATER/RS, 2016. Disponível em: http://www.emater.tche.br/site/area-tecnica/inclusao-social-productiva/seguranca-e-soberania-alimentar.php#.V_K4NdQrKt8. Acesso em: 13set. 2016.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

GRANOVETTER, Mark. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 91, n. 3, p. 481-510, 1985.

GRISA, Cátia. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias**. 2012. 280 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sérgio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, DF, v. 52, n. 1, p. 125-146, 2014.

GUEDES, A. C.; TORRES, D. A. P.; CAMPOS, S. K. Sustentabilidade e sustentação da produção de alimentos e o papel do Brasil no contexto global. *In*: BUAINAIN, A. M. *et al.* (ed.). **O mundo rural no Brasil do século XXI**: a formação de um novo padrão agrário e agrícola. Brasília, DF: Embrapa, 2014. p. 117-146.

HODGSON, Geoffrey M. Institutional economic theory: the old versus the new. **Review of Political Economy**, London, v. 1, n. 3, p. 249-269, 1989.

HODGSON, Geoffrey M. Institutional economics: surveying the 'old' and the 'new'. **Metroeconomica**, Oxford, v. 44, n. 1, p. 1-28, 1993.

HODGSON, Geoffrey M. The approach of institutional economics. **Journal of Economic Literature**, Nashville, v. 36, n. 1, p. 166-192, 1998.

HODGSON, Geoffrey M. What is the essence of institutional economics? **Journal of Economic Issues**, Sacramento, v. 34, n. 2, p. 317-329, 2000.

HODGSON, Geoffrey M. **How economics forgot history**: the problem of historical specificity in social science. London: Routledge, 2001.

HODGSON, Geoffrey M. The evolution of institutions: an agenda for future theoretical research. **Constitutional Political Economy**, Fairfax, v. 13, n. 2, p. 111-27, 2002.

HODGSON, Geoffrey M. What are institutions? **Journal of Economic Issues**, Sacramento, v. 40, n. 1, p. 1-25, 2006.

HODGSON, Geoffrey M. Institutions and individuals: interaction and evolution. **Organization Studies**, Berlin, v. 28, n. 1, p. 95-116, 2007.

HODGSON, Geoffrey M.; KNUDSEN, Thorbjorn. **Darwin's conjecture**. Chicago: The University of Chicago Press, 2012.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero**: uma proposta de segurança alimentar para o Brasil. Ipiranga, SP, 2001. Disponível em: http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/pageflip-4204234-487363-lt_Fome_Zero__A_experinc-1750637.pdf. Acesso em: 25 nov. 2018.

JAMESON, Kenneth P. Has institutionalism won the development debate? **Journal of Economic Issues**, Sacramento, v. 40, n. 2, p. 369-375, 2006.

JIA, Xiangping; HUANG, Jikun. Contractual arrangements between farmer cooperatives and buyers in China. **Food Policy**, Guildford, v. 36, p. 656-666, 2011.

KERLINGER, Fred Nichols. **Metodologia da pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: EPU, 1980.

KNIGHT, Frank. **Risk, uncertainty and profit**. Cambridge: The Riverside, 1921.

KUDLAK, Robert. Adaptation of enterprises to the requirements of sustainable development in the light of new institutional economics. **Management of Environmental Quality**, Bradford, v. 19, n. 2, p. 213-221, 2008.

LAGO, Adriano; SILVA, Tânia N. da. **Fatores condicionantes do desenvolvimento de relacionamentos intercooperativos no cooperativismo agropecuário**. Porto Alegre: SESCOOP-RS, 2011, 208 p.

LIMA, NEUSA P. B. **O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e seu impacto no processo de desenvolvimento socioprodutivo de famílias assentadas**: estudo de caso no assentamento 17 de abril - Restinga/SP. 2011. 67 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Geografia - Licenciatura e Bacharelado) – Curso de Geografia, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2011.

LIMBERGER, Emiliano. **Cooperativa**: empresa socializante. Porto Alegre: Imprensa Livre, 1996.

LOPES, Herton C. Instituições e crescimento econômico: os modelos teóricos de Thorstein Veblen e Douglass North. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 33, n. 4, p. 619-637, 2013.

MACNEIL, I. R. Relational contract: what we do and do not know. **Wisconsin Law Review**, Madison, v. 28, p. 55-69, 1985.

MAGALHÃES, Rosana; BURLANDY, Luciene; FROZI, Daniela S. Programas de segurança alimentar e nutricional: experiências e aprendizados. *In*: ROCHA, Cecília; BURLANDY, Luciene; MAGALHÃES, Rosana (org.). **Segurança alimentar e nutricional**: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p. 111-146.

MALUF, Renato Sergio; MENEZES, Francisco; VALENTE, Flavio Luiz Schieck. Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil. **Cadernos de Debate**, Campinas, v. 4, p. 66-88, 1996.

MALUF, Renato Sergio. O CONSEA na construção do sistema e da política nacional de segurança alimentar e nutricional. *In*: SILVA, José Graziano da; DEL GROSSI, Mauro E.; FRANÇA, Caio G. de. (org.). **Fome Zero**: a experiência brasileira. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, 2010. p. 265-287.

MALUF, Renato Sergio; MENEZES, Francisco; MARQUES, Susana Bleil. **Caderno “segurança alimentar”**. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/seguranca-alimentar-e-nutricional/caderno-2018seguranca-alimentar2019/19-caderno-2018seguranca-alimentar2019.pdf>. Acesso em: 10 out. 2018.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 277p.

MARTINS, Manoel Fernando. Métodos estatísticos para agroindústria. *In*: BATALHA, Mário Otávio (coord.). **Gestão agroindustrial**. São Paulo: Atlas, 1999. p. 65-142.

MATTHEWS, R. C. O. The economics of institutions and the sources for growth. **The Economic Journal**, Oxford, v. 96, n. 384, p. 903-918, 1986.

MAY, Tim. **Pesquisa social**: questões, métodos e processos. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MAZURKIEWICZ, Artur. Introduction to the co-operative theory of a region. *In*: EUROPEAN ADVANCED STUDIES, 18., 2005, Rijeka. [**Proceedings...**]. [Rijeka: Institute in Regional Science], 2005. 16 p.

