

# Os mercados institucionais e suas possibilidades para combate à pobreza rural e inclusão produtiva

Diego Neves de Sousa\*

---

## Resumo

Este artigo tem como objetivo compreender como os mercados institucionais podem contribuir para o combate à pobreza rural e a inclusão produtiva de agricultores familiares. Entre os resultados, postula que a privação que existe nas unidades da agricultura familiar carece de uma injeção de políticas públicas para além da transferência de renda, pois também é pertinente o acesso as políticas que promovam a inclusão produtiva, como forma de elevar a renda e a segurança alimentar. Os mercados institucionais se destacam porque articulam ações cooperativas entre Estado, agricultores familiares e movimentos rurais na distribuição de alimentos para beneficiários consumidores em situação de vulnerabilidade social e de instituições sem fins lucrativos.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento rural. PAA. PNAE. Políticas públicas.

## Institutional markets and their possibilities for combating rural poverty and productive inclusion.

### Abstract

This article aims to understand how institutional markets can contribute to the fight against rural poverty and the productive inclusion of family farmers. Among the results, it is postulated that the deprivation that exists in family farming units requires an injection of public policies in addition to income transfer, as access to policies that promote productive inclusion is also relevant, as a way of raising income and food security. Institutional markets stand out because they articulate cooperative actions between the State, family farmers and rural movements in the distribution of food to beneficiary consumers in situations of social vulnerability and non-profit institutions.

**Keywords:** Rural development. PAA. PNAE. Public policy.

## 1 Introdução

As principais e mais importantes transformações nas políticas públicas brasileiras para a agricultura familiar ocorreram em meados dos anos 1990 quando ocorreu o reconhecimento institucional da categoria sociopolítica da agricultura familiar. A partir deste advento, diversas políticas públicas foram criadas com a finalidade de atender as distintas dinâmicas socioeconômicas decorrentes da heterogeneidade das agriculturas familiares, tendo como referência o reconhecimento do modo de vida de cada público\*\* inserido nessa categoria.

Grisa e Schneider (2015) compreendem que a trajetória das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil está disposta em três gerações. A primeira é pautada pelo viés

---

\* Doutorado em Desenvolvimento Rural (UFRGS). Analista do setor de Transferência de Tecnologia da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa Pesca e Aquicultura (Palmas - TO). Emai: [diegocoop@hotmail.com](mailto:diegocoop@hotmail.com)

\*\* Conforme a Lei nº 11.326/2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, os públicos contemplados na categoria "agricultura familiar" são os agricultores familiares tradicionais, assentados dos programas de reforma agrária, extrativistas, ribeirinhos, indígenas, quilombolas, pescadores artesanais e aquicultores, povos da floresta, seringueiros entre outros.

agrícola e agrário, já a segunda é marcada pela emergência de políticas sociais e assistenciais e enquanto a terceira geração, objeto deste estudo, a proposição pauta-se na construção social de mercados orientados para a promoção da segurança alimentar e nutricional e, também, da sustentabilidade ambiental.

Dentre os "novos" e "alternativos" mercados que envolvem os públicos da agricultura familiar pautados nas relações sociais entre os atores partícipes do processo, destaca-se o mercado institucional composto pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). A ideia principal é articular a cooperação entre Estado, agricultores familiares e movimentos rurais na conexão do produtor junto ao consumidor para a distribuição de alimentos no contexto do sistema agroalimentar. Essa iniciativa torna-se preponderante vetor do desenvolvimento rural, ao possibilitar estratégias de combate à pobreza rural e inclusão produtiva, quando comparada a trajetória das políticas públicas de apoio à agricultura familiar desde que ocorreu a implantação em 1995 do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

Com a emergência dos mercados institucionais, pressupõe-se que esta política pública tenta romper o tabu de que o combate à pobreza e a inclusão produtiva da população rural devam ocorrer somente no âmbito das políticas sociais de transferência de renda. Neste contexto, este artigo tem o objetivo compreender como os mercados institucionais podem contribuir para o combate à pobreza rural e a inclusão produtiva de agricultores familiares. Para a elaboração deste trabalho, utilizou-se de documentos secundários para problematizar e analisar o objetivo proposto.

Este artigo está estruturado em mais quatro seções, além desta introdução. A segunda seção aborda os desafios da agricultura familiar no que tange a pobreza e a inclusão produtiva. Na terceira o foco está nas possibilidades e dilemas dos mercados institucionais. Na quarta seção é feita uma análise de dados estatísticos sobre a pobreza e a inclusão produtiva a partir do perfil dos agricultores familiares que tiveram acesso aos mercados institucionais. Por último são apresentadas as conclusões deste estudo.

