

RAFAEL GUIMARÃES FARIAS

**AS INFLUÊNCIAS DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MAIS  
GESTÃO NAS REDES DAS COOPERATIVAS DA AGRICULTURA  
FAMILIAR DO TERRITÓRIO PORTAL DO SERTÃO, BAHIA**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

VIÇOSA  
MINAS GERAIS – BRASIL  
2017

**Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca Central da Universidade  
Federal de Viçosa - Câmpus Viçosa**

T

F224i  
2017 Farias, Rafael Guimaraes, 1988-  
As influências da implementação do Programa Mais Gestão nas redes das cooperativas da agricultura familiar do Território Portal do Sertão, Bahia / Rafael Guimaraes Farias. – Viçosa, MG, 2017.  
xiv, 119 f. : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Inclui apêndices.

Orientador: Alair Ferreira de Freitas.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f. 107-113.

1. Programa Mais Gestão (Brasil). 2. Sociologia rural.  
3. Cooperativas agrícolas. I. Universidade Federal de Viçosa.  
Departamento de Economia Rural. Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural. II. Título.

CDD 22. ed. 334.683

RAFAEL GUIMARÃES FARIAS

**AS INFLUÊNCIAS DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MAIS  
GESTÃO NAS REDES DAS COOPERATIVAS DA AGRICULTURA  
FAMILIAR DO TERRITÓRIO PORTAL DO SERTÃO, BAHIA**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 04 de dezembro de 2017.

  
Alan Ferreira de Freitas

  
Daniel Calbino Pinheiro

  
Alan Ferreira de Freitas  
(Orientador)

Dedico este trabalho ao meu pai Edvaldo (*in memoriam*) e a minha mãe Edny. Obrigado por caminharem sempre ao meu lado, meu amor por vocês viverá para sempre.

“Não que, ao escrever esta carta, passe pela minha cabeça ter eu a resposta a ser dada aos problemas ou às dificuldades que irei apontando. Não, também, por outro lado, que não creia ter alguma sugestão útil a dar, produto de minha experiência e de meu conhecimento sistematizado. Se, ao escrever, não só esta carta, mas o livro mesmo, me achasse assaltado pela ideia de que possuo a verdade inteira sobre os diferentes tópicos discutidos, estaria traindo minha compreensão do processo de conhecimento como processo social e inconcluso, como devir [...]”.

*Paulo Freire*

## AGRADECIMENTOS

Sou grato por cada contribuição que me fez concluir mais um ciclo na vida. Esse período de mestrado veio acompanhado de diversos momentos de alegria, tristeza, dificuldade, superação, ganhos e perdas.

Agradeço imensamente à minha família, que mesmo sem compreender muito bem o que realmente estou fazendo, me apoia e me faz sentir acolhido e forte aos intemperes da vida. Meu pai Edvaldo (*in memoriam*), minha mãe Edny, meus irmãos, minha tia, sobrinho, primos e primas, meu amor por vocês é incondicional.

Aos irmãos que a vida me deu (Danilo, Geusa, Judyson), obrigado por dividirem comigo todos os momentos em Viçosa, sem o carinho e o cuidado de vocês tudo seria ainda mais difícil. Para os amigos que não estavam comigo em Viçosa, com o auxílio da internet, vocês também foram fundamentais nesse processo. O grupo XD, Giulliana, muito obrigado pelo acolhimento e por compreenderem minhas ausências em alguns momentos de confraternização.

Aos amigos de turma (Diana, Marcelo, Roberta, Thaís), os demais que o mestrado me trouxe (Alan, Aninha, Brenda, Reinaldinho), toda “salinha” do mestrado, o grupo de estudos COOPERAR e o time de futebol São José. GRATIDÃO!

Agradeço especialmente aos professores da UFRB (Silvio, Conça, Aelson, Tatiana) por proporcionarem as condições objetivas que eu não tinha para iniciar a vida em Viçosa. Seja quem for, seja a posição social mais alta ou mais baixa, incentivar alguém, ter solidariedade pelo outro é indispensável para a construção de um mundo melhor.

Ao meu orientador. Alair Freitas, muito obrigado pela amizade construída nesse processo, pelo acompanhamento, atenção, sugestões, carinho e primor com que conduziu os trabalhos. Me sinto privilegiado em ter você como parte da minha trajetória.

Ao coorientador Philippe, pelas conversas, sugestões e parceria que foi constituída ainda na graduação.

Aos professores (Ambrósio, Marcelo Leles, Suely) por dividirem comigo as suas interpretações e tornar o caminho mais fácil para compreensão dos densos textos da

Sociologia. Ao Romildo pela presteza que conduz a secretaria do programa em extensão rural.

Agradeço imensamente aos professores (Alessandra, Marcelo Miná) por fazerem parte da qualificação do meu projeto de dissertação e apontarem os caminhos para a discussão da pesquisa. Igualmente, aos professores (Matheus) por aceitar debater o meu seminário no Departamento de Economia Rural e (Alan Freitas e Daniel Pinheiro) por comporem a banca final de dissertação.

À Superintendência de Economia Solidária e Cooperativismo do estado da Bahia pela flexibilização do horário de trabalho para que eu pudesse concluir a dissertação de mestrado.

À Fundação Artur Bernardes (FUNARBE) pelo financiamento dos custeios da pesquisa de campo.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão da bolsa de estudos ao longo de todo mestrado.

Finalmente, agradeço a tudo e todos que, de forma direta ou indireta, me ajudaram a alcançar essa vitória. Acredito que a melhor forma de agradecer será retribuindo com outras pessoas o amor e a solidariedade que me foi útil para dar mais um passo na vida.

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE TABELAS</b>	<b>viii</b>
<b>LISTA DE QUADROS</b>	<b>ix</b>
<b>LISTA DE FIGURAS</b>	<b>x</b>
<b>LISTA DE SIGLAS</b>	<b>xi</b>
<b>RESUMO</b>	<b>xiii</b>
<b>ABSTRACT</b>	<b>xiv</b>
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>1</b>
<b>1. PROBLEMA DE PESQUISA</b>	<b>5</b>
<b>2. OBJETIVOS</b>	<b>11</b>
2.1. Objetivo geral	11
2.2. Objetivos específicos	11
<b>3. CONTEXTUALIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA TEMA DA PESQUISA</b>	<b>12</b>
3.1. Historicidade das políticas de ATER no Brasil	12
3.2. O Programa Mais Gestão	17
<b>4. REFERENCIAL TEÓRICO</b>	<b>19</b>
4.1. Políticas públicas	19
4.1.2. <i>Estratégia de avaliação</i> .....	24
4.2. A Nova Sociologia Econômica	29
4.2.1. <i>Imersão Social</i> .....	31
4.2.2. <i>Redes</i> .....	33
4.2.3 <i>Capital Social</i> .....	38
<b>5. METODOLOGIA</b>	<b>41</b>
5.1. Característica da Pesquisa	41
5.2. Caracterização do recorte espacial da pesquisa: Território Portal do Sertão, Bahia	42
5.3. Sujeitos e amostra da pesquisa	46
5.4. Método de coleta de dados	49
5.5. Tratamento e análise dos dados	51
<b>6. DESCRIÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MAIS GESTÃO A PARTIR DA CONSTRUÇÃO DE UMA MATRIZ DE ESTRUTURA LÓGICA</b>	<b>53</b>
6.1. Atividades e produtos	57
6.2. Resultados e impacto	63

<b>7. TRAJETÓRIA DAS COOPERATIVAS DO MAIS GESTÃO NO TERRITÓRIO POTAL DO SERTÃO, BAHIA.</b>	<b>68</b>
7.1. Trajetória do Movimento de Organização Comunitária	68
7.2. As cooperativas da agricultura familiar no TPS e seu processo de constituição.	71
7.2.1. <i>Cooperativas criadas por necessidade da comunidade.....</i>	<i>74</i>
7.2.2 <i>Cooperativas criadas pelo propósito de atender políticas públicas.....</i>	<i>82</i>
<b>8. OS EFEITOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO PMG NAS REDES DAS COOPERATIVAS NO TPS</b>	<b>93</b>
<b>9. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>103</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>107</b>
<b>APÊNDICES</b>	<b>114</b>
Apêndice A – Roteiro utilizado para entrevistas com técnicos da entidade de ATER	114
Apêndice B – Roteiro utilizado para entrevistas com dirigentes das cooperativas	115
Apêndice C - Roteiro utilizado para entrevistas com parceiros territoriais	117
Apêndice D - Termo de consentimento livre e esclarecido	118

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Caracterização sumária dos três períodos que marcam o processo histórico da extensão rural no Brasil – 1948 a 1989. ....	13
Tabela 2. Dados Demográficos do Território Portal do Sertão. ....	45
Tabela 3. Rede de atores envolvidos na operacionalização do PMG no TPS. ....	94

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Dificuldades na implementação do PNAE. ....	6
Quadro 2. Principais dimensões e variáveis da <i>policy networks</i> . ....	23
Quadro 3. Matriz de Estrutura Lógica.....	27
Quadro 4. Origem intelectual do Capital Social. ....	38
Quadro 5. Significado dos conceitos de "embeddedness " e "autonomy". ....	39
Quadro 6. Cooperativas atendidas pelo MOC através do PMG no estado da Bahia. .....	47
Quadro 7. Matriz de operacionalização dos objetivos. ....	49
Quadro 8. Matriz de Estrutura Lógica da Chamada Pública nº17 do PMG. ....	54
Quadro 9. Custos das atividades da Chamada Pública nº17 do PMG .....	57
Quadro 10. Atividades realizadas pelo MOC chamada pública nº17/2013 do PMG. ....	62
Quadro 11. Quadro social das cooperativas beneficiárias pelo PMG na Bahia. ....	63
Quadro 12. Áreas de atuação do MOC. ....	69
Quadro 13. Organizações e tipos de vínculos que impulsionaram a constituição das cooperativas. ....	89

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Logica vertical e horizontal da MEL.....	28
Figura 2. Mapa com os 17 municípios componentes do TPS. ....	44
Figura 3. IDHM e índice de GINI dos municípios do TPS.....	46
Figura 4. Esquema das categorias analíticas para análise do conteúdo.....	52
Figura 5. Funcionamento do Programa Mais Gestão. ....	56
Figura 6. Parceiros do MOC.....	70
Figura 7. Distribuição dos EES por data de fundação.....	72

## LISTA DE SIGLAS

ACAR - Associação Rural de Créditos e Assistência Rural

AIA - American International Association

ATER - Assistência Técnica e Extensão Rural

CAE – Conselho de Alimentação Escolar

CEDITER – Comissão Evangélica dos Direitos da Terra

CS – Capital Social

CUT – Central Única dos Trabalhadores

DAP - Declaração de Aptidão do Pronaf

EES – Empreendimento Econômico Solidário

ER – Extensão Rural

FETAG – Federação dos Trabalhadores na Agricultura

FETRAF – Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IER - Instituto de Economia Rural

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário

MEL – Matriz de Estrutura Lógica

MML – Método do Quadro Lógico

MOC – Movimento de Organizações Comunitárias

NSE – Nova Sociologia Econômica

OCB – Organizações das Cooperativas no Brasil

ONG - Organização Não Governamental

ONU - Organização das Nações

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PDT – Programa de Desenvolvimento Territorial

PMG – Programa Mais Gestão

PNAE - Programa Nacional de Aquisição de Alimentos

PNATER - Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural

PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRONAGER - Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda

SDR - Secretaria de Desenvolvimento Rural da Bahia

SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SRB - Sociedade Rural Brasileira

STR – Sindicato dos Trabalhadores Rurais

SUAF - Superintendência de Agricultura Familiar

TPS – Território Portal do Sertão

UFV – Universidade Federal de Viçosa

UNICAFES - União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária

UNISOL - Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários

USAID - United States Agency for International Development.

## RESUMO

FARIAS, Rafael Guimarães, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, dezembro de 2017. **As Influências da Implementação do Programa Mais Gestão nas Redes das cooperativas no Território Portal do Sertão, Bahia.** Orientador: Alair Ferreira de Freitas. Coorientador: Philippe Jean Louis Sablayrolles.

Esta pesquisa teve como objetivo compreender os efeitos da implementação do Programa Mais gestão (PMG) nas redes das cooperativas atendidas no âmbito do Território Portal do Sertão (TPS), Bahia. Para isso, construiu-se uma Matriz de Estrutura Lógica (MEL) que auxiliou na descrição da implementação do PMG no TPS. Com efeito, analisou-se as redes das cooperativas atendidas pelo PMG no território, observando os mútuos efeitos entre a implementação do Programa e as redes das cooperativas do TPS. O *locus* da pesquisa compreende o TPS, os dados foram coletados no período de março à maio através de análise documental e entrevistas com (14) interlocutores, utilizando um roteiro semi estruturado específico para cada um dos três grupos de atores envolvidos na implementação do PMG: (i) a entidade executora; (ii) as cinco cooperativas atendidas no TPS; (iii) as entidades territoriais parceiras das cooperativas. Na implementação do PMG, percebe-se que há um tensionamento entre o que foi formulado oficialmente pelo MDA e a maneira como foi implementado pela entidade executora. O MDA estabeleceu um conjunto de atividades que foram moldadas pela entidade executora de acordo as pressões das relações sociais locais, a seleção das cooperativas ocorreu conforme a rede de relações da executora, as visitas técnicas foram em maioria nas cooperativas com maior empatia com a executora, demonstrando a capacidade que a rede local teve em condicionar a implementação do PMG para o seu favorecimento. Por sua vez, os efeitos da implementação do PMG foram distintos, algumas cooperativas tornaram-se centrais, expandiram suas redes e intensificaram os vínculos entre elas, outras tiveram conflito e ficaram mais periféricas durante todo processo de implementação do PMG.

## ABSTRACT

FARIAS, Rafael Guimarães, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, December, 2017. **The influences of the implementation of the Programa Mais Gestão in Cooperative Networks in the Territory Portal do Sertão, Bahia.** Advisor: Alair Ferreira de Freitas. Co-advisor: Philippe Jean Louis Sablayrolles.

The objective of this research was to understand the effects of the implementation of the More Management Program (PMG) in the networks of cooperatives served in the Portal do Sertão Territory (TPS), Bahia. For that, a Logical Structure Matrix (MEL) was constructed that aided in the description of PMG implementation in TPS. In fact, the networks of the cooperatives served by the PMG in the territory were analyzed, observing the mutual effects between the implementation of the Program and the networks of the cooperatives of the TPS. The research locus comprises the TPS, the data were collected in the period of March to the greater through documentary analysis and interviews with (14) interlocutors, using a semi structured script specific for each of the three groups of actors involved in the implementation of PMG: (i) the executing entity; (ii) the five cooperatives served in TPS; (iii) the cooperative territorial entities. In the implementation of PMG, there is a tension between what was formally formulated by the MDA and how it was implemented by the executing entity. The MDA established a set of activities that were shaped by the executing entity according to the pressures of local social relations, the selection of cooperatives occurred according to the network of relations of the executor, technical visits were mostly in cooperatives with greater empathy with the executor, demonstrating the capacity that the local network had in conditioning the implementation of the PMG for its favor. In turn, the effects of PMG implementation were distinct, some cooperatives became central, expanded their networks and intensified their links, others conflicted and became more peripheral throughout the PMG implementation process.

## INTRODUÇÃO

O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por meio da chamada pública nº17/2013 do Programa Mais Gestão (PMG), selecionou entidades de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para atender a demanda de qualificar a gestão de cooperativas da agricultura familiar. Esta foi a primeira política de ATER brasileira voltada exclusivamente para a gestão de organizações cooperativas da agricultura familiar, mas que surge com a intencionalidade de articular com as demais políticas públicas direcionadas a agricultura familiar, principalmente aquelas ligadas às compras governamentais de alimentos.

Na operacionalização da chamada pública nº17/2013 do PMG, a entidade de ATER contemplada foi o Movimento de Organizações Comunitárias (MOC). O contrato previa a execução de dez atividades: 1) Mobilização e seleção das cooperativas; 2) Pré-diagnóstico individual das cooperativas; 3) Diagnóstico individual das cooperativas; 4) Reuniões de articulação; 5) Visitas Técnicas de orientação e acompanhamento da Cooperativa; 6) Levantamento de Oportunidades de Mercado; 7) Reuniões de Apresentação do Levantamento de Oportunidades de Mercado; 8) Plano de aprimoramento da cooperativa; 9) Visitas técnicas para implementação do Plano de Aprimoramento; 10) Encontro de avaliação final do projeto.

O objetivo principal da implementação do PMG era qualificar a gestão das cooperativas atendidas para incluí-las nas políticas públicas de compras governamentais (PAA e PNAE). Esse processo de concatenar diferentes políticas públicas, favorece a inserção das cooperativas em redes de parcerias com outros atores locais (sindicatos, prefeituras, ONGs e MDA), capazes de fornecer apoio político e/ou institucional que promovam o alcance dos resultados pretendidos.

Um ponto de verificação nessa pesquisa, dessa Política Pública com escassos estudos no Brasil, indica que o contexto local, onde a interação entre esses atores acontece, importa para compreender sua operacionalização e seus resultados. A entidade executora ressignifica o conjunto de atividades formuladas pelo MDA de acordo as relações estabelecidas com as cooperativas atendidas, assim, cooperativas que compõem a rede de relações da executora foram privilegiadas.

Para tentar compreender políticas como esta, de característica multiatores, não basta analisar os instrumentos normativos ou os propósitos institucionais das autoridades nos programas das políticas públicas (*policy*). É indispensável complementar a análise a partir da observação sobre os elementos que estão entrelaçados nas relações sociais, nos conflitos, nas organizações e são constitutivos da política (*politics*). Isso diz sobre o foco de análise que se pretende ter para compreender o recente programa de ATER Mais Gestão, buscando desvelar os processos sociopolíticos que lhes são subjacentes e que conduzem a sua trajetória.

Trata-se de uma abordagem relevante no campo de análise de políticas públicas, especialmente no que tange as políticas para agricultura familiar no Brasil, as quais passaram a assumir um perfil de maior descentralização e interação multiatores, como argumentaram Grisa e Scheneider (2015), ao caracterizarem como políticas de terceira geração<sup>1</sup>. Atualmente, a maioria dos trabalhos acadêmicos no campo de investigação das políticas públicas enfatizam analiticamente, como apontado acima, a esfera da *policy*, direcionados para o entendimento e descrição do conjunto burocrático de normas, obrigações e direitos das políticas (BARDACH, 1998). Uma das grandes limitações desse direcionamento tem sido secundarizar os acontecimentos ligados às relações entre os atores, ou seja, à maneira como diferentes atores, com interesses distintos, interagem no âmbito do processo de implementação das políticas públicas. Neste sentido, os elementos do contexto local são marginalizados analiticamente e pouco figuram dentre as categorias de análise em muitas teorias de análise de política pública.

Nesse íterim, este trabalho apresentará no primeiro momento uma avaliação *ex post* do programa, guiado pelo método do quadro lógico, resultando na elaboração de uma Matriz de Estrutura Lógica (MEL), capaz de sistematizar os êxitos e gargalos apresentados na implementação do PMG. Complementando este tipo de avaliação, busca-se evidenciar nesta pesquisa uma análise focalizada na relevância do contexto local, mas mais que isso, de construir uma abordagem [relacional] para compreender

---

<sup>1</sup> Políticas pautadas pela construção de mercados para a segurança alimentar e a sustentabilidade ambiental. Ver no artigo “Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil” (GRISA e SCHNEIDER, 2014).

as políticas públicas a partir das relações sociais que as constituem localmente. Ou seja, é um olhar para a política pública a partir da maneira como os atores interagem num determinado território.

Segundo Thompson (2003), crescem as pesquisas respaldando uma abordagem relacional de política pública. Isso decorre de uma mudança na percepção de novas configurações na relação Estado-sociedade. Entre essas mudanças estão: (a) o surgimento de uma sociedade civil organizada; (b) uma tendência de setorização das políticas públicas; (c) um aumento da mobilização de interesses organizados nas redes; (d) a descentralização do Estado.

A alternativa teórica proposta para compreender de maneira mais complexa e profunda a implementação de políticas públicas sob essa ótica é a Nova Sociologia Econômica (NSE). Ela possui conceitos que podem ser utilizados como ferramentas para conduzir uma análise direcionada para as relações sociais conformadas no âmbito de uma política pública, além de fazer emergir questões que são veladas nas análises convencionais estritamente normativas da política.

O conceito de redes sociais, aqui apropriado como instrumento de análise de processos políticos em políticas públicas, é um dos mais populares e operacionais da NSE. Ele possibilita compreender os papéis que os atores desempenham na rede, a maneira como essas redes se estruturam e o tipo de vínculo que as mantém, auxiliando assim na descrição da configuração das relações sociais que operacionalizam as políticas públicas. As redes sociais, portanto, como categoria conceitual central deste projeto, contribuirá para traduzir a já mencionada abordagem relacional da política pública e dar centralidade analítica na *politics* e não na *policy*.

Esse trabalho justifica-se, assim, por empreender um esforço teórico e empírico para desenvolver uma abordagem relacional, visibilizando uma alternativa analítica ao campo das políticas públicas. Mas também, sobretudo, por operacionalizá-la no âmbito da política pública de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). Para tanto, a investigação será realizada para desvelar as influências mútuas da implementação PMG nas redes locais, especificamente da maneira como a implementação da política influencia e é influenciada pela maneira como os atores se

organizam e interagem. O recorte espacial que delimita a pesquisa compreende o Território Portal do Sertão (TPS), na Bahia.

Além dessa introdução, da caracterização do problema e política pública tema da pesquisa, dos objetivos, do referencial teórico, da metodologia e das considerações finais, essa dissertação é composta por três capítulos de resultados. O primeiro capítulo discorre sobre a implementação do PMG. A ideia foi descrever a implementação do PMG no TPS, através da construção de uma MEL da chamada pública nº17/2013 do PMG, executada pelo MOC. A elaboração de uma MEL consiste em identificar a dimensão normativa do PMG, ou seja, o conjunto de instrumentos que operacionalizam o programa – atividades, metas, atividades, resultados – para descrever a estrutura lógica de intervenção da política.

No segundo capítulo é analisado a trajetória sócio-histórica das cooperativas atendidas pelo PMG no TPS, Bahia. Este capítulo analisa a constituição das cooperativas e os papéis das organizações parceiras na formalização desses empreendimentos. Isso porque, conhecer a imersão social da cooperativa ajuda na compreensão da dinâmica da rede no contexto local. Em outras palavras, o acontecer histórico das cooperativas é uma instância da sua totalidade das relações social, da sua imersão em uma referida estrutura (rede).

Por fim, o terceiro capítulo descreve as influências da implementação do PMG no contexto das redes das cooperativas no TPS, sem perder de vista o efeito mútuo desse fenômeno. A trajetória sócio-histórica das cooperativas e os papéis dos atores envolvidos na implementação política exerce influência sobre a implementação do PMG e mutuamente a execução do programa configura a rede de maneira específica capaz de sustentar as relações que envolvem a política.

## 1. PROBLEMA DE PESQUISA

De acordo Grisa e Schneider (2014), nesses últimos 30 anos um conjunto de políticas foi formulado para atender a agricultura familiar com a perspectiva de reduzir a desigualdade social combatendo a fome e a pobreza no campo. A categoria social e política denominada “Agricultura Familiar” foi reconhecida pelo Estado em 1995 através do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), reforçada em 2000 a partir do decreto n.º 3.338 que cria o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e fica instituída em 2006 com a Lei nº 11.326, conhecida como lei da agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais.

Outra importante política e a mais longeva do país é o PNAE. Data de 1956 e sua relação direta com a agricultura familiar inicia com a Lei nº1.947, de 16 de junho de 2009 que estabeleceu a compra mínima de 30% da alimentação escolar oriundas da agricultura familiar. Junto ao PNAE, o PAA está comprometido com a segurança alimentar e nutricional da população, não obstante com o desenvolvimento da agricultura familiar proporcionando a abertura de canais de mercados institucionais para a comercialização da produção local.

Um conjunto de políticas<sup>2</sup> foram formuladas para fortalecer a agricultura familiar. A percepção inicial demonstra que essas políticas implementadas pelos governos Lula e Dilma fomentaram a produção e ampliaram mercados. Mas também, que essas questões têm exigido a racionalização da gestão dos empreendimentos da agricultura familiar, pouco estruturadas para atender esta demanda. No caso do PNAE, o programa revela dificuldades em sua implementação, como explícito no quadro 1, tanto para o poder público atender às exigências da lei que determina a compra de 30% da merenda das escolas públicas oriundas da agricultura familiar,

---

<sup>2</sup> No conjunto de políticas, além do Pronaf, destacam-se: o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat), o Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), o Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar (PGPAF), o Programa Nacional de Habitação Rural, o Programa Garantia Safra, o Selo da Agricultura Familiar e a aquisição de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pronater).

quanto para os agricultores organizarem a produção para acessar esses mercados institucionais.

Quadro 1. Dificuldades na implementação do PNAE.

Setor	Dificuldade
<p style="text-align: center;"><b>Gestor municipal</b></p>	<p>Resistência de alguns gestores em adquirir os gêneros alimentícios via chamada pública, por considerarem um procedimento passível de sanção pelos órgãos de controle (Técnico do FNDE).</p>
	<p>Possibilidade de o gestor ser “constrangido” pelos diretores, membros do CAE, pais e merendeiros por adquirir alimentos de má qualidade e em quantidades insuficientes. Ou pelos agricultores, individualmente ou através de suas representações, que não implementem a compra de produtos da agricultura familiar (Triches, 2010:142).</p>
<p style="text-align: center;"><b>Agricultura familiar</b></p>	<p>Falta atuação de órgãos e entidades de assistência técnica e extensão rural, entre outras entidades, como Sindicatos Rurais, a fim de contribuir para produção, organização, documentação e articulação dos agricultores juntos aos demais atores e às políticas públicas (Triches, 2010: 130, Froehlich, 2010).</p>
	<p>Dificuldades dos agricultores familiares em adquirir a DAP, uma vez que esse documento é um dos pré-requisitos para que o agricultor familiar possa participar do PNAE, através da Chamada Pública. Pode constituir um entrave não só para participar desse, mas de todos os programas federais orientados a esse público (Técnico do FNDE; Ação Fome Zero, 2012).</p>
	<p>Baixa capacidade produtiva e organizacional dos agricultores familiares do município e/ou das cidades próximas, relacionadas à produção em quantidade, qualidade, regularidade e diversidade necessárias ao atendimento desse mercado (Triches, 2010:159; Ação Fome Zero, 2011 e 2012).</p>
	<p>Baixa capacidade logística dos pequenos produtores, em transportar os produtos, pela necessidade de entrega regular nas escolas ou em centrais de recebimento (Santos, 2013:105; Triches, 2010:159; Fome Zero, 2011 e 2012).</p>
	<p>Desconfiança do agricultor em fornecer para o governo local, devido ao receio de não serem remunerados pelo produto entregue (Triches, 2010: 169; Técnico do FNDE; Ação Fome Zero, 2011 e 2012).</p>
	<p>Desinteresse e resistência dos agricultores familiares mais estruturados e inseridos em</p>

	outros mercados em se tornarem fornecedores do PNAE (Froehlich, 2010:85).
--	---

Fonte: ABREU, 2014. Adaptado pelo autor.

Assim, a agricultura familiar passa a acessar esses novos mercados institucionais e, na medida em que esses atores constroem sua trajetória de participação no programa, apresentam dificuldades, necessitando do provimento de assistência técnica. O MDA passa a contratar as organizações, por meio de chamadas públicas, para prover ATER gratuita com público preferencial nos empreendimentos da agricultura familiar, participativa, de base ecológica, com equidade nas relações de gênero, geração, raça e etnia, contribuindo para o desenvolvimento sustentável e para a segurança e soberania alimentar e nutricional (MDA, 2004).

Remontando a historicidade dessa ATER como política pública no Brasil, a partir de Rodrigues (1997), percebe-se momentos distintos referente ao público preferencial, unidade de trabalho, orientação pedagógica, papel do agente de extensão e tipo de planejamento. Inicialmente, a concepção da ATER era voltada para atender as demandas da família, posteriormente, assumiu a função de modernizadora do meio rural e, até os dias atuais, onde a ATER se coloca como um processo educativo que deve estimular a participação dos beneficiários. No entanto, em todos os momentos a ATER foi focada em atender as demandas da pessoa física e melhorar a produtividade dos agricultores.

Com foco diferente das políticas de ATER anteriores, em 2009 o MDA implementa o programa NUTRE como uma experiência de ATER para pessoa jurídica, beneficiando às cooperativas da agricultura familiar para que estas se adequem às demandas do PNAE nos grandes municípios, justamente por propiciar melhorias na gestão e no acesso aos mercados. O NUTRE era orientado para o mercado institucional, visando apresentar os dados de produção das cooperativas e subsidiar as prefeituras para atender as exigências da compra da merenda escolar oriundas da agricultura familiar.

Devido à importância, vale ressaltar, que concomitante com a experiência piloto da ATER focada em gestão através do programa NUTRE, os movimentos sociais pressionavam o governo por mais assistência técnica. Esse processo culminou na

criação da Lei de ATER nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010 para amparar a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – PNATER. Insere-se um conjunto de perspectivas antes negligenciadas como a agricultura de base ecológica, a pluriatividade da agricultura, o desenvolvimento sustentável, desenvolvimento local, eco desenvolvimento, e outras. A lei de ATER estabelece um aparato importante para a criação de uma ATER com uma metodologia diferente para atender esses novos desafios.

Nesse ensejo, a partir de 2012 o governo começa a investir em um programa específico de assistência técnica para qualificação e fortalecimento da gestão das cooperativas. O Programa Mais Gestão (PMG) surge como uma metodologia de ATER centrada no tripé gestão – produto – mercado, guiado por um conjunto de instrumentos normativos que delinham como as ações devem ser operacionalizadas. No âmbito da implementação do PMG relacionam-se o MDA, a entidade prestadora do serviço de ATER e as cooperativas beneficiárias pelo programa. O PMG pretende “fortalecer os empreendimentos da agricultura familiar por meio do aprimoramento da gestão visando a inserção nos mercados institucionais e privados” (MDA, 2013).

O instrumento utilizado para o financiamento dessa ATER são as chamadas públicas<sup>3</sup>, onde o MDA repassa o recurso financeiro para as entidades executoras realizarem as ações preestabelecidas. A entidade contemplada com a chamada pública, deve executar cada atividade contidas nos instrumentos normativos (i) Pré-Diagnóstico, (ii) Diagnóstico, (iii) Plano de Ação e, (iv) Plano de Aprimoramento. Ou seja, o Estado preestabelece um conjunto de normas conhecidas que devem ser seguidas pela entidade de ATER afim de garantir os resultados pretendidos.

A partir do envolvimento do pesquisador como membro da Rede de Universidades para Avaliação e Monitoramento do Programa Mais Gestão percebeu-se distintos resultados e diferentes apropriações dos instrumentos normativos em cada contexto em que se implementava o PMG, sugerindo pensar na influência

---

<sup>3</sup> O público beneficiário nas chamadas públicas do PMG são os empreendimentos coletivos da agricultura familiar, aqui entendidos como arranjos coletivos de agricultores familiares no qual incluem-se as cooperativas, caracterizados como pessoa jurídica e detentores da DAP Jurídica (Declaração de Aptidão do Pronaf).

exercida pelos atores e redes nos resultados da política. Isto é, em que pese os instrumentos normativos e a metodologia serem igualmente preestabelecidos pelo MDA para todo país, as entidades de ATER contempladas pelo PMG se apropriavam desses instrumentos e executavam as atividades de acordo com o conjunto das relações em que estavam imbricadas localmente.

Partindo dessa observação empírica da importância do contexto local na operacionalização do PMG e ancorado em premissas baseadas nos conceitos da Nova Sociologia Econômica como lentes fundamentais para a compreensão, questiona-se: como a implementação do PMG condiciona as redes em que estão imersas as cooperativas atendidas no contexto do território? E, como essas redes influenciam nos resultados da política?

Teoricamente, a literatura ressalta a importância das redes e dos atores na implementação de uma política pública. Para Frey (2000), o controle social das políticas públicas pode ser exercido por redes, sendo consideradas como uma interface antagônica à hierarquia institucional. Na prática, a interação e a diversidade de atores envolvidos na implementação de uma política pública configura redes sociais específicas que funcionam como um mecanismo social capaz exercer influência sobre a política.

Dentro desse campo de autores que estudam redes sociais como ferramenta analítica para compreender os padrões de sociabilidade em seu contexto local, podemos encontrar: Woolcock (1998), Murdoch (2000), Long (2007), Freitas (2015), com estudos aplicados ao desenvolvimento rural; Abramovay (2006), construindo a teoria para estudos de políticas públicas de desenvolvimento territorial, Lévesque (2007), contribuindo para o estudo de uma sociologia do desenvolvimento sustentável e Lotta (2010), que enfatiza as redes sociais como modeladora dos resultados da implementação de uma política pública, explorando a lacuna teórica deixada pela predominante visão normativa e hierarquizada sobre as fases da política.

