

Políticas públicas para os assentamentos rurais e cooperativismo: entre o idealizado e as práticas possíveis

Recebido: 11.12.16

Aprovado: 07.08.17

Thainara Granero de Melo
& Rosemeire Aparecida Scopinho*

*Thainara Granero de Melo é psicóloga, doutoranda em psicologia pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), São Carlos (SP), Brasil. <thainaragm@gmail.com>.

Rosemeire Aparecida Scopinho é professora associada do Departamento de Psicologia da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), São Carlos (SP), Brasil. <scopinho.rose@gmail.com>.

Resumo: Este artigo pretende refletir sobre a distância que separa a concepção de desenvolvimento rural presente nas políticas públicas para os assentamentos rurais e a realidade dos trabalhadores assentados organizados em cooperativas. Para tanto, tomou-se como exemplo um estudo de caso realizado em uma cooperativa de um assentamento rural, localizado em Ribeirão Preto (SP), por meio de levantamentos bibliográficos e documentais, observações empíricas e entrevistas semiestruturadas realizadas com cooperados e representantes do movimento social e do serviço de assistência técnica. O modo como o cooperativismo tem sido institucionalizado revela um modelo de formulação de política que desconsidera a existência das condições objetivas e subjetivas dos trabalhadores e aposta na ideia de que os dispositivos legais, por si só, garantem a organização das redes de sustentação política e cultural necessárias ao funcionamento das cooperativas.

Palavras-chave: políticas públicas, desenvolvimento rural, cooperativas, assentamentos rurais.

Introdução

No Brasil do início do século passado, o rural foi porta de entrada para o cooperativismo como doutrina organizativa das atividades econômicas, especialmente para a comercialização de produtos. Ora em ascensão, ora em declínio, conforme os movimentos de expansão e crise típicos da economia capitalista, o cooperativismo tornou-se uma fórmula organizativa muito difundida, no rural e no urbano, entendido como instrumento de desenvolvimento econômico e social e objeto de regulamentação legal na década de 1930. Nas políticas públicas destinadas aos assentamentos da reforma agrária recente, o cooperativismo passou a figurar como fórmula organizativa a partir do surgimento das primeiras linhas de crédito específicas para os trabalhadores rurais assentados no final de década de 1980. Desde então, a organização dos assentados em cooperativas tem sido defendida pelos movimentos sociais e instituída pelo Estado como dispositivo privilegiado de inserção econômica e social que condiciona o acesso dos sujeitos aos programas de fomento à produção e à comercialização.

Parte da literatura identifica haver uma larga distância entre o modelo de cooperação prescrito pelas políticas públicas e as condições objetivas e subjetivas que os trabalhadores rurais assentados dispõem para trabalharem de modo cooperado (Rios, 2006; Lacerda & Malagodi, 2007; Christoffoli, 2010; Schneider, 2012; Scopinho, 2012). As experiências de ação coletiva e os ganhos políticos acumulados no período de acampamento transformam-se quando o assentamento é oficializado pelo Estado e inicia-se o processo de implantação de um conjunto de políticas de infraestrutura, de fomento da produção e da comercialização dos alimentos. Este processo exige outras formas de interação social e de arranjos institucionais que regularão a nova vida em comunidade com base em outros fundamentos, às vezes, estranhos aos sujeitos.

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

Tal contradição pode ser considerada como reflexo do modelo de desenvolvimento rural vigente no país, cujo incentivo às formas de cooperação funciona como mecanismo de descentralização da política de reforma agrária e de racionalização da política de implantação de assentamentos rurais (Firmiano, 2014). Nesta perspectiva, a concepção de autonomia vigente é a que estimula a livre iniciativa e, seguindo a lógica do mercado, reforça o descompromisso do Estado e delega aos sujeitos a responsabilidade por sua condição. O que não tem nada a ver com a ideia de participação ativa e organizada dos sujeitos da reforma agrária na elaboração de políticas públicas de assentamentos rurais, produção discursiva presente nos documentos governamentais e não governamentais que procuram legitimá-las (Sabourin, 2007). Por isso elas seriam insuficientes para estabelecer a cooperação nas relações concretas dos sujeitos. Na prática, as relações sociais permanecem pautadas na competitividade, desconfiança e pessoalidade, configurando um cooperativismo por ocasião das exigências das políticas.

Diante do exposto, este artigo pretende refletir sobre as seguintes questões: qual é a distância que se coloca entre a concepção de desenvolvimento rural presente nas

políticas públicas para os assentamentos rurais e a realidade dos assentados? Quais as repercussões objetivas e subjetivas da implantação dessas políticas no cotidiano dos assentados organizados em cooperativas?

A reflexão tem como base empírica um recorte feito a partir dos resultados do estudo de Melo (2015), cujo objeto de investigação foi a relação que se estabelece entre as formas de participação dos assentados e os sentidos atribuídos ao trabalho em uma cooperativa de um assentamento rural localizado em Ribeirão Preto (SP). Este estudo apontou que o acesso desta cooperativa às políticas públicas destinadas à implantação do assentamento e de fomento à agricultura familiar por meio dos programas “Fome Zero” e “Brasil sem Miséria” condicionava diferentes modos de participação dos cooperados relacionados aos sentidos por eles atribuídos ao trabalho e alimentava dependências materiais e simbólicas entre eles e a cooperativa, o que justifica a pertinência deste caso para discutir as contradições entre o modo como o cooperativismo é institucionalizado pelas políticas públicas e as condições concretas de organização e de acesso dos assentados às mesmas.

Entre as políticas públicas implantadas no assentamento, tomamos como referência para refletir sobre as questões propostas neste artigo a participação da cooperativa no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que está integrado nas políticas públicas de fomento à agricultura familiar ao criar os chamados mercados institucionais para o escoamento da produção. Este programa pode ser considerado caso emblemático da invocação do discurso de fortalecimento das cooperativas presentes nas políticas públicas de desenvolvimento rural ao condicionar o acesso dos produtores à participação em cooperativas e associações. O acesso ao PAA foi o principal motivo da institucionalização da cooperativa analisada e, na época da realização da pesquisa, a renda advinda da participação das famílias cooperadas no programa era fundamental para a sobrevivência e a permanência delas no assentamento.

