

Acesso dos produtores familiares às políticas públicas de fortalecimento e desenvolvimento da agricultura familiar no município de Cáceres-MT

JANAINA DA SILVA RAMOS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO MATO GROSSO (UFMT)

ALEXANDRO RODRIGUES RIBEIRO

ACESSO DOS PRODUTORES FAMILIARES ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORTALECIMENTO E DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO MUNICÍPIO DE CÁCERES-MT

INTRODUÇÃO

Até o final da década de 80 predominou no Brasil a visão da agricultura familiar como sinônimo de atraso, com políticas públicas que favoreciam as grandes propriedades, beneficiando assim mais a concentração fundiária no país. Causando problemas ambientais, sociais e econômicos que influenciaram diversos debates sobre a necessidade e importância de redesenhar políticas públicas voltadas para o segmento e novas estratégias frente à realidade rural.

Discussões que ganhou ênfase no início da década de 90, quando o setor começa a ganhar legitimidade, se tornando foco de pesquisas, discussões e políticas públicas. Principalmente nos debates sobre desenvolvimento sustentável, os quais passaram a enfatizar a “agricultura familiar como um agente propulsor do desenvolvimento socioeconômico, principalmente nos pequenos e médios municípios” (ALVES *et al.*, 2012, p. 79).

Cenário que levou a criação do PRONAF, através do Decreto 1.946/1996. Sendo o marco histórico da agricultura familiar brasileira, representando a primeira política pública criada específica para o segmento. Porém, “a mudança significativa só veio a partir do ano de 2003, com a criação de uma estrutura institucional e um conjunto de processos de gestão da política pública que marcou um novo rumo às políticas de desenvolvimento do território rural e, principalmente, para a agricultura familiar” (ECHEVERRI, 2010, p.82).

O PAA foi criado em julho de 2003 no âmbito do Programa Fome Zero, e trouxe importante conquista para os produtores rurais, sendo a primeira a dispensa da licitação na compra de produtores da agricultura familiar, e a segunda que as compras sejam firmadas com base em preços de mercado, levando em considerações as diferenças regionais e a realidade da agricultura familiar local. Sendo os alimentos adquiridos diretamente dos agricultores familiares, de associações ou cooperativas de produtores da agricultura familiar, e depois destinados a população em situação de vulnerabilidade socioeconômica por meio de entidades de assistência social do governo e escolas públicas (BRASIL, 2019a).

Outro programa a nível federal é o PNAE, destinado a oferecer alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes da educação básica de escolas públicas. Todos os anos o governo federal repassa a estados, municípios e escolas federais valores financeiros destinados à cobertura da merenda escolar nos 200 dias letivos, sendo os recursos repassados de forma suplementar em 10 parcelas mensais, de fevereiro a novembro, conforme o número de alunos matriculados em cada rede de ensino (BRASIL, 2019b).

Em 2009, o programa passou por uma mudança na sua regulamentação, o que trouxe grande vitória para a agricultura familiar, no qual o Art. 14 da Lei nº 11.947 regulamentou que no mínimo 30% dos recursos financeiros repassados pelo FNDE “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 comunidades quilombolas”. Ampliando assim, o mercado institucional para a agricultura familiar, e se tornando um programa crucial para o desenvolvimento do território rural e fortalecimento da agricultura familiar no Brasil.

A agricultura familiar tem um importante papel na economia brasileira, sendo a responsável por 77% dos estabelecimentos rurais que representa em extensão de área 80,9 milhões de hectares, o equivalente a 23% da área total dos estabelecimentos agropecuários existente no país, mantendo-se em 15,87 hectares a área média dos estabelecimentos (IBGE, 2017).

Os dados apontam que a agricultura familiar existente em Mato Grosso apresenta uma produção diversificada, porém, com prevalência da pecuária. De acordo com o Censo Agropecuário de 2017 existem em Mato Grosso 118,7 mil estabelecimentos agropecuários, deste total, 81,7 mil são da agricultura familiar. Dos 141 municípios de Mato Grosso, apenas 28 deles possuem acima de mil estabelecimentos classificados como AF, no Censo Agropecuário 2017. Cáceres é o município de Mato Grosso com maior número de estabelecimentos rurais e segundo com maior número de estabelecimentos classificados como da agricultura familiar.

Diante disso, a pergunta norteadora da pesquisa é: qual o cenário das políticas públicas de desenvolvimento e fortalecimento da agricultura familiar do município de Cáceres. Nesse contexto, o presente estudo tem como objetivo examinar o acesso dos agricultores familiares nas políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar no município de Cáceres, limitando a análise ao PNAE, PAA e PRONAF.

IMPORTÂNCIA DAS INSTITUIÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR

O debate teórico em torno do desenvolvimento rural no Brasil revela que o processo é fortemente influenciado pelas políticas públicas e ações de caráter normativo, esses construídos de acordos com as instituições ao longo de um processo histórico. Ou seja, dependente de um ambiente institucional composto por um sistema político, sistema legal, cultural, e políticas nacionais, estaduais e municipais.

A base teórica utilizada para embasar essa situação é a Nova Economia Institucional – NEI, conforme as abordagens de North e Williamson. A NEI possui duas correntes com visão analíticas distintas, mas complementares, sendo uma a visão microeconômica com foco no estudo das estruturas de governança, em que a transformação de custos econômicos tem sido sua preocupação. A segunda visão é a macroeconômica, essa com foco no ambiente institucional. A primeira utiliza uma abordagem de baixo para cima, enquanto a segunda de cima para baixo (WILLIAMSON, 1994; NORTH, 1991; AZEVEDO, 2000).