Na condução deste problema, teórico e empírico, foi realizada uma pesquisa de campo com referência espacial no Território Portal do Sertão na Bahia, onde estão situadas cooperativas atendidas pelo PMG e os demais atores envolvidos na

implementação dessa política. A decisão por este referencial espacial para o estudo respalda-se pela inserção do pesquisador no campo de estudo, na viabilidade financeira da pesquisa e, devido à variedade de resultados da implementação do PMG no âmbito do mencionado território.

## **2. OBJETIVOS**

### **2.1. Objetivo geral**

Compreender como a implementação do Programa Mais Gestão (PMG) influencia as redes em que estão imersas as cooperativas atendidas no Território Portal do Sertão (TPS), Bahia e como a configuração dessas redes condicionam a implementação da política.

### **2.2. Objetivos específicos**

- 1) Analisar a trajetória sócio-histórica das cooperativas no âmbito do PMG, identificando a estrutura das redes e os papéis das organizações envolvidas.
- 2) Descrever a implementação do Programa Mais Gestão a partir da construção de uma Matriz de Estrutura Lógica, identificando o conjunto das ações que operacionalizam esse programa.
- 3) Analisar os efeitos da implementação do PMG nas redes locais das cooperativas no TPS e entender as interferências dessas redes na operacionalização da política.

### **3. CONTEXTUALIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA TEMA DA PESQUISA**

A intenção deste tópico é apresentar em linhas gerais uma perspectiva temporal das políticas de ATER no Brasil, situando o leitor acerca do tema estudado. O período apresentado a seguir, 1948 - 2012, compreende desde a primeira ação de ATER institucionalizada no país até a criação do Programa Mais Gestão (PMG), enunciado principal desta pesquisa. Após 2012, será discutido nas seções dos resultados da dissertação, pois, representa o período onde foi implementada a chamada pública nº17/2013, foco dessa investigação.

#### **3.1. Historicidade das políticas de ATER no Brasil**

A trajetória histórica da ATER no Brasil, como política pública de desenvolvimento rural, pode ser agrupada em três fases da ascensão à crise, no período entre 1948 - 1989. Os três momentos da Extensão Rural (ER) no Brasil são: 1- Humanismo assistencialista, 2- Difusionismo produtivista, 3- Humanismo crítico. Na tabela 1, resume os três momentos, mas não se trata de um processo linear ou mesmo homogêneo em todas as regiões do país.

Na década de 1940 o humanismo assistencialista prevaleceu na extensão rural enquanto o Estado brasileiro dava reduzida importância ao desenvolvimento econômico no campo brasileiro. Minas Gerais e São Paulo são precursores da ER no país, esses estados eram mais desenvolvidos e foram intencionalmente escolhidos para iniciar a ER brasileira.

De acordo com Silva (2009), esses pioneiros da ER nacional foram impulsionados por interesses internacionais e financiados pela *American International Association* (AIA). Inspirado no modelo *Farm Security Administration*, Minas Gerais alavancou a experiência embrionária através de uma associação sem fins lucrativos, a Associação Rural de Créditos e Assistência Rural (ACAR). Ainda como parte desse processo, em 1948 e 1949, a Sociedade Rural Brasileira (SRB) e o Instituto de Economia Rural (IER) realizaram debates relativos à produção de algodão, café e a manutenção de um solo agricultável.

Tabela 1. Caracterização sumária dos três períodos que marcam o processo histórico da extensão rural no Brasil – 1948 a 1989.

<b>Especificação</b>	<b>Humanismo assistencialista</b>	<b>Difusionismo produtivista</b>	<b>Humanismo crítico</b>
Prevalência	1948 – 1962	1963 - 1984	1985 - 1989
Público preferencial	<i>Pequenos agricultores</i>	Grandes e médios agricultores	Pequenos e médios agricultores
Unidade de trabalho	Família Rural	Produtor rural	Família Rural
Orientação pedagógica	“Ensinar a fazer fazendo”	Difusionista	Dialógica, problematizadora
Papel do agente de extensão	Indutor de mudanças de comportamento	Elaborador de projetos de crédito rural	Catalisador de processos sociais
Tipo de planejamento	Vertical ascendente	Vertical descendente	Circular
Papel da tecnologia	Apenas subjacente: instrumento para melhorar as condições de vida da família rural	Finalístico: modernizar o processo produtivo aumentando a produtividade da terra e do trabalho	Essencial, mas dentro de padrões de equilíbrio ecológico, energético e social
Tipo e uso do crédito rural	Supervisionado; cobre investimentos no lar e na propriedade (produtivos ou não)	Orientado; voltado para produtos com o fim de viabilizar tecnologias de uso intensivo de capital	Orientado; voltado preferencialmente para viabilizar tecnologias “apropriadas”
Organização da população	Cria grupos de agricultores, donas de casa e jovens rurais	Não se preocupa com este tipo de ação	Estimula a organização e o associativismo rural autônomos

Fonte: RODRIGUES, 1997.

A concepção da ER voltada para a família se esgota em 1962, passando para um novo momento nos planos de governo, elegendo a partir de então, os grandes e médios produtores como público alvo das políticas. Na medida em que o Brasil ia seguindo este caminho os novos objetivos nacionais iam tomando o espaço do humanismo assistencialista antes presente na ER.

Os novos objetivos nacionais visavam a modernização no meio rural, logo a antiga equipe composta por um agrônomo e uma economista doméstica preocupados com a família dá lugar para a contratação de agrônomos e veterinários comprometidos com a produtividade. Assim, os serviços de ATER ficaram conhecidos como difusionismo produtivo com característica “de cima para baixo”, persuasiva e insensível ao conhecimento dos agricultores (BRASIL, 2010).

Havia uma clara seletividade das políticas públicas em prol dos grandes e médios produtores que passaram a deter, cada vez mais, o monopólio da terra e modernizar-se tecnologicamente (RODRIGUES, 1997). Com essa concepção seletiva, a ATER é conduzida até meados da década de 80 quando, após a conclusão da modernização no meio rural no Brasil, esse modelo de ATER é duramente questionado, tanto pela seletividade do público atendido e baixa abrangência no serviço, quanto pela concepção teórica de desenvolvimento agrícola insustentável.

Impulsionado pelo esgotamento do difusionismo, inaugura-se o período conhecido como humanismo crítico principalmente baseado na crítica Freireana ao que ele denominava invasão cultural. A partir desse momento histórico as ideias Freirianiana passaram a ser valorizadas e a ER passou a ser vista como um processo educativo com um olhar holístico e não retido somente às técnicas mais avançadas. O extensionista deve estimular a participação dos beneficiários, estabelecendo uma comunicação horizontal com os agricultores (RODRIGUES, 1997).

Já no início do período neoliberal<sup>4</sup> em 1990, houve a liquidação da empresa de ATER no Brasil e o desmonte de todo sistema, ficando a ER a cargo dos estados federativos. No entanto, em menos de uma década o governo federal retoma os investimentos na ATER coordenados pelo recém-criado, em 1999, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) que surge no cenário político com a intenção de promover um desenvolvimento integrado no meio rural.

Com o renitente êxodo rural e a persistência da desigualdade e da pobreza no campo, o debate sobre o desenvolvimento integrado do meio rural ganha força dentro

---

<sup>4</sup> Concepção formulada em 1947 por Friedrich August von Hayek é a tendência econômica do na maior parte dos países e tem a finalidade de diminuir o papel do Estado na economia.

do MDA. A partir de 2003, com a mudança no cenário político-social no país favoreceu a emergência de novas demandas e a materialização de um novo modelo de ATER para o país. A ATER no Brasil sempre esteve ligada às políticas de crédito agrícola e, não por acaso o principal programa implementado pelo MDA, em termos de abrangência e disponibilidade de recursos, é o PRONAF. Em meio a subordinação da ATER às políticas de crédito agrícola, durante mais de 80 anos de institucionalização da extensão rural no Brasil, as ações sempre estiveram empenhadas na melhoria da produção e produtividade agrícola.

Esse processo de atrelamento das políticas de ATER trouxeram perturbações acerca do sentido da extensão rural, do verdadeiro motivo da ATER. Logo, as reações da sociedade civil e das organizações e movimentos sociais pressionaram o governo em busca de alternativas. Nesse contexto, a orientação das políticas de ATER passaram a contribuir com o que se chama de “o novo rural”, despertando para os limites existentes na dicotomia entre rural e urbano, passando a considerar a multifuncionalidade da agricultura familiar e a importância da renda “não agrícola” das atividades econômicas do meio rural (GRISA e SCHNEIDER, 2015).

Do ponto de vista da concepção subjacente às renovadas políticas de ATER, insere-se um conjunto de perspectivas antes negligenciadas como a agroecologia, a pluriatividade da agricultura, o desenvolvimento sustentável, desenvolvimento local, eco desenvolvimento, e outras. Amparando legalmente essas mudanças, ocorre a promulgação da Lei de ATER nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010 para direcionar a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – PNATER. Os programas do MDA são baseados na PNATER e seguem teórica e metodologicamente ações mais sustentáveis e dialógicas para superar o modelo convencional institucionalmente e conceitualmente (FIDELIS et al., 2010).

Sendo coerente com os princípios da PNATER<sup>5</sup>, os programas governamentais, sobretudo do MDA, apresentam os elementos teóricos e metodológicos contidos na Lei de ATER no intuito de promover o desenvolvimento

---

<sup>5</sup> Para maiores informações sobre os princípios da PNATER consultar a Lei de ATER nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010 através do site: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato20072010/2010/Lei/L12188.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20072010/2010/Lei/L12188.htm).

rural. Agindo de forma integrada a outras políticas de governo, como no caso do PNAE e o PAA, que são estratégias participativas e democráticas que incluem o imperativo da segurança alimentar, conservação dos recursos naturais, produção de alimentos saudáveis, organização e comercialização da produção. Nessa conjuntura, vale ressaltar a natural dificuldade encontrada na implementação desses programas, devido à falta de experiência com a burocracia por parte dos agricultores e dos gestores das prefeituras municipais, resultando no tímido acesso e incapacidade dos agricultores em organizarem a produção para a comercialização.

Com a imediata dificuldade apresentada pelos agricultores na condução desses programas supracitados, percebe-se novas demandas apresentadas à PNATER que apontam de forma primordial para a realização de ações capazes de melhorar o acesso dos agricultores familiares aos mercados institucional e privado. Deste modo, o MDA renova o seu antigo foco unilateral da ATER voltada para a produção e inaugura no Brasil uma assistência técnica específica para a gestão dos empreendimentos da agricultura familiar, objetivando melhores resultados na implementação do PAA e PNAE.

Por conseguinte, o serviço de ATER deixa de ter a concepção voltada apenas para as questões relacionadas ao aumento da produtividade agrícola e passa a focalizar também na melhoria na gestão das organizações para a inclusão dos agricultores nos mercados institucionais, pois, esses agricultores possuem diretores com pouca ou nenhuma “intimidade” com questões relacionadas a balanço financeiro, mercados e comercialização da produção.

Perseguindo esse novo horizonte estratégico, o MDA criou um programa de ATER específico para as organizações aprimorarem o tripé gestão – produto – mercado. Também conhecido como “ATER Mais Gestão”, em 2012, o “Programa Mais Gestão” surge com o objetivo principal de fornecer um serviço de ATER capaz qualificar a gestão das cooperativas da agricultura familiar e garantir o acesso ao mercado institucional PAA e PNAE. Através de chamadas públicas, o MDA promove a contratação de entidades de ATER com *know how* para execução do serviço. Essa estratégia vem sendo implementada e atualmente já foram executadas quatro

chamadas públicas e, desde então, são avaliadas e reconsideradas a cada ano para a melhoria nos resultados do programa.

### **3.2. O Programa Mais Gestão**

O Programa Mais Gestão (PMG) nasceu em 2012 como uma metodologia de ATER centrada no tripé gestão – produto – mercado, guiado por um conjunto de instrumentos normativos que delineiam como as ações devem ser operacionalizadas. Espera-se com o PMG, fortalecer os empreendimentos da agricultura familiar por meio do aprimoramento da gestão visando a inserção nos mercados institucionais (PAA, PNAE) e privados (MDA, 2013).

O instrumento utilizado para o financiamento dessa ATER são as chamadas públicas, onde o MDA repassa o recurso financeiro para as entidades executoras realizarem as ações preestabelecidas. O público beneficiário nas chamadas públicas do PMG são os empreendimentos coletivos da agricultura familiar, aqui entendidos como arranjos coletivos de agricultores familiares no qual incluem-se as cooperativas, caracterizados como pessoa jurídica e detentores da DAP Jurídica (Declaração de Aptidão do Pronaf).

Na implementação do PMG, a entidade contemplada com a chamada pública, deve executar cada atividade preestabelecida nos instrumentos normativos: (i) Pré-Diagnóstico, (ii) Diagnóstico, (iii) Plano de Ação e, (iv) Plano de Aprimoramento. O denominado Pré-Diagnóstico é a etapa de levantamento das informações sobre a realidade das cooperativas através da aplicação, pelas entidades de ATER contratadas, do formulário de caracterização. O objetivo desse instrumento é o levantamento de dados preliminares para definição do perfil da cooperativa, antecedendo a aplicação do diagnóstico. Esses dados contemplam informações acerca do histórico e caracterização social, produtiva e comercial das organizações atendidas. Para realizar o Diagnóstico, os técnicos de ATER visitam as cooperativas para compreender aspectos estruturais, rotina de atividades da cooperativa, levantamento de informações financeiras e de acesso aos mercados.

A partir do levantamento dos diagnósticos, observa-se as áreas de significativa importância para as cooperativas para a construção de um plano de aprimoramento

participativo, implementação e acompanhamento de resultados através de um plano de ação que deve visar, sobretudo, o aprimoramento das diferentes áreas funcionais das cooperativas: organizacional, comercial, industrial, ambiental, financeira e pessoal.

Através desse conjunto de atividades designadas pelo Estado que as entidades de ATER se balizam durante todo o processo de implementação das atividades do PMG, relacionam-se para isto: os órgãos públicos, a entidade executora de ATER, as cooperativas e as entidades territoriais parceiras das cooperativas, conformando uma rede que será objeto da pesquisa.

É importante ressaltar, foi realizado um estudo exploratório por um grupo de pesquisadores convidados pelo MDA e apontaram elementos importantes sobre a execução do PMG, desde a influência da implementação do Programa, gerando externalidades específicas para as cooperativas beneficiárias, como a rede de atores por meio da qual se desenvolvem suas atividades. Segundo esse estudo mencionado, a interação entre esses atores podem produzir efeitos distintos que influenciam nos resultados da Política Pública.

Além da execução contratual a que se destinava a implementação do PMG, o MDA pensou o Programa para funcionar como um articulador de outras políticas públicas do MDA (crédito rural, agroindustrialização, mercado institucional, dentre outras) no interior das cooperativas. É também por esse motivo, que a entidade contratada se empenha em mediar a aproximação entre as cooperativas atendidas e com as entidades territoriais parceiras, a fim de inserir as beneficiárias em redes de parcerias institucionais/políticas que fortaleçam as políticas públicas da agricultura familiar.

#### 4. REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial utilizado tem o intuito de respaldar teoricamente e subsidiar as questões centrais da pesquisa de campo. Desta forma, será realizada uma revisão de literatura focalizada em duas grandes áreas: (i) A Administração – com seu aporte teórico no estudo de Políticas Públicas e processos de avaliação que possibilita compreender a lógica da ação do poder público e os processos avaliativos, destacando o Método do Quadro Lógico que facilita a construção de um desenho oficial do programa a partir da materialização de uma Matriz de Estrutura Lógica (MEL). Essa é uma visão prescritiva e preocupada com a conformação positiva do programa para possibilitar compreender a implementação acerca “do que deveria ser feito” em uma perspectiva de cima para baixo (*top-down*); (ii) As Ciências Sociais - com a Nova Sociologia Econômica como o ramo da Sociologia aplicada que apresenta os conceitos de Imersão Social, Redes e Capital Social, fundamentais na condução de uma abordagem relacional da política pública. Esse ponto de vista possui um cunho descritivo/analítico preocupado com a performance do programa, buscando o entendimento na complexidade do que acontece nas redes que se estabelecem a nível do contexto local de baixo para cima (*bottom-up*).

Para Lazin (1994), combinar as duas perspectivas, possibilita uma visão factual da implementação da política. Por um lado, expõem-se a perspectiva *top-down* do desenho da política oficial como uma moldura da ação, por outro lado, descreve, com uma perspectiva *bottom-up* como se dão os processos a nível local, o papel dos principais atores, as redes e os ajustes feitos pelos implementadores do programa.

##### 4.1. Políticas públicas

Nesta subseção da revisão de literatura, com as teorias sobre políticas públicas, dar-se importância para uma avaliação linear, lógica, de concepção, eficiência, eficácia e efetividade para possibilitar uma visão geral dos resultados normativos do programa estudado. A estratégia utilizada visa construir uma Matriz de Estrutura Lógica - MEL do Programa Mais Gestão – PMG capaz de fornecer prescrição para observar a implementação da política a ser complementada analiticamente a posteriori, na subseção seguinte sobre sociologia econômica, onde

apresenta-se a centralidade na construção de uma análise sociológica da política implementada no determinado contexto local.

As políticas públicas surgem como área do conhecimento nos EUA ainda na década de 50. Neste período, ficaram conhecidos como “pais” fundadores das políticas públicas: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. Esses teóricos da ciência política realizaram estudos sobre política pública motivados pelo ideal de que a consolidação dos estudos sobre política pública refere-se àquilo que o governo faz e pode ser analisado cientificamente.

Esse campo do conhecimento se popularizou tardiamente no Brasil. Somente na década de 80 os pesquisadores passaram a estudar as políticas públicas. O intuito desses estudiosos foi entender o papel das instituições, as organizações locais e as motivações dos governos na formulação de política pública, além disso, comparar os resultados obtidos por essas políticas, afim de destacar o “bom” governo (SOUZA, 2006).

O conceito de política pública pode ser entendido a partir de Rua (1997), como um conjunto organizado de atuações proposta pelo Estado para normatizar as “regras do jogo” com propósito de resolver os conflitos da sociedade de maneira pacífica. Ainda seguindo a ideia da autora, grande parte da atividade política dos governos se destina à tentativa de satisfazer as demandas que lhes são dirigidas pelos atores sociais. Na mesma linha de raciocínio Hofling (2001), compreende a política pública como de responsabilidade do Estado, quanto à implementação e manutenção a partir de um processo de tomada de decisões que envolvem órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada.

Segundo Muller e Surel (2004); Grisa (2012), alguns elementos são úteis para compreender uma Política Pública. Primeiro, a política cria um quadro normativo de ação que pode estar explícito, ou não, mas estará sempre presente e os trabalhos científicos de análise de política devem levar em conta este aspecto buscando identificar e reconstruir a concepção e os objetivos das mesmas com vistas a revelar esse quadro normativo. Essa etapa de modelização da política avaliada é de fundamental importância e garante uma “fotografia nítida” do conjunto de programas

e ações públicas que envolvem a política. Segundo, tem relação com a composição da força pública e competência, a ação do Estado é autoritária e coercitiva, porém, as vezes não são explícitas, sendo sempre resultado de uma dada interação entre os espaços públicos e privados. Por fim, a perspectiva de que na operacionalização de políticas públicas costuma-se estabelecer uma ordem no contexto local que reforça a magnitude da compreensão do conjunto dos atores envolvidos pela ação do Estado (GRISA, 2012).

Souza (2006), sistematiza diversas definições sobre políticas públicas que confluem principalmente na ideia de que:

- A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.
- A política pública envolve vários atores e níveis de decisão.
- A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras.
- A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.
- A política pública envolve processos subsequentes de formação de agenda e formulação e implica também na implementação, monitoramento e avaliação da mesma.

Enfatiza-se aqui a fase de implementação da política. É uma fase dinâmica da política pública, possui o seu significado próprio que não está definido apenas pelo modelo em que foi formulada a política, mas pode ser vista também como um processo decisório de quem executa (CARVALHO, BARBOSA & SOARES, 2010). A implementação pode ser vista como uma fase após a formulação da política, onde são tomadas decisões fundamentais para o seu desempenho.

Há duas abordagens hegemônicas sobre implementação de políticas públicas. Uma nasce em uma perspectiva *top-down*, acreditando que os resultados das políticas podem ser extremamente previsíveis e a implementação obedece uma ordem racional, sendo incompatível com erros, modificações, contingências e interferências do meio social em que se aplica (MAJONE, 1995). A segunda, em Barret (2004) é percebida como um avanço nos estudos acadêmicos, traz uma perspectiva *bottom-up* da implementação da política pública, percebendo e levando em conta alguns fatores

que exercem influências no processo de implementação: (i) aprimoramento e tradução dos objetivos da pesquisa por parte de quem executa; (ii) A diversidade de atores que são envolvidos na implementação que podem levar a diferentes interpretações da ação e conseqüentemente diferentes resultados; (iii) A construção sócio-histórica inter e intraorganizacionais e as diferenças de interesses entre os atores geram diferentes motivações na implementação.

A perspectiva relatada em Barret (2004), tirou a atenção analítica preocupada apenas com os planos e objetivos focados numa hierarquia organizacional da política pública, para enfatizar em fatores que poderiam moldar o resultado da implementação: as estruturas de interesse de poder, as relações entre atores participantes e a natureza das interações que ocorriam no processo. Neste sentido, os autores buscam compreender a implementação como um processo de interação entre diferentes atores.

Em plena ampliação da teoria de políticas públicas, Frey (2000) dá destaque para o emergente conceito de “*policy networks*” fundamental tanto para a compreensão de políticas públicas quanto para uma pesquisa empírica que vise compreender à realidade de um caso específico. Na análise de políticas públicas, afirma Fleury (2005), a *policy networks* ou “redes de políticas públicas<sup>6</sup>” observa os fenômenos a partir da interação dos participantes na rede de políticas onde ganham significados.

A *policy networks* é uma teoria de grande importância para análise de políticas públicas, sobretudo enquanto fatores dos processos de conflito e de coalizão na vida político-administrativa (FREY, 2000). Para o autor, a grande relevância da *policy networks* é a capacidade de detalhar a gênese e o percurso de certos programas, as atitudes e objetivos dos atores políticos, os instrumentos de ação e as estratégias políticas. Corroborando com esta ideia Hecló (1978), entende por *policy networks* as

---

<sup>6</sup> [...] As redes de políticas indicariam relações de dependência entre governo e grupos de interesses, nas quais se faz o intercâmbio de recursos “a existência de uma rede de políticas, ou mais particularmente de uma comunidade política, delimita a agenda política e dá forma aos resultados da política”. (FLEURY, 2005, p. 78).

interações dos diferentes atores estatais e da sociedade civil na gênese e na implementação de uma determinada política pública. Por definição, para Miller (1994), as redes de políticas públicas são relações sociais dinâmicas que se repetem e tem um formato menos formal e delineado do que relações sociais institucionalizadas, nos quais é prevista uma distribuição concreta de papéis organizacionais. No entanto, essas redes de políticas públicas possuem regularidade que garante a geração da confiança entre seus integrantes e estabelece opiniões e valores comuns.

A noção de *policy networks* ou redes de políticas públicas apresenta variáveis, quadro 2, que tem sido apresentada como alternativa as dificuldades encontradas nas análises tradicionais da política pública baseadas na ação da burocracia para explicar as políticas em seus distintos âmbitos setoriais (JORDANA, 1995). Esse conjunto de dimensões permite analisar pontos cruciais para a identificação da natureza concreta das *policy networks*.

Quadro 2. Principais dimensões e variáveis da *policy networks*.

Número de atores
Setor de referência
Funções básicas
Estrutura das relações entre os atores
Estabilidade das relações entre os atores
Graus de institucionalização da rede
Regras de conduta
Descentralização do poder
Estratégia dos atores

Fonte: JORDANA, 1995.

Para Lotta (2010), olhar para o processo de implementação da política passa também pelo olhar dos atores que a implementam, dos técnicos de campo chamado pelo autor de burocratas de nível de rua ou de tradutores da política. Com este intuito Hjern e Porter (1993), iniciam a análise identificando a rede de atores envolvidos na prestação de serviços e questionam seus objetivos, estratégias, atividades e contatos. Com base nessas informações, são constituídas as chamadas estruturas de

implementação, grupos de pessoas de diferentes organizações que interagem na implementação de determinado programa e que o consideram com interesse e prioridade.

Arretche (2001), afirma que há uma distância entre o desenho oficial da política pública e a tradução dessas políticas pelos implementadores. O autor atribui essa diferença às contingências da implementação, explicadas, em partes, pelas decisões tomadas (exercício da discricionariedade) pelos implementadores em um determinado contexto político, institucional e econômico em que operam. A diversidade de contextos de implementação pode fazer com que uma mesma regulamentação produza resultados diferentes em realidades diversas.

#### 4.1.2. *Estratégia de avaliação*

Referente ao momento da avaliação, pode acontecer, no início (*ex-ante*), durante (de processo) ou após (*ex-post*) a implementação do programa. Para Ortegon et al. (2005), a avaliação é uma reflexão sistemática da concepção, eficiência, eficácia e efetividade dos resultados de um projeto em andamento ou concluído. Diferente de monitoramento que é uma “avaliação” continuada da implementação do projeto. Segundo Costa & Castanhar (2003), a avaliação *ex post* é também dita avaliação pós-decisão e o que objetiva é “olhar para trás”, responder se o projeto funcionou ou não, e descobrir as causas a partir dos indicadores de desempenho: eficiência, eficácia e efetividade.

Eficiência, eficácia e efetividade “funcionam simultaneamente como indicadores gerais de avaliação das ações de planejamento e execução e dos resultados alcançados pela política” (GOMES, 2008). Eficiência está na relação benefício-custo, provando se os recursos foram utilizados como planejado. Eficácia está ligado ao cumprimento das atividades, objetivos e metas planejadas do projeto, portanto, é a busca para atingir a integralidade desses objetivos. Efetividade é a intensidade em que os objetivos foram atingidos, o impacto gerado, as mudanças proporcionadas ao público beneficiário (COSTA & CASTANHAR, 2003).

Como estratégia para elucidar as questões centrais da implementação foi desenvolvido um “Método do Quadro Lógico” que sistematiza uma Matriz de Estrutura

Lógica (MEL) para identificar uma “imagem nítida” de um programa. Esta metodologia surgiu nos anos 60, pela Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional - *United States Agency for International Development* (USAID), Organização das Nações (ONU) e outras organizações bilaterais de cooperação mundial e, vem sendo aprimorada no âmbito acadêmico e também de empresas.

Operacionalmente, a MEL pode ser considerada uma estratégia de avaliação e apresenta-se como uma tabela que relaciona os objetivos, os produtos/metabolos, as atividades, os indicadores de desempenho e os recursos mobilizados pelo programa. Segundo o World Bank (2000), a MEL é uma técnica central para gerenciar o ciclo completo das políticas públicas, desde a concepção, a implementação, o monitoramento e a avaliação.

No Brasil, essa metodologia possui destaque tanto no meio acadêmico quanto em instituições e agências públicas. Os trabalhos acadêmicos têm reforçado a ideia da utilização da MEL na avaliação de programas governamentais e para resolver problemas geracionais das políticas públicas. Esta perspectiva induz o pesquisador apresentar uma MEL do PMG, elucidando os elementos da concepção do programa para melhor enxergar a sua implementação.

#### 4.1.2.1. A Matriz de Estrutura Lógica

Recompondo o quadro oficial do programa e acrescentando o olhar acerca da implementação, utilizaremos estrategicamente o Método do Marco Lógico - MML para construir uma Matriz de Estrutura Lógica - MEL do programa e revelar o formato que foi formulado. Seguindo esse raciocínio mencionado anteriormente, a MEL possui um papel coadjuvadora na análise do programa estudado, não sendo um fim em si mesma, tampouco, queremos aqui considerá-la como um plano inalterável na implementação de uma política pública.

O Método do Marco Lógico - MML (Logical Framework Approach-LFA) emergiu numa conjuntura que vislumbrava o aprimoramento tanto da gerência quanto do planejamento de projetos internacionais. Durante os anos 1960, a Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional/*United States Agency for International*

Development (USAID) averiguou que os projetos de cooperação internacional tinham dificuldades em apresentar a efetividade de suas iniciativas (PFEIFFER, 2000).

O BID (1997), define o MML como uma ferramenta para facilitar o processo de concepção, elaboração, execução e avaliação de projetos. Seu objetivo é dar estrutura ao processo de planejamento e informação essencial relativa ao projeto. Pode ser utilizado em todas as etapas de preparação do projeto: programação, identificação, orientação, análise, apresentação perante os comitês de revisão, execução e avaliação.

Essencialmente, define-se o MML como: (i) uma ferramenta de planejamento a partir de objetivos, análises e acompanhamento de projetos; (ii) Uma maneira de facilitar a elaboração de uma análise lógica da estrutura planejada; (iii) Um enquadramento que fornece a estrutura pensada para a execução do planejado; (iv) um instrumento que aborda (problemas, objetivos, interesses, plano de implementação); (v) um meio de auxiliar a participação e monitoramento (ASDI, 2003).

É importante enfatizar para não confundir o Método do Quadro Lógico – MML com a Matriz de Estrutura Lógica – MEL. O MML compreende 10 passos e nesta pesquisa utilizaremos apenas um desses passos que é a Matriz de Estrutura Lógica – MEL. A MEL é uma ferramenta que contém aspectos importantes do projeto estruturados numa matriz de quatro por quatro, onde as colunas fornecem o resumo narrativo dos objetivos e das atividades; os indicadores (resultados específicos a alcançar); os meios de verificação; e as hipóteses ou supostos (fatores externos que implicam riscos) (BID, 1997). As quatro linhas apresentam informação acerca das atividades, produtos, resultados e impactos, conforme quadro 3 (ORTEGON et al., 2005).

Quadro 3. Matriz de Estrutura Lógica.

<b>RESUMO NARRATIVO</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>MEIOS DE VERIFICAÇÃO</b>	<b>HIPÓTESES</b>
<p><b>IMPACTO</b> O Impacto é uma definição de como o projeto ou programa contribuirá para a solução do problema (ou problemas do setor).</p>	<p>Os indicadores em nível de impacto medem o impacto geral que terá o projeto. São específicos em termos de quantidade, qualidade e tempo (grupo social e lugar, caso seja relevante).</p>	<p>Os meios de verificação são as fontes de informações que se podem utilizar para verificar que os objetivos foram atingidos. Podem incluir material publicado, inspeção visual, pesquisa por amostras etc.</p>	<p>Os supostos indicam os acontecimentos, as condições ou as decisões importantes e necessárias à sustentabilidade dos benefícios gerados pelo projeto.</p>
<p><b>RESULTADOS</b> Os Resultados são os impactos direto a serem obtidos com a utilização dos produtos produzidos pelo projeto. É uma hipótese sobre o impacto ou benefício que se deseja obter.</p>	<p>Os indicadores em nível de Resultados descrevem o impacto obtido ao final do projeto. Devem incluir metas que reflitam a situação ao termo do projeto. Cada indicador especifica quantidade, qualidade e tempo para que os resultados sejam alcançados.</p>	<p>Os meios de verificação são as fontes que o executor e o avaliador podem consultar para ver se os objetivos estão sendo obtidos. Podem indicar que existe um problema e sugerem a necessidade de mudanças nos componentes do projeto. Podem incluir material publicado, inspeção visual, pesquisas por amostras etc.</p>	<p>Os supostos indicam os acontecimentos, as condições ou as decisões que têm de ocorrer para que o projeto contribua significativamente à consecução do Fim.</p>
<p><b>PRODUTOS</b> Os Produtos são as obras, serviços e capacitação que se requer que complete o executor do projeto de acordo o contrato. Devem expressar se o trabalho foi concluído (sistemas instalados, pessoal capacitado etc.).</p>	<p>Os indicadores dos Produtos são descrições breves, porém claras de cada um dos Componentes que têm que concluir-se durante a execução. Cada um deve especificar quantidade, qualidade e oportunidade das obras, serviços etc., que deverão ser entregues.</p>	<p>Esta caixa indica onde o avaliador pode encontrar as fontes de informação para verificar que os resultados encontrados efetivamente tenham sido produzidos. As fontes podem incluir inspeção de terreno, informes do auditor etc.</p>	<p>Os supostos são os acontecimentos, as condições ou as decisões que têm de ocorrer para que os componentes do projeto atinjam o Propósito para o qual foram realizados.</p>
<p><b>ATIVIDADES</b> As Atividades são as tarefas que o executor deve cumprir para completar cada um dos componentes do projeto e que implicam custos. Faz-se uma listagem de atividades em ordem cronológica para cada Produto.</p>	<p>Esta caixa contém o orçamento para cada Componente a ser produzido pelo projeto.</p>	<p>Esta caixa indica onde um avaliador pode obter informação para verificar se o orçamento foi gasto como estava planejado. Normalmente constitui o registro contábil da unidade executora.</p>	<p>Os supostos são os acontecimentos, condicionantes e decisões (fora do controle do gerente do projeto) que têm que acontecer para completar os Componentes do projeto.</p>

Fonte: BID, 1997. Adaptado pelo autor.

