



Núcleo de Meio Ambiente
 Universidade Federal do Pará
 Rua Augusto Corrêa, 01, Guamá
 Belém, Pará, Brasil
<https://periodicos.ufpa.br/index.php/agroecossistemas>

Luiz Honorato da Silva Junior

Universidade de Brasília
 lula_honorato@hotmail.com

Fernanda Regina Nascimento

Universidade de Brasília
 cimento_193@hotmail.com

Mário Lúcio de Ávila

Universidade de Brasília
 unbavila@gmail.com

Daiane Ricarda de Melo

Universidade de Brasília
 daianericarda@yahoo.com.br

Alberto Abadia dos Santos Neto

Universidade de Brasília
 albertounbagro@gmail.com

MATRIZ LÓGICA DO PROGRAMA MAIS GESTÃO: AS PRINCIPAIS DIFERENÇAS ENTRE AS QUATRO CHAMADAS PÚBLICAS DE ATER

RESUMO: No ano de 2011, o Ministério do Desenvolvimento Agrário criou o Programa Mais Gestão que visava aperfeiçoar a gestão de Cooperativas e Organizações Econômicas ligadas à agricultura familiar. O objetivo final era o de melhorar a eficiência de tais organizações com o fito de se ter suas participações em políticas de compras governamentais como o PNAE, o PAA e o PNPB. O objetivo deste trabalho é o de apresentar e discutir por meio de uma matriz lógica genérica os pontos tangentes e divergentes das primeiras quatro chamadas deste programa. A principal conclusão que se chega é a de que a matriz revela as sutilezas que foram desenhadas nas quatro chamadas para garantir cobertura ampla sobre as organizações econômicas da agricultura familiar na quase totalidade do país.

PALAVRAS-CHAVE: Programa Mais Gestão, Matriz Lógica, Chamadas Públicas de ATER.

LOGICAL MATRIX OF THE MAIS GESTÃO PROGRAM: THE MAIN DIFFERENCES BETWEEN THE FOUR PUBLIC ATER CALLS

ABSTRACT: In 2011, the Ministry of Agrarian Development created the More Management Program aimed to improve the management of cooperatives and Economic Organizations linked to family farming. The ultimate goal was to improve the efficiency of such organizations with the aim of having their interests in government procurement policies as PNAE, PAA and PNPB. The objective of this study is to present and discuss through a Logical Framework array the tangents and divergent points of the first four public calls of this program. The

Recebido em: 2017-06-02
 Avaliado em: 2017-07-19
 Aceito em: 2017-07-23

main conclusion reached is that the matrix reveals the subtleties that were drawn in four calls to ensure broad coverage of the economic organizations of family farming in almost all the country.

KEYWORDS: More Management Program, Logical Framework.Public, Calls in Technical Assistance and Rural Extension.

MATRIZ LÓGICA DEL PROGRAMA MAIS GESTÃO: LAS PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE LAS CUATRO LLAMADAS PÚBLICAS DE ATER

RESUMEN: En 2011, el Ministerio de Desarrollo Agrario creó el Programa Más Gestión que tenía como objetivo mejorar la gestión de las Cooperativas de Agricultura Familiar y las Organizaciones Económicas. El objetivo final era mejorar la eficiencia de dichas organizaciones para poder participar en políticas de contratación pública como PNAE, PAA y PNPB. El objetivo de este documento es presentar y debatir a través de una matriz. lógica genérica los puntos tangentes y divergentes de las primeras cuatro llamadas de este programa. La conclusión principal es que la matriz revela las sutilezas que se extrajeron en las cuatro convocatorias para garantizar una amplia cobertura de las organizaciones económicas de agricultura familiar en la mayor parte del país.

PALABRAS CLAVES: Más programa de gestión, Matriz lógica, ATER Llamadas públicas.

INTRODUÇÃO

O baixo nível de desempenho e competitividade dos agricultores familiares no Brasil pode ser explicado por inúmeros fatores como a falta de acesso a tecnologias mais modernas, infraestrutura e escassez de capital humano. Tais carências, em geral, são determinantes no nível de produtividade e, conseqüentemente na competitividade dessas organizações.

Neste contexto, destaca-se a importância da gestão de empreendimentos que, por atuar em baixo nível de escala produção, não conta com o suporte mínimo necessário.

Por outro lado, em uma perspectiva econômica, a agricultura familiar desempenha um papel importante, sobretudo, na continuidade da oferta de produtos agrícolas essenciais,

conforme destaca o trabalho de (MATTEI, 2014).