Williamson (1994) considera a instituição como sendo uma organização, essa podendo ser firmas, mercados e relações contratuais, no entanto as transações e os custos definem as diferentes formas institucionais de organização. O autor possui três níveis analíticos, o ambiente institucional, as estruturas de governança e o indivíduo. Argumenta ainda que as estruturas de governança desenvolvem conforme as restrições impostas pelo ambiente institucional. Em contrapartida, as tomadas de decisões e comportamento das organizações influenciam nas regras do jogo. Vinculado aos dois primeiros estão os indivíduos, estes caracterizados com sendo, limitados racionalmente e sujeitos a comportamentos oportunistas.

Já North (1991) tem uma concepção macroeconômica, o qual defende que o ambiente econômico e social é cheio de incertezas, ocasionando altos custos de transação. Para reduzir os custos e restringir a ação humana, são desenvolvidas as instituições, ou seja, as regras do jogo. Portanto, as instituições são restrições comportamentais, que regulam as interações políticas, econômicas, sociais e limitam o conjunto de escolhas dos indivíduos. Sendo elas

constituídas de regras formais (constituições, leis, direito de propriedade, geralmente imposta por um agente com poder de coerção), e de restrições informais, essas compostas por normas e regras de conduta formada pela própria sociedade (costumes, saberes, tradições, e códigos de conduta). Nesse contexto o ambiente institucional é o conjunto de regras formais e informais que estabelecem e regulamentam o comportamento dos agentes econômico.

Dessa forma, as instituições tem um papel crucial no processo de desenvolvimento rural brasileiro, pois estabelece as estrutura de interação entre os agentes econômicos, reduzem os custos de transação, de produção e coordena as atividades humanas. As organizações, empreendedores e os atores sociais exercem papel de agentes de mudanças institucionais, influenciando assim no rumo das instituições.

Fato que pode ser observado no contexto do desenvolvimento do território rural brasileiro, que passou por um significativo progresso a partir dos anos 90, quando surgiram políticas públicas e debates teóricos sobre a temática. Situação influenciada pelas transformações sociais, econômicas e políticas que ocorreram no âmbito do Estado, nos enfoques analíticos dos pesquisadores e estudiosos, dos atores locais e da sociedade civil (SCHNEIDER, 2010).

Guimarães Neto (2010) comenta que o cenário da política nacional de desenvolvimento dos territórios rurais é resultado de um processo de reivindicações do setor público, das organizações da sociedade civil e dos produtores, onde pressionavam por direito a terra, reconhecimento ao trabalho rural, aos direitos dos agricultores familiares e, em geral, da sociedade rural.

Transformações e reivindicações que levaram a uma mudança institucional, ou seja, nas regras formais e informais. Sendo que as regras formais podem sofrer alteração rapidamente devido a decisões políticas e judiciais, entretanto, as restrições informais estão enraizadas culturalmente nos indivíduos, o que dificulta sua mudança em curto prazo. Em relação à população rural a situação é ainda mais forte, visto que, são pessoas com tradições e costumes tradicionais, que não têm na maioria das vezes conhecimento técnicos e acesso a tecnologia, mas em contrapartida, têm um vasto conhecimento prático com a terra e com o clima local.

A forma como essa população obtém conhecimento e como este é compartilhado entre o membro da sociedade influenciam nas mudanças comportamentais, moldando assim no desempenho e no desenvolvimento das economias locais ao longo do tempo. Entretanto, não sabe como e em qual velocidade, os indivíduos processam essas mudanças. Mais quanto maior o nível dos indivíduos de determinada economia em absorver restrições positivas ao desenvolvimento, maior é potencial de alcançar o desenvolvimento (CAVALCANTE, 2014).

Nesse contexto, Schneider (2010) elenca quatro aspectos da década de 90 que emergiram o período de discussões sobre o desenvolvimento rural no Brasil e que foi fundamental para as mudanças das instituições rurais, o primeiro está relacionado com o contexto histórico das discussões em torno da agricultura familiar e do conhecimento de seu potencial social e econômico para a sociedade, surgindo nesse contexto organizações e associações com uma atuação mais ativa e pesquisas que levaram a grande avanço epistemológico. O segundo é a influência e ação do Estado no meio rural, pois, permitiu a criação de políticas públicas voltada para a agricultura familiar, a reforma agrária, criação de secretaria voltada para questões rurais, combate a formas precárias de trabalho, apoio a comunidades tradicionais, regularização fundiária e ações de desenvolvimento territorial. O terceiro fator que vem fortalecendo o debate sobre a temática são as mudanças no âmbito político e ideológico. Já o quarto fator é a incorporação da sustentabilidade e meio ambiente nas discussões sobre o desenvolvimento.

Fatores esses que levaram ao surgimento de políticas direcionadas para a reforma agrária, crédito destinado à agricultura familiar, apoio aos territórios rurais, grupos tradicionais como ribeirinhos, indígenas e quilombolas, estímulo a ações afirmativas para mulheres, ou seja, instituições que definem e limitam as interações econômicas, além de garantir o direito de propriedade.