Reis (2013), apresenta uma ilustração que demonstra como se processa a compreensão da Matriz de Estrutura Lógica: Existe uma lógica vertical e outra lógica horizontal. A primeira é composta pelas colunas que devem ser preenchidas e lidas de baixo para cima e, a segunda, pelas colunas dos Indicadores e Meios de

Verificação que definidos permitem monitorar o projeto e avaliar adequadamente o cumprimento dos objetivos.



Figura 1. Lógica vertical e horizontal da MEL.

Fonte: REIS, 2013.

Penteado (2007), aponta as vantagens de se utilizar essa estratégia. Segundo o autor, induz à objetividade na elaboração e descrição de programas e projetos por:

- Propiciar uma rápida e sintética visualização de programas e projetos;
- Possibilitar uma rápida e fácil visualização dos principais fatores para acompanhamento e avaliação de programas e projetos;
- Tender a clarificar os fatores que dependem do desempenho do órgão executor e aqueles que estão fora de seu controle;
- Padronizar uma linguagem comum para as diversas fases de diferentes programas e projetos, independentemente de sua natureza.

Todavia, o objetivo até aqui permite situar o leitor acerca da discussão majoritária sobre políticas públicas, dialogando onde grande porção da literatura sobre implementação reside atualmente – no campo da Administração - analisando política pública do ponto de vista da ação do governo. A partir do próximo subtópico, será abordada uma teoria sociológica aplicada a análise da implementação de uma política pública.

## **4.2. A Nova Sociologia Econômica**

Neste subtópico da pesquisa os estudos da Nova Sociologia Econômica - NSE tem grande importância, pois, considera as atividades econômicas sob o espectro das ações do Estado, das organizações, instituições e redes, possibilitando um olhar substancial sobre as atividades econômicas na sociedade. Através dos conceitos de imersão social, redes e capital social, constrói-se uma abordagem teórica relacional da política pública que do ponto de vista metodológico possibilita construir “outras perguntas” com um olhar sobre os atores que interagem na implementação de uma política, desvelando as suas influências sobre a mesma.

A “Economia Neoclássica” afirma que os fenômenos econômicos são, cada vez mais, guiados pela mão “invisível” do mercado. Se opondo a esta ideia, em 1870, os sociólogos econômicos (Marx, Durkheim e Weber), adotaram uma visão sociológica aplicada à economia. Constitui-se assim, o campo da “Sociologia Econômica”, afirmando que esses fenômenos econômicos são resultados das relações sociais e compartilhados entre os participantes (SMELSER, 1963).

Na década de 70, a partir da insatisfação dos sociólogos com o empobrecimento da abordagem dos fenômenos econômicos, a Sociologia Econômica transcorre para um novo momento. Há então, com o autor proclamador Mark Granovetter em 1985, o surgimento da “Nova Sociologia Econômica” – NSE. Na tentativa de fazer uma síntese desse pensamento, Richard Swedberg entre 1981 – 1997 reuniu vários textos e se tornou o maior divulgador da teoria apresentada por Granovetter (MARQUES & PEIXOTO, 2003).

Faz-se pensar, que a NSE posiciona-se em um “justo meio” entre a teoria Econômica Neoclássica e a Sociologia Econômica. Por um lado a Economia Neoclássica justifica a economia através de modelos matemáticos e previsibilidade da ação econômica dos indivíduos. Na outra esfera, a Sociologia Econômica caminha unindo a sociologia e a economia, buscando entender e explicar melhor os fatos socioeconômicos em comparação a explicação da teoria econômica neoclássica (STEINER, 2006).

De forma mais evidente, a NSE diferencia-se da “antiga<sup>7</sup>” devido ao momento e através da sua agenda contrária a conduta utilitária do “agente racional” da economia *mainstream* ou da utilização feita por Backer (1990), dos instrumentais teóricos e metodológicos hegemônicos aplicados aos estudos dos fenômenos sociais.

Na realidade, a obra de Backer é tomada como uma referência crítica pelos principais teóricos da NSE, na elaboração de uma recusa aos modelos da escolha racional. No geral, a NSE apresenta-se como uma resposta explícita à obra do conhecido prêmio Nobel de Economia (LOPES JUNIOR, 2002).

Nos argumentos de Granovetter (2007), a NSE traduz uma teoria mais complexa da ação social, onde se acredita na influência das relações sociais no comportamento dos indivíduos, porém, esta ação econômica não é de nenhuma forma atomizada. A ação econômica é socialmente situada e os atores sociais tomam decisões, se comportam estrategicamente e avaliam o contexto local em que estão imersos (*embeddedness*).

Uma análise proveitosa da ação humana implica que evitemos a atomização implícita nos extremos teóricos das concepções sub- e supersocializadas. Os atores não se comportam nem tomam decisões como átomos fora de um contexto social, e nem adotam de forma servil um roteiro escrito para eles pela intersecção específica de categorias sociais que eles porventura ocupem. Em vez disso, suas tentativas de realizar ações com propósito estão imersas em sistemas concretos e contínuos de relações sociais. (GRANOVETTER, p. 09, 2007).

Granovetter demonstra que na sociedade capitalista o agir econômico é necessariamente um agir social. Como o agir econômico está enraizado no agir social, ele propõe a compreensão deste agir social no contexto de redes sociais. Ou seja, o agir econômico encontra-se “enraizado” em redes sociais.

A NSE possui uma gama de conceitos que podem ser utilizados como referências analíticas para análise de políticas públicas. Optou-se neste trabalho,

---

<sup>7</sup> Mattedi (2005) Apud. Granovetter (1985), Swedberg (1992), (...) “eles se referem à dimensão artificial da divisão do trabalho entre a ciência econômica e as outras ciências sociais, e afirma que não se trata somente de acrescentar ou incorporar uma perspectiva sociológica à ciência econômica. Pelo contrário, seria preciso trazer os economistas para uma discussão a respeito da ação econômica, tentando substituir a concepção econômica pela concepção sociológica. Neste sentido, ele distingue a Nova Sociologia Econômica da antiga, ou seja, dos clássicos, pelo fato de a nova propor “(...) análises sociológicas de temas econômicos fundamentais, tais como os mercados, os contratos, o dinheiro, o comércio e o banco”, oferecendo assim “(...) uma descrição alternativa da atividade econômica cotidiana”, enquanto a antiga só se preocupava com os “(...) pré-requisitos institucionais da vida econômica”.

destacar três conceitos principais para uma abordagem relacional de política pública: (i) imersão social, que traduz como as escolhas e estratégias dos atores estão imersas em redes de relações sociais e essa imersão configura características diferenciadas entre os atores; (ii) redes sociais, que possibilita compreender como as organizações se constituem a partir das relações sociais que estabelecem ao longo de sua trajetória com diferentes atores e a configuração sociopolítica dessas estruturas de relações influenciando sobre as ações; e (iii) capital social, que demonstra os diferentes tipos de vínculos sociais, a natureza das relações sociais entre os atores na rede. Tais conceitos podem ser utilizados como ferramentas para conduzir uma análise direcionada para as relações sociais conformadas, por exemplo, no âmbito de uma política pública e emergir questões que são veladas nas análises convencionais estritamente normativa da política.

#### 4.2.1. *Imersão Social*

No Brasil, alguns autores como Baldi e Vieira (2006), Andion e Serva (2006), Machado da Silva, Fonseca e Crubellate (2005), utilizam o conceito de imersão social para auxiliar na análise da ação humana. Isso porque, as abordagens convencionais utilizadas para compreender os atores e organizações preocupam-se em identificar a escassez do ambiente e as técnicas administrativas apropriadas para o alcance eficaz dos objetivos da organização. Mencionado em Baldi e Vieira (2006), esse ponto de vista reduz o ambiente a uma variável técnica, secundarizando a importância da contextualização social em que estão imersas as organizações que compõem o ambiente e é determinante na definição da ação econômica.

Esse tipo de compreensão sobre a importância do contexto social no condicionamento da ação do indivíduo ganhou maior notoriedade no meio acadêmico a partir do artigo *Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness* postulado por Granovetter (1985), quando fez uma releitura de Karl Polanyi sobre a influência das relações sociais na determinação da ação econômica em sociedades pré-industriais. Para Polanyi (1947), imersão social (*embeddedness*) é a relação entre estrutura social e atividade econômica, ou seja, refere-se à maneira como a atividade econômica é condicionada pela estrutura social.

O termo *Embeddedness* é também um argumento de contra ponto ressaltado por Granovetter (1985) aos liberais que alegam que a auto regulação do mercado capaz suprir qualquer má-fé. Para o autor, as redes em que os atores estão imersos são as de sua confiança e circulam informações suficientes para que a ação ocorra. Por outro lado, essas redes podem também gerar oportunidades para a má-fé se existir grande confiança interna e pouca transparência.

A imersão social é aplicável para qualquer ação humana, porém, Granovetter (1985, 1992) destaca a dimensão da ação econômica, compreendendo a imersão social no entremeio da ação subsocializada - motivada apenas por preferências e vontade dos atores e supersocializada - determinada por instituições, normas, aspectos culturais e demais características da estrutura social em que atua. O autor traduz a questão da "imersão social" (*embeddedness*), evidenciando o conceito em si, relativizando a ação econômica sub e supersocializada, demonstrando que essa ação dos atores é socialmente situada, ou seja, imersas nas relações sociais, onde os indivíduos ou organizações possuem dependência direta com os aspectos culturais do ambiente, as instituições e as relações interorganizacionais.

Granovetter (1973, 1985) afirma existir uma sociabilidade dentro de um grupo inerente ao tipo de laços sociais a que se pode chamar capital social. As organizações possuem laços fortes ou fracos, em meio a esses laços transita os recursos, informações ou afeição. Laços fortes são aqueles formados no círculo íntimo entre as pessoas e disponibilizam muitas informações repetidas vezes. Laços fracos são formados por pessoas que se conhecem, mas não tem maiores intimidades e podem trocar informações novas a todo momento (GRANOVETTER, 1973).

Granovetter (1992) pressupõe que, o comportamento dos indivíduos e das organizações são afetados pela imersão estrutural, onde, a ação desses atores estão imbricada nas estruturas de relações que afeta todo o modo como agem. Quanto mais contatos mútuos no dia-a-dia, mais informações serão circuladas entre os atores e mais eficientes serão essas informações entre os pares. Conseqüentemente, haverá maior probabilidade de conformar um grupo coeso. "Esses grupos coesos não apenas espalham informação, mas também geram estruturas normativas e culturais que têm

efeito sobre o comportamento, e são chamadas de redes de alta densidade” (BALDI e VIEIRA, 2006).

O conceito de imersão social possibilita a realização de uma análise da vida econômica a partir da estrutura social, reconhecendo a importância dessa imersão e se opondo ao conceito de atomização humana (SWEDBERG, 2004). Para Steiner (2006), o conceito de imersão social propõe uma descrição profunda do contexto social necessária para desvelar a configuração das relações sociais em atividades mercantis.

Dacin, Ventresca e Beal (1999) consideram que Zukin e DiMaggio (1990) ampliam a concepção de Granovetter, complementando o entendimento da imersão social ao propor que esse conceito está atrelado à natureza contingente da ação econômica no que se refere ao mecanismo social-construcionista - relacionado a perspectiva cognitiva, cultural e de instituições políticas e, ao mecanismo estrutural - que reflete a necessidade de entender como as estruturas das redes e as suas relações afetam a atividade econômica.

Krippner et al., (2004), relata que o conceito imersão se tornou importante devido o debate sobre o desenvolvimento do Estado e o seu papel na economia. Esse conceito originário das Ciências Sociais assume relevância como recurso analítico para compreender qualquer ação humana. Atualmente, também tem sido utilizado nas pesquisas em Administração como um conceito crucial devido ao recurso analítico que possui capaz de evidenciar a complexidade das relações sociais (MACHADO E NASCIMENTO, 2010). Desta maneira, pretende-se aqui, utilizar o conceito de imersão social a partir da sua operacionalização para explicar como as organizações envolvidas na implementação de uma política pública estão imbricadas em um contexto local que influencia nos resultados pretendidos.

#### 4.2.2. *Redes*

Inicialmente, sob a influência de alguns autores, a NSE concentrou-se bastante no conceito de redes sociais, considerando que os indivíduos estão envolvidos em interações através de estruturas específicas que precisam ser analisadas teoricamente. Isso significa que os indivíduos não agem de maneira autônoma ou

meramente por mudanças normativas, suas ações estão imbricadas em sistemas concretos, contínuos, de relações sociais que definem o procedimento operacional padrão, e gera confiança entre os indivíduos.

O conceito de redes sociais surgiu na Antropologia e Sociologia na década de 30, tinha um sentido metafórico com utilização analítica restrita para análises de grupos específicos, em fenômenos com padrões relacionais de baixa complexidade. Em outra esfera, os estudiosos da Administração fazem uma consideração normativa das redes que, Miller (1994) chama atenção para os limites deste modelo baseado na cultura da racionalidade técnica, pressupondo uma separação entre as dimensões da administração e política, bem como, no olhar centralizado sobre a hierarquia, sendo incapaz de responder às necessidades atuais de coordenação flexível de múltiplos atores interdependentes.

Entretanto, o mais importante aqui é destacar a possibilidade apresentada ainda nos anos 70 por Mark Granovetter, utilizando o conceito de redes como uma alternativa metodológica para abordagens analíticas menos deterministas, conferindo às redes sociais um papel fundamental para entender o comportamento econômico dos indivíduos e romper com as correntes da economia que atribuem aos indivíduos um comportamento econômico atomizado.

Destinado a colocar à prova os pressupostos teóricos e antropológicos sobre os quais repousa a Economia Neoclássica, Bourdieu (2005) afirma que em uma negociação econômica, “os agentes criam o espaço, isto é, o campo econômico, que só existe pelos agentes que se encontram nele e que deformam o espaço na sua vizinhança, conferindo-lhe uma certa estrutura”. Nesse caso, sua compreensão adiciona importância para a subjetividade dos agentes econômicos, à trajetória histórica a partir das quais as suas redes são conformadas e a capacidade dessa rede gerar confiança para negociar, estabelecer contratos e exercer os direitos.

No campo das Ciências Sociais, essa possibilidade que inclui as redes sociais como forma de representar o conjunto das relações entre os atores têm ganhado notoriedade para a compreensão de muitos temas, inclui-se aqui as políticas públicas. Essa forma de enxergar a representação do conjunto de relações entre os agentes,

segundo Marques (2006), permite “reinsere os atores em seus contextos institucionais e relacionais, ou associar as estruturas de poder aos contextos institucionais em suas estruturas relacionais.

Em Onto e Silva (2008)<sup>8</sup>, essa é uma abordagem a ser chamada de tipo relacional, que visa produzir conceitos que permitam compreender os fenômenos sociais com um olhar sob as relações sociais. *“As abordagens relacionais, em seus diversos matizes, têm como ponto em comum a ruptura com uma epistemologia baseada em unidades pré-construídas, sejam elas o indivíduo, a sociedade ou a cultura”* (SCHMITT, 2011).

Este avanço na literatura é reconhecido em Marques (2007), quando menciona a rede como um método de investigação que desvela situações sociais complexas e que apresentam padrões de relações que não podem ser analisados satisfatoriamente através de narrativas que explorem as redes como unidades fixas e estáticas. As redes sociais são estruturas dinâmicas que carregam em sua configuração a subjetividade dos atores que compõem.

Reconhecendo a antiguidade do conceito de redes desde Giorg Simmel (1858 a 1918), Portugal (2007, p.10) reforça que somente a partir da segunda metade do século XX, o conceito de redes destacou-se na sociologia e atualmente o conceito *“busca explicar o comportamento dos indivíduos através das redes em que eles se inserem e explicar a estruturação das redes a partir da análise das interações entre os indivíduos e das suas motivações”*.

De modo geral, as redes sociais podem ser entendidas como o conjunto de relações entre atores sociais, onde os vínculos podem apresentar maior ou menor intensidade e ser composto por ponto e linhas em que pontos representam as pessoas ou grupos e as linhas representam as interações entre elas. (LOYOLA E MOURA, 1997; BARNES, 1954). Outros aspectos importantes para a análise de redes são: os papéis dos atores, o conteúdo e a estrutura dessas redes, pois o acesso a recursos e

---

<sup>8</sup> O autor traz à tona a perspectiva relacional para estudar as redes e seu impacto na gestão e formulação de políticas públicas, demonstrando os principais conceitos: *issue networks, policy networks, policy domains, policy community, networked policy*, entre outros.

informações estão relacionados a posição dos atores na estrutura e o tipo de vínculo (laços) entre eles (LIN, 1999; GRANOVETTER, 1973).

Outrossim, Marques (1999), aborda redes sociais como estruturas compostas de ligações entre indivíduos, grupos e organizações consolidadas num determinado espaço temporal. Em Marques (2009, p.1), as redes sociais são *como “representações analíticas dos contextos e dos padrões de relações que cercam uma dada situação social”*. Para Portes (1998), o que constitui as redes são os processos históricos e estratégicos em que estão incrustados os indivíduos. Os atores detêm em sua formação subjetividades que o compõe, sendo orientados através das estruturas de relacionamento do grupo social. Portanto, a historicidade das redes que os atores compõem importa para compreender sua dinâmica.

Marques (1999) em seu estudo empírico na empresa estadual concessionária dos serviços – Cedae/RJ relata que as políticas públicas podem ser explicadas, pelo menos uma parcela significativa delas, *“pelo estudo das interações entre dois atores políticos: os capitais presentes em cada política e os atores estatais com ela envolvidos, tendo a comunidade profissional da política como campo ou ambiente”*. Ainda segundo o autor, a configuração e morfologia dos atores nessas redes moldam as suas ações e estratégias, ajudam a construir as preferências que são determinantes na construção de alianças e confrontos, além disso, dão acesso diferenciado a recursos de poder dos mais variados tipos: status, prestígio, dinheiro, informação e outros.

Os resultados em Marques (1999), apontam para cinco tipos de interações/vínculos entre os atores das redes: (i) “institucionais”, ou seja, relações construídas em torno do trabalho e suas atividades; (ii) “políticos”, definidos como vínculos de afinidade ideológica e/ou de participação conjunta em atividades e/ou organizações políticas; (iii) “familiares”, isto é, todos os elos de família, mesmo que adquiridos pelo casamento ou adoção; (iv) “de amizade” e (v) “de negócios”, definidos como todas as relações intermediadas pelo dinheiro, inclusive, mas não somente, as de corrupção.

Outra função principal das redes são os tipos citados por Börzel (1977), Marques (1999) e Fleury (2005), pelo fato que as diferentes relações possuem características distintas no que diz respeito à sua força, duração, capacidade de gerar informação, etc. O destaque explicativo empregado a tipologia da rede está na lógica de poder identificar a natureza de uma rede e a sua interferência do processo político

Fleury (2005 p.78) apud Börzel (1977), as diferentes tipologias de redes propõem a descrição da rede de acordo com certos atributos, como o nível de institucionalização (estável/ instável), o número de participantes (restrito/ aberto), a configuração das políticas (setorial/ transetorial) ou ainda o tipo de atores sociais envolvidos e a função principal da rede (por exemplo, redes de problemas, redes profissionais, redes intergovernamentais, redes de produtores) e o equilíbrio de poder (redes heterogênea e redes homogêneas).

À vista disso, o fenômeno das redes de políticas apresenta pelo menos duas orientações que provocam uma mudança no olhar para as questões político-administrativas. Em primeiro lugar, destaca a complexificação da relação Estado e sociedade, no sentido de verificar uma maior diversificação e especialização funcional das políticas multiatores. Devido as mudanças societária das últimas décadas e o exercício do poder público cada vez mais descentralizado com menor protagonismo do governo central há um maior grau de incerteza na implementação das políticas, estimulando a utilização das redes de políticas como uma ferramenta analítica mais compatível para a constatação dos atuais paradigmas. Em segundo lugar, os estudos sobre redes de políticas indicam uma mudança no percurso metodológico importante na abordagem das políticas públicas, bem como na relação Estado e sociedade. Abre-se assim, uma lacuna para pesquisas que trabalhem a questão das políticas de uma forma mais desconcentrada (FLEURY, 2005).

Ressalta-se até aqui, múltiplas possibilidades da aplicação da teoria de redes como ferramenta de uso analítico, permitindo utilização em diversos campos das ciências e contextos empíricos, como no acesso a políticas públicas. Esse campo autores, sustentam o uso analítico das redes devido a capacidade dessa teoria para contextualizar as condições sócio históricas e políticas refletidas nas estruturas das relações sociais. Essa perspectiva permite o uso das redes como um método de análise que não é estático e apreende a realidade estudada que é dinâmica e subjetiva, inserida no tempo e contextualizada historicamente (FLIGSTEIN, 2003; MIZRUCHI, 2006).

Radomsky e Schneider (2007), afirmam que a ideia de rede tem sido abordada para além de análises estruturais e funcionais, sendo acrescidas questões como imersão social, territorialidade e capital social. Com a mesma linha de raciocínio, Freitas (2015), destaca a relação entre as redes e capital social, onde as redes sociais e o tipo de vínculo social nelas existentes são elementos promotores de coesão social e conexões entre grupos.

#### 4.2.3 Capital Social

Capital social (CS) é um conceito polissêmico e muito difuso que apresenta algumas debilidades teóricas e conceituais em sua utilização devido à fragilidade ontológica histórica potencializada pelos autores que não consideraram a sua origem intelectual, quadro 4, manifestando o conceito para os fins que se destina os trabalhos.

Quadro 4. Origem intelectual do Capital Social.

Origem intelectual	Abordagem
Marx	A tradição marxista trabalha noção de " <i>bounded solidarity</i> " para se referir as circunstâncias de adversidades comuns, agindo como uma fonte de coesão dentro de um determinado grupo social
Simmel	Traz a ideia de " <i>reciprocity transaction</i> " para se referir às regras e obrigações que surgem através das redes de relações entre as pessoas
Durkheim e Parsons	Destacam a importância do " <i>value introjection</i> " que é, a ideia de que os valores e compromissos morais são anteriores ao desenvolvimento das relações contratuais entre os indivíduos;
Weber	Aborda a " <i>enforceable trust</i> " ou seja, a ideia de que as instituições formais, como as burocracias e grupos como as famílias utilizam mecanismos para reforçar a confiança e assegurar que seus membros concordem em cumprir com certas regras de conduta.

Fonte: WOOLCOCK, 1998. Adaptado pelo autor.

Sem necessariamente filiar-se a nenhuma tradição específica, na abordagem moderna do conceito de "capital social", referem-se como tipos de normas sociais e relações que, de acordo com esta perspectiva teórica, são importantes para o desenvolvimento, pois, favorecem a realização de ações coletivas em benefício da

comunidade na medida em que estabelecem a confiança, as normas e redes capazes de melhorar a eficiência de toda sociedade (PUTNAM, 1993; SWENDBERG, 1998).

Corroborando com esta ideia, mas percorrendo em um sentido utilitário Woolcock (1998), agrega à noção de CS, distinguindo-o em diferentes processos de desenvolvimento, a saber: em **nível micro** referindo-se ao grau em que os membros de uma comunidade tem oportunidade de acesso a grupos ou áreas de interesse fora da comunidade. Em **nível macro**, trazendo a perspectiva dos estudos de institucionalistas sobre as relações Estado-sociedade. Daí, demonstra-se, quadro 5, a diferença de dois conceitos-chave “*Embeddedness*” e “*Autonomy*”, combinado nos diferentes níveis apontados.

Quadro 5. Significado dos conceitos de "embeddedness " e "autonomy".

	<i>Embeddedness</i>	<i>Autonomy</i>
<b>Nível micro</b>	Refere-se a ligações intracomunitárias estabelecidas entre os indivíduos em uma comunidade	As redes extracomunitárias, redes que estabelecem relações entre a comunidade com outras comunidades diferentes das suas
<b>Nível macro</b>	Esta dimensão refere-se ao grau de interação entre o Estado e sociedade civil.	Refere-se a capacidade (eficiência) e da credibilidade das instituições responsáveis pela gestão dos assuntos públicos em uma comunidade.

Fonte: ESTRADA, 2003. Adaptado pelo autor.

Estas obras adquiriram grande aceitação nos círculos políticos das instituições internacionais que promovem o desenvolvimento social (por exemplo, o Banco Mundial), que passaram a orientar suas ações públicas para o desenvolvimento social conectados com a melhoria no capital social das comunidades. Com a grande capilaridade que o Banco Mundial possui em todo o mundo e a disponibilidade para financiar os projetos sociais, boa parte das ações governamentais no mundo estavam sendo orientadas por essa instituição que vislumbrava melhoria do capital social nas comunidades.

Para a tipificação do CS, alguns autores consideram seis dimensões analíticas: (1) organizações e redes; (2) confiança e solidariedade; (3) ação coletiva e

cooperação; (4) informação e comunicação; (5) coesão social e inclusão, (6) empoderamento e ação política. (DUDWICK et al, 2006).

Utilizando as denominações embrionárias de Bourdieu, é nas redes que estão atrelados o capital social. Através de estruturas específicas de relações entre os indivíduos ou instituições que se confere vantagens ao estoque de capital que os atores possuem (capital social, simbólico, financeiro, cultural, potencial, humano, tecnológico e organizacional).

Nessas estruturas são propiciados vínculos, entre os atores, que mudam ao longo do tempo e possuem diferentes intensidades, constituindo aspectos importantes na compreensão das redes. Estes atores se colocam em posições diferenciadas nas redes e essa configuração também é determinante para entender os laços que se estabelecem onde o grau de confiança entre os membros torna-se peça chave.

Em certa medida, os conceitos de capital social mais úteis nesta investigação são os dos autores que fazem a relação entre capital social e redes, propondo a utilização da análise de redes afim de mensurar o CS de uma determinada organização ou comunidade. Justapondo redes e capital social facilita a compreensão e aferição de CS, evidenciando uma abordagem relacional para este conceito. Para Lin (1999), o CS são os valores introduzidos em uma rede social e que se pode alcançar intencionalmente e contribui especialmente na construção de um caminho para mensuração de capital social que passa necessariamente por uma análise de redes.

Contudo, a definição de capital social que fica destacada nesta pesquisa compreende os valores existentes nas redes sociais e que podem contribuir para definir padrões de comunicação, difusão de informações e mobilizar recursos materiais e humanos que contribuem com o desenvolvimento de alianças e atividades econômicas (SMELSER, 1968).

## **5. METODOLOGIA**

Nesta seção, será descrita a metodologia utilizada na condução da pesquisa. O referencial teórico apresentado anteriormente serve de subsídio para a metodologia proposta, obedecendo um raciocínio que deriva de dois campos da ciência, Administração e Ciências Sociais, reafirmados nesta pesquisa como complementares por permitirem a verificação do que oficialmente foi pensado para a política pública, combinado com uma análise do papel dos atores e redes a nível local. Sobre os cuidados teóricos do campo da Administração utiliza-se o método do quadro lógico a fim de resultar em uma Matriz de Estrutura Lógica (MEL) da política estudada e remontar o desenho oficial, positivo do Programa Mais Gestão (PMG). Após a exposição da MEL, o pesquisador busca o aporte teórico das Ciências Sociais para construir uma abordagem relacional da política, considerando aspectos subjacentes aos atores e redes que se envolvem na implementação do PMG.

Deste modo, o ponto de aprofundamento não é exclusivamente o desenho oficial do PMG, mas os processos sociais que envolvem os atores influenciando e sendo influenciado na fase de implementação. Portanto, apresenta-se esses dois campos da ciência como complementares por possibilitar um olhar factual da política, destacando aspectos das relações sociais no contexto do Território Portal do Sertão (TPS), Bahia.

### **5.1. Característica da Pesquisa**

Como forma de pensar a realidade social no contexto da pesquisa e estudá-la, optou-se por uma pesquisa de natureza qualitativa, ou seja, “qualquer tipo de pesquisa que produza resultados não alcançados através de procedimentos estatísticos ou outro meio de comunicação”. A pesquisa qualitativa possibilita refletir sobre a vida das pessoas, funcionamento organizacional e os fenômenos de interação (STRAUSS e CORBIN, 2009, p. 23). Patton (1987) aponta vantagens neste tipo de pesquisa quando aplicadas à análise de políticas sociais ou organizacionais. A pesquisa qualitativa apresenta-se com diversas características, permitindo abordar o objeto sendo futuro e passado com garantia de sensibilidade e amplitude nos resultados (MAJCHRZAK, 1984).

Assim, o pesquisador busca compreender a natureza dos acontecimentos e das configurações sociopolíticas no contexto do território. Para atingir este objetivo, o tipo de pesquisa descritiva é apropriado por estabelecer uma relação entre os fenômenos sociais e as variáveis estudadas, além de determinar a natureza dessa relação (GIL, 2009).

## **5.2. Caracterização do recorte espacial da pesquisa: Território Portal do Sertão, Bahia**

Na última década, o governo passou a caracterizar territórios no Brasil para contemplar a grande diversidade encontrada em todo país. Em 2003, criou a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) para responder o desafio de construir institucionalmente territórios, a partir de aspectos relacionados as identidades regionais, considerando esses territórios locais estratégicos de incidência das Políticas de Desenvolvimento Territorial (PDT).

Os principais objetivos das PDT são: possibilitar o planejamento e a gestão democrática, mediante participação dos atores locais; articular políticas públicas, visando o desenvolvimento territorial. Com este enfoque territorializado, o Governo pretende obter resultados mais eficazes em prol do desenvolvimento rural, uma vez que a partir dos territórios, identificados pelas identidades socioculturais e econômicas locais, possibilita um olhar mais apurado das realidades e diversidades de cada localidade.

Na Bahia, a partir de 2007, o governo incorporou nas suas estratégias de planejamento o enfoque territorial, com o objetivo de aglutinar realidades comuns, identidades municipais similares, a partir das características locais, possibilitando o desenvolvimento equilibrado e sustentável entre as regiões. É um estado que possui uma população de 14.016.906 pessoas, sendo a unidade da federação com maior número de estabelecimentos familiares com 665.831, ou 15,2% do total (IBGE, 2006; 2010).

No âmbito dessa política estadual de desenvolvimento territorial, entende-se território como:

Um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a

economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições. É uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade, coesão social, cultural e territorial (SEPLAN, 2013).

Atualmente, a Bahia possui 27 Territórios de Identidade com grandes diversidades e riquezas naturais, culturais e sociais. A identificação dos diferentes territórios rurais perpassou pela mobilização, organização e capacitação dos atores nos territórios, seguinte, a promoção da integração das políticas públicas e implementação das mesmas, priorizando o planejamento territorial (OLIVEIRA FILHO, 2006).

A abordagem territorial vem ganhando notoriedade nos últimos anos em estudos. Mantendo a lógica de incidência das PDT, o recorte espacial da pesquisa é um dos 27 territórios existentes no estado da Bahia - O Território Portal do Sertão (TPS). A pesquisa está centrada em analisar o mútuo efeito entre a implementação do PMG e as redes das cooperativas atendidas no TPS.

O Território Portal do Sertão (TPS) foi um dos territórios criados através da Política de Desenvolvimento Territorial na Bahia. O TPS é um dos territórios mais dinâmicos em termos econômicos no estado, possui rodovias estaduais e federais, e é favorecido pela proximidade geográfica da Região Metropolitana de Salvador. A localização do TPS tornou a região uma referência estratégica em termos comerciais e de serviços.

Os 17 municípios que compõem o TPS, representados na figura 2, são: Água Fria, Amélia Rodrigues, Anguera, Antônio Cardoso, Conceição de Feira, Conceição do Jacuípe, Coração de Maria, Feira de Santana, Ipecaetá, Irará, Santa Bárbara, Santanópolis, Santo Estevão, São Gonçalo dos Campos, Tanquinho, Teodoro Sampaio e Terra Nova. Segundo os dados da Secretaria de Desenvolvimento Rural da Bahia (SDR), os municípios que integram o TPS apresentam ampla diversidade climática, embora boa parte do território integra a região semiárida da Bahia. Os dados pluviométricos registram entre 800mm e 1.100mm bem distribuídos durante o ano.