MDSA – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO. **Plano nacional de segurança alimentar e nutricional - PLANSAN 2016-2019**. Brasília, DF: MDSA/CAISAN, 2017.

MÉNARD, Claude; SHIRLEY, Mary M. The contribution of Douglass North to new institutional economics. *In*: GALIANI, Sebastian; SENED, Itai. (ed.). **Institutions, property rights, and economic growth**: the legacy of Douglass North. Cambridge: Cambridge University Press, 2014a. p. 11-29.

MÉNARD, Claude; SHIRLEY, Mary M. The future of new institutional economics: from early intuitions to a new paradigm? **Journal of Institutional Economics**, Cambridge, v. 10, n. 4, p. 541-565, 2014b.

MIGUEZ, Gonzalo C. Economía de las instituciones: de Coase y North a Williamson y Ostrom. **Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía**, Vitoria, España, n. 77, p. 14-51, 2011.

MINAYO, M. C. S.; DESLANDES, S. F. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 1994.

MIRANDA, Maria B. Teoria geral dos contratos. **Revista Virtual Direito Brasil**, Santana de Parnaíba, v. 2, n. 2, 2008.

MITCHELL, Wesley C. Commons on institutional economics. **The American Economic Review**, Nashville, v. 25, n. 4, p. 635-652, 1935.

NELSON, Richard R.; WINTER, Sidney G. **An evolutionary theory of economic change**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1982. 452p.

NORTH, Douglass Cecil. Institutional change and economic growth. **The Journal of Economic History**, New York, v. 31, p. 118-125, 1971.

NORTH, Douglass Cecil. **Structure and change in economic history**. New York: W. W. Norton, 1981.

NORTH, Douglass Cecil. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. 152 p.

NORTH, Douglass Cecil. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, Nashville, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.

NORTH, Douglass Cecil. **Understanding the process of economic change**. Princeton: Princeton University Press, 2005.

NORTH, Douglass Cecil. **Custos de transação, instituições e desempenho econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal/Instituto Millenium, 2006.

NORTH, Douglass Cecil. Institutions and the performance of economies over time. *In*: MÉNARD, C.; SHIRLEY, M. (org.). **Handbook new institutional economics**. Heidelberg: Springer, 2008. p. 21-30.

OCB – ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS. **Agenda institucional do cooperativismo**. Brasília, DF: Sistema OCB, 2017.

OCB – ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS. **História do cooperativismo**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www.ocb.org.br/historia-do-cooperativismo>. Acesso em: 10 set. 2018.

OCB – ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS. **Anuário do cooperativismo brasileiro**. Brasília, DF: Sistema OCB, 2019.

OLIVEIRA, Djalma de P. R. **Manual de gestão das cooperativas: uma abordagem prática**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012. 326 p.

PADGETT, John F. The emergence of simple ecologies of skill: a hypercycle approach to economic organization. *In*: ARTHUR, B.; DURLAUF, S. N.; LANE, D. A. (ed.). **The economy as a complex evolving system II**. Reading, MA: Addison Wesley Publishing, 1997. p. 199-222.

PAULA, M. M.; KAMIMURA, Q. P.; SILVA, J. L. G. Mercados Institucionais na agricultura familiar: dificuldades e desafios. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, DF, v. 23, n. 1, p. 33-43, 2014.

PELEGRINI, G.; GAZOLLA, M. **A Agroindústria familiar no Rio Grande do Sul: limites e potencialidades a sua reprodução social**. Frederico Westphalen, RS: Ed. da URI, 2008.

PERACI, Adoniram S.; BITTENCOURT, Gilson A. Agricultura familiar e os programas de garantia de preços no Brasil: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). *In*: SILVA, José Graziano da; DEL GROSSI, Mauro E.; FRANÇA, Caio G. de. (org.). **Fome Zero: a experiência brasileira**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010. p. 191-222.

PINHO, Diva Benevides. **Doutrina cooperativista e desenvolvimento econômico**. São Paulo: Secretaria da Agricultura/Departamento de Assistência ao Cooperativismo, 1967.

PORTER, Michael E. **Vantagem competitiva**. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992, 512 p.

REVILLION, J. P.; PADULA, A. D.; BRANDELLI, A. Estudo das variáveis relevantes na adoção da tecnologia de processamento UHT nas agroindústrias de laticínios no estado do Rio Grande do Sul. **Revista do Instituto de Laticínios Cândido Tostes**, Juiz de Fora, v. 56, n. 323, p. 3-12, 2001.

RIBEIRO, Kleber A.; NASCIMENTO, Deise C.; SILVA, Joelma F. B. Cooperativismo agropecuário e suas contribuições para o empoderamento dos agricultores familiares no submédio São Francisco: o caso da associação de produtores rurais do núcleo VI – Petrolina/PE. **Teoria e Evidência Econômica**, Passo Fundo, n. 40, p. 77-101, 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. **Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDEs**. Porto Alegre, 2019. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/conselhos-regionais-de-desenvolvimento-coredes>. Acesso em: 15 nov. 2019.

RODRIGUES, Rui Martinho. **Pesquisa acadêmica**: como facilitar o processo de preparação de suas etapas. São Paulo: Atlas, 2007.

RODRÍGUEZ-GONZÁLEZ, Shirley; SCHNEIDER, Sérgio; COELHO-DE-SOUZA, Gabriela. Reconexión producción-consumo: cambio para la seguridad alimentaria y nutricional y el desarrollo rural. **Agronomía Mesoamericana: revista agropecuaria**, Alajuela, v. 26, p. 373-385, 2015.

SAMBIASE, Ana Gabriela Filippi *et al.* **Manual de gestão do cadastro único para programas sociais do governo federal**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social, 2017. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/cadastro_unico/Manual_Gestao_Cad_Unico.pdf. Acesso em: 2 out. 2019.

SAMUELS, Warren J. The present state of institutional economics. **Cambridge Journal of Economics**, London, v. 19, n. 4, p. 569-590, 1995.