Nesse período algumas estratégias foram usadas para ajudar no processo, como a aceleração da reforma agrária, a criação de algumas secretarias própria para lidar com os assuntos rurais, como a Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários, que depois passou a ser Ministério do Desenvolvimento Agrário-MDA. Criação da secretaria de desenvolvimento rural-SDR, que foi transferida para o MDA. E o PRONAF, conhecido atualmente como a principal política de crédito rural voltada para a agricultura familiar (SCHNEIDER, 2010).

A partir de 2003 foram criadas diversas políticas socioeconômicas que impactaram positivamente no desenvolvimento dos territórios rurais, contribuindo com a geração de renda, diminuição da exclusão social e melhor qualidade de vida da população, com destaque para o Programa de Aquisição de Alimentos-PAA e Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE que formam o mercado institucional (FAVARETO, 2010).

Nesse contexto, North (2018) defende que as instituições são a chave do processo de desenvolvimento, mas que as mesmas devem ser eficientes, garantir o direito de propriedade, caso contrário, limitam o processo. No caso do desenvolvimento rural brasileiro podem ser observadas essas limitações, por isso, as políticas e estratégias de desenvolvimento rural devem ser moldadas com base nas especificidades e heterogeneidade do território e, com participação ativa das famílias rurais (NAVARRO, 2001).

Favareto (2006) argumenta que se deve atentar para duas lições ao elaborar uma política de desenvolvimento rural.

Primeiro, o estímulo a formas descentralizadas de produção e à diversificação das economias locais mostra-se claramente desejável para criar ambientes e instituições que possam favorecer a ampliação das possibilidades dos indivíduos e a diminuição dos constrangimentos negativos sobre suas escolhas. Segundo, mudança institucional pode até ser induzida, mas somente através de mecanismos cuja repercussão só se manifesta em termos de médio e longo prazo, seja pela via do aprendizado, seja pela via do acúmulo e conversão de recursos mobilizados na direção da mudança (FAVARETO, 2010, p.155).

A relevância das instituições para o desenvolvimento já é comprovado, todavia, as instituições de desenvolvimento rural estão distantes de promover a dinamização econômica compatível com inclusão social, qualidade de vida e com uso sustentável dos recursos naturais.

Políticas essas cruciais para o desempenho da agricultura brasileira, principalmente, aquelas destinadas à agricultura familiar, pois, em conjunto com as demais instituições formam o ambiente institucional responsável por reduzir as incertezas e os riscos que envolvem o setor, de forma a reduzir os custos de transação.

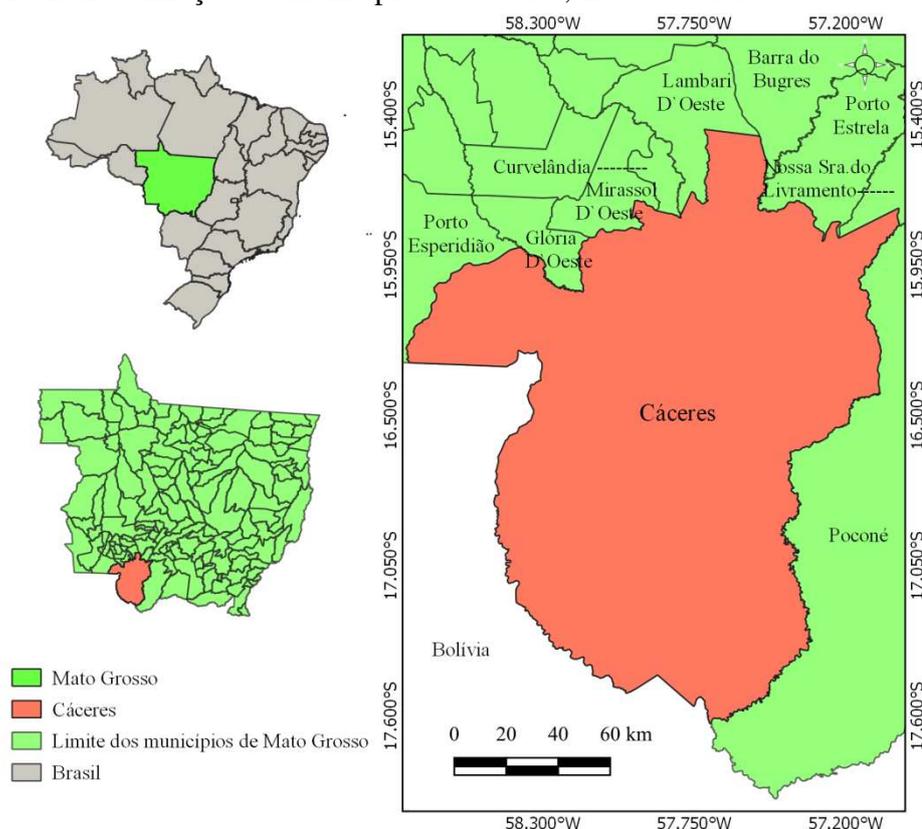
Observa-se que o Brasil possui políticas públicas e projetos sociais que estão indo de encontro com as necessidades do meio rural brasileiro. Todavia, são políticas que apresentam fatores negativo e positivo, mas que podem ser melhoradas acabando com as limitações atuais e aumentando as oportunidades para o setor, e que paralelamente com políticas que gere emprego, educação de qualidade, exclusão das desigualdades sociais podem levar ao desenvolvimento, conseqüentemente, a melhor qualidade de vida da população.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICO

A pesquisa foi realizada no município de Cáceres, situada a noroeste do estado de Mato Grosso, microrregião Alto Pantanal, distante a 220 quilômetros da capital Cuiabá. De acordo com o censo 2010 o município tinha uma população equivalente a 87.942 habitantes. Deste, 76.568 moravam em área urbana e 11.374 na zona rural. 50,14% dos habitantes do município eram do sexo masculino e 49,86% feminino. Em 2019, sua população está estimada em 94.376 habitantes (IBGE, 2019).