Para refletir sobre as questões propostas, é importante identificar na história brasileira os antecedentes da institucionalização do cooperativismo como via de acesso dos assentados às políticas públicas. Recorremos a uma breve apresentação do PAA, tendo em vista a relevância do programa na última década para a inserção produtiva dos assentados e o seu elevado grau de exigência de organização coletiva para o acesso. Na sequência, discutimos como a complexidade das categorizações identitárias dos sujeitos sociais do rural refletem diferentes concepções de cooperação e de cooperativismo. Por fim, apresentamos recorte do caso estudado e citado, a fim de identificar elementos empíricos que demonstrem as repercussões das políticas públicas no cotidiano dos assentados no que se refere à participação em cooperativas.

Cooperativismo e desenvolvimento rural no Brasil: algumas considerações

Não há como falar de cooperativismo no âmbito das políticas de desenvolvimento rural brasileiras sem identificar, em suas origens, uma estrutura agrária desigual, calcada na produção para a exportação e na modernização da agricultura de grande escala. Algumas mudanças aconteceram a partir da década de 1980, com a retomada da discussão sobre a reforma agrária após o fim do regime militar, em decorrência dos impactos ambientais e sociais provocados pelo processo de modernização da agricultura. A conjunção de alguns fatores foram determinantes para esse cenário e, na opinião de Delgado (2005), destacam-se: a ação dos movimentos sociais, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), que defendia uma proposta própria de cooperação para os assentamentos; a abertura econômica do país e a intervenção do Banco Mundial; a instituição do Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (Procera), em 1986, o primeiro programa de crédito para os assentados que condicionava o acesso à organização de cooperativas. A partir dos anos 2000, a institucionalização do cooperativismo via políticas públicas de desenvolvimento rural fez parte de uma mudança que adotou a agricultura familiar como categoria central.

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

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

dos autores, a adoção dessas diretrizes rebaixou as políticas de assentamento para um conjunto de políticas sociais compensatórias, cujo objetivo é amenizar a pobreza rural e amortizar os conflitos no campo, sem que se promova qualquer alteração na concentração da estrutura fundiária no país.

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

O Quadro 1 sintetiza as principais políticas públicas direcionadas para a agricultura familiar vigentes no ano de 2013, também destinadas aos assentamentos, o que possibilita uma visão geral de como estes pressupostos objetivaram-se em políticas de desenvolvimento rural que contemplam diferentes áreas de atuação como crédito, assistência técnica, comercialização via mercados institucionais, infraestrutura, trabalho, renda, educação e cidadania.

Segundo relatório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea, 2013), a atual política de reforma agrária brasileira tem sido implantada, fundamentalmente, em três etapas: demarcação dos lotes e fixação das famílias; liberação de créditos de fomento e habitação; e inclusão dos trabalhadores em políticas públicas de aquisição da produção, como os mercados institucionais. Tais mercados são definidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA, 2013) como espaços alternativos de comercialização direta às demandas de compras públicas dos produtos da agricultura familiar. Seus principais programas são o PAA e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae). Para efeito da reflexão que propomos neste artigo, a análise do PAA será realizada sob o ponto de vista de sua capacidade de induzir a criação de cooperativas e associações, posto que somente são beneficiários do programa os agricultores organizados deste modo¹.

O PAA foi criado como uma das ações de operacionalização do Programa Fome Zero (PFZ), em 2002, com o objetivo de fortalecer a agricultura familiar e garantir a segu-

1. Para uma análise mais abrangente do PAA, ver Oliveira & Baccharin (2016), Grisa & Porto (2015), Hespanhol (2013), Grisa *et alii* (2010), Mattei (2007).

QUADRO 1
SÍNTESE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DA AGRICULTURA FAMILIAR,
POR ÁREA DE ATUAÇÃO (EM 2013)

Pronaf	Tem por objetivo facilitar a execução das atividades agropecuárias, a aquisição de equipamentos e a elevação da renda. Os financiamentos podem ser acessados individualmente ou coletivamente, com taxas de juros abaixo da inflação.
PNFC	Financia a aquisição de imóveis rurais não passíveis de desapropriação, áreas insuficientes para a produção, investimentos em infraestrutura da unidade produtiva e de projetos comunitários. Executado principalmente nas áreas do Semiárido.
Assistência Técnica	
Ater	Presta serviços de assistência técnica com o objetivo de ampliar o conhecimento e a tecnologia dos agricultores e de elevar a produtividade e a renda. Articulado com outras políticas públicas, como o PAA, o Pnae e o PBSM.
Mercados Institucionais	
PAA	Prevê a aquisição de alimentos da agricultura familiar por órgãos públicos federais, estaduais e municipais para o atendimento de populações em situação de insegurança alimentar e nutricional. Também objetiva a inclusão social dos produtores e o fortalecimento da agricultura familiar.
Pnae	Os alimentos adquiridos são direcionados para o abastecimento da rede pública de ensino, que deve comprar pelo menos 30% de alimentos consumidos da agricultura familiar.
Infraestrutura	
Terra Legal	Engloba ações interministeriais por meio de programas como Luz para Todos, Água para Todos, Minha Casa Minha Vida, e investimentos em estradas vicinais em parceria com o poder municipal.
Proinf	Repassa recursos para projetos de implantação de agroindústrias e armazenamento de produtos. Também fomenta obras de infraestrutura, como a abertura ou a recuperação de estradas vicinais.
Trabalho e Renda	
Terra Forte	Visa apoiar o incremento de renda nos assentamentos por meio de recursos financeiros direcionados ao financiamento de projetos de cooperativas/associações, aquisição de equipamentos e suporte para a gestão das iniciativas coletivas.
Educação e Cidadania	
Pronera	Objetiva garantir a alfabetização e a educação fundamental, média, superior e profissional de jovens e adultos nos assentamentos. É realizado em parceria com movimentos sociais e sindicais de trabalhadores rurais, instituições comunitárias de ensino sem fins lucrativos e governos estaduais e municipais.
Pronatec	Oferece cursos de educação profissional para a qualificação de jovens e adultos das áreas rurais. Compõe o Programa Nacional e é executado em parceria entre o MDA e o MEC.
PNDTR	Direcionado para os trabalhadores rurais que não possuem documentos ou necessitam fazer a segunda via. O programa vai até os municípios, onde são feitos mutirões, para emitir a documentação, como Registro de Nascimento, CPF, Carteira de identidade, CTPS, DAP, ou registro no INSS.
Territórios da Cidadania	Visa a promoção do desenvolvimento econômico e a universalização de programas básicos de cidadania, integrando as ações dos governos à participação da sociedade civil por meio da identificação dos principais problemas que contribuem para a estagnação econômica e a não superação dos níveis de pobreza. É coordenado pela Casa Civil em conjunto com o MDA.