SANDRI, Jussara S. Função social do contrato: conceito, natureza jurídica e fundamentos. **Revista de Direito Público**, Londrina, v. 6, n. 2, p. 120-141, 2011.

SANTOS, José Vicente Tavares dos. As possibilidades das metodologias informacionais nas práticas sociológicas: por um novo padrão de trabalho para os sociólogos do século XXI. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 5, p. 114-146, 2001.

SARMENTO, Francisco. A segurança alimentar e nutricional na comunidade dos países de língua portuguesa: trajetórias históricas na conformação de uma estratégia. *In*: LIMA, Sônia Centeno *et al.* **Segurança alimentar e nutricional na comunidade dos países de língua portuguesa**: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.

SCHNEIDER, José Odelso. **Educação cooperativa e suas práticas**. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2003.

SCHNEIDER, Sérgio. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 30, n. 3, p. 511-531, 2010.

SETTE, Ana T. M. S.; SETTE, Ricardo de S.; SOUZA, Magno de. A organização cooperativa sob a ótica dos cooperados. *In*: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 43., 2005, Ribeirão Preto. **Livro de resumos**. Ribeirão Preto: FEARP/USP, 2005.

SILVA, Alberto C. da. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. **Estudos Avançados**, São Paulo, n. 9, v. 23, p. 87-107, 1995. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141995000100007>. Acesso em: 10 dez. 2018.

SILVA, Robson R. da. Principais políticas de combate à fome implementadas no Brasil. **Textos e Contextos**, Porto Alegre, n. 5, p. 1-19, 2006. Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/3215/321527158003.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2018.

SILVA, José Graziano da; BELIK, Walter; TAKAGI, Maya. Para os críticos do Fome Zero. *In*: SILVA, José Graziano da; DEL GROSSI, Mauro E.; FRANÇA, Caio G. de. (org.). **Fome Zero: a experiência brasileira**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010. p. 39-51.

SILVA, Leonardo Xavier da. Instituições e desempenho: interpretações para o entendimento do desenvolvimento rural. *In*: CONTERATO, Marcelo Antonio; RADOMSKY, Guilherme Francisco Waterloo; SCHNEIDER, Sérgio. (org.). **Pesquisa em desenvolvimento rural: aportes teóricos e proposições metodológicas**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2014. v. 1, p. 117-134.

SILVA, Camila M. V.; SCHULTZ, Glauco. Acesso a mercados e gestão de cooperativas da agricultura familiar no Brasil. **Revista Espacios**, Caracas, v. 38, n. 44, 2017.

SILVA, Taís M. da; ROCKETT, Fernanda C.; COELHO-DE-SOUZA, Gabriela. Desenvolvimento territorial e o programa nacional de alimentação escolar nos territórios rurais litoral e Campos de Cima da Serra no Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 14, n. 1, p. 61-85, 2018.

SIMON, Herbert Alexander. **Comportamento administrativo: estudos dos processos decisórios nas organizações administrativas**. Rio de Janeiro: FGV, 1970.

SIMON, Herbert Alexander. Rational decision making in business organizations. **The American Economic Review**, Nashville, v. 69, n. 4, p. 493-513, Sept. 1979.

SINGER, Paul. **Introdução à economia solidária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002. 128 p.

SPINELLI, Maria A. dos S.; CANESQUI, Ana M. O Programa de Alimentação Escolar no Estado de Mato Grosso: da centralização à descentralização (1979 - 1995). **Revista de Nutrição**, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 105-117, 2002.

STERNS, J. A.; PETERSON, H. C. The globalization of smaller agri-food firms: a decision-making framework tested through case research. **International Food and Agribusiness Management Review**, Stamford, v. 4, n. 2, p. 133-148, 2001.

SURVEYMONKEY. **Calculadora de tamanho de amostra**. San Mateo, 2018. Disponível em: <https://pt.surveymonkey.com/mp/sample-size-calculator/>. Acesso em: 10 maio 2018.

SYKUTA, Michael E.; COOK, Michael L. A new institutional economics approach to contracts and cooperatives. **American Journal of Agricultural Economics**, St. Paul, v. 83, n. 5, p.1273–1279, 2001.

TRICHES, Rozane M. Repensando o mercado da alimentação escolar: novas institucionalidades para o desenvolvimento rural. *In*: GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sérgio. (org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 181-200.

TRIOLA, Mario F. **Essentials of statistics**. 5th ed. Boston: Pearson, 2011. 701 p.

TSEBELIS, George. 1998. **Jogos ocultos**: escolha racional no campo da política comparada. São Paulo: Edusp, 1998. 254 p.

UNICAFES – UNIÃO NACIONAL DAS COOPERATIVAS DA AGRICULTURA FAMILIAR E ECONOMIA SOLIDÁRIA. **Histórico**. Brasília, DF, 2018a. Disponível em: <http://unicafes.org.br/p/historico>. Acesso em: 10 set. 2018.

UNICAFES – UNIÃO NACIONAL DAS COOPERATIVAS DA AGRICULTURA FAMILIAR E ECONOMIA SOLIDÁRIA. **PECSOL**: Programa de Educação do Cooperativismo Solidário: uma ação do cooperativismo solidário. Brasília, DF: UNICAFES Nacional, 2018b. 68 p.

UNICOPAS – UNIÃO NACIONAL DAS ORGANIZAÇÕES COOPERATIVISTAS SOLIDÁRIAS. **Cooperativismo em pauta**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: http://unicafes.org.br/articles/0030/3951/Unicopas_CoopPauta_Web.pdf. Acesso em: 12 set. 2018.

UNITED NATIONS. Secretary-General. World Commission on Environment and Development. **Report of the world commission on environment and development**: note by the Secretary-general. [New York]: United Nations, 1987. Disponível em: <https://ambiente.files.wordpress.com/2011/03/brundtland-report-our-common-future.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2019.

VALENTE, Flavio Luiz Schieck. **Direito humano à alimentação**: desafios e conquistas. São Paulo: Cortez, 2002.