Em 2017, de acordo com o Censo Agropecuário, o município tinha o equivalente a 3.536 estabelecimentos agropecuários, sendo 2.603 identificados como da AF, situação decorrente das características do seu território rural, esse composto por comunidade tradicionais e diversos assentamentos. De acordo com o Censo Agropecuário (2017), o município possui uma agricultura familiar mais envelhecida, visto que 78,49% da população rural possui acima de 44 anos, a população que possui entre 25 e 44 anos representa 19,82% e os jovens (menor que 25 anos) representam a menor população, apenas 1,69%. Além disso, pode ser observado nos dados do Censo Agropecuário que a população masculina se sobressai em relação à feminina, de modo que representa 76,60% do total.

Figura 1: Localização do município de Cáceres, Estado de Mato Grosso



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do IBGE.

Em relação aos métodos, a pesquisa caracteriza-se como descritiva. De acordo com Jung (2004), Collis e Hussey (2005) e Vergara (2005) a pesquisa é classificada como

descritiva por identificar, registrar e analisar o acesso dos agricultores familiares nas políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar no município de Cáceres.

Quanto à abordagem do problema, o estudo é de natureza qualitativa. Segundo Beuren (2012) é uma análise mais profunda em relação ao objeto de estudo. Sendo essa, a mais adequada para conhecer fenômeno social. Ou seja, é usada para analisar interação de certas variáveis, de forma a compreender e classificar processos vividos por grupos sociais. Em contrapartida, por outro lado reduz-se a possibilidade de generalização.

Quanto ao procedimento técnico, este é um estudo de caso sobre o acesso dos agricultores familiares do município de Cáceres no acesso as políticas públicas (PAA, PNAE e PRONAF). Conforme Yin (2010, p.39) o estudo de caso “é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto da vida real”, assim, há a necessidade de utilizar diversas fontes de informações para alcançar o objetivo. Para alcançar o objetivo proposto na pesquisa foram realizados levantamento bibliográfico, de dados das políticas em bases públicas e entrevistas semiestruturada com 43 famílias de agricultores familiares.

No primeiro momento realizou-se a pesquisa bibliográfica para compreensão e construção da base teórica necessária para fundamentar o estudo. Conforme Gil (2008) é elaborada a partir de material já publicado, podendo ser constituído principalmente de artigos e livros. Os dados secundários referente aos estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar foi retirado do Censo Agropecuário 2017, os dados sobre o PRONAF foram extraído do Banco Central, do PNAE foi retirado do portal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, os dados referente ao PAA foram extraído da Companhia Nacional de Abastecimento e da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário.

Tendo em vista, identificar os fatores que limitam os agricultores familiares a acessarem as políticas de desenvolvimento rural, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com atores centrais das instituições do município de Cáceres ligada a agricultura familiar, sendo um técnico da Empresa Mato-grossense de Pesquisa, Assistência e Extensão Rural-EMPAER e um representante da Secretaria Municipal de Agricultura e Desenvolvimento Econômico-SMADE e com 43 famílias da agricultura familiar entre o período de 30 de novembro de 2019 a 18 de março de 2020.

APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Segundo Sachs (2008) para muitos o acesso ao crédito está bloqueado, devido às exigências de garantia, pois os agricultores são carentes de bens e de garantias suficientes. Assim, o acesso ao crédito pelos agricultores é um importante instrumento para a promoção do desenvolvimento includente. Nesse contexto, é importante destacar que no período de 2013 a 2019 o município de Cáceres apresenta uma média de 16 contratos de investimento tendo a agricultura como finalidade. Enquanto a pecuária apresenta uma média de 267,26 contratos de custeio e 454,43 contratos de investimento com finalidade a pecuária, corroborando com as falas das instituições financeiras que destacaram que a pecuária predomina nos contratos do PRONAF no município. Chama atenção a inexistência dos contratos de custeio com finalidade agrícola no período, além disso, no ano de 2019 não foram efetuado nenhum tipo de contrato voltado para a finalidade agrícola (tabela 1).

Tabela 1: Números do Pronaf no município de Cáceres

| Ano | Agrícola | | Pecuária | | | |
|-------|-----------------|------------------|-----------------|-------------------|-----------------|--------------------|
| | Investimento | | Custeio | | Investimento | |
| | Nº de contratos | Valor | Nº de contratos | Valor | Nº de contratos | Valor |
| 2013 | 17 | R\$ 319.675,58 | 270 | R\$ 4.353.017,66 | 373 | R\$ 9.645.034,76 |
| 2014 | 30 | R\$ 364.740,85 | 281 | R\$ 5.782.284,28 | 612 | R\$ 27.751.713,91 |
| 2015 | 41 | R\$ 1.209.672,52 | 294 | R\$ 12.164.190,65 | 560 | R\$ 42.374.501,87 |
| 2016 | 22 | R\$ 776.876,06 | 274 | R\$ 7.808.121,48 | 608 | R\$ 25.332.478,58 |
| 2017 | 0 | R\$ 0,00 | 274 | R\$ 4.303.940,01 | 333 | R\$ 8.676.732,46 |
| 2018 | 2 | R\$ 48.969,18 | 243 | R\$ 5.505.763,56 | 427 | R\$ 15.733.473,43 |
| 2019 | 0 | R\$ 0,00 | 235 | R\$ 6.250.05,65 | 268 | R\$ 12.866.600,56 |
| Total | 112 | R\$ 2.719.934,21 | 1871 | R\$ 46.167.371,30 | 3181 | R\$ 142.380.535,58 |

Fonte: Banco Central (2020), corrigido a valor presente de 2019 com base no índice IPCA.