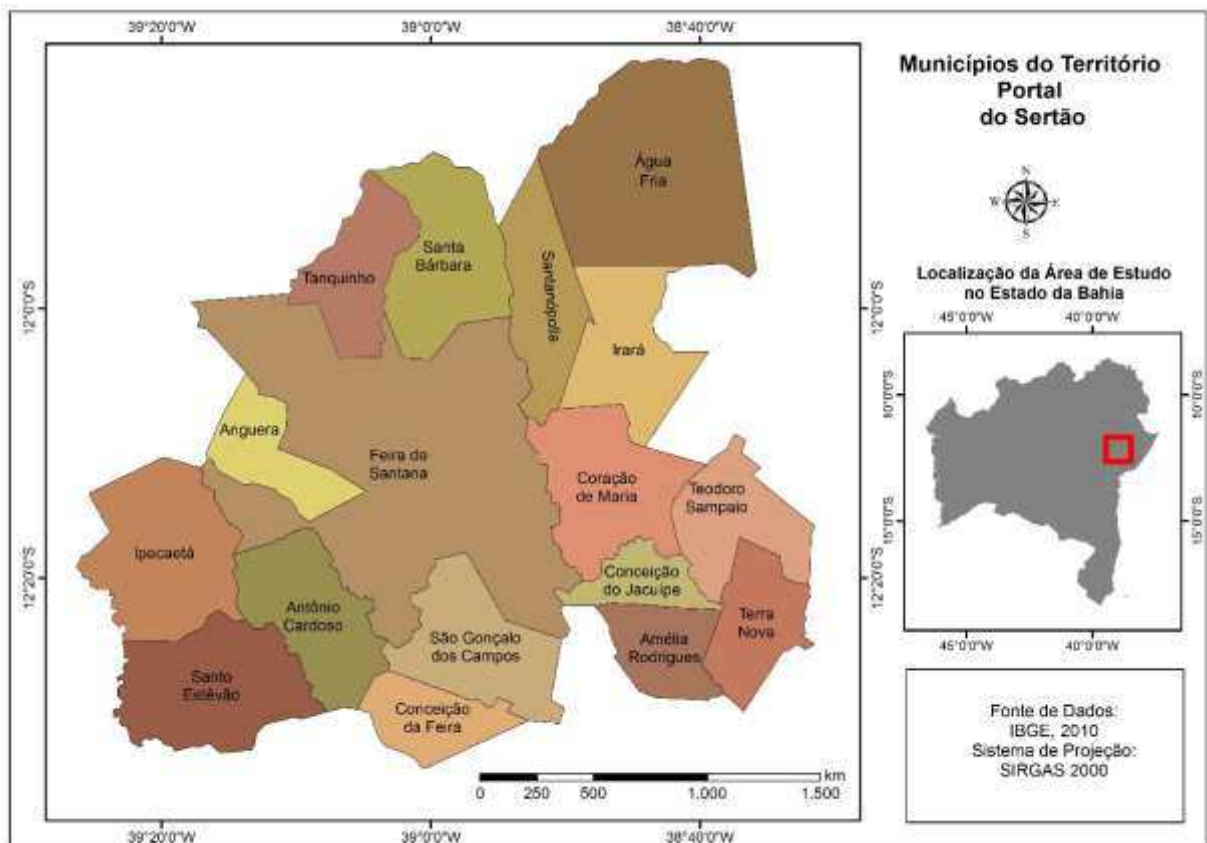


Figura 2. Mapa com os 17 municípios componentes do TPS.

Fonte: IBGE, 2010.

De acordo tabela 2, o município do território com maior população é Feira de Santana, com população estimada de 556,6 mil pessoas. Feira de Santana possui diversas indústrias e, além disso, é o município com maior número de estabelecimentos da agricultura familiar no TPS, com 8 mil (dos 32 mil de todo território), seguido de Santo Estêvão 3,9 mil e Ipocaetá 3,4 mil. Entre as principais atividades agropecuárias do TPS estão a criação de abelha, aves e bovinos e os cultivos de mandioca e cana-de-açúcar e a avicultura integrada (IBGE, 2006).

Tabela 2. Dados Demográficos do Território Portal do Sertão.

<b>Cidade</b>	<b>População Rural</b>	<b>População Urbana</b>	<b>Área Territorial (km<sup>2</sup>)</b>	<b>Densidade Demográfica (hab/km<sup>2</sup>)</b>
Água Fria	9.954	5.777	645,95	24,35
Amélia Rodrigues	5.233	19.957	124,9	201,68
Anguera	5.916	4.326	159,48	64,26
Antônio Cardoso	8.329	3.225	294,14	39,26
Conceição de Feira	7.254	13.137	160,39	127,24
Conceição do Jacuípe	6.584	23.539	116,25	259,12
Coração de Maria	13.001	9.400	374,01	59,97
Feira de Santana	46.007	510.635	1368,68	406,78
Ipecaetá	12.694	2.637	395	38,82
Irará	16.220	11.246	239,74	239,74
Santa Bárbara	10.395	8.669	339,08	56,22
Santanópolis	7.092	1.684	250,81	35,01
Santo Estêvão	20.190	27.690	366,16	130,82
São Gonçalo dos Campos	16.778	16.505	294,79	112,92
Tanquinho	2.297	5.711	210,82	37,99
Teodoro Sampaio	1.554	6.341	277,71	28,43
Terra Nova	1.315	11.488	198,84	64,4
<b>Total</b>	<b>190.813</b>	<b>681.967</b>	<b>5.816,75</b>	<b>1.926,61</b>

Fonte: IBGE, 2010.

Segundo dados apresentados na figura 3, o TPS possui a maioria dos municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), destaque para Feira de Santana que apresenta alto IDHM, porém, com elevada concentração de renda conforme o índice de GINI – mede o grau de concentração da

renda de um determinado grupo numa escala de 0 a 1-, onde 0 é o menos concentrado e 1 é o mais concentrado.

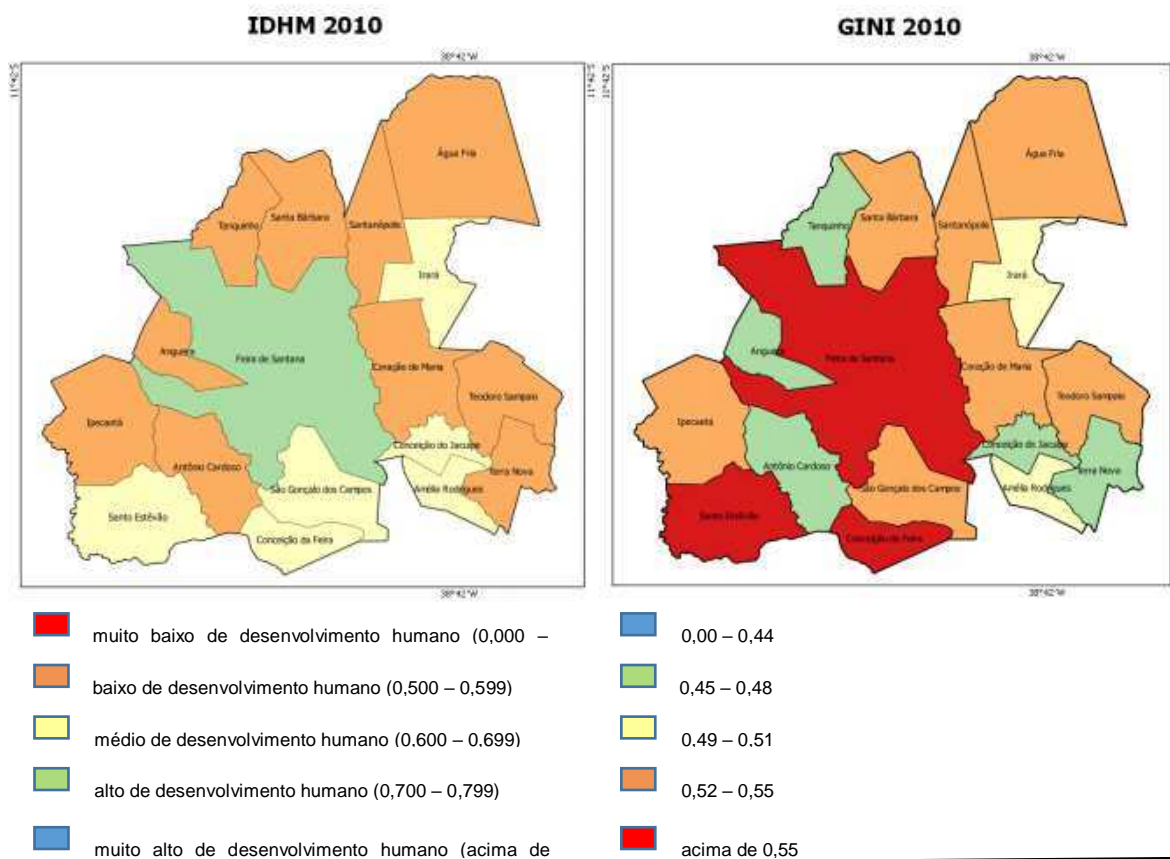


Figura 3. IDHM e índice de GINI dos municípios do TPS.  
Fonte: IBGE, 2010.

Levando em consideração essas características do TPS, a investigação acerca da implementação do PMG no território, visa aprofundar os estudos, a fim de ampliar a reflexão teórica sobre esse contexto local e servir de subsídio para outras pesquisas nos demais territórios.

### 5.3. Sujeitos e amostra da pesquisa

Com o intuito de promover a seleção de entidades executoras de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para qualificação da gestão, apoio ao fortalecimento e à inserção de cooperativas da agricultura familiar, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) por meio da chamada de ATER nº17/2013 selecionou o Movimento de Organizações Comunitárias (MOC) para atender 42 cooperativas, em todo estado da Bahia (MDA, 2013). Em destaque no quadro 6, as

cinco cooperativas situadas no Território Portal do Sertão (TPS), onde foi realizada a pesquisa de campo. Este número de cinco cooperativas compreende o total de cooperativas beneficiárias do PMG no âmbito do TPS. Essas cinco cooperativas beneficiárias serão mencionadas nesta pesquisa como a) Cooperativa 1; b) Cooperativa 2; c) Cooperativa 3; d) Cooperativa 4; e) Cooperativa 5.

Quadro 6. Cooperativas atendidas pelo MOC através do PMG no estado da Bahia.

<b>Chamada</b>	<b>ATER</b>	<b>Cooperativa</b>	<b>UF</b>
17	MOC	CAMPO	BA
<b>17</b>	<b>MOC</b>	<b>COPELAGO</b>	<b>BA</b>
17	MOC	COOFAVA	BA
17	MOC	COOADMÍ	BA
17	MOC	COOPERACAJU	BA
17	MOC	COOPANS	BA
17	MOC	COBENCOL	BA
17	MOC	COOCIBA	BA
<b>17</b>	<b>MOC</b>	<b>COOPRIL</b>	<b>BA</b>
17	MOC	COOPERSABOR	BA
17	MOC	COOPSERTÃO	BA
17	MOC	COOMAF	BA
17	MOC	COOPERAPIS	BA
17	MOC	COODAPI	BA
17	MOC	COOPERALFA	BA
17	MOC	COOPERPRAC	BA
<b>17</b>	<b>MOC</b>	<b>COOBAF-FS</b>	<b>BA</b>
17	MOC	COOPES	BA
17	MOC	COOACI	BA
17	MOC	COOPAFAM	BA
17	MOC	COOPOFITE	BA
17	MOC	COOPERFATIMA	BA
17	MOC	COOAFES	BA
17	MOC	COOPAFBASUL	BA
17	MOC	COOAIBASUL	BA
17	MOC	COOPATEO	BA
17	MOC	COOPROCAM	BA
17	MOC	COOPERO	BA
17	MOC	COOPERLAD	BA
17	MOC	COOAPIT	BA
17	MOC	COOGERRSB	BA
<b>17</b>	<b>MOC</b>	<b>COOPERREDE</b>	<b>BA</b>
<b>17</b>	<b>MOC</b>	<b>ARCO SERTAO CENTRAL</b>	<b>BA</b>
17	MOC	COOPERAGIL	BA
17	MOC	COOPEMAFS	BA
17	MOC	COOPERGAMA	BA
17	MOC	COOPAFSERRINHA	BA
17	MOC	COOARP	BA
17	MOC	COOPEV	BA
17	MOC	COOPERBEQ	BA

Fonte: MDA, 2013. Elaboração pelo autor.

O limite espacial adotado na pesquisa mantém a lógica da divisão territorial de incidência das políticas públicas do estado da Bahia. A intenção foi analisar as redes das organizações envolvidas no PMG dentro do espaço geográfico que compreende o TPS. A investigação compreende três sujeitos centrais da pesquisa: o MOC como entidade executora; as cooperativas atendidas pelo PMG no TPS; e entidades territoriais parceiras das cooperativas – são aquelas organizações que estimularam a criação da cooperativa, que possui uma relação continuada e contribuíram na execução do PMG. Apesar dessas entidades territoriais não fazerem parte da descrição normativa da implementação do PMG, elas assumem importância na relação com as cooperativas através de apoio assistencial, logístico, financeiro e político.

A amostragem é não-probabilística intencional, tal definição é feita a partir do raciocínio do pesquisador instruído por conhecimentos teóricos em relação ao objeto estudado (PIRES, 2008). Os entrevistados foram selecionados através do conhecimento prévio do tema e abrangência da pesquisa, portanto, além dos técnicos responsáveis diretamente pela implementação do PMG, foram entrevistados diretores pertencentes as cooperativas selecionadas e pessoas ligadas as organizações territoriais que estiveram envolvidas com o Programa. Foram entrevistadas somente as organizações envolvidas na implementação do PMG pertencentes ao TPS, visando conhecer as características das redes no *lócus* da pesquisa.

Foram entrevistados quatorze (14) pessoas, esse conjunto de entrevistados trouxe informações concisas para evidenciar as análises desse estudo, essa amostra contemplou: a) Uma (1) pessoa da direção política e os três (3) técnicos da entidade de ATER – essas pessoas que executaram diretamente as atividades do PMG no TPS; b) Os cinco (5) presidentes das cooperativas atendidas pelo Programa, sendo o presidente para garantir maior amplitude de informações e por estarem diretamente ligados às atividades de gestão dentro das cooperativas; c) Cinco (5) representantes de cinco entidades territoriais parceiras de cada cooperativa.

Na condução da pesquisa de campo, primeiramente, foi realizada entrevistas com a direção política da entidade de ATER para explicar os objetivos da pesquisa e

como seria conduzido o processo. Três técnicos da mesma entidade foram indicados como responsáveis pela coordenação e acompanhamento do contrato. Esses também foram entrevistados, com intuito de captar as informações referente a implementação da política e como o contrato foi executado no TPS.

No segundo momento, foram contatados os presidentes das cinco cooperativas atendidas pelo PMG no âmbito do TPS – foram escolhidos os presidentes devido a centralidade do PMG, que focou em grande parte, na figura do presidente. Durante a entrevista com os representantes das cooperativas, era feita uma pergunta: Quais entidades territoriais parceiras a cooperativa se relaciona, da constituição da cooperativa até a implementação do PMG? A partir desse questionamento eles indicaram as entidades territoriais parceiras e descreveram o tipo de relação que tinham com as cooperativas. De posse dessas informações, no terceiro momento, o pesquisador escolheu de forma intencional aquelas entidades mais próximas, com maior engajamento com a cooperativa e o PMG para compor o quadro de respondentes do roteiro de pesquisa.

#### 5.4. Método de coleta de dados

O método de coleta de dados é baseado no caráter qualitativo da pesquisa para apreender questões da rede estudada, conforme quadro 7. Nesse sentido, foram elaborados três roteiros de entrevista, ver apêndice A, B e C, adequados aos diferentes entrevistados. Esses objetivam captar informações referentes a implementação do PMG e a sua influência na rede da política pública.

Quadro 7. Matriz de operacionalização dos objetivos.

Método de coleta de dados	Descrição	Objetivo
Entrevistas individuais com os presidentes de cada uma das cinco cooperativas.	Possibilitou compreender a trajetória sócio-histórica das cooperativas. Mapear as entidades territoriais que compõem a rede e os papéis das organizações envolvidas no PMG. Além disso, compreender a estrutura da rede e como ela interfere e é condicionada na implementação do PMG no TPS.	Objetivos específicos 1 e 3

Entrevistas individuais com a direção política da entidade de ATER e os três técnicos envolvidos na implementação.	Foram coletadas informações acerca da implementação do Programa Mais Gestão e da operacionalização dos instrumentos normativos da política para subsidiar a construção de uma Matriz de Estrutura Lógica – MEL do PMG. Verificou-se a maneira que a entidade de ATER atuou no contexto local para identificar mais elementos de desempenho do programa (eficiência, eficácia e efetividade).	Objetivo específico 2
Entrevistas individuais com uma entidade territorial indicadas por cada cooperativa.	Visou entender a natureza das relações, a configuração da rede para identificar a interferência dos atores na dinâmica das relações.	Objetivo específico 3

Fonte: dados da pesquisa, 2017. Elaboração pelo autor.

Para conduzir essa pesquisa, as ferramentas utilizadas foram a observação não participante e a entrevista semi estruturada. Durante o período de Março à Maio de 2017, o investigador pôde observar as reuniões e encontros com os sujeitos envolvidos na pesquisa, possibilitando ver e ouvir os diálogos usando os sentidos para apreender determinados aspectos da realidade. Além disso, foram realizadas entrevistas com roteiro semi estruturado elaborado para identificar as percepções dos principais sujeitos da pesquisa, mas com a possibilidade de incursões de temas não previstos (BERG, 2001). A ideia de utilização desse método de coleta de dados também pôde proporcionar maior segurança aos entrevistados devido estes possuírem uma visão específica do programa e se sentirem mais confortáveis em falar individualmente para o pesquisador

Dados secundários também foram coletados através de análise documental de relatórios concedidos pela entidade executora e documentos da Rede de Universidades para Avaliação e Monitoramento do Programa Mais Gestão – Rede composta por pesquisadores de diversas universidades do País no qual o pesquisador foi bolsista no período entre Agosto de 2015 e Julho de 2016. Esses documentos contribuíram para obtenção de informações que possibilitaram a construção da Matriz de Estrutura Lógica (MEL) do programa para analisar o que realmente foi implementado. Além disso, foram realizadas análises em torno das chamadas públicas do PMG e demais documentos da entidade de ATER.

## 5.5. Tratamento e análise dos dados

A organização e análise dos dados foi realizado através da análise de conteúdo. A análise de conteúdo é uma técnica de análise rigorosa que descreve cientificamente os assuntos abordados nos discursos, sendo marcada pela diversidade de adaptação que pode ser feita em campo. Quando se analisa uma temática através da análise de conteúdo pode-se coletar as informações, transcrever e dividir o texto em alguns temas principais e, eventualmente em subtemas (BARDIN, 2011).

Durante a pesquisa de campo, os áudios das entrevistas foram gravados, transcritos na integridade (incluindo hesitações, risos, silêncios, espantos e estímulos do pesquisador), com o auxílio do programa *Express Scribe 5.81*, garantindo a captação de questões referentes à subjetividade do entrevistado. Esses entrevistados foram codificados, atribuindo a eles codinomes categorizados como: a) representante da entidade executora; b) representante da cooperativa; c) representante da entidade parceira.

Posteriormente, para dar significados aos discursos de modo geral, foram subdivididos os conteúdos dos relatos e enquadrados em três categorias de análise, figura 4, com base na relação entre os discursos dos entrevistados e o referencial teórico da pesquisa. Essa sequência lógica corrobora com as recomendações de Bardin (2011), que sugere três etapas para condução da análise de conteúdo:

- 1- Primeira leitura e organização do material que será analisado.
- 2- Releitura com atenção para o enquadramento do conteúdo em categorias que darão os significados aos discursos.
- 3- Seleção das categoriais analíticas, ajuste dos discursos em busca de um significação geral para os dados.

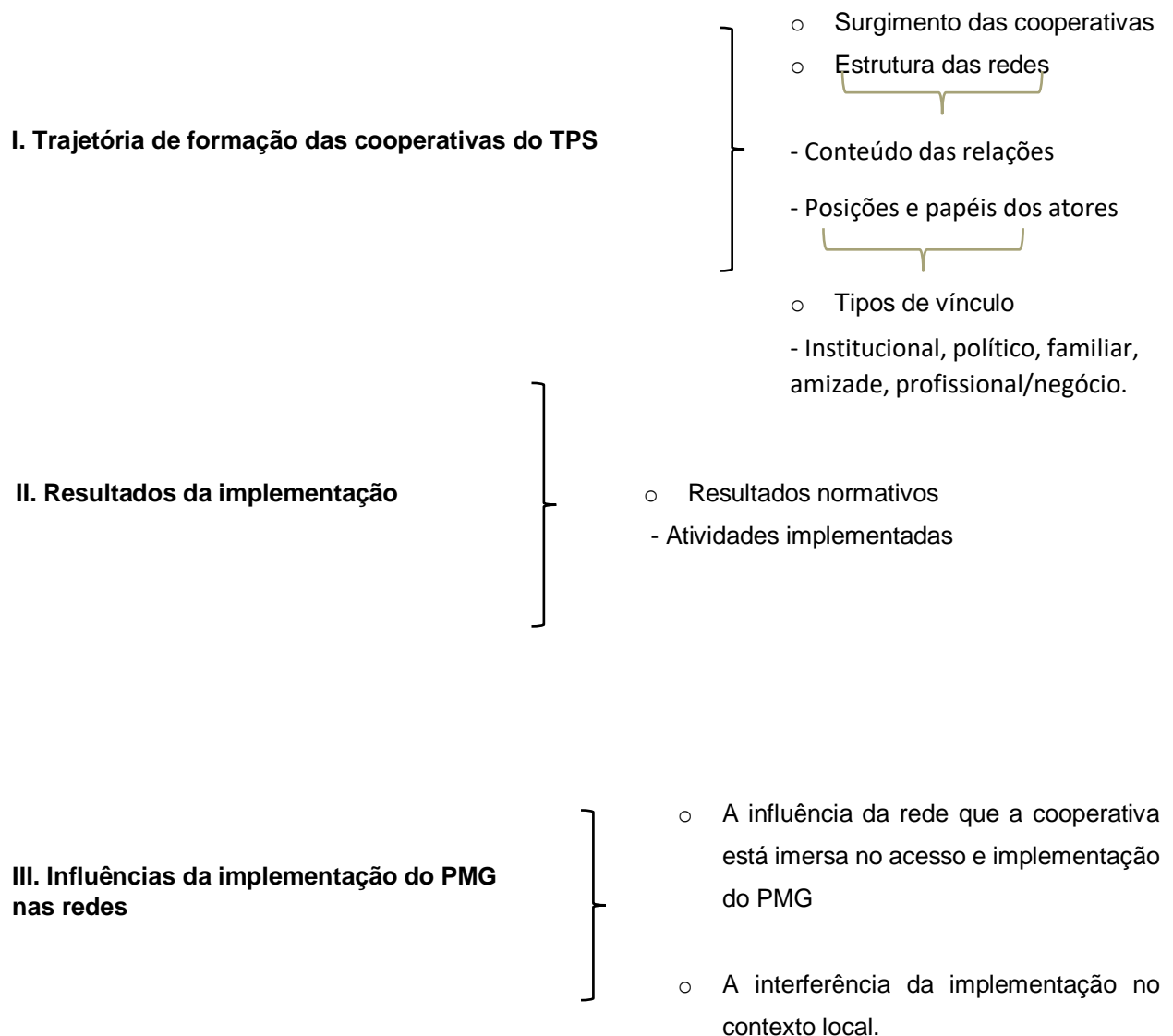


Figura 4. Esquema das categorias analíticas para análise do conteúdo.

Fonte: dados da pesquisa, 2017. Elaboração do autor.

Seguindo essa lógica, após a leitura das transcrições dos áudios das entrevistas, os dados foram agrupados nas três categoriais acima citadas na figura 4 e cada categoria analítica compôs um capítulo dessa dissertação. Especificamente na seção que disserta sobre as influências da implementação do PMG nas redes utilizou-se o software *NetDraw* para produzir uma representação gráfica da rede social das organizações envolvidas na implementação do PMG no TPS, Bahia.

## **6. DESCRIÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MAIS GESTÃO A PARTIR DA CONSTRUÇÃO DE UMA MATRIZ DE ESTRUTURA LÓGICA**

Neste capítulo, será descrito a implementação do Programa Mais Gestão (PMG) executada pelo Movimento de Organizações Comunitária (MOC), entidade selecionada para o lote 02 da Chamada Pública SAF/ATER nº 17/2013. O MDA dividiu a Chamada em dois lotes (01 para o Espírito Santo e 02 para Bahia) e selecionou uma entidade para cada estado de acordo as propostas apresentadas. As entidades de ATER vencedoras da Chamada Pública nº17 do PMG foram PLURAL no Espírito Santo e o MOC na Bahia, participaram do certame outras três entidades que foram eliminadas pela comissão de análise do MDA por não atenderem os requisitos propostos.

Essa foi a quarta Chamada Pública do PMG e igualmente aos três Chamamentos anteriores, a intenção do governo foi o fortalecimento da agricultura familiar através do aprimoramento da gestão dos empreendimentos cooperativos, tornando-os aptos para acessarem os programas governamentais de aquisição de alimentos como PNAE e PAA.

A descrição da implementação do PMG será orientada por uma Matriz de Estrutura Lógica (MEL) baseada no Método do Marco Lógico (MML). A MEL gera um roteiro que representa o ponto de vista dos formuladores da política, assim, auxilia na observação positiva do cumprimento do contrato de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), ajudando na identificação do funcionamento do Programa e na análise das etapas: atividades, produtos, resultados e impactos.

A MEL estrutura o desenho oficial do programa, demonstrando os elementos mais importantes do funcionamento da política, permitindo a observação da implementação do contrato a partir do funcionamento desejado inicialmente. Esse desenho obedece uma relação de causa-efeito das atividades normativas do PMG e como cada elemento desse contribui para a efetividade na implementação da política.

No quadro 8 é apresentada a MEL da Chamada Pública SAF/ATER nº 17/2013 do PMG. A construção da Matriz obedeceu a recomendação da teoria e possui uma lógica vertical que foi preenchida e deve ser lida de baixo para cima. Outro destaque

são as colunas dos Indicadores e Meios de Verificação, que definidos, permitem monitorar o projeto e avaliar adequadamente o cumprimento dos objetivos.

Quadro 8. Matriz de Estrutura Lógica da Chamada Pública nº17 do PMG.

RESUMO NARRATIVO	INDICADORES	MEIOS DE VERIFICAÇÃO	HIPÓTESES
<b>IMPACTO</b> 1. O fortalecimento da gestão das cooperativas da agricultura familiar para atender as demandas do mercado institucional e ampliar o potencial de comercialização para os demais mercados privado.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aumento do volume de produção da cooperativa</li> <li>Fortalecimento na oferta dos produtos</li> <li>Ampliação dos mercados com fornecedores e compradores</li> <li>Cooperativas com balanço financeiro atualizado</li> <li>Melhoria na gestão (financeira, pessoal, econômica, administrativa)</li> <li>Maior articulação entre os cooperados (melhoria nas relações)</li> </ul>	Relatórios e Pesquisas	As cooperativas apresentam dificuldades na gestão dos seus empreendimentos e possuem pouca experiência para realizar planejamentos e qualificar as atividades em médio e longo prazo. Assim, deve haver ações e estratégias no sentido de promover a inserção das cooperativas nos mercados para dinamizar o processo de comercialização.
<b>RESULTADOS</b> 3. Ampliação do acesso aos mercados 2. Qualificação na gestão das cooperativas 1. Público beneficiário encontrado	<ul style="list-style-type: none"> <li>As cooperativas aumentaram a sua participação no mercado institucional e ampliaram a comercialização da sua produção para outros mercados</li> <li>Cooperativas com melhoria do tripé da gestão: Gestão, Produto, Mercado</li> <li>As cooperativas estão contempladas com o PMG</li> </ul>	Relatórios, Pesquisas e Entrevistas com entidade executora e cooperativas atendidas	As Cooperativas devem ter a sua gestão qualificada para acessar o mercado institucional com maior volume e organização da produção.
<b>PRODUTOS</b> 3. Oportunidades de mercado identificadas 2. ATER implementada 1. Cooperativas Seleccionadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Levantamento de oportunidades de mercado por cadeia produtiva</li> <li>Reuniões de articulação da comercialização entre cooperativas e atores dos mercados institucionais e privados</li> <li>Levantamento das informações para a resolução dos problemas de gestão dos empreendimentos e acesso aos mercados</li> <li>Visitas técnicas realizadas para orientação na elaboração do plano de aprimoramento da cooperativa</li> <li>Perfil dos beneficiários de acordo os critérios da chamada pública</li> </ul>	Entrevistas com entidade executora e cooperativas atendidas Entrevista com entidade executora Chamada pública e entrevista com a entidade executora	A entidade executora deve cumprir, de acordo a legislação, com os prazos, as metas e atividades preestabelecidas em contrato através da chamada pública.
<b>ATIVIDADES</b> 10. Encontro de avaliação final do projeto 9. Visitas técnicas para implementação do Plano de Aprimoramento	<ul style="list-style-type: none"> <li>Encontro com as cooperativas para apresentação dos resultados</li> <li>Melhoria na gestão da cooperativa</li> <li>Inserção dos produtos nos diferentes mercados e ampliação da capacidade de comercialização da cooperativa</li> </ul>		Esse conjunto de atividades são balizadores da execução do contrato pela entidade executora. Partindo dessas

8. Plano de aprimoramento da cooperativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construção da metodologia de ação e melhoria nas áreas funcionais (administração e estrutura organizacional, recursos humanos, finanças e custos, vendas e marketing, gestão industrial e gestão ambiental), bem como a relação e a interação entre elas</li> </ul>	Entrevistas com entidade executora e cooperativas atendidas	recomendações, a entidade de executora ordena suas estratégias de intervenção nas cooperativas, apropriando a utilização dos instrumentos metodológicos às condições locais.
7. Reuniões de Apresentação do Levantamento de Oportunidades de Mercado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Socialização da análise de mercado e construção de metodologia de atuação para ampliação</li> </ul>		
6. Levantamento de Oportunidades de Mercado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construção de uma análise do comportamento dos diferentes mercados (institucionais, privados e públicos) em relação às principais cadeias produtivas</li> </ul>		
5. Visitas Técnicas de orientação e acompanhamento da Cooperativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperativas assistidas</li> </ul>		
4. Reuniões de articulação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reuniões realizadas</li> </ul>		
3. Diagnóstico individual das cooperativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conhecimento da situação geral da cooperativa nas áreas funcionais (administração e estrutura organizacional; recursos humanos; finanças e custos; vendas e marketing; gestão industrial e gestão ambiental)</li> </ul>		
2. Pré-diagnóstico individual das cooperativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informações preliminares levantadas</li> </ul>		
1. Mobilização e seleção das cooperativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperativas selecionadas</li> </ul>		

Fonte: dados da pesquisa, 2017. Elaboração do autor.

Antes de apresentar as etapas da MEL, destacamos o processo de concepção do PMG. A figura 5 ilustra o funcionamento do Programa Mais Gestão. A demanda de criação do PMG origina dentro do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a partir da necessidade imposta pela lei 11.947 de 2009, que destina 30% da compra da alimentação escolar oriundas dos agricultores familiares. Os técnicos do MDA identificaram que os empreendimentos da agricultura familiar brasileira não estão devidamente estruturados para atender essa lei e, portanto, seria necessário criar programas que ofereçam ATER que auxiliem na gestão desses empreendimentos.

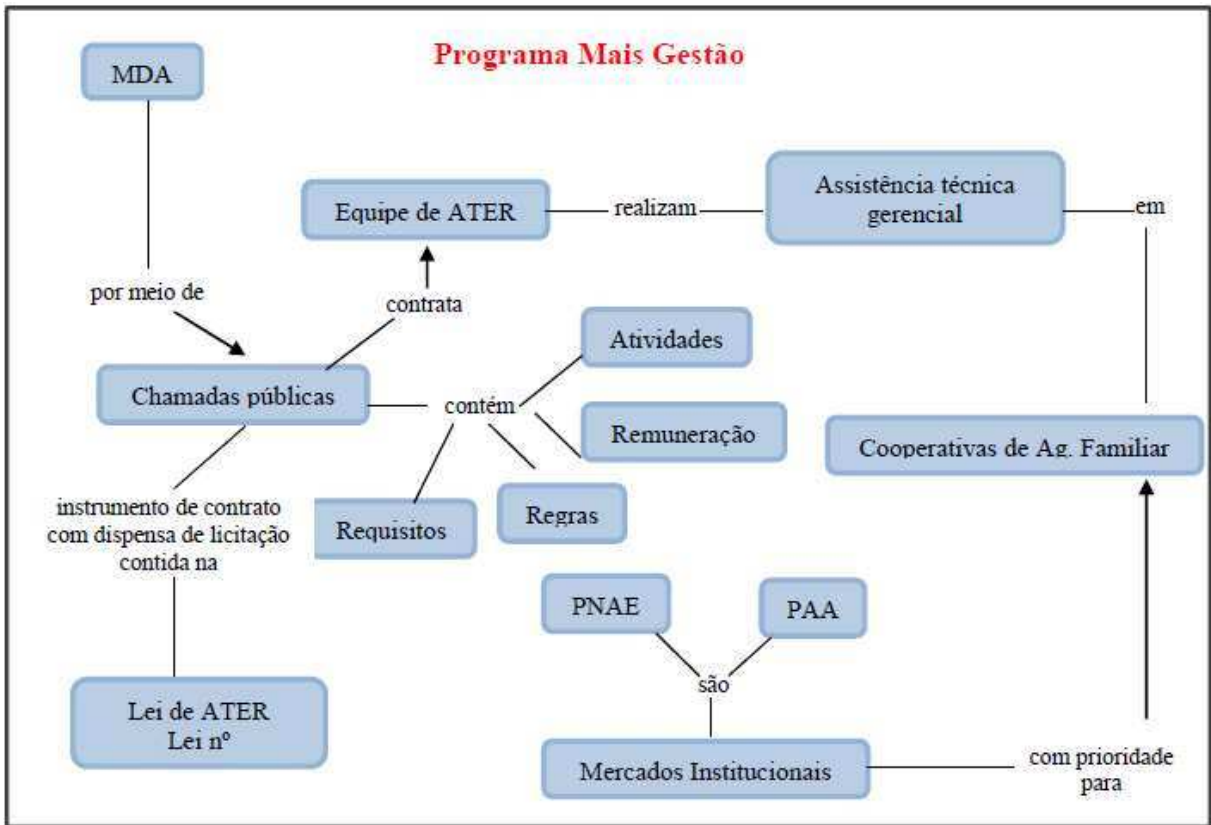


Figura 5. Funcionamento do Programa Mais Gestão.