VARGAS-HERNÁNDEZ, José G.; CASTILLO-GIRÓN, Victor M. The new economic, sociological and historical institutionalisms in social policy. *In*: BAKIR, Caner; JARVIS, Darryl S. L. (ed.). **Institutional entrepreneurship and policy change**: theoretical and empirical explorations. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2018, p. 85-109.

VEBLEN, Thorstein B. The limitations of marginal utility. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 17, n. 9, p. 620-636, 1909.

VEBLEN, Thorstein B. **The place of science in modern civilization and other essays**. New York: B. W. Huebsch, 1919. 476 p.

VEBLEN, Thorstein B. **A teoria da classe ociosa**: um estudo econômico das instituições. São Paulo: Abril Cultural, 1983. 180 p.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 3. ed. Brasília, DF: UnB, 1994. 422 p.

WILKINSON, John. Sociologia econômica e o funcionamento dos mercados: inputs para analisar os micro e pequenos empreendimentos agroindustriais no Brasil. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 23, n. 2, p. 805-825, 2002.

WILKINSON, John. **Mercados, redes e valores: o novo mundo da agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

WILLIAMSON, Oliver E. Transaction-cost economics: the governance of contractual relations. **The Journal of Law and Economics**, Washington, DC, v. 22, n. 2, p. 233-261, 1979.

WILLIAMSON, Oliver E. **The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting**. London: Free Press, 1985. 450p.

WILLIAMSON, Oliver E. Transaction cost economics and organization theory. **Industrial and Corporate Change**, Oxford, v. 2, n. 2, p.107-156, 1993.

WILLIAMSON, Oliver E. Hierarchies, markets and power in the economy: an economic perspective. **Industrial and Corporate Change**, oxford, v. 4, n. 1, p. 21-49, 1995.

WILLIAMSON, Oliver E. The new institutional economics, taking stock and looking ahead. **Journal of Economic Literature**, Nashville, v. 38, n. 3, p. 595-613, 2000.

WILLIAMSON, Oliver E. Transaction cost economics. *In*: MÉNARD, C.; SHIRLEY, M. (org.). **Handbook of new institutional economics**. Heidelberg: Springer, 2008. p. 41-65.

WILLIAMSON, Oliver E. Transaction cost economics: the natural progression. **American Economic Review**, Nashville, v. 100, n. 3, p. 673-690, 2010.

WITTMAN, Hannah; BLESCH, Jennifer. Food sovereignty and Fome Zero: connecting public food procurement programmes to sustainable rural development in Brazil. **Journal of Agrarian Change**, Oxford, v. 17, n. 1, p. 81-105, 2017.

YU, Q. *et al.* Proposing an interdisciplinary and cross-scale framework for global change and food security researches. **Agriculture, Ecosystems and Environment**, Amsterdam, n. 156, p. 57– 71, 2012.

ZYLBERSZTAJN, Décio. **Organização de cooperativas: desafios e tendências**. São Paulo: PENSA-FEA-USP, 1994.

ZYLBERSZTAJN, Décio. **Estruturas de governança e coordenação do agribusiness: uma aplicação da nova economia das instituições**. 1995. 239 f. Tese (Livre Docência em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

ZYLBERSZTAJN, Décio. Economia das organizações. *In*: ZYLBERSZTAJN, Décio; NEVES, Marcos Fava (org.). **Economia e gestão dos negócios agroalimentares**. São Paulo: Pioneira, 2000. p. 23-38.

ZYLBERSZTAJN, Décio. Papel dos contratos na coordenação agroindustrial: um olhar além dos mercados. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, DF, v. 43, n. 3, p. 385-420, 2005.

APÊNDICE I

QUESTIONÁRIO SEMIESTRUTURADO PARA AS COOPERATIVAS AGROPECUÁRIAS DO RIO GRANDE DO SUL

Pesquisadora: Doutoranda Joice Zagna Valent
Orientador: Prof. Dr. Leonardo Xavier da Silva

Questionário semiestruturado de coleta de dados para a Tese de Doutorado que tem como título “Dinâmica Institucional em Cooperativas Agropecuárias a partir de Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional”.

Abreviaturas: Segurança Alimentar e Nutricional – **SAN**; Programa de Aquisição de Alimentos – **PAA**; Programa Nacional de Alimentação Escolar – **PNAE**.

Bloco A – Caracterização, formação e estrutura das cooperativas agropecuárias

1. Nome do entrevistado:
2. Idade:
3. Escolaridade:
4. Cargo ou ocupação na cooperativa:
5. Nome da cooperativa:
6. Telefone e e-mail para contato:
7. A cooperativa permite que seu nome seja divulgado:
() Sim () Não
8. Município sede:
9. Número de cooperados:
10. Ano de fundação da cooperativa:
11. Objetivos da cooperativa:
12. A cooperativa possui algum selo, registro ou certificação? **É possível marcar mais de uma alternativa.**
() Selo de Identificação da Participação da Agricultura Familiar – SIPAF
() Ecovida – Certificação Participativa
() Ecocert – Certificação Orgânica
() Em fase de obtenção. Qual?
() Outros. Quais?
() Não possui.

13. A cooperativa pratica agricultura:

- Convencional Agroecológica Orgânica
 Outra. Qual?

14. Principais alimentos produzidos pela cooperativa: **é possível marcar mais de uma alternativa.**

- Frutas Legumes e verduras
 Sucos Doces, geleias e conservas
 Biscoitos, massas e pães Leite e derivados
 Embutidos e produtos de origem animal
 Outros. Quais?

15. Quais os motivos que levaram à formação da cooperativa? É possível assinalar até três alternativas, numerando por ordem de importância: **1 – mais importante, 2 – importante e 3 – menos importante:**

- Diversificar a produção
 Facilitar a comercialização dos produtos
 Obter financiamentos/recursos
 Afinidade entre os cooperados
 Participar do PAA e do PNAE
 Outros motivos. Quais?