Elaborada pela autora

Informação que traz uma preocupação com a dimensão econômica da agricultura familiar que trabalha com a atividade agrícola, visto que são em sua maioria pessoas descapitalizadas, dessa forma seus investimentos ficam limitados, dependendo do crédito rural para realizar melhores investimentos na propriedade, conseqüentemente, obter melhores resultados.

De acordo com a pesquisa de campo, 67,44% das famílias de agricultores acessaram o Pronaf até o momento da realização da pesquisa, 11,63% disseram que estão com inadimplência e 9,30% apontam que não conseguiram devido à burocracia e falta de recurso para custear as despesas do processo e 11,63% não tentaram ou não tem interesse. As famílias que acessaram o PRONAF, apresenta uma média de 1,89 contratos, os contratos de custeio somam R\$ 143.100,00 e de investimento R\$ 639.000,00. Desses apenas um contrato de custeio (R\$ 1.800,00) e seis contratos de investimentos totalizando um montante de R\$ 30.000,00 foram feitos tendo como finalidade a atividade agrícola. Portanto, a pesquisa de campo mostra a predominância da atividade pecuária nos contratos do PRONAF.

Além disso, os agricultores apontam a exigência de documentação (burocracia em excesso) como uma barreira do processo de acesso as políticas públicas, elevando assim, o custo de transação. Exemplo disso, é que muitos não possuem o título definitivo da propriedade, apenas um Contrato de Concessão de Uso (CCU) que deve ser renovado a cada 5 anos. Como consequência, não pode colocar a propriedade como garantia no processo do PRONAF e limita o nível de investimento na propriedade devido ao risco de desapropriação (AZEVEDO, 2000). A DAP é o documento solicitado nos três principais programas, mas na pesquisa de campo foi possível ver que alguns agricultores tem dificuldade para fazer a declaração, entre elas as principais dificuldades são quantificar e comprovar a produção.

A localização é outro ponto destacado como limitador, visto que os agricultores apontam como um fator que dificulta a logística, pois estão localizados a aproximadamente 70 quilômetros da cidade de Cáceres, precisando passar por estradas sem pavimentação e que em certos períodos do ano fica intransitável. Williamson (1994) corrobora que a localização influencia nos custos de transporte e nos retornos para a unidade produtiva.

O apoio institucional é outro fator evidenciado como fundamental para melhorar o desempenho da AF. De acordo com os dados da pesquisa, 41,86% receberam recurso para construção de moradia, 25,58% teve ou têm acesso a ATER pública e participa do Programa de Aquisição de Alimento e 67,44% acessaram o PRONAF. Em contrapartida, o único subsídio que 25,58% das famílias receberam até o momento da pesquisa foi o apoio inicial de R\$ 5.200,00 reais por unidade familiar do governo federal (Brasil, 2018a), destinados à aquisição de itens de primeira necessidade, de bens duráveis de uso doméstico e de equipamentos produtivos. Fatores que atrapalha o futuro dessas 25,58% famílias de agricultores e refletem no acesso as políticas públicas, principalmente, no mercado institucional.

Nas famílias pesquisadas predominam a atividade pecuária, mas observou-se uma diversidade de produtos nas famílias que trabalham com a atividade agrícola. Entre as propriedades destinadas à produção agrícola, tem destaque à produção de abóbora, mandioca, banana, mamão, milho, limão e hortaliças. Observa-se nas propriedades com foco na atividade agrícola a predominância de mulheres como titulares, correspondendo a 14 propriedades. Dessas 9 comercializam através da AMAFAP para o PAA na modalidade Compra com Doação Simultânea, 3 agricultoras comercializavam na feira existente na vila do assentamento Sadia Vale Verde, no entanto, duas deixaram de comercializar na feira devido ao custo, pois, as mesmas não têm meio de transporte para levar os produtos, e tinham que pagar frete, adicionados a isso, a queda da produção também contribuiu para a saída delas da feira, porém, continuam vendendo na propriedade. Dessa forma, verifica-se nas famílias a utilização de circuitos curtos de comercialização, onde trabalham com três tipos de canais distintos de venda, sendo a participação em feira no PA Sadia Vale Verde, venda na propriedade e o mercado institucional.

Em relação ao mercado institucional, o número de agricultores que acessam o PAA e PNAE no município é muito pequeno comparado com o número de estabelecimento declarado como da agricultura familiar pelo Censo Agropecuário 2017. Conforme os dados da Companhia Nacional de Abastecimento-CONAB entre o período de 2012 a 2018 o município de Cáceres só não teve a chamada pública para o PAA no ano de 2017, porém durante o ano de 2017 o município tinha contrato em vigência com duas associações que forneciam alimentos via o PAA (ver tabela 2).