Com a finalidade de apoiar a gestão de cooperativas da agricultura familiar foi criado, no ano de 2011, o Programa Mais Gestão - PMG. O principal objetivo do programa era o de ofertar as organizações contempladas pela política pública, Assistência Técnica e Extensão Rural- ATER, com o fito de melhorar a qualidade da gestão. O PMG também objetivava facilitar o acesso a mercados e oportunidades de inserção destes empreendimentos nos programas federais do governo. Inicialmente, o PMG apresentou quatro chamadas de ATER com o objetivo de atender e sanar ao menos quatro gargalos em regiões e culturas agrícolas distintas.

Assim, o principal objetivo do presente estudo consiste em apresentar e discutir a matriz lógica do PMG, a partir das quatro primeiras chamadas públicas. Quais os objetivos, metas e produtos que as chamadas tinham e discutir o seu significado.

MATERIAL E MÉTODOS

O PROGRAMA MAIS GESTÃO (PMG) E AS CHAMADAS PÚBLICAS

O PMG surgiu com o objetivo de fortalecer as cooperativas da agricultura familiar por meio da qualificação de sua gestão. O maior objetivo do programa é o de qualificar essas cooperativas para garantir seu acesso a mercados e as oportunidades abertas pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Do ponto de vista metodológico, o Mais Gestão compreende basicamente cinco etapas: mobilização e adesão ao programa, diagnóstico da cooperativa, construção de um plano de aprimoramento, implementação desse plano e acompanhamento dos resultados. Do ponto de vista da execução, mais especificamente, trata-se de uma metodologia de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER).

A elaboração e execução de um programa de ATER como esse no Brasil chega a ser uma tarefa hercúlea em

função da complexidade dos espaços rurais e a diversidade.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

ESPAÇOS RURAIS E A DIVERSIDADE NO BRASIL

O Brasil é um país continental e ao mesmo tempo plural. Como consequência, a diversidade rural também é muito grande. Não somente do ponto de vista da atividade agrícola em si, mas também em função das características edafoclimáticas, econômicas e culturais, por exemplo. Cada região do país apresenta enormes diferenciais entre si e dentro de si.

O estudo das ruralidades compreende os espaços rurais em suas múltiplas dimensões: física (ocupação do território e aos seus símbolos), do vivido (particularidades do modo de vida e referências identitárias) e lugar de onde se vê e se vive o mundo (a cidadania do homem rural e sua inserção nas esferas mais amplas da sociedade). Nesse sentido, vale ressaltar que a realidade rural não

pode ser concebida de forma isolada da dinâmica das cidades, visto que a interdependência entre o rural e o urbano é cada vez mais crescente (ARAÚJO et al., 2015).

Da mesma forma, se observadas às características da agricultura familiar, verificar-se-á enorme heterogeneidade. Segundo Buainain (2003), os agricultores familiares se diferenciam em relação à disponibilidade de recursos, à capacidade de geração de renda e riqueza e em relação às potencialidades e restrições associadas tanto à disponibilidade de recursos e de capacitação/aprendizado adquirido quanto à inserção ambiental e socioeconômica, que podem variar radicalmente entre grupos de produtores. O universo diferenciado de agricultores familiares é composto por grupos com interesses particulares e estratégias próprias de sobrevivência e de produção que reagem de maneira diferenciada a desafios, oportunidades e restrições semelhantes e que,

portanto, demandam tratamento compatível com as diferenças.

Essa grande diferenciação da agricultura familiar se tornou um grande desafio para os estudiosos e formuladores de políticas públicas, pois as grandes especificidades regionais dificultaram a definições de ações que pudesse fortalecer, de fato, os agricultores familiares e suas comunidades. Nessa perspectiva, a elaboração de políticas públicas não pode ser um exercício meramente técnico e sim pensado do ponto de vista da adequação de critérios técnicos à singularidade do território brasileiro, permeado fortemente por interdependências do rural com o urbano e com outras esferas da vida social (ARAÚJO et. al., 2015).

Essa diversidade se revela, por exemplo, pelo fato de que na maioria dos municípios brasileiros, as atividades agropecuárias ainda são predominantes e exercem um papel importante na economia local, embora em algumas áreas, sobretudo naquelas mais próximas aos grandes centros

urbanos e com população com maior poder aquisitivo, também sejam desenvolvidas muitas atividades não agrícolas no espaço rural, por meio da presença de pesque-pagues, hotéis-fazenda, agroindústrias, pesqueiros, turismo de aventura, entre outros (SCHNEIDER; VERARDI FILHO, 2000).

Além dos agricultores que residem no espaço rural, há também outros atores sociais (aposentados, famílias pluriativas, trabalhadores urbanos etc.) que, seja em virtude das condições cada vez mais difíceis e precárias (violência, desemprego, custo de vida elevado etc.) de se viver nas cidades, associadas à melhoria da infraestrutura, a maior facilidade para se deslocar até a cidade (transporte público, acesso facilitado para a aquisição de carros e motos) e para se comunicar (telefonia celular) de algumas regiões do país, têm optado por residir no campo, embora mantenham estreitas relações e vínculos com as cidades e com o modo de vida urbano (SCHNEIDER; VERARDI FILHO, 2000).