16. A cooperativa possui Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – DAP – Jurídica?

- Sim Não

17. A cooperativa é representada ou recebe assistência das seguintes entidades: **é possível marcar mais de uma alternativa.**

- Extensão Rural – EMATER
 União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária – UNICAFES
 Organização das Cooperativas do Estado do RS – OCERGS/SESCOOP/RS
 Secretaria Municipal da Agricultura
 Sindicato rural
 Outras. Quais?
 Nenhuma

Bloco B – Canais de comercialização das cooperativas agropecuárias

1. Quais são os canais de comercialização da cooperativa? É possível assinalar até três alternativas, numerando por ordem de importância: **1 – mais importante, 2 – importante e 3 – menos importante:**

- Consumidores diretos (restaurantes, por exemplo)
 Feiras
 Comunidade e vizinhança
 PAA e PNAE
 Intermediários – supermercados e centrais de abastecimento
 A cooperativa possui ponto próprio de comercialização
 Outros. Quais?

3. A cooperativa é considerada uma empresa competitiva?
() Sim. Por quê?
() Não. Por quê?
4. A existência de contratos com compradores aumenta a competitividade da cooperativa?
() Sim. Por quê?
() Não. Por quê?
5. Existe contrato para as transações comerciais entre cooperativa e cooperado?
() Sim. De que forma são feitos?
() Não
6. Existe algum contrato que garanta a fidelidade do cooperado à cooperativa?
() Sim. De que forma ocorre?
() Não
7. Todas as transações comerciais na cooperativa são por meio de contrato formal registrado?
() Sim () Não. Quais transações não acontecem por meio de contratos?
8. Há transações comerciais feitas na base da confiança?
() Sim. Quais? () Não
9. Que tipo de contrato é feito para garantir a efetividade das relações entre a cooperativa e os mercados institucionais – PAA e PNAE?
10. Os gestores das chamadas públicas do PAA e do PNAE sempre cumprem todas as cláusulas do contrato?
() Sim () Não
11. Se a resposta da questão anterior foi negativa, existe algum tipo de garantia para a cooperativa quando os gestores das chamadas públicas não cumprem o contrato?
() Sim. Quais?
() Não
12. Quais são as principais dificuldades para atender os editais de chamadas públicas para participar do PAA e do PNAE?
13. Existem pessoas que querem entrar na cooperativa apenas para comercializar no PAA e no PNAE?
() Sim () Não
14. Existem ações oportunistas por parte dos cooperados em relação à comercialização no PAA e no PNAE?
() Sim. Quais?
() Não
15. Todos os cooperados mantêm regularidade nas transações com a cooperativa para o PAA e para o PNAE?
() Sim
() Não. Qual o percentual que mantém?

16. Quais as incertezas que estão envolvidas na produção para o PAA e para o PNAE?

- Questões climáticas
- Quantidade produzida
- Entrega do produto
- Questões jurídicas e burocráticas
- Continuação das políticas públicas de SAN
- Outras. Quais?

17. Que ações poderiam ser tomadas para reduzir essas incertezas?

18. Como acontece o compartilhamento de informações entre gestores da cooperativa e cooperados sobre os editais de participação no PAA e no PNAE?

19. O que a organização cooperativa e seus cooperados conhecem sobre os programas de SAN, PAA e PNAE?

Bloco D – Mudanças ocorridas nas cooperativas agropecuárias, a partir do PAA e do PNAE

1. É possível perceber mudanças na estrutura organizacional da cooperativa com as políticas públicas de SAN, como o PAA e o PNAE?

- Sim
- Não

2. Se a resposta da questão anterior foi positiva, quais mudanças ocorreram?

3. É possível perceber mudanças na dinâmica produtiva dos cooperados com as políticas públicas de SAN, como o PAA e o PNAE?

- Sim
- Não

4. Se a resposta da questão anterior foi positiva, quais mudanças ocorreram? É possível assinalar até três alternativas, numerando por ordem de importância: **1 – mais importante, 2 – importante e 3 – menos importante:**

- Aumento da produção
- Especialização da produção
- Diversificação da produção
- Adoção de técnicas de produção
- Outras. Quais?

5. É possível perceber alguma mudança na vida dos agricultores cooperados depois do surgimento dos mercados institucionais, especificamente o PAA e o PNAE?

- Sim
- Não

6. Se a resposta da questão anterior foi positiva, quais mudanças ocorreram? É possível assinalar até três alternativas, numerando por ordem de importância: **1 – mais importante, 2 – importante e 3 – menos importante:**

- Trocaram de carro
- Reformaram a casa
- Compraram mais terras
- Modificaram a alimentação familiar
- Filhos voltaram a estudar

- Família tem frequentado mais a cooperativa
- Participação em eventos sociais e de capacitação
- Outras. Quais?

7. Os objetivos da cooperativa mudaram com a participação no PAA e no PNAE?

- Sim. O que mudou?
- Não

8. A situação financeira da cooperativa melhorou depois da inserção nos mercados institucionais, especificamente no PAA e o PNAE?

- Sim
- Não

9. A renda dos cooperativados aumentou com o PAA e o PNAE?

- Sim
- Não

10. A cooperativa realiza ou realizou investimentos específicos para participar do PAA e do PNAE?

- Sim. Quais?
- Não

11. A cooperativa gera empregos formais?

- Sim. Quantos?
- Não

12. Existe profissional ou cooperado que cuide somente dos assuntos referentes ao PAA e ao PNAE?

- Sim. Quantos? Formação:
- Não

13. O PAA e o PNAE ajudaram a cooperativa a promover a inclusão social de pequenos agricultores?

- Sim
- Não

14. Se a resposta da questão anterior foi positiva, explique de que forma essa inclusão acontece:

15. De uma forma geral, o que mudou na cooperativa em âmbito social, econômico e ambiental a partir da comercialização para o PAA e o PNAE?