## **2 Pobreza e inclusão produtiva: desafios da agricultura familiar**

Nas últimas décadas, o debate sobre a pobreza vem ocupando lugar de destaque na agenda pública nacional e internacional, impulsionado pela expansão de programas e políticas públicas de enfrentamento da pobreza por diferentes organismos e agências de cooperação

internacional. Os eventos decisivos que proporcionaram capilaridade e significância para o tema referido foram a Conferência de Copenhagen sobre Desenvolvimento Social (1995), a Aliança Mundial das Cidades contra a Pobreza (1997) e a Declaração das Metas do Milênio (2000), como apontado por Leite (2013). De maneira geral, considera-se que o fenômeno da pobreza não é recente no país, pois está

[...] presente na sociedade desde os primórdios de sua criação. No entanto, ela se tornou um fator de grande complexidade social e de abrangência nacional, particularmente depois das sucessivas crises econômicas que se abateram sobre o país a partir da década de 1980, atingindo parcelas importantes da população total (LEITE, 2013, p.28).

Nessa perspectiva, a pobreza se perpetuou devido à insuficiência de renda, a dificuldade de acesso a bens e serviços e a negação de direitos elementares da população, sendo agravada ainda mais pela indiferença da sociedade civil que tem contribuído para ampliar o processo de exclusão, especialmente no meio rural (MALUF, 2013).

Assim, a definição de quem está numa situação de pobreza, de acordo com os órgãos internacionais, ultrapassa a barreira da variável renda, pois as múltiplas dimensões da pobreza aludem a tantas outras dimensões do humano, como bem explicado abaixo por Murillo (2007).

As múltiplas dimensões nas quais a pobreza é definida referem-se, em primeiro lugar, à carência de liberdades fundamentais de ação ou decisão para se influir em assuntos que afetem os pobres. Em segundo lugar, essas dimensões dizem respeito ao déficit de moradia, alimentos, serviços de educação e saúde. Em terceiro lugar, a pobreza alude à vulnerabilidade, a doenças, reveses econômicos e desastres naturais. Em quarto lugar, a pobreza implica tratamento vexatório por parte do Estado, minado pela corrupção. Em quinto lugar, refere-se ao tratamento arbitrário por parte de setores da sociedade. Nesse sentido, considera-se que, com frequência, influem na pobreza as normas e valores, assim como costumes que, no seio da família, da comunidade ou dos mercados, provocam a exclusão de mulheres, grupos étnicos ou de todos aqueles que sofram discriminação. Em sexto lugar, a vivência de “sofrimento” costuma ser muito intensa entre os pobres. Em sétimo lugar, a percepção de que a situação não pode ser modificada é algo que caracteriza os pobres, a resignação a um destino inevitável. Finalmente, o significante *pobre* não só é ligado a indivíduos ou grupos, como também a países que, a partir disso, adquirem um estatuto geopolítico diferenciado (MURILLO, 2007, p. 63).

Enquanto para Mattei (2012), os principais determinantes que influenciam a proliferação da pobreza no meio rural brasileiro estão atrelados à falta de terra, capacidades humanas, dentre outras formas de capital, o acesso e a participação limitada nos mercados, a privação de renda e de acesso aos serviços básicos, além da falta de infraestrutura e de trabalho.

Para minimizar esses problemas supracitados de ação do Estado foram criadas campanhas educativas de combate à pobreza, como ocorreu no ano de 1993 na campanha nacional contra

a fome e a miséria. Ademais, em 2003, a temática da pobreza foi legitimada e priorizada na agenda pública com a implementação do Programa Fome Zero e, em 2011, com o Programa Brasil Sem Miséria. Dessa forma, conforme apontado no estudo da FAO (2016), a redução da pobreza e das desigualdades sociais não é uma decorrência natural do crescimento econômico, mas sim do interesse do Estado ao redefinir prioridades na agenda, inovar na gestão pública e sintonizar a política econômica junto à social, como ocorrido nas experiências das políticas brasileiras.

Com um *pool* de políticas públicas voltadas ao combate à pobreza e a promoção do desenvolvimento rural, o Brasil passou a ser referência para os países em desenvolvimento, como os da América Latina e África, exportando algumas dessas políticas, sobretudo o Bolsa Família e o PAA, para serem adaptados à realidade do país importador. A justificativa defendida por Bonnal (2013) é que as políticas brasileiras foram ao encontro dos interesses dos órgãos internacionais, os quais recomendam que as ações estejam atreladas ao favorecimento do crescimento econômico, ao melhoramento da distribuição de renda e da riqueza e no desenvolvimento pautado na integração social, política e cidadã.

Segundo Leite (2013), as narrativas sobre o sucesso dessas políticas brasileiras estão fundamentadas em duas proposições: a primeira atrelada ao volume de recursos e de beneficiários atendidos e, a segunda, pautada na expressiva melhoria dos indicadores de pobreza, de renda e de desigualdades sociais no meio rural.

Os gráficos 1 e 2 demonstram a acentuada diminuição da pobreza e da extrema pobreza no país, respectivamente, tanto da população rural (não agrícola) quanto da população que tem como atividade principal a agricultura. Os dados apontam que houve, no período de 2004 a 2013, a redução da pobreza no país de 20% para 7%. Enquanto isso, os indicadores de extrema pobreza diminuíram notavelmente. A população brasileira recuou de 50% para 27% no período analisado. Essa diminuição só foi possível graças as diferentes políticas implementadas que em conjunto conseguiram promover estratégias para minimizar a pobreza da população em situação de vulnerabilidade. O estudo do IICA (2011) demonstrou que a redução da pobreza brasileira está associada principalmente à matriz institucional da política social vigente, devido a sua abrangência e capilaridade que se tornou o principal canal de uma política ampla de combate à pobreza.