De acordo com Alentajano (2000), a partir dessa concepção de que o meio rural é muito diverso é preciso se constituir um novo modelo de desenvolvimento no campo brasileiro, onde se destacam processos como a valorização da agricultura familiar, o avanço da pluriatividade, a disseminação de novas práticas agrônômicas ambientalmente mais saudáveis e a constituição de um setor reformado, fruto da multiplicação dos assentamentos rurais no país. Mas o que se viu e ainda persiste no Brasil é que há também fortes indícios no sentido contrário da proposta de um desenvolvimento rural mais inclusivo e atento à diversidade.

Para Carvalho (2010), a concentração das terras agricultáveis no Brasil desde a colônia sempre foram destinadas para a produção de produtos para a exportação. E, num sentido contrário, porém, complementar, ficou destinada à agricultura familiar a tarefa social de garantir a oferta de produtos alimentares básicos.

A agricultura familiar brasileira representa, atualmente, uma categoria de trabalhadores e trabalhadoras rurais que contribuem efetivamente para o desenvolvimento do país, contribuindo para autonomia, diversificação e ampliação da produção de alimentos.

A partir dos anos 1990, a agricultura familiar no Brasil começou a ter reconhecimento enquanto categoria social e produtiva, através da formulação de políticas públicas a seu favor. Sendo assim, ficou constatado que até então não havia nenhum tipo de política pública, com abrangência nacional, para os agricultores familiares (SOUZA-ESQUERDO; BERGAMASCO, 2014).

Em 1996 foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). O programa, segundo o Banco Central do Brasil, destina-se a estimular a geração de renda e melhorar o uso da mão de obra familiar, por meio do financiamento de atividades e serviços rurais agropecuários e não agropecuários desenvolvidos em

estabelecimento rural ou em áreas comunitárias próximas.

O PRONAF tem uma série de linhas de crédito e que são concedidas aos agricultores de acordo com diversos critérios de classificação, desde agricultores assentados pelo programa de reforma agrária, até uma diversidade de povos e comunidades tradicionais.

Sobre a trajetória do PRONAF, Grisa, et al (2014), avaliaram sobre os avanços ao longo de quase duas décadas, como o aumento dos recursos aplicados, flexibilização das condições financeiras, ampliação dos beneficiários, simplificação das condições de acesso, expansão para novas regiões etc.

Entretanto, existem ponderações e realidades que merecem mais atenção e discussões sobre o tema, como a oferta de crédito concentrada para agricultores de commodities (principalmente milho, soja e café) e nos agricultores familiares com mais garantias para o pagamento do crédito, ou seja, os mais capitalizados e

que estão fora das regiões Norte e Nordeste do país (GRISA, et al., 2014).

Assim, a partir destas considerações é importante chamar a atenção para o fato de que o Brasil precisa avançar muito para conseguir valorizar a diversidade e as formas de produção e reprodução da agricultura familiar, frente a isso o programa Mais Gestão enfrentou esses desafios para se afirmar no cenário das políticas públicas para o fortalecimento da agricultura familiar.

A MATRIZ LÓGICA COMO INSTRUMENTO DE COMPARAÇÃO

A matriz lógica ou marco lógico (Rosenberg e Posner, 1979):

...fué desarrollado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional como una herramienta para ayudar a conceptualizar un proyecto y analizar sus premisas.

A ideia central do instrumento é estabelecer uma inter-relação lógica entre o problema maior de atuação (ou investigação), as metas, objetivos

específicos, resultados esperados e as iniciativas (atividades).

Sua adaptação ou aplicação em estudos de políticas públicas parte da concepção de processos articulados e estabelece um encadeamento de etapas de um mesmo programa ou projeto, desde o diagnóstico da população alvo até a definição dos critérios para a intervenção.

Costa e Castanhar (2003) apontam que a estruturação da matriz se inicia pela identificação dos objetivos gerais e específicos do programa e dos indicadores pelos quais o programa será avaliado, assim como a identificação das fontes de dados que serão usadas para as mensurações, comparações e análises. Num segundo momento volta-se para a identificação dos recursos (financeiros, humanos, infraestrutura) alocados ao programa, as atividades previstas, os resultados esperados e as relações causais que a teoria por trás do programa pressupõe que podem ser atingidas.