Bloco E – A relação das cooperativas agropecuárias com os princípios de SAN

1. A produção de cooperativas agropecuárias amplia o acesso aos alimentos pelos beneficiados do PAA e do PNAE?

- Sim
- Não

2. As demandas criadas pelo PAA e pelo PNAE estimulam a produção da cooperativa?

- Sim
- Não

3. A cooperativa pratica ações para o desenvolvimento da comunidade?

- Sim
- Não

4. Se a resposta da questão anterior foi positiva, explique de que forma as ações são desenvolvidas e sua relação com o PAA e o PNAE:
5. A cooperativa preocupa-se com a educação, formação, conhecimento e informação de seus membros?
() Sim () Não
6. Se a resposta da questão anterior foi positiva, explique de que forma isso ocorre e sua relação com o PAA e o PNAE:
7. A cooperativa preocupa-se com a preservação ambiental?
() Sim () Não
8. Se a resposta da questão anterior foi positiva, explique as ações que desenvolve e sua relação com o PAA e o PNAE:
9. Quais são as oportunidades criadas pelo PAA e o PNAE para a cooperativa?
10. Quais são as desvantagens do PAA e do PNAE?
11. Quais são as estratégias da cooperativa para acessar o PAA e o PNAE?
12. Qual a importância da cooperativa para as políticas públicas de SAN, especificamente para o PAA e o PNAE?
13. Qual a relação dos princípios da cooperativa com os princípios de SAN, especificamente o PAA e o PNAE?

APÊNDICE II

QUESTIONÁRIO SEMIESTRUTURADO PARA PROFESSORES, DIRIGENTES DO COOPERATIVISMO E DOS PROGRAMAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Pesquisadora: Doutoranda Joice Zagna Valent

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Xavier da Silva

Questionário de coleta de dados para a Tese de Doutorado que tem como título “Dinâmica Institucional em Cooperativas Agropecuárias a partir das Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional”, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Agronegócios pela UFRGS.

- 1) Qual sua percepção sobre os programas de SAN, principalmente sobre o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE?
- 2) O senhor(a) acha que as políticas públicas de SAN do século XXI, principalmente o PAA e o PNAE, têm incentivado a formação de cooperativas agropecuárias da agricultura familiar? Como?
- 3) Quais são as principais dificuldades que as cooperativas encontram para participar do PAA e do PNAE?
- 4) Existe algum tipo de garantia para as cooperativas quando os gestores das chamadas públicas do PAA e do PNAE não cumprem o contrato? Qual?
- 5) As cooperativas desenvolvem ações que estão de acordo com os preceitos de SAN? Quais?
- 6) Quais foram as mudanças ocorridas nas cooperativas a partir da comercialização para os programas de SAN, principalmente o PAA e o PNAE?
- 7) Qual a importância das cooperativas para a execução dos programas de SAN, principalmente o PAA e o PNAE?
- 8) Quais são os principais desafios para a continuidade da comercialização no PAA e no PNAE?

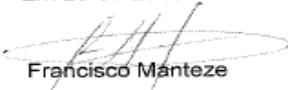
ANEXO I

 ASCAR	FOLHA DE INFORMAÇÕES	SISPROT N° 00.7391.00/ 2016
		FOLHA N°

À Gerência Técnica,

Somos favoráveis ao acolhimento do trabalho de pesquisa para doutoramento de Joice Zagna Valent, entendendo que o mesmo contribuirá para avaliação e valorização das atividades de ATERS com o cooperativismo.

Em 28-07-2016


Francisco Manteze
ERNS II – ATR OE
GET / NOE

Somente utilize nova folha de informações após o uso completo desta. Se não possuir carimbo próprio faça datilografar seu nome. O.S.DA/002/86, de 18/05/86.

ANEXO II

MODELO PROPOSTO DE CHAMADA PÚBLICA

MODELO

Logomarca da Entidade Executora

PREFEITURA MUNICIPAL DE XXXXXXXXXXXXXXX

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Chamada Pública n.º xx/xxxx, para aquisição de gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural conforme §1º do art.14 da Lei n.º 11.947/2009 e Resolução FNDE n.º xx/xxxx.

A Prefeitura Municipal xxxxxxxx, pessoa jurídica de direito público, com sede à xxxxxx, n.º, inscrita no CNPJ sob n.º xxxxxx, representada neste ato pelo Prefeito Municipal, o Senhor xxxxxxxxxxxx, no uso de suas prerrogativas legais e considerando o disposto no art.14, da Lei n.º 11.947/2009 e na Resolução FNDE n.º xx/xxxx, através da Secretaria Municipal de Educação, vem realizar Chamada Pública para aquisição de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural, destinado ao atendimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar/Pnae, durante o período de xxxxxxxx. Os interessados (Grupos Formais, Informais ou Fornecedores Individuais) deverão apresentar a documentação para habilitação e Projeto de Venda no período de xxxxxx, às xxx horas, na sede da xxxxxxxx, localizada à xxxxxx.

1. OBJETO

O objeto da presente Chamada Pública é a aquisição de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural, para o atendimento ao Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, conforme especificações dos gêneros alimentícios abaixo:

Nº	Produto	Unidade	Quantidade	*Preço de Aquisição (R\$)	
				Unitário	Valor Total

*Preço de aquisição é o preço a ser pago ao fornecedor da agricultura familiar. (Resolução FNDE xx/xxxx, Art.29, §3º).

2. FONTE DE RECURSO

Recursos provenientes do xxxxxxxxxxxx

3. HABILITAÇÃO DO FORNECEDOR

Os Fornecedores da Agricultura Familiar poderão comercializar sua produção agrícola na forma de Fornecedores Individuais, Grupos Informais e Grupos Formais, de acordo com o Art. 27 da Resolução FNDE n.º xx/xxxx.

3.1. ENVELOPE Nº 001 - HABILITAÇÃO DO FORNECEDOR INDIVIDUAL (não organizado em grupo).

O Fornecedor Individual deverá apresentar no envelope nº 01 os documentos abaixo relacionados, sob pena de inabilitação:

I - a prova de inscrição no Cadastro de Pessoa Física - CPF;

II - o extrato da DAP Física do agricultor familiar participante, emitido nos últimos 60 dias;

III - o Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar e/ou Empreendedor Familiar Rural para Alimentação Escolar com assinatura do agricultor participante;

IV - a prova de atendimento de requisitos previstos em lei específica, quando for o caso; e

V - a declaração de que os gêneros alimentícios a serem entregues são oriundos de produção própria, relacionada no projeto de venda.