Outros indicadores também atenuaram como foi a situação do índice de Gini, na qual reflete a desigualdade na distribuição de renda, que caiu de 0,535 para 0,494 no período de 2004 a 2014. O fato para se destacar é que os 10% mais pobres foram os que mais se beneficiaram com a melhoria na distribuição do rendimento (MDSA, 2016).

Os dados supracitados vão ao encontro do que Cattani e Cimadamore (2007) elucidam, ao informar que não é possível minimizar a pobreza sem diminuir os indicadores de desigualdade. Com efeito, a produção/reprodução de pobreza e desigualdade “é um fenômeno complexo em que interagem diferentes processos (econômicos, sociais, políticos, culturais e étnicos), que podem ser analisados em longa, média e curta durações” (CATTANI; CIMADAMORE, 2007, p.10).

GRÁFICO 1

**Porcentagem da população pobre, segundo tipos de domicílios – Brasil (2013)**

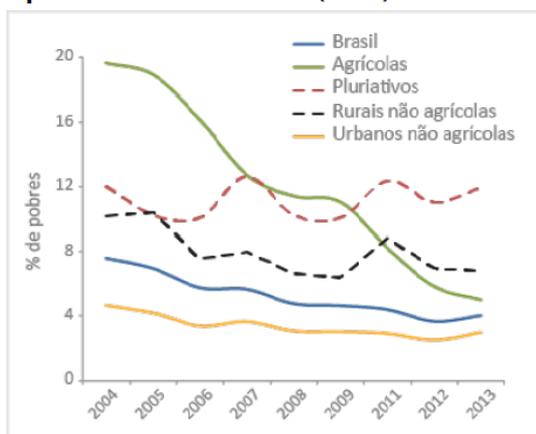
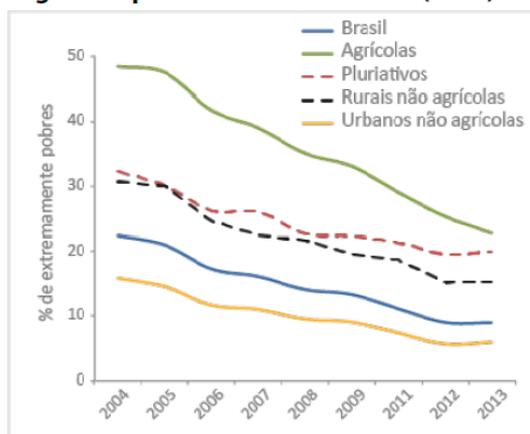


GRÁFICO 2

**Porcentagem da população extremamente pobre, segundo tipos de domicílios – Brasil (2013)**



Fonte: Soares *et al* (2016) *apud* Silveira (2016).

Outra justificativa é o avanço do capitalismo, tanto pelo mercado quanto pela modernização agrícola dominante, que tem limitado o crescimento da população mais pobre e vulnerável. Assim, ambas as situações mais excluem do que incluem a população, evidenciando um produto característico da lógica de acumulação capitalista (MALUF, 2013).

Tendo em vista que somente ações direcionadas para transferência de renda não surgiriam efeito transformador entre os agricultores familiares pobres, foi lançado no ano de 2011 o Programa Brasil Sem Miséria, com a finalidade de promover a inclusão social e produtiva da população inserida na faixa da pobreza e da extrema pobreza, com a proposta de tornar residual o percentual dos que vivem abaixo da linha da pobreza. A ideia do governo foi reunir diversas políticas públicas para a promoção do desenvolvimento rural no país, a partir de três níveis estratégicos: garantia de renda, acesso aos serviços públicos e inclusão produtiva.

Nessa perspectiva, o debate sobre a inclusão produtiva dos agricultores familiares ocupou também lugar de destaque na agenda pública nacional como uma das estratégias utilizadas para erradicar a pobreza no meio rural. Com o apoio de diversas políticas públicas que abarcaram este Programa, pois não existiu uma política específica de inclusão produtiva, houve certos avanços

na dinâmica de inclusão socioeconômica dos agricultores familiares. No entanto, foram ações esporádicas e descontínuas, como o Brasil Sem Miséria que finalizou em 2014, que conferiu aos agricultores familiares benefícios e representatividade no cenário nacional de políticas públicas voltadas para a heterogeneidade da agricultura familiar (SOUSA, 2019).

Quanto ao conceito de inclusão produtiva não há consenso, o qual é envolvido implicitamente por inúmeras políticas públicas, sem que os *policy makers* se preocupem com o que realmente representa, pois há diferentes noções e interpretações generalizadas que podem limitar a formulação, implementação e execução de determinada política pública nos processos de mudança social no rural<sup>1</sup>. Niederle (2017) salienta que o termo inclusão produtiva se tornou um mantra para as ações do Estado, bem como da sociedade civil organizada, no sentido de que esta expressão genérica assume conotação distinta, em decorrência dos desacordos sobre o espaço de manobra política e as possíveis alternativas que existem para o público empobrecido do meio rural.