MATRIZ LÓGICA DO PMG: AS PRINCIPAIS DIFERENÇAS ENTRE AS QUATRO CHAMADAS PÚBLICAS

Desde o início do Programa foram publicadas quatro chamadas públicas, a saber:

1. Chamada Pública SAF/ATER04/2012, com o objetivo de Apoiar e qualificar a gestão de empreendimentos da agricultura familiar e sua inserção no mercado de alimentação escolar;
2. Chamada Pública SAF/ATER 6/2012, com o objetivo de Qualificar e fortalecer a gestão dos empreendimentos coletivos de agricultura família no PNAE e outros mercados;
3. Chamada 7/2012, com o objetivo de Qualificação da gestão, fortalecimento e inserção de empreendimentos coletivos da agricultura familiar no Programa Nacional de Uso e Produção do Biodiesel e outros mercados, objetivando a efetiva realização, ampliação e qualificação da atuação dos empreendimentos coletivos na cadeia produtiva do biodiesel ou ainda, na implantação de formas sustentáveis de comercialização da produção de oleaginosas, comercialização de excedentes da produção de alimentos consorciados no mercado institucional (PNAE e PAA) e qualificação da gestão destes empreendimentos; e,
4. Chamada 17/2013, com o objetivo de Qualificar a organização, processamento,

agroindustrialização e comercialização dos produtos da agricultura familiar e garantir o acesso a mercados institucionais e privados, especialmente no âmbito do PNAE.

Desde a primeira chamada pública até as últimas até então lançadas, verifica-se um significativo esforço institucional do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA no sentido de aperfeiçoamento das chamadas.

A Chamada Pública SAF/ATER no 04/2012

Esta chamada tinha como maior objetivo fortalecer as cooperativas da agricultura familiar para melhor atendimento a Lei no 11.947/2009, em especial ao seu artigo 14 que reza que "do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e quilombolas".

Assim, havia o entendimento de que se havia a necessidade de capacitar essas organizações.

Ainda na mesma chamada, o documento chama a atenção de que "um dos principais problemas enfrentados pela agricultura familiar para atender a este mercado é a organização de seus empreendimentos coletivos. Estes ainda apresentam fragilidades do ponto de vista gerencial, identificadas pela qualificação em ferramentas de gestão e a inexistência de investimentos em modernização de seus processos para a agregação de valor aos seus produtos".

Previa-se o atendimento a 200 cooperativas da agricultura familiar, separadas em sete lotes e espalhadas em 13 estados brasileiros. Tais cooperativas, assim como nas demais chamadas, deveriam ser detentoras de DAP jurídica. Outro requisito citado, é que elas devem ser produtoras de gêneros alimentícios adequados a alimentação escolar.

Com relação as atividades realizadas, as contratadas deveriam cumprir o rito semelhante às demais chamadas, a saber: mobilização e seleção das cooperativas, pré-diagnóstico individual das cooperativas, diagnóstico individual das cooperativas, reuniões de articulação, estudo da demanda das entidades executoras do PNAE, plano de aprimoramento da cooperativa, visitas técnicas para implementação do Plano de Aprimoramento, atualização do Plano de Aprimoramento e, encontro de avaliação final do projeto.

Com relação aos valores envolvidos nesta chamada, verifica-se que o valor total prometido era de um valor pouco superior a 25 milhões de reais, dividido entre os sete lotes com valores em torno de 3,5 milhões de reais.

Com relação à qualificação e composição da equipe técnica, a chamada requeria que a contratada apresenta-se uma equipe mínima de oito profissionais especializados, com curso superior, por lote. Previa ainda que em caso de haver necessidade de

substituição de membros da equipe técnica, a substituição deveria ser submetida à autorização do contratante, mediante apresentação de técnico com currículo equivalente.

Sendo uma primeira tentativa, esta chamada procurou atender as demandas que vinham dos movimentos sociais. O maior objetivo era iniciar o Programa Mais Gestão. O plano foi ousado e a abrangência ampla.

A Chamada Pública SAF/ATER no 06/2012

Esta nova chamada dava continuidade ao Programa Mais Gestão. Da mesma forma que a primeira chamada, o maior objetivo era o de fortalecer as cooperativas da agricultura familiar.

Havia uma clara percepção de inúmeras deficiências nos modelos de gestão adotados pelos empreendimentos coletivos da Agricultura Familiar, principalmente relacionados ao sistema organizacional, de qualificação da base

produtiva e de gestão administrativa e financeira.

Nesta nova Chamada estavam listados nove lotes e o propósito era o atendimento a 265 cooperativas, abrangendo os estados das regiões do Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul, atendendo as seguintes unidades da federação: Amazonas, Pará, Rondônia, Alagoas, Bahia, Paraíba, Rio Grande do Norte, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Com relação as atividades realizadas, as contratadas deveriam cumprir o seguinte rito: mobilização e seleção das cooperativas, pré-diagnóstico individual dos empreendimentos, diagnóstico dos empreendimentos, plano de aprimoramento dos empreendimentos, visitas técnicas para implementação do Plano de Aprimoramento, atualização do Plano de Aprimoramento e, encontro de avaliação final do projeto.