3.2. ENVELOPE Nº 01 - HABILITAÇÃO DO GRUPO INFORMAL

O Grupo Informal deverá apresentar no Envelope nº 01, os documentos abaixo relacionados, sob pena de inabilitação:

I - a prova de inscrição no Cadastro de Pessoa Física - CPF;

II - o extrato da DAP Física de cada agricultor familiar participante, emitido nos últimos 60 dias;

III - o Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar e/ou Empreendedor Familiar Rural para Alimentação Escolar com assinatura de todos os agricultores participantes;

IV - a prova de atendimento de requisitos previstos em lei específica, quando for o caso; e

V - a declaração de que os gêneros alimentícios a serem entregues são produzidos pelos agricultores familiares relacionados no projeto de venda.

3.3. ENVELOPE Nº 01 - HABILITAÇÃO DO GRUPO FORMAL

O Grupo Formal deverá apresentar no Envelope nº 01, os documentos abaixo relacionados, sob pena de inabilitação:

I - a prova de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ;

II - o extrato da DAP Jurídica para associações e cooperativas, emitido nos últimos 60 dias;

III - a prova de regularidade com a Fazenda Federal, relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS;

IV - as cópias do estatuto e ata de posse da atual diretoria da entidade registrada no órgão competente;

V - o Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar;

VI - a declaração de que os gêneros alimentícios a serem entregues são produzidos pelos associados/cooperados;

VII - a declaração do seu representante legal de responsabilidade pelo controle do atendimento do limite individual de venda de seus cooperados/associados.

VIII - a prova de atendimento de requisitos previstos em lei específica, quando for o caso; e

4. ENVELOPE Nº 02 - PROJETO DE VENDA

4.1. No Envelope nº 02 os Fornecedores Individuais, Grupos Informais ou Grupos Formais deverão apresentar o Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar conforme Anexo xx (modelo da Resolução FNDE n.º xx/xxxx).

4.2. A relação dos proponentes dos projetos de venda será apresentada em sessão pública e registrada em ata XX após o término do prazo de apresentação dos projetos. O resultado da seleção será publicado XX dias após o prazo da publicação da relação dos proponentes e no prazo de XX dias o(s) selecionado(s) será(ão) convocado(s) para assinatura do(s) contrato(s).

4.3 - O(s) projeto(s) de venda a ser(em) contratado(s) será(ão) selecionado(s) conforme critérios estabelecidos pelo art. 25 da Resolução.

4.4. Devem constar nos Projetos de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar o nome, o CPF e nº da DAP Física de cada agricultor familiar fornecedor quando se tratar de Fornecedor Individual ou Grupo Informal, e o CNPJ E DAP jurídica da organização produtiva quando se tratar de Grupo Formal.

4.5. Na ausência ou desconformidade de qualquer desses documentos constatada na abertura dos envelopes poderá ser concedido abertura de prazo para sua regularização de até xxxx dias, conforme análise da Comissão Julgadora.

5. CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS

5.1. Para seleção, os projetos de venda habilitadas serão divididos em: grupo de projetos de fornecedores locais, grupo de projetos do território rural, grupo de projetos do estado, e grupo de propostas do País.

5.2. Entre os grupos de projetos, será observada a seguinte ordem de prioridade para seleção:

I - o grupo de projetos de fornecedores locais terá prioridade sobre os demais grupos.

II - o grupo de projetos de fornecedores do território rural terá prioridade sobre o do estado e do País.

III - o grupo de projetos do estado terá prioridade sobre o do País.

5.3. Em cada grupo de projetos, será observada a seguinte ordem de prioridade para seleção:

I - os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas, não havendo prioridade entre estes;

II - os fornecedores de gêneros alimentícios certificados como orgânicos ou agroecológicos, segundo a [Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003](#);

III - os Grupos Formais (organizações produtivas detentoras de Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP Jurídica) sobre os Grupos Informais (agricultores familiares, detentores de Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP Física, organizados em grupos) e estes sobre os Fornecedores Individuais (detentores de DAP Física);

Caso a EEx. não obtenha as quantidades necessárias de produtos oriundos do grupo de projetos de fornecedores locais, estas deverão ser complementadas com os projetos dos demais grupos, em acordo com os critérios de seleção e priorização citados nos itens 5.1 e 5.2.

5.4. No caso de empate entre grupos formais, terão prioridade organizações com maior porcentagem de agricultores familiares e/ou empreendedores familiares rurais no seu quadro de sócios, conforme DAP Jurídica.

5.5. Em caso de persistir o empate, será realizado sorteio ou, em havendo consenso entre as partes, poderá optar-se pela divisão no fornecimento dos produtos a serem adquiridos entre as organizações finalistas.

6. DAS AMOSTRAS DOS PRODUTOS

O(s) fornecedor (es) classificado(s) em primeiro lugar dos deverão entregar as amostras indicadas no quadro abaixo na xxxxxx, com sede à xxxxx, até o dia xxxx, até as xxxx horas, para avaliação e seleção dos produtos a serem adquiridos, as quais deverão ser submetidas a testes necessários, imediatamente após a fase de habilitação.

O resultado da análise será publicado em XX dias após o prazo da apresentação das amostras.

Nº	Produto

7. LOCAL E PERIODICIDADE DE ENTREGA DOS PRODUTOS

A entrega dos gêneros alimentícios deverá respeitar o cronograma abaixo:

Produtos	Quantidade	Local da entrega	Periodicidade de entrega (semanal, quinzenal)

8. PAGAMENTO

O pagamento será realizado até xxxx dias após a última entrega do mês, através de xxxxxxxx, mediante apresentação de documento fiscal correspondente ao fornecimento efetuado, vedada à antecipação de pagamento, para cada faturamento.

9. DISPOSIÇÕES GERAIS

9.1. A presente Chamada Pública poderá ser obtida nos seguintes locais: xxxxxxxxxxxx

9.1. Os produtos alimentícios deverão atender ao disposto na legislação sanitária (federal, estadual ou municipal) específica para os alimentos de origem animal e vegetal.