Fonte: relatório da rede de avaliadores do PMG, 2016.

O PMG foi pensado para funcionar como um articulador do mercado institucional para as cooperativas, por meio da contratação de entidades de ATER que pudessem induzir a melhoria na qualificação na gestão dessas organizações. Além do mercado institucional, o PMG se propôs a inserir as cooperativas em redes de parcerias institucionais que possibilitassem o acesso as demais políticas públicas do MDA (crédito rural, documentações pessoais ou jurídicas, apoio a infraestruturas, certificação e qualificação, etc.).

É uma política de ATER inovadora para o meio rural. As novidades do Programa consistem, sobretudo, no olhar gerencial (e não mais produtivo) da ATER e o foco nas cooperativas (e não mais no produtor individual). O PMG, da maneira que foi pensado, pressupõe atender as cooperativas para proporcionar o avanço ao cooperativismo e construir parcerias com os setores público e privado em favor das cooperativas da agricultura familiar.

O orçamento total para a Chamada Pública nº 17/2013 foi de R\$ 4.904.570,53 (quatro milhões, novecentos e quatro mil, quinhentos e setenta reais e cinquenta centavos) divididos em dois lotes, sendo o lote 1 na Bahia com R\$ 3.448.634,21 para realizar as atividades, contemplando as 42 cooperativas selecionadas.

Quadro 9. Custos das atividades da Chamada Pública nº17 do PMG

<b>LOTE 1 - Custo Total por Serviços</b>	
Serviço	Valor (R\$)
Mobilização	37.960,56
Pré-Diagnóstico	151.842,24
Diagnóstico	303.684,48
Reunião de Articulação	12.410,50
Visitas Técnicas da orientação	227.763,36
Levantamento de oportunidades de mercado	18.076,46
Reunião de apresentação do levantamento	14.316,00
Plano de Aprimoramento	1.138.816,81
Visitas Técnicas de Implantação do Plano	1.518.422,41
Encontro de Avaliação	25.341,40
<b>Total</b>	<b>3.448.634,22</b>

Fonte: MDA, 2013.

As atividades são realizadas de acordo a Lei de ATER (Lei nº 12.188, de 2010), que segue a orientação de fiscalização de cada atividade para emissão do pagamento. A entidade executora realiza a atividade, insere os documentos específicos de cada serviço no Sistema de ATER (SIATER) e os fiscais do MDA autorizam ou negam o pagamento.

### **6.1. Atividades e produtos**

As primeiras etapas da Matriz de Estrutura Lógica são as atividades e produtos. Serão elencadas as ações executadas pelo Movimento de Organização Comunitária (MOC). O contrato previa a execução de dez atividades que contemplam quatro fases centrais do Programa: Pré Diagnóstico, Diagnóstico, Plano de Aprimoramento e Implantação do Plano.

Com relação às atividades realizadas, as contratadas deveriam cumprir um rito semelhante às demais Chamadas, a saber: mobilização e seleção das cooperativas; pré diagnóstico individual das cooperativas; diagnóstico individual das cooperativas; reuniões de articulação; visitas técnicas de orientação e acompanhamento da cooperativa; levantamento de oportunidades de mercado; reuniões de apresentação do levantamento de oportunidades de mercado; plano de aprimoramento da cooperativa; visitas técnicas para implementação do plano de aprimoramento; e, encontro de avaliação final do projeto.

A escolha das cooperativas beneficiadas foi a primeira atividade de implementação do PMG. A chamada pública indicava, como beneficiária, as cooperativas detentoras de DAP jurídica, podendo o MDA indicar outras cooperativas por critérios de raça, gênero, etnia, renda, posição geográfica, entre outros. Entretanto, percebe-se que o critério político e/ou de empatia entre a executora e a cooperativa beneficiária foram os determinantes na escolha das cooperativas.

Nos relatos dos entrevistados podemos observar a maneira genérica na qual as cooperativas foram selecionadas:

A gente tinha muitas agendas com o MOC, construímos juntos faz um tempo. Eles chegaram e convidando a gente para receber o Mais Gestão, para fazer parte desse projeto (Representante da cooperativa 1, entrevistado A).

Então, o MOC já conhecia a gente, sabia que a gente precisava dessa ferramenta. Nos convidou e a gente aceitou em busca de melhorar aquilo que era necessidade, né? De...de gestão, nesse sentido (Representante da cooperativa 2, entrevistado B).

Nós buscamos a CAR [Companhia de ação Regional – principal empresa pública do estado da Bahia nos programas de convivência com a seca] para ver uns projetos para nós, daí a CAR perguntou: “você conhecem o MOC? “Então procure o MOC que eles estão organizando um convênio para atender todas as cooperativas e pode beneficiar a cooperativa de vocês também”. Daí, a gente conhecia o MOC aqui da região mesmo, então fomos atrás para nos beneficiar através desse trabalho (Representante da cooperativa 3, entrevistado C).

O MOC apareceu perguntando se a gente queria participar de um projeto. Aí chegou com o Mais Gestão na hora que a gente estava necessitado, a gente estava um pouco desanimado, porque por exemplo, eu estava sozinho cuidando de tudo. Aceitei participar do Mais Gestão, aí começamos a trabalhar na questão do PNAE e reanimou todo pessoal da cooperativa (Representante da cooperativa 4, entrevistado D).

O critério de seleção mais contundente se baseou na existência de vínculo anterior entre a entidade executora e as cooperativas. Na prática, metade das cooperativas atendidas já era assessorada pela executora e outra parte das escolhidas foram indicadas pela UNICAFES, no qual a executora tem um vínculo forte. A executora alega que essa estratégia facilitou a execução das atividades posteriores de levantamento de dados, reuniões, agendamento de visitas e realização de oficinas.

A primeira atividade já apresentou uma ruptura entre o modelo formulado e as estratégias de implementação da executora. A seleção do perfil das cooperativas beneficiárias não atendeu os critérios da chamada pública, abrindo a possibilidade para escolhas equivocadas de cooperativas sem perfil para o mercado institucional. A maioria das cooperativas do TPS não possuíam ou estavam com problemas na sua DAP Jurídica, mas mesmo assim, foram escolhidas e com o acompanhamento do PMG conseguiram se adequar a exigência do MDA.

Sobre o pré diagnóstico e diagnóstico individual das cooperativas - visavam um levantamento preliminar, seguinte, o aprofundamento acerca situação atual das cooperativas – referente a sua estrutura, administração, recursos humanos, saúde financeira, comercialização e a gestão. Para a executora e as beneficiárias, os instrumentos de coleta de dados são muito grandes e incompatíveis com a realidade das cooperativas no Território Portal do Sertão (TPS). A maioria das perguntas visavam coletar dados de cooperativas mais estruturadas e não condizentes com o conjunto das cooperativas atendidas no âmbito do TPS. Na perspectiva de uma das beneficiárias do PMG:

Foi complicado, eram muitas perguntas complicadas e a gente ficava sem saber responder as coisas. Tivemos muito na dúvida de como responder, se era aquilo mesmo, tinha coisas que até o técnico tinha dúvida e ia conversar com o outro técnico especialista e depois voltava e trazia as perguntas novamente (Representante da cooperativa 2, entrevistado B).

Os representantes da executora criticam o questionário por ser muito abrangente, demorado e ao mesmo tempo, ser pouco específico em perguntas que sejam capazes de identificar, de fato, o que as cooperativas estão necessitando para se desenvolverem. A superficialidade das perguntas fragiliza o processo posterior de construção do plano de aprimoramento.

De maneira geral, não há necessidade de demorar um ano para realizar o diagnóstico das cooperativas. Sendo essa fase tão extensa, implica no caminhar das demais atividades do contrato. O ideal seria a elaboração de instrumentos de coleta de dados, que fossem sucintos para fazer um breve diagnóstico e a maior parte do PMG fosse focalizado na realização das visitas técnicas nas cooperativas, pois é a principal demanda das cooperativas no TPS.

Apesar desse tensionamento e críticas a respeito da falta de objetividade no diagnóstico, a entidade executora revela que após a realização desses diagnósticos, conseguiram sistematizar muitas informações sobre as cooperativas em toda Bahia e atualmente utiliza para aprimorar os seus programas interno.

Sobre as reuniões de articulação, a relação maior da entidade executora era com os dirigentes das cooperativas. A maior dificuldade apontada foi a conciliação de agendas para realização das reuniões, no mais, não havia conflito entre as partes e pelo fato da entidade executora já ter uma relação anterior com a maioria das cooperativas no TPS, isso contribuiu para o funcionamento das reuniões. O representante da executora relata que *“a reunião era com a diretoria, de treze, conseguíamos reunir cinco, seis diretores interessados em discutir a cooperativa, onde ela se encontra e onde ela quer chegar na articulação”*.

Ainda na fase de levantamento de dados, outra atividade prevista são as visitas técnicas, visando fazer um levantamento das oportunidades de mercado e construir um plano de aprimoramento para as cooperativas. O Levantamento de Oportunidade de Mercado gerou um documento que foi entregue como produto ao MDA, onde o mesmo fez o mapeamento de possíveis mercados acessíveis às cooperativas assistidas.

O produto a ser gerado por esse levantamento é a identificação das possibilidades de ampliação da comercialização da produção das cooperativas assistidas, além de:

- Construir uma caracterização geral das Cooperativas atendidas pelo MOC no âmbito no Programa Mais Gestão;

- Identificar características dos mercados institucionais (PNAE, PAA) local, territorial e estadual;
- Identificar características dos mercados convencionais (feiras-livres, atacados e varejos);

O alcance desses objetivos foi comentado pela a executora, para eles *“Infelizmente, a maioria das cooperativas no TPS só conseguem acessar até o mercado institucional. Não entram no mercado convencional por falta de organização, certificação [...]”*. O PMG foi eficaz na ampliação do faturamento das cooperativas no mercado institucional, mas não conseguiu ampliar as oportunidades dos mercados para as beneficiárias no TPS.

Outra atividade executada foi a elaboração de um plano de aprimoramento da cooperativa. Esse plano previa fazer um levantamento das cadeias produtivas que envolvem as cooperativas, estrutura física, capacidade de produção, comercialização, características dos cooperados, e por fim, diagnosticava um conjunto de ações a serem implementadas com o objetivo de desenvolver, capacitar e fortalecer a cooperativa.

A elaboração do plano de aprimoramento foi feita através de muitas reuniões, da executora com os dirigentes das cooperativas, e tudo que está no plano expressa a realidade de cada cooperativa. O MDA fornece o modelo orientador para a construção do plano. Após a construção do plano, a executora apresenta aos dirigentes da cooperativa para apreciação e possíveis contribuições.

A efetividade na execução do plano de aprimoramento é o produto fundamental na implementação da ATER do PMG, pois trata-se do planejamento detalhado da intervenção direta da equipe técnica, orientando as visitas técnicas. Portanto, a grande quantidade de informações sistematizadas representou um limitante para a interpretação da entidade executora e prejudicou o cronograma de ação.

É importante frisar, o excesso de tempo para levantar todas as informações da cooperativa e construir um plano de aprimoramento. Além do diagnóstico, a elaboração do plano de aprimoramento demora muito, porém, como exigem os técnicos do MDA, a efetivação da ATER só pode ter início após o cumprimento dessas

etapas. Segundo o técnico da executora isso gera um conflito, “Cumprir os prazos do MDA ou atender as demandas da cooperativa”?

As visitas de implementação do plano de aprimoramento foram pensadas, no mínimo de dez e no máximo vinte visitas, de um total de oitocentos e quarenta visitas divididas para as 42 cooperativas. A executora definiu a distribuição do número de visitas, por cooperativa, de acordo o nível de organização da cooperativa atendida. Cooperativas com alto nível de gestão não precisavam de vinte visitas, porém, as cooperativas que estavam em fase inicial poderiam até ultrapassar esse número teto preestabelecido.

Todas as atividades previstas no edital, quadro 10, foram realizadas. Além dessas, foram construídas oficinas<sup>9</sup> demandadas pelos beneficiários ou que a entidade executora entendesse como centrais para a qualificação das cooperativas.

Quadro 10. Atividades realizadas pelo MOC chamada pública nº17/2013 do PMG.

<b>Público Atendido (42 cooperativas)</b>	
<b>Atividades</b>	<b>Quantidade</b>
Mobilização e seleção	42
Pré-diagnóstico	42
Diagnóstico	42
Reuniões de articulação	5
Visitas técnicas de orientação e acompanhamento	126
Levantamento de oportunidade de mercado (LOM)	1
Apresentação do LOM	8
Planos de aprimoramento	42
Visitas técnicas para implementação do plano de aprimoramento	840
Encontro de avaliação final do projeto	1

Fonte: dados da pesquisa, 2017. Elaboração do autor.

Após a implementação das atividades anteriores, foi realizada a última atividade prevista no edital - o encontro de avaliação final do projeto. O objetivo do

<sup>9</sup> Oficinas: gestão administrativa; gestão financeira; comunicação; juventude; articulação em redes (ARCO E COOPERREDE); gênero; boas práticas de produção; inovação e qualificação (Doces e compotas, Tortas e sobremesas, Buffet, Derivados da Mandioca, Panificados e Cadeia do mel); padronização alimentícia; mercados institucionais (PAA e PNAE) e compras institucionais.

encontro foi apresentar a síntese das atividades, coletar os depoimentos dos beneficiários e debater ações de melhoria do PMG. A atividade gerou um relatório de avaliação final com os resultados da execução programa. Esse documento foi compartilhado e serviu de base para descrição do próximo subtópico (resultados e impacto).

## 6.2. Resultados e impacto

O PMG persegue resultados centrais que visam selecionar cooperativas com perfil para atender as demandas do mercado institucional, seguido, da implementação de um conjunto de atividades para qualificar a gestão desses empreendimentos e conseqüentemente ampliar os seus canais de comercialização.

O primeiro resultado gerado pela ação da equipe técnica, após a mobilização das cooperativas, foi a regularização das DAP jurídicas. Uma quantidade considerável de cooperativas não possuíam a DAP jurídica ou estava vencida. Não identificamos os números no início da implementação do PMG, mas o público resultante compreende um total de 7346 cooperados, distribuídos nas 42 cooperativas, sendo que destes 6145 possuem DAP física e todas as cooperativas obtiveram a DAP jurídica após a implementação do programa. No quadro 11, observamos o panorama nos sete territórios que tiveram cooperativas atendidas pelo PMG.

Quadro 11. Quadro social das cooperativas beneficiárias pelo PMG na Bahia.

<b>QUADRO SOCIAL DAS COOPERATIVAS</b>			
<b>Território</b>	<b>Cooperativas</b>	<b>Cooperados</b>	<b>Número de cooperados com DAP</b>
Bacia do Jacuípe	7	586	484
Baixo Sul	6	1822	1561
Litoral Norte	1	359	296
Portal do Sertão	5	584	523
Recôncavo	2	98	92
Semiárido do Nordeste II	8	640	477
Sisal	13	3257	2712

Fonte: dados da pesquisa, 2017. Elaboração do autor.

Durante a implementação da ATER para as cooperativas, alguns entraves impediam a elaboração de um plano de gestão adequado, por exemplo, o desequilíbrios no fluxo de caixa, dificuldades em elaborar um planejamento de longo

prazo, dispersão e desagregação dos cooperados representaram os principais gargalos. Para enfrentar esses problemas, foram realizadas ações que geraram resultados expressivos na melhoria da gestão das cooperativas, qualificação da produção, participação em projetos e principalmente no aumento da comercialização, gerando um aumento de arrecadação por parte das cooperativas.

Algumas ações implementadas foram: a elaboração de informações nutricionais, regimentos internos, peças de comunicação (logomarcas, páginas nas redes sociais, embalagens), revisão e adequação dos estatutos sociais ao novo marco regulatório das organizações da sociedade civil, elaboração de planejamentos estratégicos, elaboração de missão, visão e valores das cooperativas; Intercâmbios; elaboração de propostas aos mercados institucionais (PAA e PNAE) e outros editais públicos.

Na perspectiva dos beneficiários no TPS, os maiores relatos de resultado da implementação da ATER com as cooperativas do PMG, são sob questões que envolvem a organização financeira e de documentos.

O mais gestão contribuiu, a gente começou a fazer planilha de custo, planilha orçamentaria, tudo isso através do projeto Mais Gestão, antes a gente fazia umas planilha que não dava certo, aí depois do Mais Gestão a gente foi capacitado, as meninas daqui da nossa cooperativa hoje faz fluxo de caixa, o organograma, passou a fazer tudo isso através do mais gestão. (Representante da cooperativa 1, entrevistado A).

O Mais Gestão foi muito importante para a gente, porque assim, conseguimos elaborar algumas ferramentas que foram essenciais para gestão da cooperativa, a elaboração de algumas planilhas de fluxo de caixa, de movimentação, de estoque, essas coisas assim foi o que veio a facilitar para nós. Também a questão de arrumar o estatuto da cooperativa, fazer a reformulação (Representante da cooperativa 2, entrevistado B).

Melhorou essa participação da gestão da cooperativa. Hoje o diretor financeiro já resolve seus problemas financeiro que antes não fazia, não fazia, o diretor financeiro já vai no banco fazer os pagamentos que tem que ser feito, já busca planilha, já entra em contato com o contador pra ver o que é que tá fazendo, e isso não fazia antes, foi resultado do Mais Gestão (Representante da cooperativa 3, entrevistado C).

No entanto, os instrumentos do programa em certos momentos foram limitantes à ação das entidades de ATER e à qualificação das cooperativas. O longo tempo para levantamento de informações desgastou os dirigentes das cooperativas e reduziu a credibilidade do programa. Isso ainda contribuiu para criar a percepção de falta de

resultados factíveis do PMG, já que as intervenções técnicas ficaram para os últimos meses de execução.

Do ponto de vista da comercialização, houve melhorias em todas as cooperativas nos últimos anos. Uma fala foi destacada a seguir, para exemplificar a fragilidade inicial que representa algumas outras cooperativas atendidas.

Antes do Mais Gestão a gente não atuava em comercialização, não tinha uma atuação efetiva, não foi ,Jairo? Era muito fechada. A cooperativa existia, mas não comercializava. Hoje nós temos visão de fazer, por exemplo, o PNAE, hoje se eu quiser colocar outros produtos, coloco até nos outros municípios através da rede. Foi o Mais Gestão que abriu esse caminho para nós, mostrou isso. (Representante da cooperativa 5, entrevistado E).

O cenário inicial dispunha de cooperativas com acesso limitado aos mercados institucionais, baixa capacidade para realizar investimentos com recursos próprios e dificuldades de auto sustentabilidade dos empreendimentos. Após a implementação da ATER, conforme dados repassados pela executora, os resultados de comercialização conquistados contribuíram com:

- R\$ 2.230.311,00 valor de projetos contratados do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, envolvendo 10 cooperativas, com 359 fornecedores e consumidores totalizando 18.211 pessoas;
- R\$ 2.445.000,00 valor de projetos contratados do Programa Nacional da Alimentação Escolar - PNAE em 14 municípios;
- 19 cooperativas com propostas enviadas para a CONAB para a participação do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA em 2016, sendo 02 propostas contratadas no valor total R\$ 344.837,00;
- R\$ 3.377.326,00 valor comercializado pela rede Arco Sertão Central, nos mercados institucionais (PNAE Município e PNAE Estado);
- R\$ 1.514.659,00 valor comercializado pela COOPERREDE no fornecimento de alimentação e hospedagem, através de contratos firmados com 11 empreendimentos da rede.

Pode-se considerar, através dos resultados expostos, que o PMG promoveu a qualificação da gestão e contribuiu para a ampliação da comercialização da produção das cooperativas. Porém, deteve um tímido impacto em sua implementação, o PMG

não consegue instrumentalizar, e assim, profissionalizar a gestão das cooperativas atendidas, essas seguem dependentes de assessoria para desenvolver seus planos de gestão. Ademais, as cooperativas possuem pouca dinamização na comercialização dos produtos e são altamente dependentes do mercado institucional para a comercialização dos produtos. Algumas questões foram sugeridas pela executora para melhorar o nível de impacto do PMG:

- Ampliar a comercialização nas feiras-livres, com o objetivo de vender diretamente os produtos da agricultura familiar diretamente ao consumidor e ampliar espaços de comercialização, visando o aumento da renda dos produtores e a consolidação e geração de novos postos de trabalho;
- Intensificar e modernizar a agroindustrialização, com o objetivo de diversificar o portfólio de produtos beneficiados e industrializados, agregando valor aos produtos e atendendo mais adequadamente às exigências de mercado e à legislação sanitária;
- Aprimorar métodos e ferramentas de eficiência em gestão, com o objetivo de gerir com mais eficiência, eficácia e efetividade os recursos humanos, financeiros, materiais, tecnológicos e informacionais das cooperativas.
- Enfim, aprimorar a estrutura e serviços de ATER, com o objetivo de prover melhor suporte técnico às necessidades atuais dos gestores e associados das cooperativas, ampliando e consolidando a participação no mercado institucional. Isso ajudará na ampliação do faturamento das cooperativas e contribuirá com o desenvolvimento das políticas públicas de desenvolvimento rural.

Contudo, a utilização da MEL permitiu identificar o conjunto das ações pensadas pelo MDA para o PMG e descrever a execução do programa no TPS, deixando explícito também, pontos de tensionamento entre o que foi pensado pelos formuladores do programa (MDA), o que foi implementado pela entidade executora e os resultados alcançados pelas cooperativas atendidas.

Observou-se até aqui, na implementação da política, a entidade executora não segue estritamente os conteúdos preestabelecidos em lei, a rede de atores por meio da qual se desenvolvem as atividades estabelece relações que interferem nos

resultados do PMG no contexto local. A seguir, serão apresentadas as organizações que se relacionaram diretamente nessa implementação e aprofundadas as análises em torno dos efeitos da implementação do Programa nas redes que envolvem esses atores.

## **7. TRAJETÓRIA DAS COOPERATIVAS DO MAIS GESTÃO NO TERRITÓRIO POTAL DO SERTÃO, BAHIA.**

Será descrito nesse capítulo a trajetória sócio-histórica das cinco cooperativas envolvidas no Programa Mais Gestão (PMG) no Território Portal do Sertão (TPS), Bahia. Sem essa dimensão sócio-histórica não seria possível realizar a abordagem relacional no qual o trabalho propõe. Dessa forma, conhecer a trajetória das cooperativas tem uma importância central, pois, proporciona condições qualitativas para desvelar os papéis das organizações que compõem a rede envolvida na implementação da política pública.

Analisar a trajetória sócio-histórica das cooperativas envolve compreender o seu *Modus operandi* - os processos sociopolíticos que lhe deram origem, a identificação dos atores que integram esses processos e as relações que constituíram entre si ao longo da sua história. A análise das redes parte da hipótese de que a ação dos atores e os resultados organizacionais são condicionados pelo conjunto de relações em que esses agentes estão imersos (MIZRUCH, 2006).

Para tanto, antes de falar da trajetória das cooperativas, os achados da pesquisa indicam que a entidade executora do PMG assume um papel central que articula todo o território. Como já citado no capítulo passado, a relação anterior com essa entidade foi o principal critério que possibilitou que a maioria das cooperativas acessassem o Programa, destacando a centralidade que essa entidade possui e a importância de mencionar a sua história e a dos principais parceiros.

### **7.1. Trajetória do Movimento de Organização Comunitária**

Em 1967, nasceu em Feira de Santana, o Movimento de Organização Comunitária (MOC), influenciado pelas Comunidades Eclesiais de Base (CEB), entidade ligada à Igreja Católica. É uma entidade filantrópica, que ao longo dos seus 50 anos foi se tornando autônoma, ampliando sua atuação em vários municípios do estado da Bahia. Mais três territórios, conforme ilustra o quadro 12, passam a fazer parte da estratégia de ação do MOC que considera atualmente, a região do sisal – hoje conhecida como Território do Sisal e Território Bacia do Jacuípe como uma região prioritária para a entidade, sendo todos eles situados no Semiárido Baiano.

Quadro 12. Áreas de atuação do MOC.

TERRITÓRIO	MUNICÍPIOS			
TERRITÓRIO PORTAL DO SERTÃO	Água Fria Antônio Cardoso Feira de Santana		Irará Santa Bárbara	
TERRITÓRIO DO SISAL	Araci Barrocas Biringa Candeal Cansanção	Conceição do Coité Ichu Itiúba Lamarão Monte Santo	Nordestina Queimadas Quijingue Retirolândia Santa Luz	São Domingos Serrinha Teofilândia Tucano Valente
TERRITÓRIO BACIA DO JACUÍPE	Capela do Alto Alegre Gavião Nova Fátima Pé de Serra		Pintadas Quixabeira Riachão do Jacuípe	
TERRITÓRIO PIEMONTE DA DIAMANTINA	Capim Grosso Jacobina Ouroândia		Serrolândia Várzea Nova	

Fonte: <http://moc.org.br/areas-de-atuacao>, 2017. Elaboração do autor.

O MOC pretende enquanto horizonte estratégico, apoiar o surgimento e fortalecimento de associações comunitárias rurais e urbanas para atuarem como protagonista na luta por acesso aos direitos fundamentais como alimentação, educação, saúde, lazer, trabalho e renda, dentre outros. Com efeito, as ações dessa entidade são divididas em programas internos que são: Fortalecimento da Agricultura Familiar e da Economia Solidária (PFEEES), atuando com agricultores e agricultoras familiares; Programa Água, Produção de Alimentos e Agroecologia (PAPAA); Promoção da Igualdade de Gênero (PGEN), atuando com mulheres rurais e periurbanas; Educomunicação (PCOM), Programa de Desenvolvimento Institucional (PDI) e Educação do Campo Contextualizada (PECONTE), contribuindo para que Crianças e Adolescentes tenham acesso a direitos como educação contextualizada, esporte, cultura e lazer, bem como o direito à expressão de suas potencialidades criativas e participem da construção do desenvolvimento sustentável das suas comunidades.

A metodologia de trabalho do MOC tem forte influência Freiriana, considera que as comunidades são sujeitos da sua ação, possuem um saber local que, aliado ao

conhecimento técnico, é capaz de gerar tecnologias sociais que fortaleçam os empreendimentos e melhorem a condição humana de maneira geral. Ao MOC cabe apoiar empreendimentos da Agricultura familiar e Economia Solidária visando prestar assistência técnica numa perspectiva humanística crítica baseada na aliança entre o saber acadêmico dos seus técnicos e o saber popular das pessoas das comunidades.

No site do MOC, observa-se os principais parceiros mantenedores da entidade, figura 6. Entende-se que, essas são as entidades que financiam o MOC, porém, há uma série de outras organizações parceiras que compõem essa rede de relações do MOC, assumindo uma relação política no amplo campo das organizações que fomentam a Agricultura Familiar e Economia Solidária, institucionalizando a relação entre organizações, de negócio referente ao tipo de atividade que desenvolve no empreendimento.



Figura 6. Parceiros do MOC.

Fonte: <http://www.moc.org.br/parceiros>, 2017. Elaboração do autor.

O MOC vem assumindo a missão de contribuir para a inclusão sociopolítica, econômica e cultural de grupos informais, associações comunitárias e cooperativas da agricultura familiar e economia solidária. A entidade executa políticas públicas de convivência com o Semiárido, agroecologia, relações sociais de gênero, economia solidária, educação do campo contextualizada, soberania e segurança alimentar e nutricional, desenvolvimento sustentável, direito à comunicação, entre outras.

Uma característica marcante na Bahia é que a maioria das comunidades tem grupos informais ou associações comunitárias, pois, formalizar grupos como esses são considerados mais fáceis, pelo agricultores, do que constituir cooperativas. Essa característica histórica é percebida no TPS, trazendo um dilema na implementação do PMG que visava atender cooperativas. Por esse motivo também que o MOC tensiona o MDA para a inclusão, dos grupos e associações, que já eram acompanhando pela entidade, como beneficiários do Programa.

## **7.2. As cooperativas da agricultura familiar no TPS e seu processo de constituição.**

Uma marca do cooperativismo no Nordeste é citada por Sabourin (2009), o autor destaca que as cooperativas foram criadas historicamente por proprietários de grande e médio porte para viabilizar a obtenção dos benefícios públicos. Outra grande parte das cooperativas nordestinas foram criadas com tutela externa, sobretudo das agências governamentais, como nos casos dos perímetros irrigados do Vale do São Francisco.

Nos últimos anos, tem sido observado um crescente número de cooperativas de cunho popular – lideradas por grupos de pequenos proprietários de terra. Pancetti (2010) indica que, as políticas públicas do MDA são corresponsáveis por esses resultados, após o incentivo do MDA à agricultura familiar, os agricultores foram estimulados a constituir cooperativas para estruturação da comercialização agrícola.

No que tange as organizações cooperativas, a Bahia possui dois campos políticos distintos que privilegiam as cooperativas de acordo o seu enfoque de atuação. Em um dos campos, estão as cooperativas registradas no Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado da Bahia (OCEB) que representam o cooperativismo mais tradicional. Em outra frente, estão as cooperativas da agricultura

familiar com enfoque na Economia Solidária – no caso do TPS, as cinco cooperativas se autodenominam Empreendimentos Econômicos e Solidários (EES)<sup>10</sup>.

De maneira geral, os EES são filiados nas centrais (UNISOL e UNICAFES) que constituem uma rede nacional de economia solidária. Essas centrais representam essas cooperativas do campo da Economia Solidária que não se sentem contempladas no âmbito da OCEB. No Brasil, são quatro as formas identificadas de EES: associações, cooperativas, grupos informais e sociedades mercantis. Dentre os EES, a forma de organização predominante é a associação, com 60% do total. Outros 30,5% são grupos informais e apenas 8,8% são formalizados como cooperativas, além de um percentual residual de sociedade mercantil, com menos de 1% (IPEA, 2016).

Conforme ilustra a figura 7, Aproximadamente 65% dessas organizações foram fundadas no intervalo de tempo 2000 – 2013, quando as políticas do Estado catalisaram os processos de organização social através das políticas públicas. Ressalta-se o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), pela sua importância na estruturação da comercialização agrícola familiar.

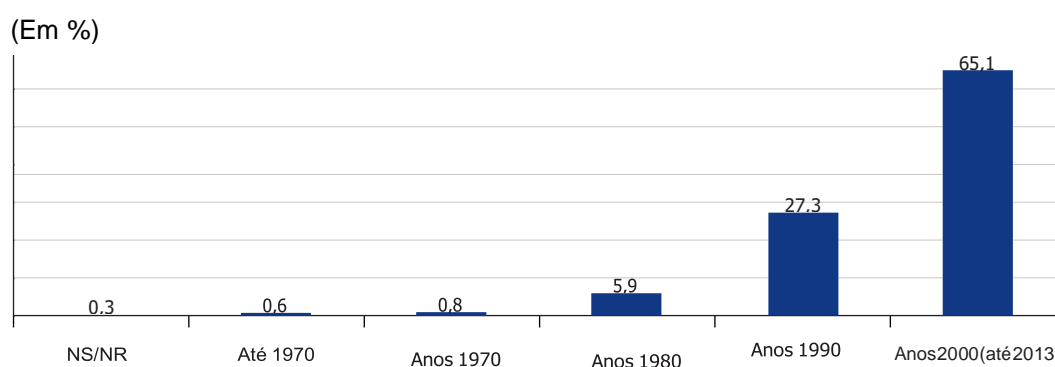


Figura 7. Distribuição dos EES por data de fundação.

Fonte: IPEA, 2016.

<sup>10</sup> A Lei 12.368/2011 dispõe sobre a criação da Política Estadual de Fomento à Economia Solidária no Estado da Bahia e caracteriza Empreendimentos de Economia Solidária como: entes privados que atendam a princípios e práticas da economia solidária, tendo por objeto o desenvolvimento de atividades de trabalho, produção, distribuição, consumo, poupança e/ou crédito

Na investigação empírica, observou-se que as cinco cooperativas atendidas pelo PMG no TPS foram fundadas após o ano 2000, quando intensificou-se no Brasil os processos de formalização de grupos imersos no campo da agricultura familiar e economia solidária. No estado da Bahia, esse foi o período em que as entidades que fazem assessoria aos grupos da agricultura familiar estavam em crescimento e puderam promover a criação de diversas cooperativas. Esse pode ser um dos motivos que faz essas organizações se identificarem pertencentes ao ramo da agricultura familiar. Essas cooperativas, não obedecem a lógica tradicional que distingue os treze ramos do cooperativismo. Segundo Rios (2007), mesmo assumindo uma tipologia, não podemos desprezar as dificuldades objetivas de distinção dessas tipologias no plano empírico.

Para aprofundar na análise sobre essas cooperativas, optou-se por descrever a sua trajetória sócio-histórica de constituição a partir da observação da configuração das redes que lhe deram origem e os papéis dos atores envolvidos, visando compreender o processo de mobilização social que culminou na formação das cooperativas.