Para Maluf (2013), a restrição no acesso aos recursos naturais, principalmente a terra, configura como um dos principais limitantes para a inclusão das unidades produtivas da agricultura familiar. O autor aponta, ainda, que para uma adequada inclusão produtiva dos agricultores familiares é necessário que as políticas estejam relacionadas

[...] (a) ao desenvolvimento de atividades produtivas (agrícolas e não agrícolas) capazes de dar sustentação às pessoas em suas inserções nos diferentes mercados; (b) a dinamização das áreas rurais pelo estímulo à diversificação das atividades econômicas nas áreas rurais; (c) a diversificação produtiva dos estabelecimentos agrícolas, e a produção para autoconsumo; (d) tecnologias adequadas e serviços de assistência técnica de qualidade; (e) canais de comercialização para acesso aos mercados; e (f) o aproveitamento das oportunidades geradas pela exploração das energias renováveis (MALUF, 2013, p.88).

Por isso que as proposições de políticas de inclusão produtiva tendem a estar voltadas para o fortalecimento de dinâmicas que incentivam a organização coletiva, a diversificação da produção e a inserção em mercados, tendo como principal exemplo o mercado institucional, que é uma importante estratégia de inclusão dos agricultores familiares na construção de mercados alternativos e, conseqüentemente, na redução da pobreza rural que será abordado na próxima seção deste artigo.

---

<sup>1</sup> Para minimizar este problema conceitual, Sousa (2019) propôs em seu estudo que a inclusão produtiva esteja atrelada a um processo que articula todos os elos da cadeia produtiva, sobretudo ao colocar em evidência a integração do agricultor a dinâmica de mercado, a partir do acesso as políticas públicas de desenvolvimento rural.

### 3 A emergência dos mercados institucionais: possibilidades e dilemas

O mercado institucional foi normatizado<sup>2</sup> no país, no ano de 2003, inicialmente com a implantação do PAA e, em 2009, com a mudança adotada na legislação do PNAE, que definiu o mínimo de 30% dos produtos da alimentação escolar fossem provenientes da agricultura familiar e suas organizações. Isto confere novidade na construção do mercado institucional justamente pela articulação desses programas com a finalidade de incentivar a comercialização dos agricultores familiares em torno de ações de segurança alimentar e nutricional, numa proposta de conexão do agricultor junto ao consumidor na distribuição de alimentos, na qual o Estado é o único comprador e que define as regras neste peculiar tipo de mercado. Nessa perspectiva, os mercados institucionais podem ser definidos

como uma configuração específica de mercado em que as redes de troca assumem uma estrutura particular, previamente determinada por normas e convenções negociadas por um conjunto de atores e organizações, onde o Estado geralmente assume um papel central, notadamente através de compras públicas (GRISA, 2010, p. 103).

De acordo com o estudo de Grisa e Porto (2015), as mudanças observadas nas novidades do mercado institucional foram que: a) as aquisições dos alimentos fossem fundamentalmente provenientes dos agricultores familiares, com maior preocupação ao atendimento da diversidade socioeconômica e cultural enraizada na recém-criada categoria sociopolítica da agricultura familiar; b) estímulo à comercialização de um conjunto variado de produtos; c) compras em circuitos curtos de comercialização como forma de aproximação entre produtores e consumidores; d) aquisições por produtos agroecológicos e que atendam às necessidades dos consumidores e, por último; e) o fortalecimento da segurança alimentar e nutricional dos beneficiários consumidores.

No caso do mercado institucional, em que estão inseridos o PAA e o PNAE, tem-se a finalidade de ser mais um mecanismo de comercialização para os produtos da agricultura familiar, tornando-se uma alternativa quando houver ausência de mercados. Isto permite participação perene no mercado, garantia de renda mais segura, preços estáveis e segurança

---

<sup>2</sup> Os mercados institucionais para produtos agroalimentares (na perspectiva de atuação do Estado nas aquisições) também não é uma exclusividade do período recente da história brasileira, dado que sua existência pode ser observada, por exemplo, desde a crise do café em 1929. Embora, após a criação do PAA, o tema dos mercados institucionais ganhou ímpeto no Brasil, sendo destaque como uma das principais inovações políticas do período recente (GRISA; PORTO, 2015, p.158).

alimentar para os consumidores beneficiários que, muitas das vezes, estão em condições de vulnerabilidade social e, ainda, outros em adversas situações.

O PAA foi criado a partir da narrativa construída pelos debates da fome e da segurança alimentar e nutricional. Ou seja, o PAA nasceu da perspectiva da interseção entre elementos da política agrícola e da política de segurança alimentar. O Programa é operacionalizado pelo governo federal que compra os alimentos dos agricultores familiares e suas organizações, com dispensa de licitação, e os distribuem para os beneficiários em situação de vulnerabilidade social, para a rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição (restaurantes populares, cozinhas comunitárias, bancos de alimentos, dentre outros), instituições socioassistenciais, escolas da rede pública de ensino ou também destina à formação de estoques reguladores (GRISA, 2012).

Para a FAO (2016), este Programa tem contribuído também para a integração dos agricultores familiares junto aos circuitos curtos de comercialização, o que permite desenvolver capacidades e conhecimentos que, a *posteriori*, lhes possibilitam inserir-se em outros mercados, evitando a dependência de mercados hegemônicos e tradicionais.