Com relação aos valores envolvidos nesta chamada, verifica-se que o valor total prometido era de um valor pouco superior a 37,6 milhões de reais, dividido entre os nove lotes com valores em torno de 2,6 milhões de reais e 6,7 milhões de reais.

Com relação a qualificação e composição da equipe técnica, a chamada requeria que diferentes configurações de quantitativo e técnico da equipe. Em todos os casos estavam previstos um coordenador e sua equipe. No lote 6, por exemplo, estava previsto uma equipe de seis pessoas (incluindo seu coordenador), enquanto nos lotes oito e nove, previa-se equipe de quinze com relação ao perfil dos profissionais envolvidos cada lote apresentava as suas especificidades que eram múltiplas.

De maneira geral, observa-se que esta chamada procurava corrigir alguns aspectos que talvez reconhecidos como fragilidade da chamada anterior. A ampla abrangência da chamada e o detalhamento de perfil por lotes parece ser consequência direta dessas

correções. Não se atentou, entretanto, que a quantidade de estados contemplados e suas distâncias, traziam dificuldades na execução.

Faltava, entretanto, contemplar a agricultura energética. A necessidade de se ver as cooperativas da Agricultura Familiar atendendo o PNPB levou a publicação de nova chamada pública.

A Chamada Pública SAF/ATER no 7/2012

Além do PNAE e do PAA esta chamada visava qualificar as cooperativas para participarem do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel –PNPB. O documento ressalta que a implementação bem sucedida do PNPB requer qualificação maior da atuação das organizações econômicas da agricultura familiar, no apoio à produção e à comercialização, de oleaginosas e culturas consorciadas. Assim, para atender a estes novos desafios é fundamental investir em processos de ATER para qualificação e fortalecimento da gestão dos

empreendimentos coletivos da agricultura familiar".

O PNPB foi criado no final de 2004 e o decreto Nº 5.448, de 20 de maio de 2005, introduziu o biodiesel na matriz energética do Brasil, e com o objetivo de promover a inclusão social foi criado o Selo do Combustível Social. Este selo propicia vantagens para os produtores industriais que compram matérias-primas de estabelecimentos familiares, prestem assistência técnica e estabeleçam contratos negociados coletivamente pelos agricultores familiares através de suas entidades representativas. Em troca, as usinas recebem alguns privilégios.

O Selo de Combustível Social passou a permitir que agricultores familiares, vendessem diretamente para as empresas. Com isso foi criado um novo mercado nacional para os produtos da agricultura familiar. Contudo, verificou-se que a entrada e principalmente a manutenção da agricultura familiar no mercado do Biodiesel só se consolidaria mediante a superação dos diversos desafios de

produzir oleaginosas de forma qualificada e organizada.

Nesta Chamada foram listados dois lotes, um com cinco estados do semi-árido, outro com três estados do Centro-Oeste. Assim, seriam beneficiários desta Chamada Pública um total de vinte e quatro organizações coletivos da agricultura familiar, entendidos como arranjos coletivos de agricultores familiares, caracterizados como pessoa jurídica, detentores da DAP Jurídica.

Com relação as atividades realizadas, as contratadas deveriam entregar produtos semelhante àquele citado nas chamadas anteriores, a saber: pré-diagnóstico individual das cooperativas (atividade realizada em 16 empreendimentos do lote 01 e do lote 02, em seguida, os técnicos do projeto realizariam uma visita em cada organização, a fim de reunir as informações necessárias para selecionar em cada lote, 12 empreendimentos mais aptos ao recebimento dos serviços de ATER), diagnóstico individual das

cooperativas, reuniões de articulação entre empreendimentos e demais atores do PNPB dos Polos de Biodiesel, estudo da demanda por gêneros alimentícios pelo PNAE e PAA, análise comparativa das oportunidades de comercialização das oleaginosas para o mercado do biodiesel e mercado de óleos vegetais e subprodutos, plano de aprimoramento da Gestão do Empreendimento Coletivo, implementação do Plano de Aprimoramento, atualização do Plano de Aprimoramento e, avaliação do impactos do projeto.

Com relação aos valores envolvidos nesta chamada, verifica-se que o valor total prometido era de R\$ 4.154.112,94 divididos igualmente entre os dois lotes da chamada.

Com relação a qualificação e composição da equipe técnica, a chamada requeria que a contratada apresenta-se uma equipe mínima de cinco profissionais especializados, com curso superior, por lote. Previa ainda que em caso de haver necessidade de substituição de membros da equipe

técnica, tal substituição deveria ser submetida à autorização do contratante, mediante apresentação de técnico com currículo equivalente. Previa ainda uma composição de profissionais (por lote) com a seguinte composição: um coordenador geral e um Núcleo Estratégico Central –NEC, constituído por quatro profissionais especializados e com experiência nas seguintes áreas: administração/finanças, organização e econômica, produção agrícola e produção industrial.