Fonte: Melo (2015) com informações de MDA (2013).

rança alimentar como mecanismo de combate à fome. O seu foco é fornecer alimentos de qualidade aos grupos sociais em situação de insegurança alimentar, dispensando licitações. Posteriormente, as ações do PFZ foram ampliadas a partir da criação do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), em 2011, que, além das ações de segurança alimentar, incluiu novas iniciativas para elevar a renda e as condições de bem-estar das famílias, a transferência de renda, o acesso aos serviços e inclusão produtiva no

espaço urbano e rural. Os requisitos de inserção dos trabalhadores rurais no programa são: enquadrar-se ao Pronaf, cumprir os requisitos de controle de qualidade dos alimentos e respeitar a cota de comercialização. Além disso, a legislação estabelece que as aquisições de alimentos sejam realizadas por meio de cooperativas ou associações organizadas pelos produtores coincidindo com um dos objetivos estabelecidos no decreto: estimular o cooperativismo e o associativismo. O PAA contempla algumas categorias de produtores, cada qual com uma cota específica de comercialização. Os preços praticados nas compras são estabelecidos pelos gestores regionais do programa, de acordo com os valores dos mercados locais. As estratégias e diferentes modalidades do programa são definidas por um conselho gestor, composto por membros do Ministério da Fazenda (MF), Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). A execução destas ações fica a cargo do MDS e da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). Além dos órgãos federais, o PAA articula-se por meio de convênios com as administrações estaduais e municipais, representados pelo Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e pelas Secretarias Municipais de Assistência Social e Cidadania.

Em 2008, aproximadamente 3.300 produtores assentados participaram do PAA, (cerca de 20% do total), o que fez de São Paulo um dos estados com maior representatividade de assentados no programa, onde o PAA movimentou, em 2013, 51 milhões de reais, representando 28% do total comercializado no país. O orçamento do programa, no mesmo ano, foi de 1,3 bilhão de reais (Inkra, 2014). Porém, de acordo com Cardoso e Beghin (2016), de 2013 para 2015, os recursos autorizados destinados ao PAA diminuíram em 82,2%; de 2012, ano do melhor desempenho do programa, a 2015 (dados de janeiro a setembro), o total de agricultores cadastrados diminuíram em 33,2%, em todas as modalidades; na modalidade Doação Simultânea – Conab, a diminuição no mesmo período foi de 93.780 para 16.965 (82%). A substancial diminuição dos recursos autorizados para investimento no programa explica a também substancial queda no número de beneficiários do PAA. O quadro agravou-se porque, em 2016, dos R\$ 560 milhões previstos para a aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar, apenas 428 milhões foram autorizados no Projeto de Lei Orçamentária de 2016.

Parte dos estudos que discutem a relação dos agricultores familiares com o PAA (Antunes & Hespanhol, 2011; Gonçalves Júnior, 2010; Grisa *et alii*, 2010) destaca argumentos favoráveis ao programa e aos benefícios que este proporciona. Entre os ganhos para as famílias estão a sua contribuição para alterar a matriz produtiva, o incentivo para a restauração e diversificação da produção e o favorecimento da redução do impacto de perdas do cultivo. O programa também estimula o autoconsumo uma vez

que, além do repasse da produção, os alimentos passam a fazer parte do cardápio diário das famílias dos produtores. Do ponto de vista social, os benefícios estariam no fortalecimento da coesão social e no reconhecimento pela contribuição social do programa. No entanto, estes mesmos estudos identificaram algumas dificuldades que os participantes enfrentam na gestão do programa, além da inexistência de estrutura:

O PAA exige elevada contrapartida em organização social e nem todas as organizações são capazes de responder a esta necessidade. [...] Este arranjo requer um conjunto não desprezível de recursos humanos e materiais das organizações proponentes para “sustentar” o PAA. Mas, estas condições não estão presentes em todas as organizações sociais, agravando-se quicá à medida que o nível de pobreza dos associados se acentue. Por conseguinte, onde o PAA tomaria maior relevância e retorno social, é exatamente onde se tem dificuldades de execução (Grisa *et alii*, 2010: 17).

Como consequência da dinâmica real da implantação do PAA, a competição por recursos tornou-se mais acirrada e os financiamentos mais exigentes, gerando demandas de burocratização e de monitoramento. A partir das considerações feitas por esses autores, pode-se dizer que o PAA reproduz o conhecido modelo de formulação de “política pública de cima para baixo”, uma vez que foi criado sem considerar a existência das condições objetivas e apostando na ideia de que os dispositivos legais, por si só, garantem a organização das redes de sustentação política e cultural necessárias ao seu funcionamento.

É importante problematizar e debater as contradições organizativas geradas com a implantação do programa, uma vez que o seu alcance cresceu exponencialmente no país como carro-chefe das políticas de inserção produtiva dos assentados e de segurança alimentar da população. Em que pese os seus benefícios, ao não problematizar a adesão compulsória dos assentados às cooperativas e associações para serem atendidos pelo programa, corre-se o risco de reproduzir a cultura cooperativista típica e culpabilizar os trabalhadores pelo fracasso, caso eles não sejam bem-sucedidos no atendimento dessas condicionalidades.

A adoção dessas diretrizes tem implicações que se referem ao próprio significado da agricultura familiar para tratar das políticas de reforma agrária. Não há consenso na literatura sobre quem é, afinal, o sujeito da reforma agrária, quer seja ele pequeno produtor, agricultor familiar ou camponês.

Wanderley (2003) distingue o camponês do agricultor familiar, pois o primeiro comporta a unidade familiar como central de uma forma social particular de produção, baseada no patrimônio e na cooperação entre os seus membros. Quanto ao segun-

do, os principais traços distintivos seriam a integração ao mercado, a incorporação de tecnologias na produção agropecuária e a centralidade do Estado em sua reprodução social por meio das políticas públicas. Por isso, o camponês comporta um caráter político-ideológico de resistência que, na opinião da autora, decorre do fato de que a modernização da agricultura e sua integração ao mercado não aconteceu de forma homogênea, mas acentuou as desigualdades sociais. Fernandes (2002) afirma que a luta pela terra recriou a categoria social camponês e, por este motivo, carrega um importante significado de resistência. Isto porque a construção teórica da agricultura familiar, segundo ele, é defendida como modelo de progresso e modernidade e, de algum modo, tem correspondência com o agronegócio. Em contrapartida, o camponês seria percebido como atrasado e arcaico e tende a desaparecer à medida que os pequenos produtores se insiram no mercado.