Tabela 2: Programa de Aquisição de Alimento em Cáceres no período de 2012 a 2018 (Recursos MDS)

| Ano | Entidade Proponente | Nº Fornecedores | Término | Valor Formalizados (R\$) | Valor Executados (R\$) | Nº de Entidade Consumidora |
|--------------|--|-----------------|------------|--------------------------|-------------------------|----------------------------|
| 2012 | Associação Regional das Produtoras Extrativista do Pantanal | 30 | 30/04/2013 | R\$ 203.566,99 | R\$ 203.566,99 | 8 |
| | Associação das Mulheres Agricultoras Familiares Araras do Pantanal | 26 | 14/10/2013 | R\$ 181.435,06 | R\$ 176.488,06 | 6 |
| | Associação de Agricultores e Agricultoras Familiar Flor do Ipê | 46 | 31/10/2013 | R\$ 321.607,55 | R\$ 208.608,37 | 4 |
| 2013 | Associação Regional das Produtoras Extrativista do Pantanal | 31 | 13/12/2014 | R\$ 214.976,62 | R\$ 208.608,37 | 8 |
| 2014 | Associação de Agricultores e Agricultoras Familiar Flor do Ipê | 27 | 30/06/2016 | R\$ 361.761,43 | R\$ 349.931,08 | 4 |
| | Associação das Mulheres Agricultoras Familiares Araras do Pantanal | 17 | 30/06/2016 | R\$ 176.747,73 | R\$ 168.045,70 | 6 |
| 2015 | Associação Regional das Produtoras Extrativista do Pantanal | 27 | 06/09/2016 | R\$ 569.888,31 | R\$ 569.888,31 | 8 |
| 2016 | Associação de Agricultores e Agricultoras Familiar Flor do Ipê | 25 | 31/12/2017 | R\$ 187.756,89 | R\$ 18.756,89 | 4 |
| | Associação das Mulheres Agricultoras Familiares Araras do Pantanal | 10 | 16/03/2018 | R\$ 75.547,06 | R\$ 75.547,03 | 7 |
| 2018 | Associação Regional das Produtoras Extrativista do Pantanal | 22 | 20/12/2020 | R\$ 80.000,00 | R\$ 73.875,00 | 3 |
| | Associação das Mulheres Agricultoras Familiares Araras do Pantanal | 11 | 26/03/2020 | R\$ 43.734,21 | R\$ 43.733,76 | 1 |
| | Associação de Agricultores e Agricultoras Familiar Flor do Ipê | 24 | 08/04/2020 | R\$ 62.399,05 | R\$ 61.889,74 | 2 |
| Total | 3 | 296 | | R\$ 2.479.420,90 | R\$ 2.440.938,47 | 61 |

Fonte: Brasil (2020a), corrigido a valor presente de 2018 com base no índice IPCA.
Elaborada pela autora.

De acordo com os dados do PAA, no município de Cáceres a única modalidade praticada é a compra para doação simultânea. Desde o ano de 2012 o programa já beneficiou um total de 296 agricultores/extrativista, 61 entidades receberam os alimentos. Em relação ao montante dos contratos, observa-se que dos 9 contratos finalizados, apenas 5 foram executados conforme o valor formalizado (considerou-se 1 contrato que teve uma diferença de R\$ 0,02 centavos) e em 4 contratos não foram cumpridos os valores firmado inicialmente. Os contratos firmados em 2018 ainda estão em processo de execução.

Entre as três associações, a média de beneficiados pelo PAA no município é de 42,29 agricultores por ano. Em relação à entidade consumidora a média é de 8.71. Das 61 entidades consumidoras 37,70% são classificadas na categoria de Acampamento, 55,74% como Escola e 6,56% na categoria Pré-escola.

Percebe-se que o PAA vem sendo executado no município, no entanto, o número de beneficiário ainda é limitado, contradizendo a fala das instituições ao afirmarem que o mercado institucional é o principal meio de comercialização utilizado pelos agricultores no município. Dessa forma, o programa não promove a inclusão econômica e social da maioria dos agricultores familiares do município. Em contrapartida, apresenta-se como uma alternativa de mercado para três associações, gerando renda e trabalho para seus associados, além de promover uma alimentação mais saudável para os consumidores desses produtos.

Nesse contexto, Barquero (2001), corrobora que o desenvolvimento endógeno é um processo que leva em considerações as especificidades da agricultura familiar local, ou seja, acesso a tecnologia, capacidade de produção, infraestrutura, organização e conhecimento. Além disso, o autor destaca as instituições locais como fundamental para garantir sua consolidação.

Outro programa que a agricultura familiar tem acesso é o PNAE. A AMAFAP relatou que já participou do PNAE, porém, destacou que no período atual não consegue comercializar pelo programa devido ao alto custo de transação no processo, entre eles a presidente destaca a emissão de nota fiscal e o modelo operacional do programa, principalmente a logística. Entretanto, o PNAE é visto como uma possibilidade para os próximos anos.

De acordo com os dados do FNDE pode-se concluir que o programa não foi eficiente no fortalecimento da AF no município no período analisado. Tendo em vista, que o maior percentual investido em compra da AF no município foram 20% no ano de 2015, sendo que o mínimo exigido em lei é 30%. Diante disso, a execução do programa frente ao fortalecimento e desenvolvimento da AF é limitada no município de Cáceres, conseqüentemente, não auxilia no fortalecimento dos circuitos locais e regionais, conforme a tabela 3.