Silveira *et al.* (2016) ressaltam a importância do PAA ao analisar a rápida expansão no número de agricultores familiares que se beneficiaram desta política, passando de 42 para 169 mil, nos anos de 2003 e 2008, respectivamente. Por outro lado, alguns estudos apontam que esta política tem cobertura nacionalmente muito reduzida, uma vez que o público que acessa ao PAA é de duas centenas de milhar e o público potencial é de quatro milhões de estabelecimentos rurais (BAVARESCO; MAURO, 2013). O que se percebe é que, até o presente momento, do público que acessou o PAA, os agricultores familiares consolidados são os que conseguiram maior inserção (SOUSA *et al.*, 2018).

Quanto ao PNAE, este se fortaleceu com a mudança ocorrida através da criação da Lei nº 11.947/2009 que determinou o uso de no mínimo 30% dos recursos federais fossem destinados para a aquisição de alimentos advindos dos agricultores familiares (e de suas organizações coletivas) para a alimentação escolar. Também desencadeou uma nova trajetória, na qual rompeu com importantes barreiras como a Lei de licitações, o que permitiu aos gestores públicos municipais menos burocracia ao comprar produtos provenientes da agricultura familiar (LIMA; BERALDO; SOUSA, 2019).

Contudo, mesmo com todo incentivo gerado por essa política pública, os indicadores demonstram que os agricultores familiares ainda sequer conseguem atingir o limite mínimo definido pela Lei. Dentre as principais justificativas para o baixo índice na compra de alimentos

da agricultura familiar pelos gestores públicos locais, Saraiva *et al.* (2013) explanam que está atrelada a “inviabilidade de fornecimento regular e constante” com 21,1%, o que exige articulação entre o comprador (demanda de alimentos para as escolas dos municípios) e o vendedor (oferta de alimentos produzidos pelos agricultores familiares). Outros 32,9% dos relatos citaram a falta de interesse dos agricultores e a demora da Prefeitura em elaborar a chamada pública. Por outro lado, comparando com o período que antecede a criação da política dos mercados institucionais, houve um crescimento na compra dos produtos da agricultura familiar por parte dos gestores públicos que procuraram cumprir o estabelecido na legislação vigente.

A importância da nova versão do PNAE se legitima ao ser considerado uma das principais políticas estratégicas do Programa Fome Zero e do Brasil Sem Miséria, ao permitir integrar concomitantemente ações de segurança alimentar e nutricional, educação e inclusão produtiva dos públicos da agricultura familiar (FAO, 2016).

No contexto apresentado, verifica-se que os maiores desafios dos mercados institucionais estão na dificuldade de acesso dos agricultores familiares em participarem de alguma organização coletiva; insuficiência de informações sobre as políticas e como acessá-las; dificuldades de interação e articulação entre os gestores públicos locais com os agricultores; falta da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP); custos de transação com logística, embalagem e custos administrativos; preços baixos; ausência de padronização e certificação; insuficiência dos serviços de assistência técnica e de inspeção sanitária e, especialmente, pela baixa escala de produção que pode acarretar irregularidades no fornecimento de alimentos e no não cumprimento das normativas e exigências legais (ABRANDH, 2012; SARAIVA *et al.*, 2013; TRICHES, 2015; SOUSA *et al.*, 2019).

Conforme discutiu Dahnredorf (1992), pode-se entender que o direito de acesso dos agricultores familiares no mercado institucional foi possível com as prerrogativas consolidadas, por meio de legislações institucionalizadas. Com os direitos adquiridos, aumentou as chances de vida das múltiplas agriculturas familiares contempladas ao acessar mercados alternativos e, conseqüentemente, permitir sua reprodução social. Entretanto, por questões burocráticas e de capacidade, como as supracitadas, nem todos os agricultores conseguiram se inserir nos mercados institucionais ou terem os rendimentos compatíveis com a prática, como é a situação da comercialização de produtos orgânicos que nem sempre ocasiona em resultados econômicos (sobrepços) para os agricultores familiares, pois muitas das vezes não tem a certificação, o que

impede a comprovação e o recebimento de um acréscimo que varia até 30 % no preço final em relação aos alimentos convencionais (SOUSA *et al.*, 2018).

Para Grisa e Porto (2015), o maior desafio dos mercados institucionais é aproveitar a possibilidade de ser mais que uma política agrícola de comercialização. Visto que essa política tem importantes efeitos sobre a inclusão produtiva, a organização social e a segurança alimentar dos agricultores familiares em torno dos territórios em que estão inseridos, pois são esses elementos que atribuem novidade aos mercados institucionais.

Dessa forma, Caldas e Anjos (2015) têm a premissa de que o processo de consolidação dos mercados institucionais produziu no mínimo três desdobramentos. O primeiro está relacionado com o reconhecimento de que a lógica dos mercados institucionais permitiu romper com a ideia polarizada entre mercado e exclusão social, sendo entendido que o mercado é uma construção social e não mecanismo abstrato que opera apenas no intercâmbio entre mercadorias, serviços e dinheiro. O segundo desdobramento rompe com o imaginário de que o combate e a redução da pobreza devam ocorrer no mesmo parâmetro das políticas de transferência de renda. A partir da observância do terceiro desdobramento, constata-se que a dinâmica no funcionamento dos mercados institucionais proporciona efeitos positivos pelos quais deve ser visto como uma ferramenta estratégica para alavancar o desenvolvimento rural.