As possíveis classificações identitárias dos sujeitos sociais do rural são, certamente, bem mais diversas e complexas, mas para efeito da reflexão proposta neste artigo, o que importa é que a dualidade identitária agricultor familiar *versus* camponês também pode comportar diferentes concepções de cooperação e cooperativismo. Na opinião de Carvalho (2015) a categoria agricultor familiar seria incompatível com as formas de cooperação, de solidariedade e de organização política possíveis apenas pelo modo de produção e de vida camponês. Trata-se de sujeitos sociais com objetivos antagônicos: o primeiro pretende inserir-se no mercado reproduzindo em pequena escala o modelo capitalista no campo; o segundo respalda-se no conhecimento próprio do sujeito, nas iniciativas de autoconsumo, de oferta de alimento para a sociedade e de preservação da natureza. Ou seja, para o primeiro, a cooperação é formal e o cooperativismo é um instrumento de acesso ao mercado; para o segundo, a cooperação é prática informal, um modo de levar a vida que possibilita enfrentar dificuldades comuns de diferentes ordens e perpetua as tradições do mundo rural.

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

Sabourin *et alii* (2007) argumentam que a aparente pretensão de defender a melhoria das condições de vida dos assentados pode revelar a disseminação de um

discurso de controle político da população, ocultado nas políticas de assentamento e de agricultura familiar que ditam as regras para participação e organização em cooperativas e associações. Os autores justificam tais argumentos por três aspectos:

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

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

Nakatani, Faleiros e Vargas (2012) fazem um retrospecto da questão agrária brasileira e identificam que as atuais políticas do rural permanecem sem o objetivo de alterar a estrutura agrária, pois estão pautadas no combate à pobreza e na formação de uma “nova classe média no campo”, por meio de medidas como o Pronaf, os mercados institucionais e os programas de transferência de renda. Segundo os autores, alguns fatores colaboram para que esta perspectiva seja adotada como a força política da bancada ruralista, a exemplo da elevação do preço da terra, a economia diretamente relacionada à criação de superávits pela exportação de *commodities*, o alto grau de urbanização e baixa mobilização política dos movimentos sociais. Além disso, as políticas de reforma agrária, por envolver diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal), se tornam mais complexas na medida

em que há uma combinação de diferentes espaços de negociação e de articulação entre poder público, movimentos sociais e organizações não governamentais para a elaboração e execução de projetos para os assentamentos.

Do idealizado às práticas possíveis: o caso de uma cooperativa de trabalhadores rurais assentados

Compreender as repercussões das políticas públicas para as estratégias organizativas das cooperativas, tomando como caso concreto a participação de uma cooperativa no PAA, depende das expressões que são produzidas a partir da relação de implicação mútua estabelecida entre pesquisador e sujeito no campo empírico e, para tanto, estruturamos o método a partir da perspectiva de pesquisa qualitativa e da abordagem de estudo de caso (Bauer & Gaskell, 2005).

A pesquisa foi realizada entre 2013 e 2015 e foram definidas três estratégias para a construção das informações:

- i.* exploração do referencial teórico para a compreensão dos fenômenos ligados à relação estabelecida entre cidadania, exclusão e subjetividade e do referencial bibliográfico e documental sobre cooperativismo e implantação do PAA em assentamentos rurais;
- ii.* observação das reuniões mensais da cooperativa, a fim de compreender a dinâmica organizativa estabelecida pelo grupo; e
- iii.* entrevistas semiestruturadas realizadas com nove associados, um membro do MST e um prestador de serviço de assistência técnica e extensão rural (Ater), cujos tópicos-guia contemplaram assuntos relacionados à participação da cooperativa no PAA (estratégias de organização e comercialização da produção, vantagens e dificuldades).

Utilizamos a técnica de triangulação entre essas três fontes para analisar as informações, o que nos permitiu estabelecer contrapontos entre os materiais de diferentes origens, questionar a validade das interpretações e esclarecer aspectos vagos que surgiram ao longo do trabalho de campo.

A cooperativa objeto do estudo de caso está situada em um assentamento rural do município de Ribeirão Preto (SP), cuja economia é, predominantemente, voltada ao agronegócio e concentra alta circulação de capitais. A existência do assentamento acentuava as tensões e disputas quanto às possibilidades de sobrevivência dos trabalhadores no campo, em uma região dominada pela alta tecnologia. Soma-se a isto

o fato de que os sujeitos construíram seus modos de vida e de trabalho, na maioria das vezes na cidade e em regime de trabalho assalariado formal e/ou informal. Muitos sequer haviam experienciado o trabalho no campo, mas vislumbraram no assentamento uma oportunidade de reconstruírem suas vidas marcadas pela migração e pela pobreza. O assentamento foi oficializado em 2004, na modalidade Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS), que concede o uso coletivo da terra condicionado à adoção da agroecologia e do associativismo como diretrizes produtivas e organizativas. Tais diretrizes foram reafirmadas por um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), firmado em 2007 entre o Ministério Público, o Incra e os assentados. Estes elementos são importantes para compreender os estruturantes institucionais da história desta cooperativa: o tipo de assentamento que preconiza o associativismo, além de ser esta também uma condicionalidade dos programas de acesso ao crédito e aos mercados institucionais, como o PAA.

Neste campo de contradições, a cooperativa estava descrita nos documentos oficiais como empreendimento autogestionário e tentava disputar espaço no mercado local para sair da condição de dependência das políticas públicas, mas não contava com a adesão real dos cooperados que, por sua vez, se sentiam desmotivados para participar e comercializar por esta linha alternativa. Dos 147 associados, a maioria permanecia em atividades informais assalariadas, facilitadas pela proximidade com a cidade. Cerca de 10% estavam mais integrados ao cotidiano da cooperativa, queixando-se em relação à falta de participação dos demais. Do pequeno grupo atuante, destacam-se os papéis desempenhados pelo presidente e sua família, que dão pistas de haver relações hierarquizadas e funções de gestão acumuladas neste núcleo.