9.2. O limite individual de venda do agricultor familiar e do empreendedor familiar rural para a alimentação escolar deverá respeitar o valor máximo de R\$20.000,00 (vinte mil reais), por DAP/Ano/Entidade Executora, e obedecerá as seguintes regras:

I - Para a comercialização com fornecedores individuais e grupos informais, os contratos individuais firmados deverão respeitar o valor máximo de R\$20.000,00 (vinte mil reais), por DAP/Ano/E.Ex.

II - Para a comercialização com grupos formais o montante máximo a ser contratado será o resultado do número de agricultores familiares inscritos na DAP jurídica multiplicado pelo limite individual de comercialização, utilizando a seguinte fórmula:

Valor máximo a ser contratado = n° de agricultores familiares inscritos na DAP jurídica x R\$ 20.000,00.

9.3. A aquisição dos gêneros alimentícios será formalizada através de um Contrato de Aquisição de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar que estabelecerá com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da chamada pública e da proposta a que se vinculam, bem como do Capítulo III - Dos Contratos, da Lei 8.666/1993.

(Município/UF), aos ____ dias do mês de _____ de ____.

SECRETÁRIO (A) MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

PREFEITO MUNICIPAL

ANEXO III

MODELO DE PROJETO DE VENDA MODELO PROPOSTO PARA OS GRUPOS FORMAIS

PROJETO DE VENDA DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR/PNAE					
IDENTIFICAÇÃO DA PROPOSTA DE ATENDIMENTO AO EDITAL/CHAMADA PÚBLICA Nº					
I - IDENTIFICAÇÃO DOS FORNECEDORES					
GRUPO FORMAL					
1. Nome do Proponente			2. CNPJ		
3. Endereço		4. Município/UF			
5. E-mail		6. DDD/Fone			7. CEP
8. Nº DAP Jurídica		9. Banco	10. Agência Corrente		11. Conta Nº da Conta
12. Nº de Associados		13. Nº de Associados de acordo com a Lei nº 11.326/2006		14. Nº de Associados com DAP Física	
15. Nome do representante legal		16. CPF			17. DDD/Fone
18. Endereço			19. Município/UF		
II - IDENTIFICAÇÃO DA ENTIDADE EXECUTORA DO PNAE/FNDE/MEC					
1. Nome da Entidade			2. CNPJ		3. Município/UF
4. Endereço					5. DDD/Fone
6. Nome do representante e e-mail			7. CPF		
III - RELAÇÃO DE PRODUTOS					
1. Produto	2. Unidade	3. Quantidade	4. Preço de Aquisição*		5. Cronograma de Entrega dos produtos
			4.1. Unitário	4.2. Total	
OBS: * Preço publicado no Edital n xxx/xxxx (o mesmo que consta na chamada pública).					
Declaro estar de acordo com as condições estabelecidas neste projeto e que as informações acima conferem com as condições de fornecimento.					
Local e Data		Assinatura do Representante do Grupo Formal			Fone/E-mail:

MODELO PROPOSTO PARA OS GRUPOS INFORMAIS

PROJETO DE VENDA DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR/PNAE					
IDENTIFICAÇÃO DA PROPOSTA DE ATENDIMENTO AO EDITAL/CHAMADA PÚBLICA Nº					
I - IDENTIFICAÇÃO DOS FORNECEDORES					

MODELO PROPOSTO PARA OS FORNECEDORES INDIVIDUAIS

PROJETO DE VENDA DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR/PNAE					
IDENTIFICAÇÃO DA PROPOSTA DE ATENDIMENTO AO EDITAL/CHAMADA PÚBLICA Nº					
I- IDENTIFICAÇÃO DO FORNECEDOR					
FORNECEDOR (A) INDIVIDUAL					
1. Nome do Proponente		2. CPF			
3. Endereço	4. Município/UF		5. CEP		
6. Nº da DAP Física	7. DDD/Fone		8. E-mail (quando houver)		
9. Banco	10. Nº da Agência		11. Nº da Conta Corrente		
II- Relação dos Produtos					
Produto	Unidade	Quantidade	Preço de Aquisição*		Cronograma de Entrega dos produtos
			Unitário	Total	
OBS: * Preço publicado no Edital n xxx/xxxx (o mesmo que consta na chamada pública).					
III - IDENTIFICAÇÃO DA ENTIDADE EXECUTORA DO PNAE/FNDE/MEC					
Nome		CNPJ		Município	
Endereço				Fone	
Nome do Representante Legal			CPF		
Declaro estar de acordo com as condições estabelecidas neste projeto e que as informações acima conferem com as condições de fornecimento.					
Local e Data:	Assinatura do Fornecedor Individual	CPF:			

ANEXO IV

Etapas da Chamada Pública do PAA – modalidade Compra Institucional

1. O órgão comprador define a demanda de gêneros alimentícios, considerando os princípios da alimentação adequada e saudável;
2. Verificar a oferta de alimentos da agricultura familiar na região, considerando a diversidade de produtos, volume e a sazonalidade;
3. Realizar, no mínimo, 3 (três) pesquisas devidamente documentadas no mercado local ou regional, para definição dos preços de aquisição dos produtos da agricultura;
4. Elaborar o edital de Chamada Pública;
5. Dar publicidade à Chamada Pública por meio de divulgação em local de fácil acesso à agricultura familiar, podendo ser jornal de circulação local, regional, estadual ou nacional, quando houver, além de divulgação em sítio na internet ou na forma de mural em local público de ampla circulação, pelo prazo mínimo de 10 (dez) dias;
6. As organizações da agricultura familiar devem elaborar as propostas de venda de acordo com os critérios da Chamada Pública;
7. O comprador habilita as propostas que contenham todos os documentos exigidos no edital de Chamada Pública e preços de venda que não ultrapassem o preço de aquisição definido para cada produto na Chamada Pública;
8. O comprador e o fornecedor assinam o contrato que estabelece o cronograma e os locais de entrega dos produtos, a data de pagamento aos agricultores familiares e todas as cláusulas de compra e venda;
9. O início da entrega dos produtos deve atender ao cronograma previsto e os pagamentos serão realizados diretamente aos agricultores ou suas organizações.