Portanto, a dinâmica de funcionamento dos mercados institucionais está estritamente ligada ao que se denomina de *nested markets* (mercados aninhados), no qual Ploeg (2011) explica a singularidade deste tipo de mercado ao ser protegido de alguma forma, principalmente diante das relações sociais, da hegemonia instaurada pelos mercados globais. O diferencial é que por ser regulado pelo poder público e gerar um bem comum a segmentos socialmente vulneráveis, como os beneficiários consumidores e fornecedores, o mercado institucional torna-se um importante instrumento para a redução da pobreza desses públicos e, especificamente, uma alternativa de inclusão produtiva para os agricultores familiares.

#### **4 Análise da pobreza e inclusão produtiva a partir do perfil dos agricultores familiares que acessaram os mercados institucionais**

A metodologia FAO/INCRA<sup>3</sup> permitiu caracterizar a agricultura familiar ao delimitá-la no universo total de estabelecimentos rurais, na qual foram propostas três tipologias de acordo com a renda: consolidados, em transição e periféricos. Tendo como referência o Censo Agropecuário

---

<sup>3</sup> A metodologia FAO/INCRA permitiu caracterizar a agricultura familiar brasileira delimitando-a no universo total dos estabelecimentos rurais identificados a partir de dados do Censo Agropecuário de 1996 e 2006.

de 2006, conforme ilustra a Figura 1, os “consolidados” foram classificados como o tipo A que tem renda monetária líquida anual no valor máximo de R\$53.236,00. Enquanto os agricultores familiares “em transição” foram os considerados do tipo B com renda média anual de até R\$ 3.725,00. Já os agricultores familiares "periféricos" são os do tipo C e D, com rendas médias máximas de R\$ 1.499,00 e R\$ 255,00, respectivamente (IBGE, 2006).

Na comparação entre 1996 e 2006, o destaque é que houve piora na distribuição de renda entre os grupos B e C da agricultura familiar, diminuindo em torno de 32,7% e 17,63%, respectivamente. Por outro lado, a elevação da renda foi de 75,5% no tipo A e de 96,2% no tipo D, porém em números absolutos os agricultores consolidados se tornaram ainda mais ricos em relação aos demais grupos.

Figura 1 – Valor da renda monetária líquida anual por tipologia de agricultores

Tipos de agricultor	Renda monetária líquida anual* (R\$ de 2006)	
	1996	2006
Familiares tipo A	30.333,00	53.236,00
Familiares tipo B	5.537,00	3.725,00
Familiares tipo C	1.820,00	1.499,00
Familiares tipo D	-265,14	255,00
Patronais		70.903,00

Fonte: Elaboração própria com base em IBGE, censos agropecuários 1995-1996 e 2006. Tabulações especiais.

Nota: Descontados os custos de produção, mas não descontada a depreciação. Valores de 1996 atualizados pelo IGP-DI.

Fonte: Guanzioli *et al.* (2012).

Quanto ao número de agricultores familiares enquadrados em cada tipologia, no ano de 2006, averiguou-se que a maioria (60,6%) são os periféricos, considerados em situação de pobreza e de extrema pobreza, enquanto 18,6% estão em transição e apenas 8,7% do total são os agricultores familiares consolidados que tiveram aumento na renda, como apontado anteriormente. Já os outros 12,1% recenseados são produtores patronais. Numa comparação entre 1996 e 2006, não houve significativas diferenças percentuais no crescimento quantitativo dos agricultores periféricos, aumentando 4,3% o índice no período analisado, conforme se visualiza na figura 2.

Figura 2 – Distribuição percentual dos tipos de renda da agricultura familiar

Tipos familiares	% de estabelecimentos s/ total geral	
	1996	2006
A	8,40	8,70
B	20,40	18,60
C	16,90	11,10
D	39,40	49,50
Total	85,10	87,90

Fonte: Guanzioli *et al.* (2012).

Os gráficos 3 e 4, elaborados com o apoio da fonte PAA Data (2016), foram analisados no período de 2014 a 2015, no qual verificou-se que os agricultores familiares que acessaram ao PAA Conab, de acordo com o perfil do Pronaf, a maioria são agricultores classificados na tipologia dos consolidados. No ano de 2014 representaram 52,04%, enquanto isso, no ano de 2015, houve diminuição de 1,45% nesse indicador, perfazendo o montante de 50,59%. Os agricultores familiares que tiveram o segundo lugar em benefícios foram os do grupo do Pronaf tipo B que tem renda bruta anual familiar de até R\$ 20 mil. No ano de 2014 foram contemplados 31,99%, já em 2015 foram 37,32%. Isto permite inferir que a maioria dos agricultores familiares que acessaram ao PAA são aqueles consolidados, com renda variável anual que pode chegar até R\$ 53.236,00.