Perceber os aspectos da trajetória das cooperativas atendidas pelo PMG no TPS, se mostra uma importante característica, pois conhecendo as motivações para a constituição das cooperativas e os papéis das organizações que impulsionaram esse processo, permite enxergar as redes dessas organizações e suas implicações na implementação do programa. Segundo Freitas (2015), a compreensão desse elemento ajuda no entendimento da dinâmica social.

Numa análise preliminar sobre a pesquisa, observou-se que as cooperativas estudadas no TPS possuem diferentes motivações para a sua constituição, podendo separá-las em: a) Cooperativas criadas por necessidades oriundas da comunidade que demandam por uma atividade econômica onde todos são donos; b) Cooperativas formalizadas por um propósito específico de atender à demanda de políticas públicas, visando maiores ganhos com a formalização dos empreendimentos.

### *7.2.1. Cooperativas criadas por necessidade da comunidade*

Nesta subseção, serão analisadas as denominadas: Cooperativa 2 e Cooperativa 5. De acordo os achados da pesquisa de campo, essas cooperativas foram criadas por motivações coletivas que vão além do advento de políticas públicas.

#### 7.2.1.1. COOPERATIVA 2

Em 2002, grupos de mulheres filiadas ao Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais da Região Semiárida da Bahia foram convidadas pelo MOC e “Casa da Mulher” – ONG com sede em Recife que trabalha com microcrédito destinado às mulheres-, para participar do Encontro de Produtoras do Nordeste, no qual foi apresentada a experiência da Rede de Mulheres Produtoras do Nordeste. Esse encontro despertou participantes acerca da necessidade do trabalho em rede para alavancar a inclusão sócio-produtiva das atividades das mulheres. Dessa maneira, nasceu a Rede de Produtoras da Bahia, organização embrionária da Cooperativa 2.

O objetivo dessa rede, além de melhorar a estratégia de comercialização da produção, era proporcionar a autonomia das mulheres: fortalecendo os grupos internamente; articulando com outros Movimentos de Mulheres da Região; propondo e participando de editais de políticas públicas de organização da produção e comercialização. Entendendo a amplitude desse desafio que traz uma perspectiva de fortalecimento sócio-político das mulheres e a necessidade de melhoria na estratégia de comercialização, nasce a Cooperativa 2.

Em 2007, surge a Cooperativa 2 com sede no município de Feira de Santana, Bahia, porém abrange 17 grupos de mulheres urbanas e rurais de 18 municípios da Bahia: Araci, Água Fria, Capim Grosso, Conceição do Coité, Feira de Santana, Ichu, Ipirá, Queimadas, Quijingue, Retirolândia, Riachão do Jacuípe, Santa Bárbara, Santa Luz, Sátiro Dias, Serrinha, Teofilândia, Tucano e Valente.

As áreas de alimentação e artesanato constituem os eixos centrais que a Cooperava 2 comercializa. Na área de alimentação produzem polpas de frutas,

compotas, geleias, doces, cocadas, derivados da mandioca como bolos, beijus e biscoitos. No artesanato, os principais produtos da Cooperativa 2 são: acessórios, vestuário e utensílios domésticos e decorativos, confeccionados a partir de fibras como o sisal, cipó, palhas e tecidos.

O relato da representante da Cooperativa 2 fala sobre a formação da cooperativa.

As mulheres faziam ali seu artesanato na sua casa, na sua comunidade, e aí, a partir daí foram-se pensadas a necessidade de juntar essas pessoas que trabalham lá na sua casa que são da mesma comunidade, porque que a gente não junta essas mulheres e em vez delas fazerem individual não senta o coletivo pra poder fazer esse artesanato e trabalhar coletivamente, né! E aí se começou, iniciou o trabalho junto onde uma fazia crochê, outras faziam o artesanato de sisal, outra de palha e outra o artesanato de tecido [...]. E aí “e agora, a gente já produziu, e aí como é que a gente vai fazer pra poder vender esses produtos? “vamos” começar a participar em feiras, aí começamos a levar pra expor em algumas feiras, as mulheres colocavam barracas aqui no centro da cidade de Feira, aconteceu muito roubo, o pessoal saqueava as barracas, roubavam mesmo. Mesmo assim a gente disse “mas como é que a gente vai ficar só nessa coisa?”, “vamos formalizar”! Então vamos criar uma cooperativa, uma cooperativa só de mulheres”, e aí foi onde iniciou (Presidente da cooperativa, entrevistada B).

Para formalizar a Cooperativa 2, os grupos de mulheres passaram a participar dos programas do MOC de fortalecimento de Empreendimentos Econômicos Solidários e de Gênero. O MOC assessorava os grupos de mulheres com orientações acerca da organização da produção e comercialização. O MOC foi um dos principais atores da constituição da Cooperativa 2, contribuindo na formação política, social e econômica dos grupos de mulheres e articulando projetos de geração de renda para autonomia financeira das mulheres. A representante da Cooperativa reconhece o MOC como a entidade mais importante na constituição da cooperativa.

O MOC foi quem formou na verdade, montou a diretoria, fez a ATA, construiu o estatuto, foi tudo o MOC que fez. A [técnica do MOC] deu pra gente uma capacitação para melhorar o artesanato e a alimentação – isso já a cooperativa formalizada- nos ensinou buscar os espaços de venda como feiras municipais, exposições dentro de alguns eventos, até mesmo do próprio MOC [...]. Eu digo que o MOC foi o pai, o pai e a mãe. Porque assim, foi onde tudo se iniciou, né...foi onde tudo deu os primeiros passos. E aí assim, depois da fundação, no decorrer do tempo, vieram outros parceiros, né [...]. Hoje, a relação Cooperativa/MOC, é na verdade como se fosse um casamento, né. Porque os projetos que a gente trabalha com nossas mulheres, esses projetos são elaborados via MOC e aí tem também a assessoria, né! (Presidente da cooperativa, entrevistada B).

Outra organização mencionada pela Cooperativa 2 foi a Associação das Cooperativas de Apoio a Economia Familiar (ASCOOB), que aparece como importante na criação dessa cooperativa devido a concessão de empréstimos para o empreendimento. A ASCOOB é uma cooperativa de Crédito criada em 1999, com o apoio do MOC, com o objetivo de fortalecer o cooperativismo, tendo por base o fortalecimento da economia familiar rural.

Dessa maneira, auxiliados pela assessoria do MOC e estimulado pelo crédito da ASCOOB tornou-se capaz a constituição da Cooperativa 2. Ressalta-se que, a pesquisa não deu conta de saber o tipo de vínculo desses grupos com o poder público de cada município, no entanto, no que se refere a Feira de Santana não aparece como importante, para a cooperativa, na fala dos representantes da Cooperativa 2.

Na Cooperativa 2, a interação com o MOC se dá através da confiança que foi gerada em torno dos trabalhos realizados em mais de dez anos de parceria, essa relação permite que essas organizações atualmente possam fazer projetos juntos para concorrer a financiamento público, realizar atividades de luta por igualdade de gênero e estabelecer contratos informais de fornecimento de alimentação para viabilizar cursos do MOC. Esse longo período de atuação conjunta e a afinidade ideológica dessas organizações, constitui um vínculo promotor da participação bilateral em atividades e organizações políticas.

Hoje, a cooperativa tem projetos próprios e projetos com o MOC voltados para as mulheres. A gente executa esses projetos dentro do MOC, concorre os editais com eles. Participamos na questão do empoderamento da mulher, enfrentamento à violência, a questão do melhoramento da produção na lida do artesanato e da alimentação (Presidente da cooperativa 2, entrevistada B).

O laço forte constituído com a Cooperativa 2, proporcionado pelo longo contato dia-a-dia com o MOC, torna mais eficiente a relação entre esses atores. O MOC construiu um plano de formação participativa que trabalhou os conceitos de cooperativismo, economia solidária e atuação em rede. A estratégia de capacitação valorizou a produção coletiva dos conhecimentos, aproveitando os saberes locais. A partir desses processos formativos, as mulheres da Cooperativa 2 foram aprendendo

a descobrir as próprias soluções para possíveis problemas e buscarem cada vez mais os próprios espaços com autonomia.

Pelo conceito de autonomia, entende-se o que Woolcock (1998) chama de *autonomy* em nível micro - referindo-se ao grau em que os membros da comunidade tem oportunidade de acesso a grupos ou áreas de interesse fora da comunidade e; nível macro - referindo-se ao grau em que os eleitos locais são independentes, em relação aos seus “tutores”, para tomar decisões. Portanto, na medida que a cooperativa ganha autonomia, ela adquire a condição de ampliar a sua conexão com outras redes, organizar seus próprios projetos, buscar fontes de financiamento público ou privado e construir um saber ligado aos seus próprios objetivos.

Assim, a Cooperativa 2 foi ganhando mais autonomia proporcionada pelos espaços de formação do MOC, e também através dos ganhos econômicos do empreendimento. Atualmente a Cooperativa 2 participa, com projetos próprios, de diversos editais governamentais de apoio ao artesanato, comercialização institucional de alimentos, além de dispor uma loja para a comercialização direta.

Observa-se que, o que era inicialmente grupos de mulheres, com uma produção comum, espalhadas em diversos municípios e ligadas por um vínculo ideológico promovido pelo movimento de mulheres. Após a entrada do MOC, esses grupos foram imersos numa rede que possibilitou a constituição da Cooperativa 2 que passou a atuar de maneira coordenada numa estratégia territorial que abrange 3 territórios da Bahia: Território do Sisal, Bacia do Jacuípe e Portal do Sertão.

#### 7.2.1.2. COOPERATIVA 5

No município de Irará, o cultivo de mandioca apresenta grande importância para a agricultura familiar, existem mais de 400 casas de farinha familiar e a cadeia produtiva da mandioca responde diretamente por mais de 50% da população economicamente local. No início dos anos 2000, os agricultores locais relataram que a cultura da mandioca sofreu um declínio no preço dos produtos e redução no mercado consumidor.

Essa dificuldade na comercialização da mandioca e o baixo preço de mercado na venda da mandioca *in natura* fizeram um grupo inicial de 30 agricultores, oriundos de 4 associações, no município de Irará se organizarem em busca de uma saída no trabalho associado, visando constituir uma cooperativa que pudesse beneficiar a mandioca para conseguir maiores ganhos na comercialização de farinha. Essas agricultores foram assessorados pelo Sindicato de Trabalhadores Rurais de Irará (STRI) – neste período ligado à Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras do Estado da Bahia (FETAG-BA). O representante da Cooperativa 5 fala sobre a parceria com o STRI.

Então, nesse momento a gente buscou parceria junto ao sindicato para trazer cursos de capacitação nas quatro comunidades com 120 famílias. Havia muita reclamação das pessoas e uma ansiedade por algum instrumento que pudesse comercializar a produção de farinha deles, né. E aí que surgiu a ideia da cooperativa (Presidente da cooperativa 5, entrevistado E).

Nesse início, o STRI traz o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas na Bahia (SEBRAE) para realizar um curso de capacitação para os agricultores e curso de gestão de negócios, respectivamente. Mesmo o SEBRAE sendo entidade que fomenta a criação, a expansão e a modernização das micro e pequenas empresas, percebeu-se que foi durante esses cursos do SEBRAE que os agricultores reunidos pensaram pela primeira vez em constituir uma cooperativa.

Nessa mobilização local para a constituição da Cooperativa 5, dois agentes representantes de entidades territoriais foram cruciais para a constituição da Cooperativa 5. Um deles era o presidente do Sindicato de Trabalhadores Rurais de Irará (STRI) o outro era técnico do MOC e foi trabalhar em Irará como técnico da Comissão Ecumênica dos Direitos da Terra (CEDITER), entidade de ATER ligada à Igreja Católica, que atua no TPS desde 2003 com o projeto “Criação de Bases para o Desenvolvimento Rural Integrado no Município de Irará, Bahia”. Este projeto, por meio de ações de ATER, visa superar a baixa produtividade da mandioca agricultores (as) familiares e a dificuldade de comercialização que impedem a melhoria na qualidade de vida dos agricultores.

No início da atuação da CEDITER no município de Ipirá, em parceria com o STRI realizaram em 2004, a Feira da Mandioca visando ampliar as discussões acerca dos problemas enfrentados pelos agricultores e as reais possibilidades de sobrevivência no campo, através de facilitação no acesso ao crédito, melhoramento na produção e comercialização da farinha. Essa feira foi um projeto da CEDITER e culminou no processo de constituição da Cooperativa 5 como observa-se no relato.

Ai foi nesse projeto da CEDITER que se fez a feira da mandioca e nas discussões que teve, qual a ideia? Rapaz, nós, nós vamos ter que ter uma cooperativa pra trabalhar na questão da mandioca aqui em Ipirá [...]. Ai foi que surgiu a ideia de formar a [Cooperativa 5], dentro desse projeto, aí fez o que, né. Criou a cooperativa (Técnico da entidade territorial, entrevistado U).

De fato, a trajetória da Cooperativa 5 é demarcada pela iniciativa dos agricultores, se constituiu oriunda de uma demanda identificada pela própria comunidade que, após um processo de amadurecimento proporcionado através dos cursos e da Feira da Mandioca pôde perceber suas necessidades. Porém, além da mobilização social dos agricultores, o STRI foi um grande catalizador social para o surgimento da Cooperativa 5. Através do sindicato foi possível a aproximação com a CEDITER e com o SEBRAE. O papel central do sindicato é ressaltado pelo representante da Cooperativa 5 durante a interlocução.

O sindicato fez várias reuniões preparatórias com nós na área de associativismo e cooperativismo e aí reforçou nossa ideia de criar uma cooperativa. Surgiu na perspectiva de desenvolver a cadeia produtiva da mandioca, que naquela época só era mandioca aqui e a gente sabia que podia tirar outros derivados para vender. [...] O sindicato foi um grande parceiro na formação da cooperativa, A CEDITER quando chegou aqui no município o sindicato já era muito forte e trouxe para ficar com nós, ficou lado a lado (Presidente da cooperativa 5, entrevistado E).

A cooperativa 5 possui em sua constituição uma ligação direta com os movimentos ligados aos sindicatos de trabalhadores rurais. Para Freitas (2015), os Sindicatos de Trabalhadores Rurais – STR's são de grande importância como espaço de representação social. Quando atuantes podem potencializar o desenvolvimento de ações locais e estabelecer vínculos entre organizações dentro e fora da comunidade, ampliando o enraizamento social e a autonomia desses atores.

Essa aproximação política-organizativa com os sindicatos, no que vale o engajamento da cooperativa, possibilita galgar acesso aos benefícios da previdência social, diversas políticas públicas e constituir uma base social com grande potencial que sempre foi marca histórica dos sindicatos rurais. Essa inclinação da Cooperativa 5 constitui uma rede que compactua uma identidade favorável a ação conjunta entre os atores e melhora o desenvolvimento da cooperativa.

Um traço inegavelmente determinante nessa aproximação cooperativa/sindicato é o fato que, o mesmo indivíduo que antes era presidente do STRI tornou-se o primeiro presidente da Cooperativa 5 e, atualmente voltou a assumir essa presidência. Essa relação, em primeira análise mostra um vínculo de laço forte, onde o sindicato ajudou no processo de mobilização e organização comunitária para a constituição da cooperativa. Atualmente, a Cooperativa 5 cresceu, possui uma base financeira e banca alguns custos administrativos do STRI em retribuição ao passado.

Esse caso pode ser encarado como um fator positivo em primeira instância, pois a existência de um alto grau de enraizamento entre os atores fornece apoio mútuo e de solidariedade entre as organizações da rede. Mas uma vez que o processo está avançado, deve-se atentar para um alerta: o estoque de capital na forma de integração pode se tornar um fator de rigidez e impedir a expansão da rede com outros grupos e com mais gravidade pode estimular o nepotismo ou corrupção, tornando-se um obstáculo para o desenvolvimento da organização (MOYANO, 2003).

Antes o sindicato bancava a cooperativa, hoje é o contrário, a cooperativa tá melhor do que o sindicato. É. A cooperativa tem saldo de ponto, o sindicato tá lá ao contrário, tá no vermelho, que ele, eu vi na prestação de conta dele, né! Hoje tá ao contrário, hoje a cooperativa tem condição de ajudar o sindicato, mas antes era o contrário, é, era o sindicato que pagava certidões, pagava essa questão da licença da, do sindicato, o sindicato que já pagou (Presidente da cooperativa 5, entrevistado E).

Essa debilidade financeira do STRI foi ocasionada pelo considerável número de agricultores que saíram do sindicato quando este decidiu se desfiliar da FETAG, para fazer parte da nascente Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar do estado da Bahia (FETRAF-BA) – federação sindical nascida em 2004, para apoiar organizações não governamentais na construção de “um novo sindicalismo”, com ações voltadas para a organização, ação e formação do trabalho rural. O

representante da Cooperativa 5, presidente do STRI à época fala sobre o momento da desfiliação com a FETAG.

Na época que a CEDITER chegou aqui no município, o STRI já tinha uma “desaversa” aqui com a FETAG e já “tava” num processo de desfiliação. Aí quando a gente decidiu fazer parte desse projeto da CEDITER desfilou da FETAG de uma vez. Desfilou porque os objetivos da FETAG eram diferentes, o STRI até ganhava mais dinheiro na FETAG, mas para crescer o projeto da agricultura familiar a gente se filiou à FETRAF (Presidente da cooperativa 5, entrevistado E).

Esse fato salienta que nem sempre os atores tomam suas decisões buscando uma lógica de maximização financeira. O sindicato, mesmo com menores retornos financeiros, rompeu o vínculo de filiação com a sua federação sindical anterior e alinou-se a FETRAF, por estar ligada as demais organizações da agricultura familiar no contexto territorial, mudança que possibilita melhor posicionamento do sindicato e melhor capacidade de ampliar sua rede com outras organizações que compõem esse campo da agricultura familiar. O posicionamentos das organizações numa dada rede interorganizacional – por ser uma rede composta por organizações - possibilita ou restringe acesso a certos recursos e conseqüentemente interferem no conjunto das relações sociais imersas. Essas relações tornam as organizações interdependentes e suas redes objetivam suprir a demanda por recursos necessários para se manterem (ROSSETTO; ROSSETTO, 2005).

Esse reposicionamento do STRI impactou toda rede da Cooperativa 5, que nasce ligada as mesmas organizações que o sindicato se relaciona. Isso porque, para a Cooperativa 5, o sindicato é a principal organização que possibilita pontes de vínculos com outros atores em todo estado da Bahia. Desta maneira, fica evidente que a imersão da Cooperativa 5 na atual rede é influenciada pela trajetória dos demais atores no território. Esse achado da pesquisa, se aproxima do resultado encontrado por Machado (2016); na conclusão do autor, a trajetória histórica das associações rurais do município de Guaraciaba, são motivadas pela atuação da entidade de ATER, do sindicato e das lideranças das associações que determinam, em certa medida, o funcionamento da rede de inserção dessas associações.

Por fim, dentre as cinco cooperativas estudadas no TPS, duas delas foram criadas para atender uma necessidade concreta oriunda da própria comunidade.

Observou-se que as cooperativas que se constituem a partir de uma necessidade concreta originária de um processo de organização social anterior possuem um grau de enraizamento que fornece apoio mútuo e solidariedade entre os membros do grupo e cooperação com as demais organizações.

As análises refletem a importância da formalização de cooperativas que sejam oriundas de um processo de elevação do capital social subjacente a mobilização local dos agentes. Esse processo de constituição da cooperativa a partir de uma demanda concreta originária da comunidade, forja atores engajados em redes específicas onde assumem papéis interdependentes que garantirão as transações necessárias para a longevidade dessas organizações. Deste modo, são capazes de construir consensos com mais agilidade e se relacionarem através da confiança, cooperação e solidariedade, buscando um ganho coletivo.

#### *7.2.2 Cooperativas criadas pelo propósito de atender políticas públicas*

Três das cooperativas atendidas pelo Programa Mais Gestão no Território Portal do Sertão, possuem uma característica similar em sua criação, foram constituídas para atender um propósito específico das políticas públicas de compras institucionais de alimentos. O modo como essas cooperativas foram formalizadas traz uma perspectiva dicotômica para a organização, por um lado, essas políticas públicas promovem a inclusão sócio-produtiva desses grupos com acesso ao mercado institucional e ampliação da comercialização, por outro lado, constituem organizações desenraizadas, receptoras passivas de políticas públicas e em certa medida dependente desses programas. Ressalta-se que o problema não é somente as cooperativas serem induzidas por políticas públicas. É também, se após criada a cooperativa, os membros não se apropriarem efetivamente dos elementos da cooperação para amparar os seus empreendimentos.

Na última década, houve a necessidade de formalização de cooperativas para atender a legislação de algumas das políticas governamentais da agricultura familiar, especificamente o caso do (PAA e PNAE), essas políticas tem induzido a constituição de cooperativas para a comercialização. Esse processo tem gerado a criação de cooperativas frágeis do ponto de vista da coesão social, os indivíduos se juntam sem

uma relação social devidamente constituída e sem o sentimento de pertencimento à organização. O relato do representante de uma entidade territorial reforça uma percepção sobre esse dilema na constituição de cooperativas para atender demandas de políticas públicas.

Eu acredito no cooperativismo a moda antiga, quando a cooperativa surge pela necessidade concreta da comunidade. Nos últimos anos tem sido criada muitas cooperativas para atender o governo. Do jeito que tá surgindo aí, quando a política acabar, a cooperativa acaba também (Representante da entidade parceira 1, entrevistado Z).

Na investigação à campo, percebe-se que três cooperativas tiveram sua constituição induzida por uma política pública. Começaremos descrevendo as nuances em que se constituiu a Cooperativa 1 no ano de 2011.

#### 7.2.2.1. COOPERATIVA 1

A organização embrionária que deu origem a Cooperativa 1 foi a Agência Regional de Comercialização do Sertão da Bahia (Arco Sertão) - organização fundada em 2001, através do programa do governo federal Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda (PRONAGER). Esse programa do governo federal visava melhorar a comercialização dos produtos agrícolas, porém apresentou problemas não aprofundados na pesquisa, mas que foram fundamentais para o insucesso da política, como fala a representante da então Arco Sertão, “o *PRONAGER destinava comercializar os produtos das “Arcos” que tinham sido criadas por esse programa [...]. De todas as Arcos criadas pelo Brasil, só sobreviveu a nossa que eu tenha conhecimento*”. Esse acontecimento chama atenção para a dificuldade das organizações, que são criadas por indução de uma política pública, se manterem após o insucesso ou o termino da política.

A Arco Sertão Bahia, era um complexo de 18 grupos produtivos de 13 municípios da Bahia com sede em Valente, Território do Sisal. O foco dessa organização era o apoio à comercialização de alimentos da agricultura familiar e articulação político/institucional com ONGs, associações e cooperativas de outras redes regionais e nacionais da agricultura familiar e economia solidária.

Entre 2002 e 2005 com o apoio da Superintendência da Agricultura Familiar da Bahia (SUAF), esses grupos puderam “se manter vivo” e comercializar nas feiras promovidas nos municípios e demais eventos financiados pelo estado. Ainda no processo de amadurecimento dos grupos produtivos, a Arco Sertão se articulou com organizações parceiras do território, o MOC e a UNISOL foram as mencionadas como fundamentais na concepção e no processo de mobilização para a constituição da cooperativa. A Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários (UNISOL) é uma associação civil, nascida em 2009, quando cooperativas e sindicatos decidiram pela constituição de uma central de empreendimentos solidários e cooperativas, em âmbito nacional, para levar adiante um projeto de inclusão econômica e social.

Essas organizações assessorava a Arco Sertão na elaboração de projetos para concorrer editais do governo estadual para fomento a agricultura familiar e economia solidária. Além disso, esses parceiros eram os principais animadores na divulgação dos produtos do “Armazém Agricultura Familiar”. Esse Armazém da Agricultura Familiar e Economia Solidária da Bahia é um galpão, no município de Serrinha à 60 Km de Feira de Santana, e conta com uma feira permanente de produtos típicos da agricultura familiar, lanchonete, auditório, câmaras frias e depósitos. A inauguração desse armazém foi em 2013 e se tornou um importante instrumento para a comercialização em rede dos produtos da agricultura familiar.

Por motivo não revelado, a UNISOL se afastou da articulação da Arco Sertão. Desde então, a UNICAFES ensejou com o MOC as organizações destacadas importantes na constituição da Cooperativa 1. Esses movimentos de rompimento e construção de laços é uma característica inerente as redes, reconhecendo que a posição e o tipo de vínculo entre agentes mudam ao longo do tempo.

Com o desenvolver da comercialização dos produtos da Arco Sertão, em 2013 foi criada a Cooperativa 1, funcionando com uma central de cooperativas com a finalidade de organizar empreendimentos para comercializar seus produtos. A representante da Cooperativa 1, à época era dirigente da Arco Sertão, diz sobre esse momento.

Somos uma central e a gente começou com 18 organizações, entre cooperativas e associações da nossa região aqui, todas vindo do PRONAGER. A gente sabia que a Arco Sertão Bahia era uma associação, ela não podia comercializar para o PNAE, aí nós reunimos as cooperativa e fundamos a [Cooperativa 1]. Em 2013 foi fundada com 10 cooperativas associadas, isso em dois mil e treze, hoje nos encontramos com quarenta e duas cooperativas na rede (Presidente da cooperativa 1, entrevistada A).

Segundo Marcon e Moinet (2001) pondera, a Arco Sertão pode ser definida como uma estratégia-rede - *“organização em rede como modo de mobilização de um conjunto de atores independentes a serviço de uma causa considerada estratégica”*. Essas estratégias em rede criam uma sinergia, fortalecem os sujeitos e potencializam suas ações, abrindo possibilidades de viabilizar seus projetos (NETO E TRUZZI 2009). Atualmente com 42 cooperativas filiadas, a Cooperativa 1 é a responsável pela gestão do Armazém da Agricultura Familiar. No seu primeiro ano de existência, o Armazém da Agricultura Familiar movimentou aproximadamente 400 mil reais, com a comercialização dos produtos para o PNAE e outros mercados institucionais e privados.

Ressalta-se que, o MOC e a UNICAFES assumem um papel de centralizadores na rede de economia solidária em todo estado da Bahia, os laços fortes com a Cooperativa 1, construídos ao longo de mais de dez anos de vínculo entre essas organizações, permitiu a entrada da cooperativa na rede dos Empreendimentos da Economia Solidária da Bahia, principal ação responsável pela crescente filiação na Cooperativa 1. Woolcock (1998), em seus estudos sobre o desenvolvimento diz que as relações sociais tornam possíveis a construção de pontes, que conectam os atores a outras organizações que não faziam parte da sua rede, ampliando as suas possibilidades de obter diferentes capitais (social, político, relacional).

Observou-se que, o MOC e a UNICAFES possibilitaram pontes que projetou a Cooperativa 1, através da interação com outras organizações do Brasil que comercializam produtos da agricultura familiar e economia solidária. Com efeito, algumas dessas organizações passaram a fazer parte da Cooperativa 1 para ampliar os ganhos do seu empreendimento, outras se tornaram parceiras na divulgação dos produtos do Armazém da Agricultura Familiar – mercado onde negocia os produtos de todas as cooperativas ligadas à Cooperativa 1.

A situação observada, onde a rede possui três atores (Cooperativa 1 - MOC - UNICAFES) com laços fortes entre si e conectados com outras organizações por laços fracos, é chamada de tríade aberta. Essa estrutura de rede é capaz de promover a cooperação, solidariedade e coesão social dentro do grupo com laços fortes e a “força dos laços fracos” está na capacidade de difundir as redes, capilarizar informações com mais facilidade e frequência, garantindo obtenção de recursos entre os grupos que estão imersos nessa rede (GRANOVETTER, 1973; 1985, 2007).

Em última análise, é importante observar que, os quase quinze anos de trabalho continuado, entre a organização embrionária da cooperativa e as organizações territoriais parceiras, contribuiu para a superação dos limites que vem sendo apresentados por organizações que são constituídas de maneira induzida por uma política pública. Ainda assim, percebe-se que a direção da Cooperativa 1 pouco se coloca enquanto uma cooperativa, de fato, o que aparece forte nos discursos é a atuação enquanto uma organização-rede, que atua proporcionando oportunidades para as cooperativas que estão distantes das cidades polos do consumo, possam comercializar seus produtos.

#### 7.2.2.2. COOPERATIVA 3

A cooperativa 3 nasceu em 2010, a partir da articulação de um grupo embrionário de dez associações comunitárias do município de Feira de Santana. A principal dessas dez foi a Associação Comunitária de Maria Quitéria (ACOMAGUI), associação nascida em 1973 e de onde originou o membro mais antigo e atual presidente da Cooperativa 3.

A ligação principal dessas associações era com a Associação dos Pequenos Agricultores do Estado da (APAEB) – organização nascida em 1980 concebida por lideranças ligadas a Igreja Católica, através da Pastoral Rural, e do Movimento de Organização Comunitária – MOC (OLIVEIRA, 2000). A APAEB funciona como uma central de associações e o vínculo com ACOMAGUI possibilitava a associação adquirir produtos da cesta básica por preços mais baixos e, principalmente, armazenar os excedentes de sua produção, para que pudessem comercializar sem atravessador.

Após um período, a APAEB descentraliza sua atuação e se divide em APAEBs municipais. Esse fato foi decisivo para desvincular essas organizações, como relata o representante da ACOMAQUI, *“A APAEB Feira não funcionou como a centralizada, depois que ela foi pra Serrinha, [integrante da APAEB] foi pra lá e todo sucesso ficou lá na região do Sisal e tá até hoje. O [integrante da APAEB] até virou prefeito lá de Valente [município onde se encontra a APAEB atualmente]”*.

Após o ano de 2005, a ACOMAQUI começa a ser assessorada por duas entidades de ATER (MOC e UNICAFES). A parceria com essas organizações, com histórico de inserção na agricultura familiar em todo estado da Bahia, foi crucial para a ACOMAQUI constituir laços fracos com organizações de outras comunidades que trabalham a comercialização de produtos da agricultura familiar, além disso, foi durante as atividades - reuniões, cursos, intercâmbios - promovidas pelo MOC que a ACOMAQUI se aproximou das outras nove organizações que anos depois seriam as fundadoras da Cooperativa 3.

Uma pergunta que desperta análise é entender quais os motivos que impediram a ACOMAQUI de fazer parte da rede Arco Sertão? Tendo em vista que, durante o mesmo período o MOC e a UNICAFES assessoravam ambas organizações. O MOC e a UNICAFES tinha vínculo forte com a ACOMAQUI e com a Arco Sertão, mas esses dois atores não possuíam laços diretos, Burt (1992) chama isso de buraco estrutural da rede. O autor observa esse conceito sob a perspectiva do agente central, destacando que os buracos estruturais oferecem benefícios aos agentes que ocupam essa posição.

Considerando que faculta as organizações centralizadoras da rede, a decisão sobre a aproximação entre os atores periféricos no buraco estrutural, um achado induz dizer que MOC e a UNICAFES não achavam essa aproximação – ACOMAQUI x Arco Sertão - estratégica por falta de confiança com na ACOMAQUI. Isso porque, paralelamente, a ACOMAQUI mantinha vínculos com a FETAG e a Prefeitura Municipal, atores importantes no contexto territorial, mas com atuação antagônica com as organizações supracitadas.

Basicamente, a FETAG cedia uma sala para as reuniões da cooperativa e, a Prefeitura Municipal de Feira de Santana - agente importante na oferta de cursos para a associação e mais na frente seria fundamental para a Cooperativa 3, na comercialização da produção através do PNAE cooperativa.

Em que pese essa diferenciação da qualidade da intervenção devido ao tipo de vínculo que se estabelece, todos os agentes têm seus papéis devidamente valorizado na fala do representante da cooperativa 3.

São dez associações que formou a cooperativa, tivemos ajuda de alguns parceiro nessa questão: A prefeitura mais no nível da discussão, a FETAG sedia a sala para a gente fazer reunião, o MOC e a UNICAFES davam assistência para nós o tempo todo (Presidente da cooperativa 3, entrevistado C).

Nesse caso da Cooperativa 3, o PNAE promoveu uma coesão transitória no sentido de unificar um grupo de dez associações, que já eram organizadas em suas comunidades. Essa união, obstinava constituir uma cooperativa para se inserir nos mercados institucionais do PAA e PNAE. Diferente da Cooperativa 4 que será descrito posteriormente, essa Cooperativa 3 possui uma rede mais ampla, pelo fato de já preexistirem organizadas as associações em suas comunidades e pela articulação que a ACOMAQUI possuía com diversas organizações no território.

Apesar dos membros dessas associações terem laços fortes e até vínculos familiares, mas eles não enxergam a Cooperativa 3 enquanto uma estratégia coletiva das associações, o que percebe-se é a visão da cooperativa enquanto instrumento para a comercialização para o PNAE, comportamento que não agrega um capital social à cooperativa que fica a reboque do sucesso da política para sobreviver. Em 2016, a Cooperativa 3 perdeu a licitação do PNAE, isso bastou para desestabilizar a cooperativa, seus cooperados migraram para a Cooperativa 4 para comercializar seus produtos. Isso causou um clima de animosidade entre os dirigentes dessas duas cooperativas que disputam os sócios. Por esse fato ter acontecido sob a implementação do PMG, será descrito no capítulo seguinte sobre os efeitos do Programa.