Um traço que evidenciava a contradição entre política pública e realidade, no caso analisado, referia-se às diferentes concepções dos agentes sociais que atuavam no território (representantes do serviço de assistência técnica e MST, movimento que liderou a ocupação da área e mediou o processo de assentamento). Para os técnicos, a agricultura deveria ser considerada do ponto de vista da execução das condicionalidades exigidas pelos programas governamentais; para os movimentos sociais, ela tinha sentido de expectativa de autonomia e de valorização do saber das famílias. As diferentes concepções sobre os modos de produzir refletiam a coexistência do discurso de sustentabilidade do PDS e o discurso veiculado pelas políticas públicas da agricultura familiar e da economia nacional, de valorização do modelo agroindustrial, o que foi expresso pela representante do MST:

[...] a agroecologia que a gente entende não é um pacote pronto, igual o modelo convencional. [...] eles [técnicos] têm até boa von-

tade, mas estão numa estrutura que é dentro do Estado, e aí se eles fazem alguma coisa um pouco diferente eles podem ser mandados embora. [...] [As famílias] ainda têm referência no convencional. Não que elas não têm a ideia de que elas não podem usar o veneno, só que o preparo de solo é bem mecanizado, aí planta um tipo de coisa só, aí capina, capina. Não usou o veneno, aquilo para elas já é agroecológico².

Esta entrevistada considerava o TAC um instrumento importante para que as famílias compreendessem a “[...] necessidade de fazer um outro tipo de produção [...]”, referindo-se à produção agroecológica e em cooperação exigida pela modalidade PDS, o que tanto contribuiu para o processo de formação quanto serviu de instrumento de coerção das famílias para o cumprimento das condicionalidades de acesso às políticas públicas. A respeito disso, o representante da assistência técnica reconhecia o valor do PDS enquanto proposta de uso sustentável e racional dos recursos naturais, mas defendia que as incoerências vividas pelos assentados em relação à falta de infraestrutura para a produção, a exemplo da falta de água, tornavam a transposição do modelo para a realidade um assunto delicado, sobretudo porque o cumprimento da legislação tem sido cobrado apenas destes sujeitos:

[...] como você vai cobrar de um assentado o compromisso dele com a questão ambiental se ele tem exemplos diários de outras pessoas que poderiam ter essa visão, não cumprem a questão ambiental. Eu acho que se você quer cobrar de um assentado que tenha esse compromisso, então cobre de outros. O modelo de PDS é fantástico. Mas como eles vão viver sem água? Se ele não tem água, ele vai ser obrigado a pegar muitas vezes [água] sem outorga. “Ah, mas por que ele não se regularizou em relação a perfuração?” Por que quando ele foi buscar informação lá no Departamento de Águas e Energia Elétrica (Daee), viraram as costas para ele³.

Em relatório recente sobre os assentamentos do estado de São Paulo, o Ipea (2013) identificou que os assentamentos paulistas da modalidade PDS não estão em condições de atender os critérios estabelecidos pelo Incra em relação ao manejo sustentável e à preservação das reservas de mata primária, sobretudo porque a maioria está instalada em áreas cujos solos foram extremamente degradados, o que ainda exige, para recuperá-las, investimentos em infraestrutura e concentração de esforços por parte dos assentados e do poder público. Aponta, ainda, que não há registros suficientes sobre como as ações de estruturação produtiva e de melhoria das condições de vida foram realizadas ao longo da implantação dos projetos. Outro aspecto levantado no relatório diz respeito à dificuldade de produção e geração de renda nos PDS, atribuída à urgência de assentar o maior número possível de famílias, reduzindo com isso o tamanho dos lotes individuais dos assentados.

2. Entrevista concedida por representante do MST. Entrevista n. 8 [Out. 2014]. Entrevistadora: Thainara Granero de Melo. Ribeirão Preto (SP), 2014, 01 arquivo AMR (.MP3) 60'12". Arquivo Pessoal.

3. Entrevista concedida por coordenador do Serviço De Assistência Técnica E Extensão Rural. Entrevista n. 7 [Jul. 2014]. Entrevistadora: Thainara Granero de Melo. Ribeirão Preto (SP), 2014, 01 arquivo AMR (.MP3) 60'07". Arquivo Pessoal.

O problema da água era o fator determinante apontado pelos entrevistados para que a produção dos assentados fosse desprezível. As casas possuíam abastecimento para consumo próprio, porém, não havia água para irrigar a produção. O problema produtivo não só criou uma divisão interna entre os cooperados – os que produziam e comercializavam por meio do PAA e os que não o faziam –, como também acirrava as disputas entre as cooperativas existentes dentro do assentamento. Como a produção não era regular para a maior parte dos assentados, internamente havia uma disputa entre as outras cooperativas existentes no assentamento para atender aos compromissos firmados em contrato com o programa.

No que se refere à cooperativa analisada, a adesão ao PAA foi o principal motivo de sua criação, em 2009, assim como estava na base dos principais problemas que justificavam a falta de participação dos cooperados no funcionamento cotidiano, entre os quais se destacaram: os valores pagos pelos alimentos e o atraso dos pagamentos, a dependência econômica dos mercados institucionais e o descaso do poder municipal, o excesso de burocracia e a falta de preparo técnico e político dos cooperados.

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

4. Entrevista concedida por cooperado, trabalhador. Entrevista n. 4 [Nov. 2013]. Entrevistadora: Thainara Granero de Melo. Ribeirão Preto (SP), 2013, 01 arquivo AMR (.MP3) 60'04". Arquivo Pessoal.

Tem muitas pessoas que plantam pouco, então, não dá para a gente fechar a cota. [...] Venceu minha cota, tem que parar. Então, até estourar esse projeto, eu não posso plantar, se eu plantar eu vou perder⁴.

5 Entrevista concedida por cooperado, trabalhador. Entrevista n. 9 [nov. 2014]. Entrevistadora: Thainara Granero de Melo. Ribeirão Preto (SP), 2014, 01 arquivo AMR (.MP3) 60'12". Arquivo Pessoal.

Na percepção dos cooperados, mesmo a rotina de reuniões e debates da cooperativa restringia-se às regras de execução do PAA: “[...] a reunião era para resolver os problemas da cooperativa, tipo, como amarrar a verdura, não pode entregar sujo etc.”⁵. A prestação de contas e transmissão de informações nas assembleias funcionavam como cumprimento de formalidades, mas não chegavam a ser apropriadas por todos os membros porque muitos não compareciam às reuniões e confundiam as regras da cooperativa com as do programa, conforme relatou um entrevistado, ao se referir aos constantes atrasos de pagamento:

Muitas vezes já me deparei com a situação de assentado falar: perdi 20 mil quilos de abóbora. Mas como? “O [presidente] não quis comprar”. Mas o [presidente] não vai comprar. Ele vai recolher de você a quantidade pertinente à sua cota, e o restante você que tem que procurar formas de vender [...].Esses tempos atrás ouvi um absurdo: “ah, está demorando para receber, vou entrar na Justiça”. Você vai entrar na Justiça contra você mesmo, porque você é o cooperado, você tem o poder de mudar, e se você não vai atrás, não está interagindo com a cooperativa, você nunca vai poder fazer nada⁶.