Tabela 3: Aquisições da agricultura familiar através do PNAE no período de 2011 a 2017

| Ano | Valor total de compras | Valor comprado da agricultura familiar | Percentual de compras da agricultura familiar |
|------------|-------------------------------|---|--|
| 2011 | R\$ 2.582.752,75 | R\$ 124.210,84 | 4,81% |
| 2012 | R\$ 2.015.079,11 | R\$ 0,00 | 0% |
| 2013 | R\$ 1.547.828,18 | R\$ 0,00 | 0% |
| 2014 | R\$ 2.446.164,83 | R\$ 179.786,97 | 7,35% |
| 2015 | R\$ 3.004.091,32 | R\$ 600.955,47 | 20% |
| 2016 | R\$ 3.251.773,31 | R\$ 499.455,43 | 15,36% |
| 2017 | R\$ 827.682,00 | R\$ 57.906,54 | 7% |

Fonte: Brasil (2020b), corrigido a valor presente de 2017 com base no índice IPCA.
Elaborado pela autora.

Nesse contexto, o entrevistado 2 argumenta que os agricultores não produzem os alimentos solicitados e quando esses têm, falta a documentação necessária (principalmente a nota fiscal) para realizar a compra. A documentação realmente é um fato que os agricultores apontam com um limitador para o processo de produção e comercialização, tendo em vista que, se produzir muito não tem para quem vender.

Contexto citado pela entrevistada 1, que destaca que AF possui muita dificuldade para organizar sua produção, mas mesmo com essa dificuldade eles produzem, porém não consegue deslocar e comercializa-la. A maioria não tem condição financeira para custear os custos que o processo demanda. Esses influenciam principalmente aqueles que trabalham com pecuária leiteira, isso, devido a infraestrutura necessária para armazenar, processar e transportar os produtos, motivo que muitos não conseguem o certificado SIM necessário para comercializar os produtos no município. Logo, o agricultor não consegue processar alimentos derivados de origem animal sem subsídio e apoio institucional.

Além disso, o Entrevistado 2 relata que a situação dos programas no município é devido a deficiência do produtor que não consegue ter infraestrutura para comercializar leite e carne. Diante dessa fala concluir-se que a instituição não consegue compreende que a AF não possui meios tecnológicos, infraestrutura adequada e capital financeiro necessário para estruturar uma agroindústria, conseqüentemente, não consegue processar alimento derivado de origem animal sem apoio do governo (nos três níveis), EMPAER, SMADE, INCRA etc.

Percebe-se, portanto, uma deficiência no processo de desenvolvimento endógeno da região de Cáceres, pois de acordo com a teoria de Barquero (2001) o desenvolvimento necessita da união e colaboração de todos os agentes envolvidos. Porém, a instituição aponta o agricultor como o responsável pelo desempenho do programa no município, mas não consegue apoiar os agricultores e subsidiar os mesmos.

A agricultura familiar está permeada de incertezas que afetam diretamente seu desempenho, como por exemplo, o clima que impacta diretamente o setor e interferem na variação do preço dos produtos e na logística de transporte, acidentes naturais ou intervenções não antecipadas nos mercados de alimentos (Azevedo, 2000). A

sazonalidade tem que ser levada em conta no planejamento das entidades executoras das políticas. Pois, essas são importantes para o desenvolvimento da AF, porque definem e reforçam as regras econômicas. Contudo, percebe-se que as políticas de desenvolvimento e fortalecimento do setor não garantem direito de propriedade eficientes (NORTH, 1991).

Ainda em relação ao mercado institucional verifica-se uma desvantagem para os agricultores que produzem e comercializam individualmente (uma unidade familiar/DAP principal), visto que o processo de compra institucional utiliza alguns critérios de priorização que dão vantagem para as cooperativas e associações, estimulando assim a coletividade. Entretanto, a cooperação não é algo que se impõe, ela precisa ser construída e internalizada pelas comunidades rurais formando aos poucos o capital social local.

Nesse contexto, Putnam (2015, p.177) corrobora que o capital social é construído de acordo com as “características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”. Considerando o capital social como uma variável explicativa do desenvolvimento.

Na agricultura familiar a constituição de cooperativa e associação passou a ser um instrumento de organização social, econômica e política. Que aumenta o poder de barganha e a competitividade, além de possibilitar novos mercados. Nesse sentido, ter uma organização local também pode ajudar no processo de comunicação com o governo e instituição, conforme destaca um dos agricultores (BARQUERO, 2001; SACHS, 2004).

Verifica-se que os agricultores que estão organizados institucionalmente tem um melhor aproveitamento das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar. Entretanto, a cooperação é um processo contínuo e precisa ser internalizado no indivíduo. Entretanto, o desenvolvimento não depende apenas da organização dos agricultores, mas de uma ação conjunta das instituições, poder público e atores locais. De modo que os arranjos institucionais têm forte impacto sobre a eficiência da agricultura familiar (AZEVEDO, 2000). Porém, conforme citado anteriormente por North *et al* (2007) é preciso uma mudança na estrutura social, onde o sistema deve ser não só igualitário, mas principalmente equitativo. Favorecendo a sociedade como um todo, e conseqüentemente, o desenvolvimento sustentável.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Constatou-se que aproximadamente 74% dos estabelecimentos rurais do município de Cáceres são considerados da AF. Os agricultores são predominantemente do sexo masculino (76,60%), concentrado na faixa etária acima de 44 anos (78,48%) e com baixo nível de escolaridade. Destaca-se pela concentração na atividade pecuária, presente nos 85% dos estabelecimentos agropecuários classificados como da AF e 10% com foco na atividade agrícola, predominando os estabelecimentos com área inferior a 50 hectares.