#### 7.2.2.3. COOPERATIVA 4

A partir de uma articulação entre a Prefeitura Municipal de Feira de Santana e 1 membro de uma das associações que compunha a Cooperativa 3, nasce em 2011, a Cooperativa 4. Essa liderança local mobilizou um grupo de 30 pessoas que tivessem produtos para vender para o PNAE, são agricultores interessados que produzem alimentos, não possuindo assim, uma característica comunal na relação entre eles. Nesse processo, não houve uma organização embrionária anterior a constituição da cooperativa, o vínculo Cooperativa 4 x Prefeitura se mostrou uma relação de ganha-ganha, onde interessa a prefeitura porque a lei obriga a compra de 30% dos produtos da merenda escolar oriundos da agricultura familiar e interessa aos agricultores que querem acessar o mercado institucional.

Ao se desconsiderar a imersão social, que neste caso não são base para a constituição da Cooperativa 4, o processo torna-se induzido e artificial, arriscando a saúde da organização local, podendo comprometer a sustentabilidade do empreendimento por dificuldades de adesão de seus membros e conflitos com demais organizações locais. A fala de um representante de Cooperativa 4 demonstra essa conduta forçada de criação de uma cooperativa: *“com essa lei do PNAE, o governo está nos obrigando a criar cooperativas, se a gente não cria, a gente fica de fora, não é? E ninguém quer ficar sem comercializar os produtos”* (Representante da cooperativa 4, entrevistado D).

Essa característica interventora do Estado brasileiro é defendida por Evans (1993), quando menciona que o país é abrigo de uma enorme população de agricultores extremamente pobres e o Estado deve intervir nas estruturas sociais no contexto local para estabelecer normas e gerar um certo grau de institucionalidade. Ao estimular essa relação de imersão do Estado na sociedade, o autor também chama atenção para essa relação não se tornar uma relação de tutoramento. Para ele, o ideal é que essa interação crie uma sinergia onde os atores e o Estado estejam vinculados estrategicamente em relação as políticas públicas (EVANS, 1993). Neste sentido, Evans (2003), alerta que as organizações surgidas dessas demandas exógenas podem ser desenraizadas e socialmente inapropriadas, descontextualizadas às

condições objetivas do ambiente na qual surgiram. Outrossim, Freitas e Freitas (2011) cita que a constituição de organizações para acesso a políticas públicas pode levar a formalização de empreendimentos socialmente desenraizados, meramente formais e utilitaristas.

Nessa linha de raciocínio, há estudos que alertam para a criação e o fortalecimento de organizações locais para contemplar exigências de políticas. Ao provocar a constituição de cooperativas vinculadas apenas ao acesso a recursos e benefícios oriundos de políticas públicas, prejudica a qualidade dessas organizações e não as desenvolvem de forma integradora e sustentável.

Na entrevista com o representante da Cooperativa 4, citou que recebia ajuda financeira da Fundação Alphaville, porém não foi possível obter maiores informações sobre essa parceria. O presidente da Cooperativa 4 preferiu não falar detalhadamente sobre o modo que se deram as relações com as organizações parceiras de modo geral. No entanto, percebe-se os devidos papéis assumidos por cada ator e a sua importância para a constituição da cooperativa: a liderança local mobilizava os produtores interessados em comercializar alimentos, a prefeitura viabilizava a documentação da cooperativa e garantia o canal de comercialização do mercado institucional e a fundação viabilizava recursos a fim de cumprir o seu papel social.

Observa-se também na pesquisa de campo, à medida que se aprofunda o conhecimento sobre a cooperativa 4, uma verdadeira disfunção dos objetivos primordiais do cooperativismo, que orienta a formalização de cooperativas nos municípios muito mais para atender uma demanda judicial do que enraizada em um processo ligado ao cooperativismo, seja esse cooperativismo tradicional ou do campo da economia solidária. Para complementar o entendimento dessa discussão, apresenta-se um trecho da fala do representante da cooperativa 4.

A nossa cooperativa tá aqui comercializando, aqui tá tudo bem, o Mais gestão veio, mas a gente já tinha tudo que eles trouxeram. Estou indo agora é para Aratuípe (outro município) fundar uma cooperativa lá para comercializar lá também (Presidente da cooperativa 4, entrevistado D).

A possibilidade de acesso a recursos da política pública anima a constituição de cooperativas, porém, organizações desse tipo provavelmente não irão operar se

houver uma ruptura desse estímulo externo, pois não haverá o “meio” - propósito que objetiva a interação entre os cooperados. Esse perfil de cooperativa que associa agricultores motivados por ganhos conjunturais, sem qualquer tipo de interação social, causou uma fissura no contexto local do TPS.

Uma conclusão que emerge para esses casos da Cooperativa 3 e Cooperativa 4 é que a política pública contribui para a constituição da cooperativa, porém, essa decisão de cooperação alienada à ideia de comunidade produz organizações desenraizadas e com dificuldades de ensejarem processos de autonomia do grupo, permanecendo tutelado aos agentes externos. A dimensão de autonomia (*autonomy*) refere-se ao nível macro da análise das redes - ou seja, a capacidade de uma organização conectar-se com outras organizações que estão fora da sua rede (WOOLCOCK, 1998).

Para resumir a discussão sobre a relação entre as organizações parceiras e as cooperativas no TPS, o quadro 12, sistematiza as informações discutidas ao longo desse capítulo. Percebe-se que, em maior ou menor grau, essas relações carregam um certo vínculo utilitário, o que os diferenciam são justamente os conteúdos das relações e os papéis que as organizações assumem. Ou seja, os ditos vínculos próximos também são utilitários para as cooperativas, a diferença está na centralidade que a relação organização parceira x cooperativa possui.

Quadro 13. Organizações e tipos de vínculos que impulsionaram a constituição das cooperativas.

COOPERATIVAS		COOP. 1	COOP. 2	COOP. 3	COOP. 4	COOP. 5
Organizações embrionárias		Uma central de Associações	17 grupos de mulheres	10 associações comunitárias	Não houve uma organização, foi fundada por uma pessoa que convidou 30 agricultores de diferentes comunidades.	120 famílias de produtores de mandioca ligadas ao sindicato
Tipo do vínculo com as organizações parceiras	Laços fortes	MOC UNISOL	MOC	MOC UNICAFES	Não houve	STRI CEDITER
	Laços fracos	MDA SUAF UNICAFES	ASCOOB	Prefeitura FETAG	Prefeitura Fundação privada do	SEBRAE FETRAF

					setor imobiliário	
Conteúdo dos laços fracos	Fomento através de políticas públicas; Apoio político/institucional no campo da Agricultura familiar e Economia Solidária	Concessão de empréstimo para o empreendimento	Forneceu infraestrutura, cursos e apoio logístico.	Apoio logístico e financeiro	Cursos de capacitação para os agricultores. Cursos de gestão de negócios	
Papel das organizações com laços fortes	Execução de projetos anteriores, construção do projeto político da cooperativa em uma rede ampla da agricultura familiar e economia solidária	Motivação organizacional, assessoria técnica produtiva e gerencial.	Acompanhamento continuado, auxílio para elaboração de propostas para comercialização de alimentos no mercado institucional (PAA e PNAE)	Não houve	Foi a ponte de ligação para o contato dos agricultores com a CEDITER e o SEBRAE. Além disso, disponibilizou a sede do sindicato para a cooperativa realizar suas atividades.	

Fonte: dados da pesquisa, 2017. Elaboração do autor.

Em suma, as análises apontam uma preocupação com a sustentabilidade socioeconômica dessas cooperativas impulsionadas pelas políticas públicas. Isso porque, devido ao baixo grau de integração social, as chances dessas cooperativas sobreviverem reduzem a medida que o elemento pontual agregador (as políticas públicas) enfraquece ou deixa de existir. Para dirimir esses efeitos de dependência do Estado, as organizações devem atentar para sua dimensão coletiva, atender em alguma medida os ganhos individuais dos cooperados, mas sem perder de vista os ganhos coletivos do incremento de capital social através da expansão de suas redes, da interação social entre os membros das cooperativas e da geração de autonomia com a diminuição gradativa da dependência com o Estado.

## **8. OS EFEITOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO PMG NAS REDES DAS COOPERATIVAS NO TPS**

As discussões realizadas até aqui remetem sobre o distanciamento entre a formulação da MEL do PMG e a sua implementação pela entidade executora. Um dos fatores que influenciou nessa tradução da implementação do Programa foi as redes das organizações no contexto local onde se operacionalizou a política. O outro capítulo apresentou informações acerca da constituição das cooperativas e as organizações que contribuíram nesse processo. Percebe-se que, as cooperativas estudadas foram formalizadas por uma necessidade oriunda de um processo social da comunidade ou animadas com as políticas públicas de compra governamental que demanda a figura jurídica (cooperativa) como requisito para participação.

Os capítulos anteriores, portanto, possibilitaram perceber as redes em que estavam imersas as cooperativas e como essas relações sociais interferiram na implementação das atividades do Programa. Neste capítulo, pretendemos aprofundar a análise observando os efeitos da implementação do PMG nas redes locais das cooperativas no TPS.

Para ilustrar essa discussão, utilizaremos uma representação gráfica da rede, figura 8, permitindo enxergar o número de organizações envolvidas na operacionalização do PMG no TPS e a posição das organizações. A distância entre entidade executora e as cooperativas revela o grau de proximidade entre elas. A pesquisa não deu conta de captar os tipos de vínculos entre todos os atores, assim, as linhas representam uma ligação entre as organizações a partir do que os representantes das cooperativas relataram nas entrevistas.

A rede que envolveu a operacionalização do PMG no TPS possuía 32 componentes, divididos em três grupos: (i) A entidade executora do programa; (ii) as cinco cooperativas atendidas pelo programa; (iii) as entidades territoriais parceiras das cooperativas. No esquema abaixo, o círculo vermelho representa a entidade executora do programa, os triângulos amarelos são as cooperativas e, os quadrados cinza são as entidades territoriais parceiras das cooperativas.

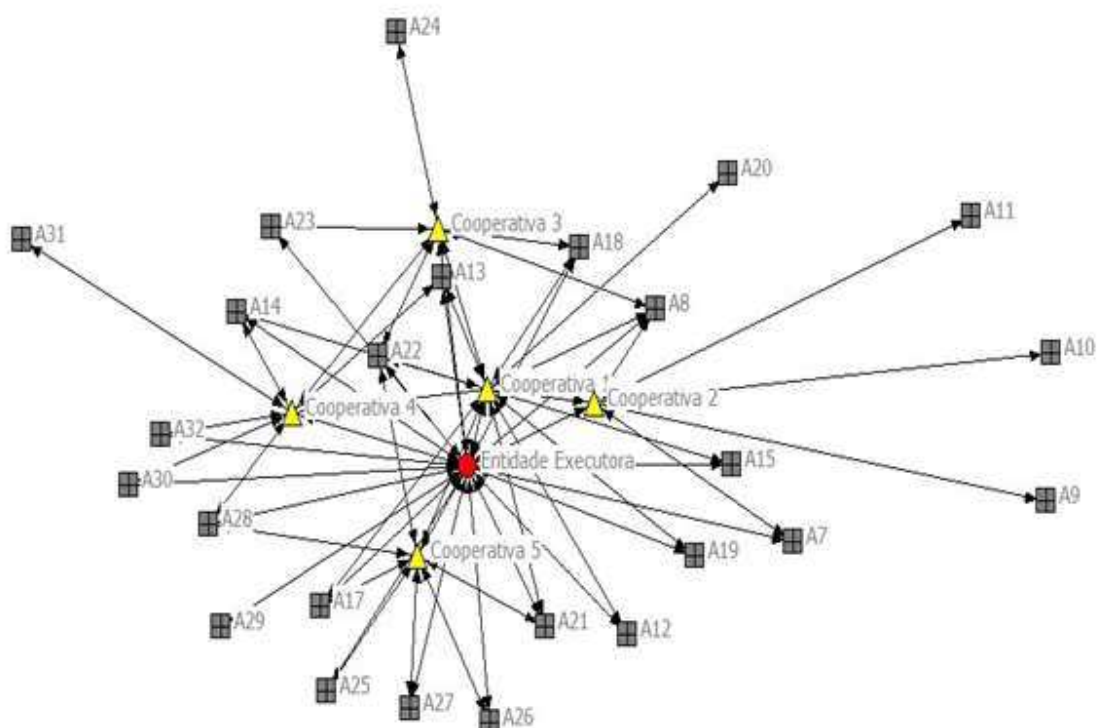


Figura 8. Representação da rede formada pelas organizações envolvidas na implementação do Programa Mais Gestão no Território Portal do Sertão, Bahia.  
 Fonte: dados da pesquisa, 2017. Elaboração do autor.

Sem a intenção de descrever cada uma das 32 organizações, tabela 3, é importante reforçar que essa configuração da rede foi construída a partir das falas dos representantes das cooperativas. Portanto, essa rede representa todas as organizações citadas como importantes na operacionalização do PMG no contexto do TPS. Também podemos observar que não é possível isolar os efeitos de cada política pública separadamente, foi tomado o cuidado de atribuir como efeito do PMG na rede, somente o que os beneficiários ou a executora atribuíram ao Programa.

Tabela 3. Rede de atores envolvidos na operacionalização do PMG no TPS.

ORGANIZAÇÃO	ID	ORGANIZAÇÃO	ID
MOC	Executora	SECRETARIAS DE ESTADO	A16
COOPERATIVA	1	CESOL	A17
COOPERATIVA	2	CAR	A18
COOPERATIVA	3	EBDA	A19
COOPERATIVA	4	FATRES	A20

COOPERATIVA	5	FETRAF	A21
ASCOOB	A7	FETAG	A22
UNICAFES	A8	APAEB	A23
COOPESER	A9	ACOMAQUI	A24
MOVIMENTO DE MULHERES	A10	STR IRARÁ	A25
CASA DA MULHER DO SERTÃO	A11	DISOOP BRASIL	A26
UNISOL	A12	CEDITER	A27
UFRB	A13	SEBRAE	A28
UEFS	A14	OCEB	A29
CUT	A15	PREFEITURA MUNICIPAL	A30
		FUNDAÇÃO ALPHAVILLE	A31
		STR FEIRA DE SANTANA	A32

Fonte: dados da pesquisa, 2017. Elaboração do autor.

Dizer sobre os efeitos da implementação do PMG nas redes, é falar sobre as atividades desenvolvidas pela entidade executora e as modificações que promovem no contexto local. Como mostraremos, essas atividades, possuem a capacidade de modificar a paisagem das redes das cooperativas, de modo que a entidade executora assume um papel central, por dois motivos: possui quase cinquenta anos de inserção em todo estado e, notadamente é a executora da política em questão.

Um dos fatores a ser analisado é a relação da entidade executora com as cooperativas beneficiárias. Em alguns casos, essa relação se inicia antes da implementação do PMG. Entrando mais nessa discussão, a executora tensiona o MDA para flexibilizar os critérios de seleção das cooperativas para poder contemplar as cooperativas que já possuíam relação com a executora. A executora utiliza essa estratégia para aumento da confiança na relação Executora x Cooperativa, o que foi identificado em campo como fator positivo para potencializar as ações do programa.

A executora relata que nas cooperativas com as quais já se mantinha algum tipo de relacionamento anterior ao PMG eram mais fáceis as atividades, influenciando, inclusive, no número de visitas como relata um representante da executora *“tinha um número total de “x” visitas para fazer, o MDA tinha estabelecido o máximo e o mínimo, por exemplo: O máximo são 20 visitas e o mínimo 10, daí nós fazíamos mais visitas nas que eram prioridade para nós.* Em outras palavras, essa afinidade tornava o processo de intervenção mais dinâmico e os resultados do Programa mais efetivos.

Afirmamos no caso estudado, que a natureza dessa relação Executora x Cooperativas variou para cada cooperativa do TPS. A situação inicial, antes do PMG, foi a seguinte: A executora tinha uma relação próxima e ajudou na constituição da Cooperativa 1, 2 e 3 e, as Cooperativas 4 e 5 conheceram o MOC no processo de seleção do PMG.

Analisando caso a caso, os efeitos do PMG foram distintos nas redes das cooperativas. A Cooperativa 1 foi a que obteve maior aproveitamento com o PMG - por se tratar de uma cooperativa central, pôde ampliar suas relações e se aproximar das outras beneficiárias no TPS e em todo estado da Bahia. O relato da representante da Cooperativa 1 diz sobre a ampliação da rede da cooperativa após o PMG.

Atualmente com quarenta e duas cooperativas filiadas é bom falar como o Mais Gestão também contribuiu pra essas cooperativas também filiar aqui, né! Porque teve a [Cooperativa 3], [Cooperativa 4] e a [Cooperativa 5], que depois que teve o mais gestão viu a importância de se integrar em rede. Essas entraram na nossa central após o Mais Gestão... A [Cooperativa 2] já estava, é fundadora. E fora as outras cooperativas que não fizeram parte do mais gestão (Presidente da cooperativa 1, entrevistada A).

Do total de quarenta e duas cooperativas beneficiárias pelo PMG, ao fim da implementação, vinte e duas passaram a integrar a Cooperativa 1. Isso garantiu maior capacidade de comercialização, tanto no mercado institucional (PAA e PNAE) quanto no Armazém da Agricultura Familiar, no qual a Cooperativa 1 expõe os produtos das cooperativas filiadas para venda no mercado privado.

Em determinado momento da implementação, a executora contou com a ajuda da Cooperativa 1 para fazer a DAP jurídica das cooperativas e cumprir a meta para receber o pagamento das demais parcelas, das 42 cooperativas do PMG na Bahia, apenas dez tinham a DAP jurídica. A Cooperativa 1 articulou uma reunião com vinte e duas cooperativas beneficiárias da região para ajudar a executora no cumprimento dessa atividade. Essa reunião contou com a presença da Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola (EBDA), extinta empresa de extensão rural do governo do estado que fazia as DAP's, que atendeu a 100% das solicitações de DAP jurídica como relata a representante da Cooperativa 1.

Numa reunião aqui com as cooperativas, a gente sensibilizou a EBDA, que foi grande parceiro nosso nessa época. Então a gente conseguiu chegar as quarenta e duas cooperativas com DAP com grande desafio, a gente fez um evento aqui de assinatura das DAP's jurídicas com a presença do Estado e tudo, então foi assim, se não tivesse funcionando em rede, eu vejo assim, pra o MOC seria uma dificuldade, pois, a gente tinha que buscar cada uma, pegar

na mão e levar lá na EBDA para fazer a DAP (Presidente da cooperativa 1, entrevistada A).

Portanto, o PMG contribuiu para ampliar a rede da Cooperativa 1 e em alguma medida, a cooperativa, até ajudou a executora a implementar suas atividades. Isso foi possível devido a já mencionada confiança existente entre essas organizações que possuem mais de quinze anos de parceria.

No caso da Cooperativa 2, a organização é composta por dezessete empreendimentos da cadeia produtiva do artesanato. Esse grupo possuía dificuldades operacionais de gestão que impedia o seu desenvolvimento, se tornando uma cooperativa dependente da assessoria do MOC para questões técnicas e também para concorrer ao editais governamentais e fazer formação das cooperadas.

Inicialmente não participava do PNAE, com o PMG, a Cooperativa 2 despertou para a comercialização no mercado institucional (PAA e PNAE). A principal aptidão dessa cooperativa é a produção de artesanato, porém, as cooperadas são agricultoras que produzem alimentos e alegavam dificuldades na comercialização. Daí então, a Cooperativa 2 estrategicamente filiou-se à Cooperativa 1 e através dela elabora as propostas de comercialização para o PNAE.

Os resultados na ampliação dos canais de comercialização promovidos pelo PMG, permitiu a Cooperativa 2 ampliar o seu quadro de associados, em números de empreendimentos ainda são dezessete, mas, em filiados dobrou para mais de seiscentas mulheres cooperadas que atualmente desenvolvem suas atividades com mais autonomia e já adentrou em outros canais de comercialização como relata a representante da Cooperativa 2.

Hoje a gente já faz a nossa própria comercialização, além do PNAE, a gente vende nossa produção nas feiras e eventos que a gente é convidado. E aí além de comercializar os produtos dos empreendimentos, também participamos dos editais de formação. Hoje a rede tem tantos projetos próprios, quanto os projetos do MOC voltado pra mulheres. A Cooperativa 2 também participa de feiras a nível estadual e nacional, a gente participou da feira de Santa Maria, já é a segunda vez que a gente vai, pra lá, pra Minas Gerais para a feira que tem lá (Presidente da cooperativa 2, entrevistada B).

O PMG contribuiu para qualificar a cooperativa, capacitando as representantes para escrever e concorrer aos editais governamentais e realiza as suas próprias formações em gênero, visando o empoderamento das mulheres no combate contra a

violência doméstica. Com isso, a Cooperativa 2 pôde ampliar sua rede e ganhou mais autonomia.

Na Cooperativa 3, apesar da relação amistosa com a executora, existia um desconforto causado por uma profissional contratada pela prefeitura que atendia a cooperativa e conduzia os tramites burocráticos e organizativos para a comercialização dos produtos da cooperativa no mercado institucional. A figura de uma profissional financiada pela prefeitura incomodava a executora nas atividades, como relata.

A [profissional da prefeitura] estava fazendo papel que não era dela e ela sabia disso, então a gente começou a reunir, começou mobilizar a cooperativa e gente pautou que a direção da Cooperativa 3 ficasse responsável pelas demandas do PAA e PNAE (Representante da entidade executora, entrevistada 2).

O representante da Cooperativa 3 afirma que a executora contribuiu muito na administração da cooperativa e na promoção de intercâmbios com outras cooperativas da região, porém, assumem que no momento que tomaram as rédeas do PNAE, uma falha de comunicação interna cometida pelos dirigentes, representou uma série de problemas para a organização, causando uma retração no desenvolvimento da organização após o PMG.

Quando a gente perdeu o PNAE, a Cooperativa 3 foi de mal a pior, no ano de 2015 não vendemos absolutamente nada. E aí muitos cooperados que “tava” ali apenas pela questão da comercialização saiu da cooperativa, desfilou, pulou fora, pulou do barco, dizendo que não queria mais, que diretor... Enfim, foi uma coisa (Presidente da cooperativa 3, entrevistada C).

O fato é que a Cooperativa 3 foi constituída pelos dirigentes de dez associações comunitárias para atender as demandas do PNAE. Por falha interna, essa cooperativa perdeu a licitação do PNAE e seus cooperados ficaram sem o principal canal de comercialização para vender seus produtos. Logo, outra cooperativa [a Cooperativa 4], que estava comercializando tranquilamente no PNAE, seduziu os cooperados da Cooperativa 3 a migrarem de cooperativa.

O resultado dessa questão para a maior parte dos agricultores é que eles estão cooperados nas duas cooperativas e comercializam seus produtos para aquela que lhe ofertar melhores condições no momento. Notadamente, essa disputa por recursos criou um conflito entre os dirigentes das Cooperativas 3 e 4. A executora não se envolveu diretamente para solucionar esse conflito, mas conhece e alerta que essa

prática dos agricultores comercializando nas duas cooperativas pode acarretar em problemas legais com a Receita Federal, uma vez que o PNAE estabelece um limite de vendas para cada agricultor e esse limite estaria involuntariamente sendo ocultado pelas cooperativas.

O caso mais delicado na implementação do PMG no TPS foi com a Cooperativa 4. Essa cooperativa não fazia parte da rede de atuação da executora e foi selecionada por substituição de outra cooperativa desistente. A Cooperativa 4, compõe a rede ligada a Prefeitura Municipal - historicamente não há uma relação próxima entre a executora e a prefeitura. Por sua vez, a executora diz que a Cooperativa 4 apresentou resistência no fornecimento de informações durante o PMG, reforçando a ideia da necessidade de relacionamento prévio para melhorar a eficácia do Programa.

*A representante da executora diz “sinto que a Cooperativa 4 sabe das coisas, são muito organizados, entende? Mas no Mais Gestão a gente não conseguia fazer as atividades porque eles são muito políticos”. Com um discurso similar, o representante da Cooperativa 4 diz “a gente quis participar do Mais Gestão, mas depois que começou, a gente já sabia daquilo que era passado e a [entidade executora] é muito partidária, começou a misturar política com o social e aí a gente não gosta”.*

O PMG não surtiu efeito para desenvolver a Cooperativa 4, as relações que a cooperativa tinha em sua constituição se mantém até o momento. A Cooperativa 4 é apoiada pela Prefeitura na comercialização da produção para o PNAE e pela iniciativa privada no apoio a máquinas e equipamentos, esses dois agentes são o alicerce da cooperativa no TPS.

Outra entidade que a executora também não tinha uma relação anterior ao PMG, a Cooperativa 5, tinha sido formada através de uma articulação do sindicato local e as comunidades produtoras de mandioca. Neste caso, a executora encontrou uma resistência inicial para realizar as atividades do PMG. A entidade não confiava em disponibilizar as informações e as agendas de visitas eram dificultadas por falta de prioridade. Na entrevista, o representante da Cooperativa 5 fala sobre o início do PMG.

No início a gente tava desmobilizado, o Mais Gestão veio para animar a gente como eu já disse. A [técnica da entidade executora] chegava aqui a gente nem dava tanta atenção para ela, ela pedia as informações a gente demorava, para marcar as visitas a gente tinha outros compromissos e a agenda chocava, era bem assim! Mas ela [técnica da entidade executora] foi guerreira, foi ganhando nossa confiança e fazendo o trabalho dela que foi muito bom e é até hoje (Presidente da cooperativa 5, entrevistada E).

Essa relação de confiança Cooperativa x Entidade executora é crucial para que as cooperativas atendidas tenham mais segurança e aumentem a sua proatividade na implementação do PMG, também para melhorar a participação dessas organizações e obter dados mais consistentes. Como os técnicos a executora não conhecia a Cooperativa 5, exigiu um tempo para ganhar a confiança e qualificar as atividades. Por esse motivo, a entidade executora construiu sua confiança a partir das atividades que realizavam, desde as primeiras visitas dos técnicos às cooperativas.

Como mencionado no capítulo anterior, na gênese da Cooperativa 5, a estrutura da rede local já tinha mudado e compunha o vínculo com entidades como FETRAF e UNICAFES que são organizações ligadas ao campo da Agricultura Familiar e Economia Solidária. Portanto, não foi o PMG o responsável por esse efeito na rede, mas, o acesso dessa cooperativa ao Programa se deu em detrimento desse reposicionamento, quando essas entidades fizeram a ponte de articulação para a executora selecionar a Cooperativa 5 para participar do PMG.

No entanto, após um período inicial de obtenção mútua da confiança Cooperativa x Executora e, o PMG resultar em ganhos com comercialização dos produtos e com reconhecimento em todo TPS, a Cooperativa 5 “abraça” o projeto político/organizativo construído pela entidade executora. Os ganhos técnicos com a implementação das atividades do PMG, abriram a possibilidade de entrada da entidade executora e aumentou a relação de confiança com a Cooperativa 5. Atuando desse modo afinado com a executora, os efeitos imediatos para a Cooperativa 5 possibilitaram ampliar a sua rede de relações e passar a ter uma atuação mais a nível territorial, filiando-se a Cooperativa 1 e outras redes de comercialização. O entrevistado representante da Cooperativa 5 fala mais sobre essa questão.

Na verdade, antes a gente não atuava em comercialização e a gente passou a atuar graças [a entidade executora], a gente olhou mais para a organização do grupo, a gente não tinha uma atuação efetiva, a nossa cooperativa era muito fechada. Hoje nós temos visão de fazer mais contatos. Se eu não tiver produção hoje como vender a produção em eu tenho as redes que comercializam. Hoje se eu quiser colocar nossos produtos em outros

municípios, através da rede eu coloco, porque o Mais Gestão abriu esse caminho pra gente, mostrou isso. A nossa visão hoje por causa desse Mais Gestão se expandiu, porque temos mais conhecimento para fazer esse tipo de comercialização solidário, em rede e esse é o objetivo da Cooperativa 5 hoje (Presidente da cooperativa 5, entrevistada E).

Oh, a gente sentou juntou com [a entidade executora], a prefeitura, com a UNICAFES, com a [Cooperativa 1], certo! Com o CESOL a gente tem feito esse intercambio, essa discussão, essa participação rende muita coisa hoje. Não avançou mais porque a gente não quis, porque a gente mesmo não teve até perna pra acompanhar (Presidente da cooperativa 5, entrevistada E).

A ampliação da rede da Cooperativa 5 garantiu maior autonomia para o grupo e fortaleceu o empreendimento que hoje não depende do poder público municipal e ainda ajuda financeiramente o sindicato. Segundo o presidente da cooperativa “É muito ruim depender da Prefeitura, o poder público engessa as cooperativas e tira a autonomia da nossa organização”.

Durante a investigação, observou-se que a Cooperativa 5 ainda era acompanhada pela entidade que executou o PMG. Na visão do representante da cooperativa *“esse vínculo que foi criado tem muita importância, foi a partir dessa relação que a cooperativa cresceu”*. Para a executora, *“houve um casamento entre essas duas organizações, após o PMG a gente faz tudo em conjunto”*. Abaixo um trecho da entrevista com o representante da Cooperativa 5 que reforça essa continuidade da relação com a Executora ao fim do PMG.

A [entidade executora] vai sempre continuar nos ajudando, pois a gente conseguiu se identificar bem, tá entendendo? A gente é um, se formou uma família, então ela [a entidade executora] vai dar esse apoio dando seguimento. A [entidade executora] conseguiu dar para nós o que a gente não vinha conseguindo, que foi animar os associado, inserir os grupos produtivos dentro da cooperativa, e aí teve ajuda do Mais Gestão nesse processo (Presidente da cooperativa 5, entrevistada E).

De maneira geral, percebe-se que houve uma heterogeneidade dos efeitos do PMG sobre as redes das cooperativas. As cooperativas 1,2,5 conseguiram ampliar suas redes de relações, possuem vínculos próximo entre elas e permanecem sendo assessorada pela entidade que executou o PMG. As Cooperativas 3 e 4 não ampliaram as suas redes e, no caso da cooperativa 3, até perdeu espaço de atuação e cooperados. Além disso, essas duas cooperativas disputam diretamente por recursos e isso tem causado um conflito e prejudicado ambas, apesar da Cooperativa 4 ter apresentado melhor saldo nessa questão.

Nesse caso do PMG, a ampliação das redes esteve sempre ligada a ampliação da possibilidade de comercialização da produção das cooperativas atendidas. Na medida em que as cooperativas estão imersas em diferentes redes, isso possibilita que elas elevem o seu capital (econômico, social, político) e potencializem seus empreendimentos, ganhando cada vez mais autonomia.

## 9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho buscou entender como a implementação do PMG condiciona as redes das cooperativas no contexto do TPS? E, como essas redes influenciaram nos resultados do programa? Para isso, foi construída uma Matriz que descreve todo programa, realizada uma análise da trajetória sócio-histórica das cooperativas no âmbito do PMG e os efeitos mútuos da implementação do programa nas redes locais das cooperativas do TPS. Desse modo, considera-se que:

Na implementação do PMG, a entidade executora ocupa uma posição de centralidade entre as organizações da rede e, por conseguinte, concentra elevado capital social. Capital que acrescenta um ativo individual para esse ator, tornando possíveis conexões exclusivas e maior controle do grupo. Do ponto de vista coletivo, esse capital é dificilmente manipulável devido a dependência das relações concretas com às posições estruturais das demais organizações, mas proporciona grande poder de barganha, tanto em relação às organizações imersas na rede, quanto funcionando como pontes para expandir a rede com outros grupos. Em segundo momento, a Cooperativa 1 assume uma posição central com uma rede aberta, com conexões que possibilitam ampliação de suas relações e sobretudo atendam os propósitos econômicos.

Na análise da trajetória sócio-histórica das cooperativas atendidas pelo PMG no TPS, as cooperativas surgem ancoradas em associações rurais, e o que as diferenciam são os seus projetos coletivos. Algumas nascem de um processo de mobilização social local a partir de uma necessidade concreta da comunidade: essas cooperativas possuem maior coesão social e maior capacidade de se desenvolver com autonomia. Outras nascem a partir de uma demanda externa advinda do Estado para atender as políticas públicas de compras governamentais: essas cooperativas fazem parte de um processo que artificializa a cooperação e reduz a capacidade de se manterem com o fim da política.

Apesar de possuírem uma heterogeneidade estrutural em sua constituição, há uma característica comum que contribuiu para a formalização dessas cooperativas: a presença de organizações parceiras – organizações externas à comunidade que

atuam com a função de assessoramento produtivo e gerencial, promovendo a organização dos agricultores. Em geral, estas são entidades de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) do campo político da economia solidária; o poder público (municipal, estadual ou federal) por meio de políticas públicas de estímulo ao cooperativismo; e as organizações embrionárias - associações ou grupos locais que compõem o quadro dessas insurgentes cooperativas.