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

Os cooperados entrevistados também destacaram as dificuldades enfrentadas pela dependência econômica da cooperativa do PAA, realimentada por um processo de falta de preparação da organização e deles próprios, funcionamento burocrático, atrasos nos pagamentos e falta de estrutura para acessar outros mercados:

[...] nós já tivemos tantas dificuldades, mesmo com a Conab. Muitos não sobrevivem por causa disso, os próprios companheiros acabam desanimando, porque a gente não tem recurso. [...] Como a gente ainda não tem a cozinha, o [presidente] achou que a gente ainda não está organizado o suficiente para assumir um compromisso muito grande. Então, por isso que a gente continua só com a Conab, até a gente conseguir montar um trabalho mais elaborado⁷.

A carga burocrática e administrativa exigida pelo PAA sobrecarregava e consumia grande parte do tempo e dos esforços dos trabalhadores, sem que pudessem contar com preparo técnico prévio. Isto tornou-se um problema à medida que o trabalho da gestão se concentrou nas exigências de prestação de contas à Conab, fato que deixou a organização dependente economicamente do programa e comprometeu a busca por outras estratégias de inserção no mercado.

Outro aspecto que interferia no funcionamento da cooperativa era a relação com o poder municipal. Os municípios poderiam ser importantes intermediadores do PAA

6. Entrevista concedida por coordenador do Serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural. Entrevista n. 7 [Jul. 2014]. Entrevistadora: Thainara Granero de Melo. Ribeirão Preto (SP), 2014, 01 arquivo AMR (.MP3) 60'07". Arquivo Pessoal.

7. Entrevista concedida por cooperado, trabalhador. Entrevista n. 5 [Nov. 2013]. Entrevistadora: Thainara Granero de Melo. Ribeirão Preto (SP), 2013, 01 arquivo AMR (.MP3) 50'02". Arquivo Pessoal.

e do fortalecimento das cooperativas nele inseridas para estabelecer estratégias alternativas de comercialização, uma vez que a execução do programa depende da articulação entre os diferentes níveis governamentais. Segundo os relatos, essa articulação praticamente inexistia não só quanto ao PAA, mas em todo o relacionamento do município com o assentamento, comentado por um cooperado:

Aqui é brechado, é fechado. Não tem interesse da prefeitura abrir um espaço para o pessoal sem-terra trabalhar. Em outro lugar a prefeitura oferece o espaço e aqui não tem essa vontade⁸.

8. Entrevista concedida por cooperado, trabalhador. Entrevista n. 3 [Nov. 2013]. Entrevistadora: Thainara Granero de Melo, Ribeirão Preto (SP), 2013, 01 arquivo AMR (.MP3) 39'55". Arquivo Pessoal.

Este círculo vicioso desanimava os cooperados, que recorriam a outras atividades, a maior parte delas assalariadas, para gerar renda e investir na produção. Os entraves e as exigências do programa criavam um clima de tensão e temor de sofrer sanções legais por não atender às suas condicionalidades. Entre 2013 e 2015, período em que foi realizado o estudo, o PAA já demonstrava sinais de redução de recursos (Cardoso & Beghin, 2016), o que impactou na reprodução econômica das famílias, uma vez que o programa se configurava como a principal fonte de renda.

A falta de correspondência entre prescrição e realidade repercutia de diferentes formas no modo como os cooperados atribuíam sentidos às experiências organizativas e à relação estabelecida com as políticas públicas. Segundo Gaulejac (2006), no imaginário social, aqueles que acessam os benefícios e as políticas direcionadas ao combate à pobreza são marcados por um estigma e uma pressão que sempre coloca a necessidade dos sujeitos sob suspeita. No caso estudado, os cooperados faziam um esforço para esclarecer que as suas posturas eram diferentes do modo como outras organizações fraudulentas trabalhavam, como se, automaticamente, eles fossem vinculados à imagem de corrupção e ilegalidade. Mesmo cumprindo todas as exigências burocráticas dos programas, eles precisavam provar, cotidianamente, que não correspondiam ao estigma criado em torno da imagem do assentado, sempre reforçada quando surgiam denúncias e suspeitas. Desde 2011, denúncias circularam na mídia nacional a respeito de possíveis fraudes das cooperativas que participavam do PAA, acusadas de superfaturar a venda dos alimentos, que resultaram em mudanças institucionais no Ministério da Agricultura e na instalação de um plano nacional de fiscalização pela Conab, em 2013 (Conab, 2013).

Gaulejac (2006) esclarece que a violência é produzida pela subordinação dos sujeitos às exigências de acesso das políticas, muitas das quais não podem ser cumpridas por falta de condição objetiva. A burocracia que se desenrola nesses processos distancia o beneficiário da instituição e impõe para o sujeito a necessidade de provar que é merecedor do benefício mesmo que este seja seu direito, o que converte di-

reito de cidadania em assistência. A complexa burocracia exigida dos cooperados na forma de documentos, atestados, declarações e certidões tanto cumpriam a função de controlar os investimentos públicos quanto de legitimar a seleção daqueles que, realmente, mereciam acessar os programas.

Menezes e Santarelli (2013: 62) advertem que, do ponto de vista dos direitos humanos, a própria condição humana já seria requisito para que estas políticas fossem acessadas. Porém, na ótica dos gestores públicos, as condicionalidades são necessárias, pois fazem parte de um

[...] sistema de indução que busca afetar o comportamento dos membros adultos das famílias vulneráveis, por meio da associação de um prêmio financeiro a decisões consideradas socialmente ótimas, como o investimento na saúde e educação das próximas gerações (Menezes & Santarelli, 2013: 62).

Nesta lógica, as condicionalidades seriam análogas ao “suor do trabalho” que valoriza a conduta de quem recebe o benefício, além de angariar o apoio do restante da população.

As sucessivas frustrações dos cooperados decorriam da inacessibilidade aos direitos básicos ou, quando os alcançavam, permaneciam ainda negligenciados pelos órgãos públicos. Nas discussões informais durante as reuniões da cooperativa, alguns cooperados relatavam o descaso das instituições públicas ao tentarem resolver não só os problemas relacionados ao PAA, como também de aposentadoria e financiamentos, que se sentiam enganados e fragilizados por não terem conhecimento sobre estes processos. A falta de reciprocidade não ocorre apenas entre sujeitos, mas especialmente entre instituições e grupos. Segundo Gaulejac (2006),

[...] quando o outro é coisificado, tratado como objeto, e lhe é negada a possibilidade de ter uma vida social como qualquer cidadão, cria-se uma situação de violência e exclusão (Gaulejac, 2006: 74).