O que se pretendia com esta chamada era contemplar as cooperativas que já tinham parcerias com a PETROBRÁS no atendimento ao PNPB e que, a semelhança das demais, apresentavam as mesmas dificuldades organizativas. Com uma melhor gestão, acreditava-se que as cooperativas poderiam apresentar melhores resultados, aumentarem escala de produção (essencial para este setor) e tornar viável a ideia de agricultores familiares produzirem oleaginosas.

A Chamada Pública SAF/ATER no 17/2013

Da mesma forma que aconteceu com as três chamadas anteriores, o foco é o fortalecimento da agricultura familiar no país e a possibilidade de torná-las aptas a acessarem os programas governamentais de aquisição de alimentos como PNAE e PAA.

Objetivo geral da chamada é o de promover o fortalecimento das cooperativas da agricultura familiar por meio da qualificação dos sistemas de gestão e de acesso ao mercado. Mais especificamente, os objetivos eram: fortalecer o cooperativismo, implementar um sistema de melhoria de gestão nas cooperativas da agricultura familiar via ATER (Lei 12.188/2010), ampliar o acesso a produtos e serviços de apoio gerencial disponíveis em instituições dos setores público e privado, desenvolver mecanismos que viabilizem o acesso das cooperativas aos mercados institucionais, públicos e privados e, construir parcerias estratégicas com o

setor público e privado em prol das cooperativas da Agricultura familiar.

Um diferencial importante dessa chamada em relação às anteriores, sobretudo as duas primeiras chamadas, foi a priorização dada a algumas cooperativas. Afirma o texto da chamada: "O MDA poderá indicar as cooperativas de cada lote para atender a critérios de priorização de gênero, raça, etnia, renda, distribuição geográfica, entre outros, desde que justificadamente" e, ainda, "Não serão beneficiárias desta Chamada Pública cooperativas da agricultura familiar assistidas por convênios, contratos de repasse e contratos administrativos de ATER celebrados pelo governo federal, que estejam em execução e com o mesmo objeto". O objetivo aqui parece ser o de evitar duplicidade de benefício junto às cooperativas.

Previa-se o atendimento a 57 cooperativas da agricultura familiar, separadas em dois lotes e contidas em dois estados - Bahia e Espírito Santo. Tais cooperativas, assim como nas

demais chamadas, deveriam ser detentoras de DAP jurídica.

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.

Com relação aos valores envolvidos nesta chamada, verifica-se que o valor total prometido era de um valor pouco superior a 4,9 milhões de reais, dividido entre os dois lotes com valores em torno de 3,4 milhões de reais para o primeiro lote (Estado da Bahia) e 1,5

milhões de reais para o segundo lote (Estado do Espírito Santo).

Com relação à qualificação e composição da equipe técnica, a chamada requeria que a contratada apresentasse uma equipe mínima de onze profissionais especializados para o primeiro lote e sete profissionais para o lote dois.

A novidade que se percebe nesta chamada é a distribuição da equipe técnica. Previa-se que a equipe deveria conter um coordenador (profissional qualificado com dedicação exclusiva ao contrato), um núcleo técnico especialista (composto por profissionais qualificados em áreas específicas e que atuavam de forma multidisciplinar para elaboração e análise sistêmica dos produtos exigidos nessa chamada e, além disso, acompanhar todo o trabalho do núcleo técnico de base, apoiando, supervisionando e discutindo com os técnicos de base os produtos elaborados). Por fim, previa-se um núcleo técnico de base, constituído por profissionais qualificados que atuaria

como pontos focais de um determinado número de cooperativas assistidas. Os técnicos de base seriam os responsáveis pela execução de atividades com apoio e supervisão do núcleo técnico especialista.

De maneira geral, observa-se que esta chamada procurou atender uma recorrente demanda das cooperativas atendidas pelo Mais Gestão que é permanência de um técnico na base da cooperativa. É recorrente a solicitação de pessoal especializado em gestão, contabilidade e/ou agronomia na sede da cooperativa. Esta chamada traz um desenho de ação que procura atender a medida do possível tal solicitação.