Um fato importante no Território Portal do Sertão (TPS), sob o ponto de vista do cooperativismo, que antecede o PMG, é que os grupos informais e associações são modelos organizativos que os agricultores buscam. A cooperativa como forma jurídica não é o preferido dentre as comunidades, mas diversas políticas públicas de desenvolvimento rural implementadas nos últimos vinte anos, tem contribuído para induzir grupos informais e associações comunitária a assim se constituírem. Sob outro olhar, as políticas que exigem a figura jurídica “cooperativa” tem estimulado uma contradição: se por um lado tem atraído os agricultores para formalizar esses grupos informais constituindo cooperativas, por outro os agricultores permanecem funcionando como um grupo informal mesmo após formalizar uma cooperativa.

Mesmo nas cooperativas formadas a partir de um amadurecimento da própria comunidade, a necessidade de uma assessoria externa é latente, principalmente para lidar com a burocracia de uma cooperativa. Pelos relatos em campo, o PMG contribuiu para gerar reflexões acerca dos negócios das cooperativas, apostando no desenvolvimento de processos de comercialização dos produtos das cooperativas por meio da formação de redes. Porém, o Programa não tem conseguido instrumentalizar e, assim, profissionalizar a gestão das cooperativas atendidas para lidar com a burocracia.

Observando o viés econômico para longevidade das cooperativas, percebe-se que: a maioria das cooperativas rurais ficam isoladas geograficamente e seus produtos não conseguem chegar ao mercado consumidor. Deste modo, estas não devem preocupar-se tão somente com a confecção do melhor produto, essa característica não garante o acesso a comercialização. É necessário que as cooperativas ampliem suas redes e construam relações estratégicas com outras

organizações em um projeto comum. Isso possibilita que os produtos da cooperativa extrapolem os limites da sua comunidade e cheguem em todo território.

No tocante aos efeitos das redes na implementação do PMG no TPS, observou-se que a seleção das cooperativas esteve diretamente ligada a história das organizações no TPS e sua relação com a entidade executora. A análise do PMG permitiu desvelar que no contexto do TPS, o vínculo preexistente das Cooperativas 1, 2 e 3 com a executora foram fundamentais para sua participação. A Cooperativa 4 veio devido a substituição de uma beneficiária que desistiu e a Cooperativa 5 é apontada pela executora como uma boa surpresa que inicialmente apareceu somente para fechar o número de cooperativas no território.

Ademais, as atividades e os resultados do programa foram potencializados na medida da empatia entre beneficiária x executora. Utilizando da discricionariedade, a entidade executora privilegiou as cooperativas que tinham melhor relação, fornecendo a elas: maior número de visitas técnicas, reuniões, informações, além de proporcionar pontes com outras organizações promissoras para as cooperativas. As organizações que são beneficiárias, porém permanecem fora dessa rede são vistas como ameaças ao projeto coletivo, essa constatação revela característica de uma rede densa que se fecha para as outras redes como um mecanismo de proteção.

Com efeito, a implementação do PMG influencia as redes das cooperativas atendidas. Em nível territorial, o PMG promoveu a conexão entre todas as cooperativas, o que antes eram cooperativas isoladas em suas comunidades, após o PMG essas organizações se aproximaram e constituíram laços que permitem conduzir uma estratégia conjunta de comercialização centralizada na Cooperativa 1, à qual as demais se filiaram. No plano individual das cooperativas, considerando a assimetria que existe na relação com a executora, os efeitos do PMG foram distintos em suas redes: as Cooperativas 1, 2 e 5 puderam ampliar suas redes e hoje compõem o campo dos Empreendimentos da Economia Solidária; a Cooperativa 4 se manteve estável, sem maiores efeitos do PMG sobre sua rede; a Cooperativa 3 sofreu uma retração em sua rede ocasionada por uma cisão com a Cooperativa 4 na época da implementação do PMG.

A investigação mostrou as redes das organizações do Programa Mais Gestão no Território Portal do Sertão, Bahia. Compreender essas redes qualitativamente, torna-se uma variável importante para análise da imersão social de uma política pública, pois, as relações sociais são capazes de influenciar a política, desde o seu acesso até os resultados. Não obstante, a ação do Estado também produz efeitos sobre as relações sociais, as organizações envolvidas estabelecem e rompem vínculos em busca de acesso a recursos gerados pela política pública.

Esta dissertação contribui para uma abordagem relacional da implementação de uma política pública. Espera-se que futuras investigações sejam realizadas sobre a temática das redes. É necessário que futuras investigações percebam, por exemplo, como se configura os limites espaciais das redes das organizações da agricultura familiar ou entender como as organizações governamentais podem formular políticas públicas a partir da dimensão das redes como elemento promotor da política.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, K. D. R. **A implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em municípios de pequeno porte: Implicações práticas e teóricas.** 2014, 183 p. dissertação (mestrado em administração pública e governo) – CMAPG. São Paulo.
- ASDI. Agência Sueca de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. **Enfoque del marco lógico: com um enfoque apreciativo.** Suécia: ASDI, 2006.
- ARAÚJO, A. O. Dinâmica territorial do Recôncavo: espacialidade e temporalidade. **Anais XVI Encontro Nacional dos Geógrafos - ENG.** Porto Alegre – RS, 2010.
- ARRETCHE, M. Uma contribuição para Fazermos Avaliações Menos Ingênuas. In: MOREIRA, M., C., R; CARVALHO, M., B. de (Org.). **Tendências e Perspectiva na Avaliação de Políticas e Programas Sociais.** IEE/PUCSP, São Paulo.
- BACKER, G. Interview. In: SWEDEBERG, R. **Economics and Sociology: redefining their boundaries: conversations with Economists and Sociologists.** Princeton: Princeton University Press, p. 27- 46, 1990.
- BALDI, M.; VIEIRA, M. M. F. Calçado do Vale: imersão social e redes interorganizacionais. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, v. 46, n. 3, p. 16-27, 2006.
- BARBOUR, R. **Grupos focais.** 1ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- BARDACH, E. **Los Ocho Pasos para el Análisis de Políticas Públicas.** México: Centro de Documentación y Docencia Económicas, 1998.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** 1ª ed. São Paulo: Edições, 2011.
- BARNES, J. A. Class and Committees in a Norwegian Island Parish. **Human Relations**, n. 7, p. 39-58, 1954.
- BARRETT, S. Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies. **Public Administration**, nº82, v. 2, 2004.
- BERG, B. L. **Qualitative Research Methods for the Social Sciences.** 4 ed. Needham: Pearson, 2001, 304 p.
- BONNAL, P.; LEITE, S. P. (Orgs.). **Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação.** 1. ed. Rio de Janeiro: CIRAD, Mauad X, 2011.
- BOURDIEL, P. O campo econômico. **Revista Política & Sociedade**, nº 6, p. 15-57, 2005.
- BÖRZEL, T. **“Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea”**, 1997.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - **Censo 2010.** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?lang=&sigla=ba>. Acesso em: 12/07/2016.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - **Censo Agropecuário 2006**. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo\\_Agropecuario\\_2006/](ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Agropecuario_2006/)>. Acesso em: 12/07/2016.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?lang=&coduf=29&search=bahia>. Acesso em: 12/07/2016.

BRASIL Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Fundamentos teóricos, orientações e procedimentos metodológicos para a construção de uma pedagogia de ATER**. Brasília: MDA/SAF, 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. **Chamada Pública SAF/ATER nº04/2012** - Chamada Pública para Seleção de Entidade de Assistência Técnica e Extensão Rural para o fortalecimento e inserção de Cooperativas da Agricultura Familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar e outros mercados. Brasília, junho de 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. **Chamada Pública SAF/ATER nº06/2012** - Chamada Pública para Seleção de Entidade de Assistência Técnica e Extensão Rural para Qualificar e fortalecer a gestão dos empreendimentos coletivos de agricultura familiar. Brasília, junho de 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. **Chamada Pública SAF/ATER nº07/2012** - Chamada Pública para Seleção de Entidade Executora de Assistência Técnica e Extensão Rural para Qualificação da Gestão, e inserção de empreendimentos coletivos da Agricultura Familiar no Programa Nacional de Produção e uso de Biodiesel e outros mercados, nas Regiões Centro-Oeste, Nordeste e Semiárido. Brasília, setembro de 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. **Chamada Pública SAF/ATER nº17/2013** - Chamada Pública para Seleção de Entidade de Assistência Técnica e Extensão Rural para Qualificação da Gestão, fortalecimento e inserção de Cooperativas da Agricultura Familiar nos mercados institucionais, públicos e privados. Brasília, novembro de 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA/SAF. **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural: Versão Final: 25/05/2004**. Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), Grupo de Trabalho Ater, 2004, 22p. Disponível: <http://www.pronaf.gov.br/dater/arquivos/Politica%20Nacional%20de%20ATER.pdf>. Acesso em 15/07/2016.

CARVALHO, M., L.; BARBOSA, T., R., C., G.; SOARES, J., B. Implementação de política pública: uma abordagem teórica e crítica. In: **COLOQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTIÓN UNIVERSITARIA EN AMÉRICA DEL SUR, X, 2010**. Disponível em: <[www.inpeau.ufsc.br/wp/wp-content/BD\\_documentos/coloquio10/214.pdf](http://www.inpeau.ufsc.br/wp/wp-content/BD_documentos/coloquio10/214.pdf)>. Acesso em 20/01/2017.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. **Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos**. Revista de Administração Pública, v.37, n.5. Rio de Janeiro, p. 969-992, 2003.

DE PAULA, M.; KAMIMURA, Q.; SILVA, J. Mercados institucionais na agricultura familiar: dificuldades e desafios. **Revista de Política Agrícola**, v 23, n. 1, p. 33-34, 2014.

DEUBEL, A. N. R. **Políticas Públicas**: Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Panamericana, 2002.

DIESEL, V.; DIAS, M. M.; NEUMANN, P. S. Pnater (2004-2014): da concepção à materialização. In: GRISA, C., SCHNEIDER, S. **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

DUDWICK, N. et al. **Analyzing Social Capital in Context**: A Guide to Using Qualitative Method and Data. Washington DC: The World Bank. 2006.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, p. 107-157, 1993. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010264451993000100006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010264451993000100006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 05/07/2017.

EVANS, P. **Government Action, Social Capital and Development**: Reviewing the Evidence on Synergy. *World Development*, v. 24, n. 6, p. 178-209, 1996.

EVANS, P. Além da “Monocultura Institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. **Sociologias**, Porto Alegre, n° 9, p. 20-63, 2003 Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n9/n9a03.pdf>>. Acesso em 05/07/2017.

FIDELIS, L. de M. et al. A Nova PNATER: uma análise de sua tramitação pelo congresso nacional. **Anais do 4º ENCONTRO DA REDE DE ESTUDOS RURAIS (Mundo Rural, Políticas Públicas, Instituições e Atores em Reconhecimento Político)**, UFPR, Curitiba – PR, 2010.

FLEURY, S. Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública. **Administração em diálogo**, n. 7, p. 77-89, 2005.

FLIGSTEIN, N. Mercado enquanto política: Uma abordagem político-cultural às instituições de mercado. In: MARQUES, R.; PEIXOTO, J. (Orgs). **A nova sociologia econômica**. Oeiras, Portugal: Celta Editora, 2003. p. 195-227.

FREIRE, P. **Extensão ou comunicação?** Tradução de Rosisca Darcy de Oliveira, prefácio de Jacques Chonchol, 7ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983.

FREITAS, A. F. **Dinâmicas sociais e desenvolvimento territorial no território Serra do brigadeiro: atores, redes e instituições**. 2015, 246 p. tese (doutorado em administração) – UFMG. Belo Horizonte.

FREY, K. Capital Social, Comunidade e Democracia. **Política & Sociedade**, n. 2, p. 175 - 187, 2003.

FREY, K. Políticas públicas um debate conceitual e reflexões referentes à prática de análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, p. 211-259, 2000.

- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- GRANOVETTER, M. The strength of weak ties. **American Journal of Sociology**, v. 78, n. 6, p. 1360-1380, 1973.
- GRANOVETTER, M. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. **American Journal of Sociology**. v. 91, nº 3, p. 481-510, 1985.
- GRANOVETTER, M. Economic Institutions as Social Constructions: a Framework for Analysis. **Acta Sociologica**, v. 35, n. 1, p. 3-11, 1992a.
- GRANOVETTER, M. Problems of Explanation in Economic Sociology. In: NOHRIA, N.; ECCLES, R. G. (Eds.). **Networks and Organizations: Structure, Form, and Action**. Boston: Harvard Business School Press, p. 25-56, 1992b.
- GRANOVETTER, M. Ação Econômica e Estrutura Social: o problema da imersão. **RAE- eletrônica**, v. 6, n. 1, Art. 9, p. 01- 41, 2007.
- GRISA, C.; SCHNEIDER, S. 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**, v. 52, p. 125-146, 2014.
- HJERN, B. e PORTER, D. Implementation Structures. A New Unit of Administrative Analysis. In: HILL, M. e HAM, C. **The Policy Process in the Modern Capitalist State**. Harvest, New York, 1993.
- HOFLING, E. M. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Caderno Cedes**, nº. 55, p. 30-41, 2001.
- JORDANA, J. El análisis de los policy networks: Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado? **Gestión y Análisis de Políticas Públicas**, n.3, p. 505-525, 1995.
- LIN, N. **Building a Network Theory of Social Capital**. Disponível em: <http://www.insna.org/PDF/Keynote/1999.pdf>. Acesso no dia 22/10/2016
- LOPES JUNIOR, E. As potencialidades analíticas da Nova Sociologia Econômica. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 17, n. 1, p. 39-62, 2002.
- LOTTA, G. S. **Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família**. 2010, 295 p. tese (doutorado em ciência política) – USP. São Paulo.
- LOYOLA, E., MOURA, S., Análise de Redes: Uma Contribuição aos Estudos Organizacionais in FISCHER, T.(org.), **Gestão Contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais**, Rio de Janeiro, p. 53-68, 1997.
- MACHADO, J. A. **Redes sociais e acesso a políticas públicas de compra governamental da agricultura familiar: um estudo de caso do município de Guaraciaba – MG**. 2016, 99 p. dissertação (mestrado em extensão rural) – UFV. Viçosa.

- MAJCHRZAK, A. **Methods for policy research**. Beverly Hills (Califórnia): Sage, 1984.
- MAJONE, G. e WILDAVSKY, A. Implementation as Evaluation. In: THEODOULOU e CAHN. **Public Policy: the essential readings**. Epper Saddle River, NJ, Prentice Hall, 1995.
- MARCON, C., MOINET, N. **Estratégia-rede: ensaio de estratégia**. Caxias do Sul: EDUCS, 2001.
- MARQUES, E. C. L. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 41, p. 45-67, 1999.
- MARQUES, E.C. L. Os mecanismos relacionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.22, n.64, p. 157-161, 2007.
- MATTEDI, C. R. A Construção Social do Mercado em Durkheim e Weber: Análise do Papel das Instituições na Sociologia Econômica Clássica. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 20, nº 57, p. 127 – 208, 2005.
- MIZRUCHI, M. S. Análise de redes sociais: avanços recentes e controvérsias atuais. **RAE- Revista de administração de empresas**, v. 46, n.3, p. 72-86, 2006.
- MOYANO, E.; GARRIDO, F. “Capital social y desarrollo en zonas rurales. Una aplicación a los programas Leader y Proder en Andalucía”, **Revista Internacional de Sociología**, CSIC, Córdoba, nº 33, pp. 67-96, 2003.
- MULLER, P; SUREL, Y. **A análise de políticas públicas**. Pelotas (RS): Educat, 2 ed., 2004.
- NETO, M.S.; TRUZZI, O. M. S. Posicionamento estrutural e relacional em redes de empresas: uma análise do consórcio modular da indústria automobilística. **Gestão & Produção**. São Carlos, v. 16, n. 4, p. 598-611, 2009.
- OLINGER, G. **Ascensão e decadência da extensão rural no Brasil**. Florianópolis: EPAGRI, 1996.
- OLIVEIRA FILHO, W. A política articulada de desenvolvimento territorial rural implementada no estado da Bahia: uma análise descritiva. **Série estudos e Pesquisas**, 73. Salvador, SEI, 2006. p. 127-140.
- OLSON, M. A lógica da ação coletiva. In: **Uma teoria dos grupos sociais e das organizações**. São Paulo – SP: Universidade de São Paulo, 1999. p. 17 – 64.
- ORTEGON, E.; PACHECO, J. F; PRIETO, A. **Metodología del marco lógico iónpara planificación, El surgimento y la evaluación de proyectos y programas**. Santiago: CEPAL, 2005. Disponível em: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/5607-metodologia-del-marco-logico-para-la-planificacion-el-seguimiento-y-la-evaluacion>. Acesso em 17/11/2016.
- PANCETTI, A. Os desafios da agricultura familiar. **ComCiência: Revista Eletrônica de Jornalismo Científico**, Campinas, SP, 2010.

PATTON, M. Q. **How to use qualitative methods in evaluation**. Newbury Park (Califórnia): Sage, 1987.

PENTEADO, P. **Elaboração de programas e projetos**. Disponível em: <http://www2.ufba.br/~paulopen/logtex.html>. Acesso no dia 17 de nov de 2016.

PEREIRA, E., C.; CONCEICAO, R. Conceição da; NUNEZ, B., E., C. A metodologia do marco lógico e a gestão da informação: um estudo de caso para Tunas-PR. **TransInformação**, Campinas, n. 1, v. 21, p. 63-75, 2009.

PIRES, A. P. Amostragem e pesquisa qualitativa: ensaio teórico e metodológico. In: POUPART, J.; et., al. (ORG). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Editora Vozes; p. 154-211, 2008.

POLANYI, K. **A Grande Transformação: As origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Compus, 2ª ed., 2000.

PORTES, A. Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology. **Annual Review of Sociology**, v. 24. Annual Reviews, 1998.

PORTUGAL, S. **Contributos para uma discussão do conceito de rede na teoria sociológica**. Oficina do CES, nº. 271, 2007.

PUTNAM, R. D. **Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy**. Princeton University Press, 1993.

RADOMSKY, G.; SCHNEIDER, S. Nas teias da economia: o papel das redes sociais e da reciprocidade nos processos locais de desenvolvimento. **Sociedade e Estado**, v. 22, n. 2, p. 249-284, 2007.

RIOS, L. O. **Cooperativas brasileiras: manual de sobrevivência sustentável**. São Paulo: STS, 1998.

RIOS, G. S. L. **O que é cooperativismo**. São Paulo: Brasiliense, 2007.

RODRIGUES, C. M. Conceito de seletividade de políticas públicas e suas aplicações no contexto da política de extensão rural no Brasil. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília-DF, v.14, nº:1, p.113-154,1997.

ROSSETTO, C. R.; ROSSETTO, A. M. Teoria institucional e dependência de recursos na adaptação organizacional: uma visão complementar. **RAE eletrônica**, 2005. v. 4, n. 1. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1676-56482005000100010](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1676-56482005000100010)> Acesso em: 05/08/2017.

RUA, M G. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. Brasília. ENAP, 1997.

SABOURIN, E. Ação coletiva e organização dos agricultores no Nordeste semi-árido. XXXVII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural: o agronegócio do Mercosul e a sua inserção na economia mundial. Anais. In: 37º CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL. Brasília-DF: SOBER, 1999. Disponível em:

<<https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/CPATSA/7976/1/OPB121.pdf>>.  
Acesso em: 09/10/2017.

SABOURIN, E. **Camponeses no Brasil: entre a troca mercantil e a reciprocidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SCHIOCHET, V. Da democracia à autogestão: a economia solidária no Brasil. In: BENINI, E. A. et al. **Gestão pública e sociedade**. São Paulo: Outras Expressões, 2011.

SCHMITT, C. J. Redes, atores e desenvolvimento rural: perspectivas na construção de uma abordagem relacional. **Sociologias**, v. 13, n. 27, p. 82-112, 2011.

SILVA, C. M. da. **Agricultura e Cooperação Internacional: a atuação da American International Association for Economic and Social Development (AIA) e os programas de modernização no Brasil (1946-1961)**. 2009, 225 p. Tese (doutorado em história das ciências e da saúde) – Casa de Oswaldo Cruz/Fiocruz, Rio de Janeiro.

SMELSER, N. J. **A sociologia da vida econômica**. 1ª ed. São Paulo: Biblioteca pioneira de ciências sociais, 1968.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, nº 16, p. 368-375, 2006.

STEINER, P. **A sociologia econômica**. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

STRAUSS, A.; CORBIN, J. **Pesquisa Qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamental**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

SWEDBERG, R. INTRODUÇÃO. In: MARQUES, R. & PEIXOTO, J. (Org.). **A nova sociologia econômica**. Oeiras: Celta, p. 01 – 67, 2003.

SWEDBERG, R. **Max Weber e a ideia de sociologia econômica**. New Jersey: Princeton University Press, 1998.

SWEDBERG, R. Sociologia econômica: hoje e amanhã. São Paulo. **Revista de sociologia da USP**, v. 16, nº 2, p. 7-34, 2004.

THOMPSON, G. F. **Between hierarchies and markets: the logic and limits of networks forms of organization**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

WILDAVSKY, Aaron. **The Policy of Budgetary Process**. Boston: Little and Brown, 2ª ed., 1992.

WOOLCOCK, M. "Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework". **Theory and Society**, vol. 27, nº 2, pp. 151-208, 1998.

WORLD BANK. **Designing Project Monitoring and Evaluation**. Washington: World Bank, Operations Evaluation Department, 1996.

YIN, R. K. **Estudo de caso planejamento e métodos**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

## APÊNDICES

### Apêndice A – Roteiro utilizado para entrevistas com técnicos da entidade de ATER

#### Identificação:

Nome do entrevistado – Amostra não realizada

Data – A definir

Município – Feira de Santana, Bahia

Entidade - Movimento de Organização Comunitária (MOC)

#### Pontos centrais:

#### 1. Como o MOC realizou a implementação das atividades estabelecidas no contrato de ATER?

*- Discorra, por favor, desde a organização da equipe, até a metodologia definida para executar cada atividade.*

- ✓ Mobilização e seleção das cooperativas. Pré-diagnóstico individual das cooperativas. Diagnóstico individual das cooperativas. Reuniões de articulação. Visitas Técnicas de orientação e acompanhamento da Cooperativa. Levantamento de Oportunidades de Mercado. Reuniões de Apresentação do Levantamento de Oportunidades de Mercado. Plano de aprimoramento da cooperativa. Visitas técnicas para implementação do Plano de Aprimoramento. Encontro de avaliação final do projeto.

#### 2. ATER implementada

*- Gostaria que me falasse sobre os impactos que o Programa Mais Gestão (PMG) promoveu nas cooperativas no Território Portal do Sertão (TPS).*

- ✓ As atividades realizadas permitiram alcançar os objetivos específicos do PMG (Qualificação da gestão das cooperativas e acesso aos mercados)?

#### 3. Relação com as beneficiárias no território portal do sertão

*- Fale, por favor, sobre a relação do MOC com as cooperativas beneficiárias do PMG no TPS.*

- ✓ As cooperativas tinham relação anterior com o MOC? Descreva essa relação?
- ✓ Como enxerga essa apropriação dos trabalhos por parte da cooperativa?
- ✓ Como o MOC percebe a relação das cooperativas atendidas no TPS com as demais organizações? Em que medida o PMG potencializou o fortalecimento de vínculo entre as organizações no território?
- ✓ Os vínculos que as cooperativas já tinham também foram importantes para os resultados, e como isso influenciou?

*- Notaram desempenhos diferentes entre as cooperativas a partir do PMG?*

- ✓ Por exemplo, se algumas cooperativas se mostraram mais eficientes, se apresentaram melhores resultados, e por que?

## **Apêndice B – Roteiro utilizado para entrevistas com dirigentes das cooperativas**

### **Identificação:**

Nome do entrevistado - Amostra não realizada

Data - A definir

Município – Feira de Santana, Bahia

Cooperativa - Amostra ainda realizada

### **Questões centrais:**

#### 1. Gênese e trajetória das cooperativas

- *Gostaria de ouvir falar sobre a história da cooperativa.*

- ✓ Constituição – Como, por que, por quem.
- ✓ Discorra sobre as organizações parceira na constituição da cooperativa - Quem eram os parceiros naquele momento, qual foi o papel dessas organizações.

#### 2. Configuração das relações com MOC e entidades parceiras

- *Com quais organizações a cooperativa se relaciona hoje?*

- ✓ Apontar o tipo de relação quem mantém (poder público municipal, entidades sindicais, associações ou outras organizações que forem citadas pelo entrevistado).
- ✓ No que essas organizações contribuíram com a cooperativa durante o período de implementação do PMG?

- *Na relação da cooperativa com o MOC*

- ✓ Qual era a relação da cooperativa com o MOC?
- ✓ Descreva como é esse vínculo atualmente?
- ✓ O MOC contribuiu de alguma maneira para potencializar relações com outras organizações?

- *Percepção da cooperativa sobre a implementação do PMG*

- ✓ Qual a sua percepção sobre a relação do MOC com outras organizações públicas e privadas do território?
- ✓ Sobre a implementação do PMG?
- ✓ O MOC contribuiu com a cooperativa em ações mais gerais ou somente em ações mais específicas do Mais Gestão?

- ✓ No começo do trabalho vocês tiveram confiança em disponibilizar informação e dados da cooperativa para o MOC? E, hoje, como está essa confiança? Por que?

### 3. Implementação do Programa Mais Gestão

- *Como a cooperativa começou a participar do PMG?*

- ✓ Quem o procurou?
- ✓ Como foi que isso aconteceu?
- ✓ Por que começou a participar?

- *Fale, por favor, sobre a forma de trabalho dos técnicos do MOC com a cooperativa.*

- ✓ Discorra sobre as visitas técnicas do MOC, desde do agendamento de visitas até as atividades desenvolvidas?
- ✓ De que maneira os técnicos contribuíram para solucionar os problemas que existiam?

- *Comente sobre o relacionamento com o MOC na implementação do PMG*

- ✓ Como foi o relacionamento com o MOC.
- ✓ A participação com outras organizações.
- ✓ Os acordos que criaram ao longo da implementação?
- ✓ O que mudou na atuação da sua organização após a implementação do Mais Gestão?

### 4. Relação da entidade com demais organizações

- *Qual entidade territorial parceiras a cooperativa se relaciona, da constituição da cooperativa até a implementação do PMG?*

- ✓ Em ordem de importância para sua organização, liste, por favor, quais entidades mais estabelece parcerias. Que tipo de parceria? Porque tais organizações?

## **Apêndice C - Roteiro utilizado para entrevistas com parceiros territoriais**

### **Identificação:**

Nome do entrevistado - Amostra ainda realizada

Data - A definir

Município - Feira de Santana, Bahia

Entidade - Amostra ainda realizada

### **Questões centrais:**

#### 1. Relação das entidade parceiras na trajetória histórica da cooperativa

- ✓ Conhece a trajetória da cooperativa? Conta a história de como foi constituída a cooperativa (porque foi criada, quem eram os parceiros naquele momento) e qual foi o papel da entidade naquele momento. E hoje?
- ✓ Como era a relação da sua organização com a cooperativa antes da implementação da política e o que mudou? Cite a tipo de vínculo e papel que a sua entidade cumpre com a cooperativa.

*Discorra sobre as principais organizações parceiras da cooperativa.*

- ✓ Qual a importância dessas parcerias para a cooperativa? Acha que essas parcerias influenciaram nos resultados de políticas e programas público? E no Mais Gestão.
- ✓ Qual o apoio que prefeitura e governo do Estado têm dado às cooperativas no território nos últimos anos?
- ✓ Quais os principais conflitos que envolvem as cooperativas no território?

*Comente, por favor, sobre as ações desenvolvidas em conjunto com a cooperativa.*

- ✓ Apoio direto às atividades.
- ✓ Participação nas discussões promovidas pela cooperativa.
- ✓ Articulações com outros agentes territoriais.

#### 2. Implementação do Mais Gestão e Cooperativa

- ✓ Qual a relação do Programa Mais Gestão na articulação dos atores? Ele trouxe contribuições? Que novos problemas surgiram? E quais as novas relações de parceria, as novas articulações desencadeadas a partir do Mais Gestão?

## Apêndice D - Termo de consentimento livre e esclarecido

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

O Sr.(a) está sendo convidado(a) como voluntário(a) a participar da pesquisa **"Atores e Redes do Programa Mais Gestão no Território Portal do Sertão, Bahia: Desvelando o Contexto Local e Suas Influências na Operacionalização da Política"**. Nesta pesquisa pretendemos analisar qual o papel das redes sociais para a qualificação da política. O motivo que nos leva a estudar essa temática está relacionado ao fato de que as redes sociais constituem uma importante categoria analítica no contexto da implementação das políticas públicas, exercendo influências para o acesso de bens comuns nos espaços coletivos, sendo, portanto, importante de serem pesquisadas e sistematizadas. As redes sociais como categoria conceitual central da pesquisa contribuirá para compreender o programa a partir de sua imersão em um conjunto de relações sociais, traduzindo uma abordagem relacional da política pública e denotando a intenção de desvelar a influência do contexto local nas políticas, indo além da predominante ótica normativa e burocrática da análise de política pública. Outrossim, acredita-se que analisar o caso das redes sociais no Território Portal do Sertão, Bahia, represente um espaço com amplas possibilidades de resultados devido a riqueza e diversidade do local.

Para esta pesquisa adotaremos os seguintes procedimentos: pesquisa qualitativa de caráter descritivo, por meio de estudo com referencial espacial no âmbito do Território Portal do Sertão, Bahia, na qual serão usados dados primários, coletados por meio das entrevistas com roteiros semiestruturados e dados secundários a serem obtidos por meio de revisão bibliográfica e consultas a fontes e materiais disponíveis sobre o tema.

Como forma de contribuir para facilitar a sistematização das informações, as entrevistas serão gravadas. No entanto, ressaltamos que esses áudios não serão de nenhum modo divulgados.

Em determinados aspectos, a pesquisa pode apresentar riscos de desconforto com as entidades entrevistadas devido à presença de um agente externo (o pesquisador) na busca de informações para o complemento da investigação. No entanto, é importante ressaltar que serão tomados todos os cuidados necessários para se evitar qualquer que sejam os desconfortos. A pesquisa contribuirá em âmbito acadêmico para desenvolver uma abordagem relacional, visibilizando uma alternativa analítica ao campo de políticas públicas, além disso, há o benefício de sistematizar informações sobre os atores e redes sociais no contexto local, desvelando as suas influências, especificamente da maneira como esses atores interagem e produzem seus modos de organização e relacionamento sobre os resultados do Programa Mais Gestão no Território Portal do Sertão, na Bahia.

Para participar deste estudo o Sr. (a) não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira. Apesar disso, caso sejam identificados e comprovados danos provenientes desta pesquisa, o Sr.(a) tem assegurado o direito à indenização. O Sr.(a) tem garantida plena liberdade de recusar-se a participar ou retirar seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem necessidade de comunicado prévio. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não acarretará qualquer penalidade ou modificação na forma em que o Sr.(a) é atendido(a) pelo pesquisador. Os resultados da pesquisa estarão à sua disposição quando finalizada.

O(A) Sr.(a) não será identificado(a) em nenhuma publicação que possa resultar. Seu nome ou o material que indique sua participação não serão liberados sem a sua permissão.

Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias originais, sendo que uma será arquivada pelo pesquisador responsável, no **Departamento de Economia Rural/UFV** e a outra será fornecida ao Sr.(a).

Os dados e instrumentos utilizados na pesquisa ficarão arquivados com o pesquisador responsável por um período de 5 (cinco) anos após o término da pesquisa, e depois desse tempo serão destruídos. Os pesquisadores tratarão a sua identidade com padrões profissionais de sigilo e confidencialidade, atendendo à legislação brasileira, em especial, à Resolução 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde, e utilizarão as informações somente para fins acadêmicos e científicos.

Eu, \_\_\_\_\_, contato \_\_\_\_\_, fui informado (a) dos objetivos da pesquisa **Atores e Redes do Programa Mais Gestão no Território Portal do Sertão, Bahia: Desvelando o Contexto Local e Suas Influências na Operacionalização da Política** de maneira clara e detalhada, e esclareci minhas dúvidas. Sei que a qualquer momento poderei solicitar novas informações e modificar minha decisão de participar se assim o desejar. Declaro que concordo em participar. Recebi uma via original deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer minhas dúvidas.

Viçosa, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 20\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do Participante

\_\_\_\_\_  
Assinatura do Pesquisador

Nome do Pesquisador Responsável: Rafael Guimarães Farias  
Endereço: Avenida Olivia de Castro Almeida, nº385, C asa 03, Clélia Bernardes - Viçosa- MG  
Telefone: (75) 9.9963-4440  
Email: rafa\_mr04@hotmail.com

Em caso de discordância ou irregularidades sob o aspecto ético desta pesquisa, você poderá consultar:

CEP/UFV – Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos  
Universidade Federal de Viçosa  
Edifício Arthur Bernardes, piso inferior  
Av. PH Rolfs, s/n – Campus Universitário  
Cep: 36570-900 Viçosa/MG

Telefone: (31)3899-2492

Email: [cep@ufv.br](mailto:cep@ufv.br)

[www.cep.ufv.br](http://www.cep.ufv.br)