Nessa condição, o sujeito deverá provar a todo instante que está disposto a inserir-se entre os “bons trabalhadores”, que respeita a legalidade, ainda que toda ordem de constrangimentos inviabilizem as mínimas condições de vida. Nesta lógica, predomina a desvalorização do tempo do beneficiário da política pública, que deverá estar pronto para enfrentar longas filas, incontáveis retornos aos órgãos públicos, documentos que sempre faltam e inúmeras providências a serem tomadas. O sujeito deve estar sempre disponível para a instituição e mostrar sua boa vontade em atender as exigências sem fim, segundo o autor supracitado.

Esta situação foi observada em diversas ocasiões no cotidiano da cooperativa. Além do processo burocrático que envolvia a comercialização com o PAA, as tentativas de implantação de uma unidade de processamento de produtos agrícolas, chamada pelos cooperados de “cozinha”, também eram emblemáticas desta situação. Desde meados de 2013 a cooperativa investiu na construção da cozinha e na aquisição de equipamentos de processamento de alimentos, com recursos dos cooperados advindos do programa. Somente após a finalização da obra, no final de 2014, o grupo soube do complexo processo que envolvia a regularização do uso da água e a obtenção da autorização de funcionamento da Vigilância Sanitária. A intervenção prévia dos técnicos poderia ter minimizado este impasse, pois, na posse de informações adequadas, o investimento feito pelo grupo poderia ter sido precedido pela etapa de regularização do uso da água, evitado que a “cozinha” ficasse com os equipamentos parados, sob o risco de deterioração e de causar mais prejuízos. Tratava-se do desrespeito e da desconsideração pelo tempo e investimento dos sujeitos para se adequarem às exigências dos órgãos públicos, ao mesmo tempo em que também representava desperdício de recursos financeiros importantes para a organização.

Além de ser reconhecido como merecedor, o sujeito deve aceitar a ajuda em troca do controle sobre a sua vida e aprender a desempenhar o papel que a sociedade espera dele, ou, para Paugam (1991: 25), a ser um “[...] pobre capaz de dar provas de sua vontade de ter autonomia”. O sistema que controlava a existência da cooperativa impunha aos sujeitos um conjunto de procedimentos burocráticos para os quais eles ainda não estavam preparados (Scopinho, 2012). Mesmo sendo adequações necessárias, considerando a competitividade do mercado, exigente na qualidade dos produtos e do cumprimento dos requisitos sanitários, as exigências resultavam em grandes impasses que esbarravam em problemas estruturais do assentamento. Enquanto não eram resolvidos, os investimentos feitos não se convertiam em resultados objetivos para os sujeitos, como no caso da cozinha.

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

O potencial que a coesão dos cooperados teria para alcançar maior representatividade do grupo diante do poder municipal, para a estruturação do assentamento e da cooperativa no sentido de angariar novos mercados e garantir a sobrevivência

na terra era amortizado pelo conjunto de constrangimentos enfrentados cotidianamente. Em diferentes momentos, os sujeitos puderam vivenciar o estigma social dos sem-terra, sobretudo a partir da força coletiva construída no acampamento, dos ganhos substantivos com a conquista da terra e a constituição da cooperativa. Porém, as estratégias individuais prevaleciam em razão das desconfianças das políticas acessadas. Como afirma Rosenfield (2003), o desamparo sentido pelo sujeito diante da minimização das proteções o coloca em situação de fragilidade e insegurança, devendo ajustar-se às constantes mudanças e ao desconhecido, na impossibilidade de ter qualquer controle do presente e previsão do futuro.

O estudo deste caso reitera os demais que demonstram ser o coletivo uma abstração formal nesses empreendimentos, porque figuram apenas nas prescrições das políticas públicas. Pode-se dizer que os assentados se tornaram uma espécie de operadores das políticas públicas, pois aderiram à cooperativa para acessar as políticas, mas não eram os seus protagonistas, mesmo que o discurso fosse pela descentralização dos poderes. Por outro lado, também evidenciaram os percalços vividos pelos cooperados, na ambiguidade de almejavam a autonomia para si e para a cooperativa, mas não encontraram condições para tal. Permeados por dificuldades e contradições, eles buscavam segurança ao fazerem parte do grupo mesmo se, na prática, assimilariam um processo organizativo próprio do cooperativismo institucionalizado, o que, na maioria das vezes, causava estranheza e era incompatível com sua realidade.

Considerações finais

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

Assim como a literatura aponta, a elevada contrapartida de organização social exigida pelo programa repercutiu sobremaneira na fragilização organizativa e política da cooperativa investigada. Além de enfrentarem a falta de infraestrutura para a produção e comercialização, o sentimento de frustração e de insegurança pela inoperância e a burocratização da política, realimentava-se a dependência econômica dos cooperados. Enquanto o objetivo das políticas de desenvolvimento rural é, ao

menos discursivamente, fortalecer as organizações e criar redes de solidariedade, na prática, acirravam-se ainda mais as disputas e as relações de cooperação se davam por critérios ainda muito pessoais, o que também dificultava a estruturação da cooperativa, do ponto de vista da profissionalização e da gestão.

Há um conjunto de medidas voltado para a agricultura familiar que permanece inacessível porque um único programa consome substancialmente os investimentos e esforços dos sujeitos para atender os níveis de cobrança e especialização exigidos. O problema, portanto, pode estar no modo como tais medidas têm sido implantadas, tanto por estarem desarticuladas entre as diferentes esferas governamentais, quanto por não lograrem resolver os problemas substanciais da questão agrária brasileira. Os condicionantes também são imputados aos trabalhadores como forma de obter apoio da população, que deverá testemunhar os esforços e o conseqüente “merecimento” destes sujeitos ao ascenderem aos direitos que lhes são próprios.

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

A distância entre cooperativismo institucional e cooperativismo possível nos assentamentos traz outros questionamentos: até quando o assentado poderá resistir e lutar pela construção de um projeto de vida e de trabalho no assentamento, a despeito do caos das políticas públicas? Ou até que ponto as forças institucionais que tornam o assentamento espaço de insegurança não estão levando o assentado a sucumbir ao assalariamento? As saídas para estes impasses parecem estar sempre atribuídas à boa vontade dos próprios sujeitos em recorrer a outras estratégias de reprodução da vida. Parece que o sonho destes trabalhadores de fazer da agricultura a sua principal atividade e sair da condição de “assistido” ou de assalariado tem contado, cada vez menos, com o apoio efetivo das políticas públicas.