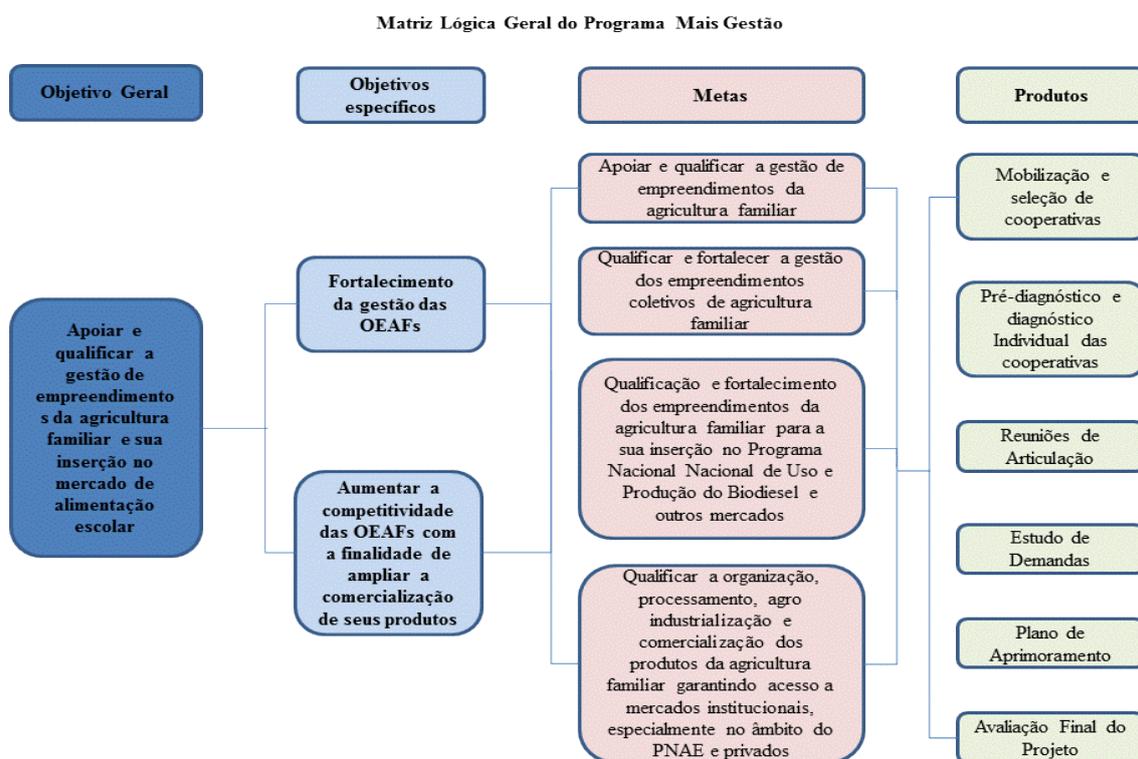
A Matriz Lógica Geral do Programa Mais Gestão

Segundo Ávila et al. (2015), O Programa Mais Gestão foi implementado no marco da Nova Lei de ATER (12.188/2010) e dentre as alterações existentes na Lei, as duas mais significativas foram à alteração da Lei 8.666 de 21 de junho de 1993 (leia-se dispensa do processo licitatório) e a

alteração do instrumento jurídico (de convênios para contratos) usados nos serviços de ATER. Para implementar as mudanças, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), um dos principais executores de políticas de ATER no país, lançou mão do instrumento de chamadas públicas onde se determina o valor a pagar

pelos serviços como forma de justificar as dispensas de licitações. Neste sentido, o instrumento utilizado para colocar em marcha o Programa foi às chamadas públicas. O Quadro 1 apresenta a Matriz Lógica Geral do Programa Mais Gestão.

Quadro 1. Matriz Lógica Geral do Programa Mais Gestão.



Fonte: Elaboração própria, 2016.

A referida matriz procura ilustrar de maneira genérica os objetivos, metas e produtos previstos nestas Chamadas. Observa-se que há dois grandes objetivos simultâneos: fortalecer a gestão das organizações atendidas e proporcionar a estas o aumento de competitividade e capacidade de acesso aos mercados.

Ao observar as metas, percebe-se que cada Chamada centrou esforços em organizações ou setores produtivos diferentes, tais como o Biodiesel, PNAE, mercados privados, entre outros. Ao fim, os produtos, ainda que contemplassem variações parciais, visavam orientar as atividades pelo fio metodológico que norteava o Programa.

A matriz é uma ferramenta útil por permitir a comparação entre diferentes políticas, programas e iniciativas, uma vez que possui estrutura sintética de informações e organiza-as em arranjos simplificados de visualização. Neste caso, as Chamadas Públicas são identificadas por meio das metas presentes nos documentos que aqui se mostram de maneira diferente.

CONCLUSÃO

A matriz revela as sutilezas das Chamadas que foram desenhadas para garantir cobertura ampla sobre as organizações econômicas da agricultura familiar na quase totalidade do país. Por meio das quatro chamadas foram atendidas mais de 450 cooperativas e mobilizados mais de 60 milhões de reais em 16 estados.

A primeira chamada pública (SAF/ATER 04/2012) teve por objetivo o de apoiar e qualificar a gestão de empreendimentos da agricultura familiar e sua inserção no mercado de alimentação escolar. Ou seja, havia um esforço de se trazer agricultura familiar para os chamados “mercados institucionais”.