Gráfico 3

Percentual de agricultores por Grupo Pronaf, 2014.

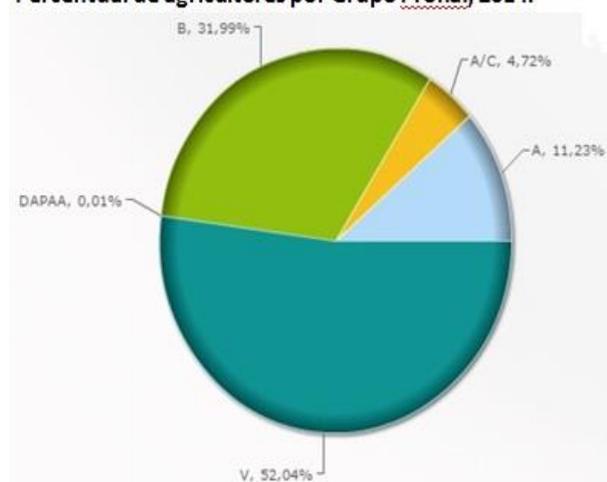
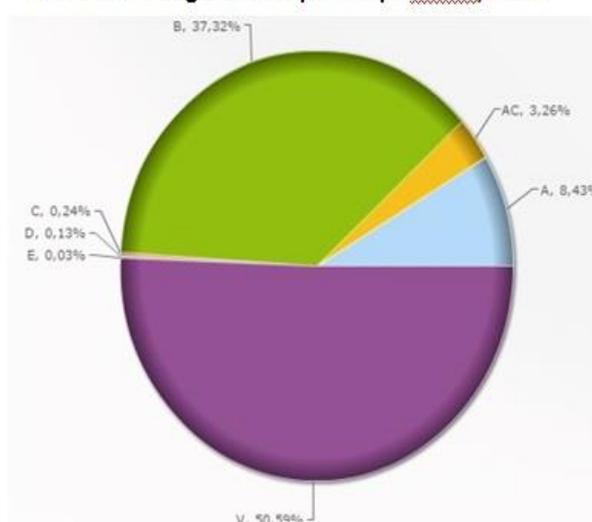


Gráfico 4

Percentual de agricultores por Grupo Pronaf, 2015.



Fonte: PAA Data, 2016.

Com essas informações é nítido o entendimento de que os agricultores familiares que acessaram ao mercado institucional são os consolidados, conhecidos como empresariais, que

tem capital para investimentos na propriedade, de se especializar e a capacidade de comercialização individual. O desafio que se coloca é o de incluir os agricultores pobres neste singular tipo de mercado. Para isso, surgiram algumas alternativas no país como o Programa Brasil Sem Miséria que reuniu diversas políticas públicas de apoio à agricultura familiar, como forma de erradicar a pobreza e promover a inclusão produtiva. Isto foi de fundamental importância para aperfeiçoar ainda mais as estratégias de inclusão produtiva no meio rural, pois uma só política não é suficiente para incluir os agricultores familiares no âmbito econômico e social (MDS, 2013). Isoladamente, as políticas tornam-se dispersas e tendem a não prosperar devido aos gargalos que o agricultor familiar sentirá em algum momento, seja na sua inserção em mercado ou até mesmo na sociedade.

Além das políticas já existentes, inclui-se neste Programa ações de apoio a inclusão produtiva para a população rural em extrema pobreza ao ser disponibilizado crédito de fomento a fundo perdido, no valor de R\$ 2.400,00 por família, para a aquisição de insumos, equipamentos e assistência técnica diferenciada, além de receberem a doação de sementes e tecnologias da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) para o início das atividades produtivas.

A figura 3 ilustra a rota da inclusão produtiva do Programa Brasil Sem Miséria trilhada pelos agricultores familiares empobrecidos, por meio da articulação de diferentes políticas públicas para o aumento da produção, segurança alimentar e melhoria da renda familiar.

**Figura 3** – Rota da inclusão produtiva do Programa Brasil Sem Miséria



Fonte: MDS, 2013.

A explicação para a estratégia de adotar esse *pool* de políticas públicas interligadas é que não se limitou apenas em colocá-las sob um mesmo guarda-chuva, mas foram ampliadas e revigoradas desde sua gênese, além de articuladas e integradas sob a ótica da superação da extrema pobreza (MDS, 2013). O avanço da política de inclusão produtiva rural não está expresso em apenas uma política específica, ainda que não identificada, mas pela complementação de um conjunto de ações/políticas inseridas dentro do referido Programa.

## **5 Considerações finais**

Neste artigo foi possível identificar o quão presente estão os estudos sobre a pobreza rural e a inclusão produtiva de agricultores familiares no âmbito das políticas públicas. A pobreza rural por ser multifacetada necessita de estratégias específicas para cada público. Assim, a privação que existe nas unidades familiares carece de uma injeção de políticas para além da transferência de renda, pois também é pertinente o acesso às políticas que promovam a inclusão produtiva, como forma de elevar a renda e a promoção da segurança alimentar e nutricional.