Embora a instituição se diga e demonstra que estar presente, no entanto, não chega até ao agricultor que planta e colhe alimentos. Situação evidente quando comparado aos financiamentos para a atividade pecuária e agrícola. Nos últimos sete anos foram realizados apenas 112 contratos (financiamento) para a atividade agrícola e

5.052 contratos (1.871 de custeio e 3181 de financiamento) foram efetuados voltados para a pecuária.

Durante o período de 2012 a 2018 o PAA beneficiou 296 agricultores. O PNAE apresenta deficiências operacionais e não atingiu os 30% de compra da AF exigido em Lei. No ano de 2017 o município adquiriu apenas 7%, mas no ano de 2012 e 2013 não foi efetuada compra da AF.

Constatou-se a falta de conexão entre as ações das instituições e as políticas públicas voltadas para a AF, visto que apesar do acesso ao PRONAF por um número significativo das famílias pesquisadas e as ações das instituições destinada a atividade pecuária, não há famílias que entregam produtos derivados de origem animal para o mercado institucional. Em contrapartida, as famílias que tiveram acesso às políticas apresentam melhor infraestrutura e desenvolvimento.

Percebe-se que não existe a governança no processo, ou seja, não tem um relacionamento ativo do governo local, atores locais e agricultores sobre as políticas de desenvolvimento da AF. Dessa forma, é necessário maior articulação das políticas públicas, de modo que a inexistência ou baixa articulação das instituições e dessas políticas limitam o potencial indutor de mudança no processo de desenvolvimento do segmento.

A presente pesquisa recomenda que as instituições responsáveis pela execução das políticas públicas repensem o planejamento das ações e criem estratégias de execução (operacional) que sejam de acordo com as características e limitações da agricultura familiar, visando dessa forma, maior equidade no processo de acesso as políticas. Pois, na elaboração do planejamento deve ser considerado o excedente local que está presente no campo, mas com incapacidade de chegar ao desenvolvimento que pode ser propiciado pela participação na comercialização. Além disso, é necessário que existam ações articuladas entre governo, instituições, atores e comunidade local.

REFERÊNCIAS

ALVES, Janice; FIGUEIREDO, Adriano Marcos Rodrigues; ZAVALA, Arturo Alejandro. **(In)eficiência dos assentamentos rurais em Mato Grosso**. Cuiabá: EdUFMT, 2012.

AZEVEDO, Paulo Furquim et al. Nova economia institucional: referencial geral e aplicações para a agricultura. **Instituto de Economia Agrícola**, 2000.

BARQUERO, Antonio Vázquez. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2001.

BEUREN, Ilse Maria. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

BRASIL. Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). **Programa de Aquisição de Alimentos**. 2019a. Disponível em: <<https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar>>. Acesso em 20 de novembro de 2019.

BRASIL. Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). **Transparência pública do PAA Programa de Aquisição de Alimentos**. 2020a. Disponível em: <<https://consultaweb.conab.gov.br/consultas/consultatransparenciapaa.do?method=consultarCPRMunicipio&novaConsulta=true>>. Acesso em 20 de janeiro de 2020.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Dados da Agricultura Familiar**. 2020b. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agriculturafamiliar>> Acesso em 20 de janeiro de 2020.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**. 2019b. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae>> Acesso em 20 de novembro de 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.947** de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Diário Oficial da União. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm>. Acesso em 10 de novembro de 2019.

CAVALCANTE, Carolina Miranda. A economia institucional e as três dimensões das instituições. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 18, n. 3, 2014.

COLLIS, J. HUSSEY, R. **Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação**. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ECHEVERRI, Rafael. **Emergência e evolução do programa de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e nos territórios da cidadania**. In: FAVARETO, Arilson *et al.* Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios. Brasília: IICA, 2010. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.12.

FAVARETO, Arilson da Silva. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão-do agrário ao territorial**. 2006. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

FAVARETO, Arilson. **Tendências contemporâneas dos estudos e políticas sobre o desenvolvimento territorial**. Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios. Brasília: IICA, p. 15-46, 2010.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. **Antecedentes e evolução do planejamento territorial no Brasil**. In: FAVARETO, Arilson *et al.* Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios. Brasília: IICA, 2010. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.12.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2017**. Disponível em <<https://sidra.ibge.gov.br/acervo#/S/CA/A/88/T/Q>>. Acesso em 25 de setembro de 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades**. Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mt/caceres/pesquisa/24/76693>>. Acesso em 25 de setembro de 2019.

JUNG, Carlos Fernando. **Metodologia para pesquisa & desenvolvimento**: Aplicada a Novas Tecnologias, Produtos e Processos. 1.ed. Rio de Janeiro: Axcel Books, 2004.

NAVARRO, Zander. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Estudos avançados**, v. 15, n. 43, p. 83-100, 2001.

NORTH, Douglass Cecil. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

NORTH, Douglass Cecil. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**. Volume 3, nº1, 1991, 97-112.

NORTH, Douglass; WALLIS, John; WEBB, Steven; WEINGAST, Barry. Limited access orders in the developing world: a new approach to the problems of development. **World Bank policy Research Working Paper Series**, v. 4359, 2007.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. editora FGV, 2015.

SACHS, I. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SCHNEIDER, Sergio. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 30, n. 3, p. 511-531, 2010.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

WILLIAMSON, O. E. The Institutions and Governance of Economic Development and Reform. **World Bank**, 8 (suppl_1), 1994, p.171-197 .

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