A segunda chamada pública (SAF/ATER 6/2012) teve por objetivo o de qualificar e fortalecer a gestão dos empreendimentos coletivos de agricultura família no PNAE e outros mercados. Assim, a segunda chamada foi uma espécie de continuidade da primeira, entretanto, aumentou os estados participantes, assim como o

número de cooperativas envolvidas que saiu de 200 para 265.

A terceira chamada (7/2012) tinha o objetivo de qualificar a gestão, fortalecer e inserir empreendimentos coletivos da agricultura familiar no Programa Nacional de Uso e Produção do Biodiesel e outros mercados, objetivando a efetiva realização, ampliação e qualificação da atuação dos empreendimentos coletivos na cadeia produtiva do biodiesel ou ainda, na implantação de formas sustentáveis de comercialização da produção de oleaginosas, comercialização de excedentes da produção de alimentos consorciados no mercado institucional (PNAE e PAA) e qualificação da gestão destes empreendimentos. A terceira chamada dá uma guinada em relação aos propósitos das anteriores. Desta vez, o objetivo era o PNPB.

Por fim, a chamada (17/2013) tinha o objetivo de qualificar a organização, processamento, agroindustrialização e comercialização dos produtos da agricultura familiar e garantir o acesso a mercados institucionais e privados, especialmente no âmbito do PNAE.

Nesta chamada o PMG volta sua preocupação para aperfeiçoar cooperativas a participarem de programas de compras governamentais, sobretudo, aquelas localizadas nos estados da Bahia e do Espírito Santo.

O PMG é um importante programa público que tem contribuído com organizações importantes para o setor agrícola nacional. Os resultados obtidos desse esforço nacional parecem ainda não aparecer em sua plenitude em função da brevidade de suas ações. Entretanto, esta política pública procurou atacar uma insistente fragilidade de setor da economia: a dificuldade de gerir e planejar tais instituições. Para a continuidade desta política, faz-se necessário uma avaliação de seus objetivos e resultados com a finalidade de seu aperfeiçoamento.

REFERÊNCIAS

ALENTEJANO, Paulo Roberto R. O que há de novo no rural brasileiro? **Terra Livre**, São Paulo, n.15, p.87- 112, 2000.

AVILA, M. L.; ASSAD, S. S.; Soares, M. G. P.; Souza, C. S.; Souza, R. M. NOVA

LEI DE ATER E INOVAÇÕES EM POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO PROGRAMA MAIS GESTÃO. In: Encontro Nacional da ANPPAS, 7., 2015, Brasília. **Anais...** Brasília: ANPPAS, 2015. CD-ROM.

ARAÚJO, T. B.; MIRANDA, L. I. B.; BITOUN, J. As ruralidades brasileiras e os desafios para o planejamento urbano e regional. In: ENANPUR, 16., 2015, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: ENANPUR, 2015. CD-ROM.

BUAINAIN, A. M.; ROMEIRO, A. R.; GUANZIROLI, C. Agricultura familiar e o novo mundo rural. **Sociologias**, v. 5, n. 10, p. 312-347, Porto Alegre, 2003.

CARVALHO, H. M. **Uma resignificação para a reforma agrária no Brasil**. Texto I – Teses. Núcleo de Estudos, Pesquisa Projetos de Reforma Agrária (Nera), 2010.

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. **Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação**. 2010.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 5, p. 962-969, set./out. 2003.

GRISA, C.; WESZ JUNIOR, V. J.; BUCHWEITZ, V. D. Revisitando o PRONAF: velhos questionamentos, novas interpretações. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, n. 2, Brasília, Abr./Jun. 2014.

MATTEI, Lauro. O papel e a importância da agricultura familiar no desenvolvimento rural brasileiro contemporâneo. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 45, p. 71-79, 2014 (suplemento especial). Disponível em: http://www.bnb.gov.br/documents/80223/205365/ren_2014_6_lauro_v2.pdf/72b45117-194f-4a4b-8b1d-58b1f893af40. Acesso em: 21 set. 2016.

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.

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.

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.

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, nov., 2013.

ROSENBERG, Leon; POSNER L. **The logical framework:** A manager's guide to a scientific approach to design and evaluation. Practical Concepts Incorporated, Washington, D.C., 1979.

SCHNEIDER, S.; VERARDIFILHO, M. A. As atividades rurais não-agrícolas e as transformações do espaço rural: perspectivas recentes. **Cuadernos de Desarrollo Rural**, Bogotá (Colômbia), v. 1, nº 44, p. 11-44, 2000.

SOUZA-ESQUERDO, V. F.; BERGAMASCO, S. M. P. P. Análise sobre o acesso aos programas de políticas públicas da agricultura familiar nos municípios do circuito das frutas (SP). **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, Brasília, 2014.