Public policies for rural settlements: between idealized and possible practices

Abstract: In this paper, we reflect on the distance between the rural development conception in public policies for rural settlements and the reality of workers settlers organized in co-ops. We studied the case of a co-op at a rural settlement of Ribeirão Preto, state of São Paulo, through bibliographical and documentary research, empirical observations and semi-structured interviews with co-ops, social movement, and technical assistance members. We concluded that the way cooperativism has been institutionalized reveals a model of policy formulation which ignores workers' objective and subjective conditions. Public policies also believe that such formal arrangements by themselves provide the political and cultural support necessary for co-ops to operate, which was not observed in this case study.

Keywords: public policies, rural development, cooperatives, rural settlements.

Referências

ANTUNES, Maryna Vieira Martins; HESPANHOL, Rosângela Aparecida de Medeiros. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na região de Dracena (SP). *Caderno Prudentino de Geografia*, v. 2, n. 33, p. 101-122, 2011.

BAUER, Martin; GASKELL, George. *Qualitative research with text, image and sound*. Los Angeles: Sage Publications, 2005.

CARDOSO, Alessandra; BEGHIN, Nathalie. *PAA na Amazônia: uma promessa sob ameaça*. Nota Técnica 188. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), 2016.

CARVALHO, Horácio. *Camponeses: mais além da convivência com o capital*. São Leopoldo, Instituto Humanitas Unisinos, 2015. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/noticias/539241--camponeses-mais-alem-da-convivencia-com-o-capital>>. Acesso em: 27 Jan. 2015.

CHRISTOFFOLI, Pedro Ivan. Trabalho associado e mudança social: uma leitura a partir das experiências do MST. In: DAL RI, N. M. (Org.). *Trabalho associado, economia solidária e mudança social na América Latina*. Marília: Cultura Acadêmica, 2010.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). *Conab inicia fiscalização do PAA*, 2013. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/imprensa-noticia.php?id=29464>>. Acesso em: 13 Jan. 2015.

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL. *Plenária Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável: documento-base*. Brasília: MDA, 2005.

DELGADO, Guilherme. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. In: JACCOUD, L. (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005.

FERNANDES, Bernardo Mansano. Agricultura camponesa e/ou agricultura familiar. *Anais do XIII Encontro Nacional de Geógrafos*. João Pessoa: Associação dos Geógrafos Brasileiros, 2002.

FIRMIANO, Frederico. *O padrão de desenvolvimento dos agronegócios e a atualidade histórica da reforma agrária*. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho (Unesp), Franca, 2014.

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

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

GRISA, Cátia *et alii*. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate. *Retratos de Assentamentos*, v. 13, p. 137-170, 2010.

GRISA, Cátia; PORTO, Sílvio Isopo. Dez anos de PAA: as contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2015.

HESPAHOL, Rosângela Aparecida de Medeiros. Programa de Aquisição de Alimentos: limites e potencialidades de políticas de segurança alimentar para a agricultura familiar. *Sociedade & Natureza*, v. 25, n. 3, p. 469-483, 2013.

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

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Avaliação da situação de assentamentos da reforma agrária no estado de São Paulo: fatores de sucesso ou insucesso*. Brasília: Ipea, 2013.

LACERDA, Automar Guedes; MALAGODI, Edgard. Formas de cooperação e reforma agrária. *Raízes*, v. 26, n. 1, p. 93-100, 2007.

MARTINS, José de Souza. *O sujeito oculto (ordem e transgressão na reforma agrária)*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2003.

MATTEI, Lauro. Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA): antecedentes, concepção e composição geral do programa. *Cadernos do Ceam*, v. 7, p. 33-44, 2007.

MELO, Thainara Granero de. *Sentidos do trabalho e formas de participação: o caso da Cooperares – Cooperativa de Produtores Rurais de Agrobiodiversidade Ares do Campo, Assentamento Mário Lago, Ribeirão Preto (SP)*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), São Carlos, 2015.

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

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

NAKATANI, Paulo; FALEIROS, Rogério Naques; VARGAS, Neide César. Histórico e os limites da reforma agrária na contemporaneidade brasileira. *Serviço Social & Sociedade*, n. 110, , p. 213-240, 2012.

OLIVEIRA, Jonathan Alexandre; BACCARIN, José Giacomo. Organização espacial e execução do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar entre 2003-2012. *Revista Equador*, v. 5, n. 2, p. 120-138, 2016.

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

PEREIRA, João Márcio Mendes; SAUER, Sérgio. A “reforma agrária assistida pelo mercado” do Banco Mundial no Brasil: dimensões políticas, implantação e resultados. *Sociedade e Estado*, v. 27, n. 3, p. 587-612, 2011.

RIOS, Gilvando Sá. Cooperação e tipos de cooperativismo no Brasil. *Anais do I Encontro da Rede de Estudos Rurais*. Niterói: Rede de Estudos Rurais, 2006.

ROSENFELD, Cinara. L. A autogestão e a nova questão social: repensando a relação indivíduo-sociedade. *Civitas*, v. 3, n. 2, p. 395-413, 2003.

SABOURIN, Eric. Enfoques anti-utilitaristas e pós-coloniais aplicados a economias e sociedades camponesas. *Realis Revista de Estudos Antiutilitaristas e Pós-coloniais*, n. 3, p. 78-100, 2013.

SABOURIN, Eric *et alii*. Lógica familiar e lógica coletiva nos assentamentos de reforma agrária do Brasil: o caso do município de Unaí (MG). *Estudos Sociedade e Agricultura*, n. 15, p. 23-61, 2007.

SCHNEIDER, José Odelso. A doutrina do cooperativismo: análise do alcance, do sentido e da atualidade dos seus valores, princípios e normas nos tempos atuais. *CADERNOS de Gestão Social*, v. 3, n. 2, p. 251-273, 2012.

SCOPINHO, Rosemeire Aparecida. Políticas públicas e o lugar do jovem no mundo rural. In: COUTINHO, M. C.; FURTADO, O.; RAITZ, T. R. (Orgs.). *Psicologia social e trabalho: perspectivas críticas*. Florianópolis: Edições do Bosque, 2015.

———. *Processo organizativo de assentamentos rurais: trabalho, condições de vida e subjetividades*. São Paulo: Annablume, 2012.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidade. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 21, p. 42-61, 2003.