Articular ações/políticas para o enfrentamento da pobreza rural e inclusão produtiva são os desafios do Estado ao dar condições para a superação dessas privações aos agricultores familiares do tipo periférico. Embora os agricultores consolidados sejam os que conseguem ter maior facilidade no acesso às políticas de apoio à agricultura familiar, percebe-se que os mercados institucionais constituem alternativas viáveis também para que os agricultores em transição e os periféricos possam fazer parte deles, ao criar reais oportunidades de inclusão.

Com o apoio do Programa Brasil Sem Miséria, os agricultores familiares na situação de pobreza puderam acessar diversas políticas agrícolas, sociais até chegar ao acesso do mercado institucional, como forma de tentar minimizar as carências e limitações da unidade familiar. Desse modo, esse Programa se efetivou ao trabalhar com políticas que em conjunto combateram a pobreza no campo numa tentativa de desmistificar a associação do meio rural à pobreza, ao proporcionar aumento da produtividade e, concomitantemente, a inclusão produtiva de agricultores.

Portanto, os mercados institucionais surgem como possibilidade de combate à pobreza e inclusão produtiva não por ser apenas um instrumento de garantia na compra de alimentos dos agricultores familiares, mas pelas oportunidades de se integrarem em outros circuitos curtos de comercialização, evitando, dessa forma, a dependência de políticas sociais. Outros benefícios estão ligados ao incentivo de se organizarem coletivamente, a criação de espaços de concertação

social e a melhoria da renda familiar. Além de beneficiar diretamente o agricultor familiar, o PAA e o PNAE contribuem para dinamizar a economia local e garantir a segurança alimentar e nutricional aos beneficiários consumidores que, na maioria das vezes, estão em situação de vulnerabilidade social. No entanto, há diversos desafios para a inserção dos agricultores nos mercados institucionais que ainda não tiveram condições de acessar a um dos Programas que os compõem, seja por questões produtivas ou burocráticas. A situação piora com a atual conjuntura política e econômica do país que está restringindo benefícios e recursos para os públicos da agricultura familiar.

## Referências

ABRANDH - AÇÃO BRASILEIRA PELA NUTRIÇÃO E DIREITOS HUMANOS. **Relatório de pesquisa:** agricultura familiar, alimentação escolar e a realização do direito humano à alimentação adequada. Brasília, 2012.

BAVARESCO, P; MAURO, F. **Agricultura familiar brasileira no Programa Nacional de Alimentação Escolar:** garantia de mercado aos agricultores e de segurança alimentar e nutricional aos alunos da rede pública de ensino. Mimeo: 2013.

BONNAL, P. Referências e considerações para o estudo e a atuação dos programas de desenvolvimento territorial (PRONAT e PTC) na perspectiva da redução da pobreza em territórios rurais. *In:* MIRANDA, C; TIBURCIO, B. (Orgs.). **Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil.** Brasília: IICA, 2013 (Série desenvolvimento rural sustentável, v.19).

CALDAS, N.V; ANJOS, F.S. As boas novas que vêm do campo: mercados institucionais e desenvolvimento rural no sul do Brasil. *In:* **Anais do VI Congresso de Estudos Rurais,** Lisboa/Portugal, 2015.

CATTANI, A, D; CIMADAMORE, A. D. A. construção da pobreza e da desigualdade na América Latina: uma introdução. *In:* CATTANI, A, D; CIMADAMORE, A. D. A. (Orgs). **Produção de pobreza e desigualdade na América Latina.** Porto Alegre: Tomo Editorial/Clacso, 2007.

DAHRENDORF, R. **O conflito social moderno:** um ensaio sobre a política da liberdade. São Paulo: Editora Zahar, 1992.

FAO - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA. **Superação da fome e da pobreza rural:** iniciativas brasileiras. FAO: Brasília, 2016.

GUANZIROLI, C, E; BUAINAIN, A, M; SABBATO, A. Dez anos de evolução da agricultura familiar no Brasil: (1996 e 2006). **RESR**, v.50, n.2, p. 351-370, 2012.

GRISA, C. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil:** produção e institucionalização das ideias. 2012. 280 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Agricultura). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ, 2012.

GRISA, C. As redes e as instituições do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 6, n. 2, p. 97-129, 2010.

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

GRISA, C; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. *In: GRISA, C; SCHNEIDER, S. (Orgs). Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2015.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Censo agropecuário 2006**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA - IICA. **Pobreza rural: concepções, determinantes e proposições para a construção de uma agenda de políticas públicas**. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, edição especial. Brasília: IICA, 2011.

LEITE, S. P. Introdução. **Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil**. MIRANDA, C; TIBURCIO, B. (Orgs.). Brasília: IICA, 2013 (Série desenvolvimento rural sustentável, v.19).

LIMA, L. C; BERALDO, K. A; SOUSA, D. N. Análise das chamadas públicas do Pnae no município de Palmas-TO. **Revista Desenvolvimento Social**, v. 25, p. 245-278, 2019.

MALUF, R. S. Elementos para uma agenda pública de enfrentamento da pobreza e inclusão socioprodutiva no meio rural na ótica do desenvolvimento territorial sustentável. **Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil**. MIRANDA, C; TIBURCIO, B. (Orgs.). Brasília: IICA, 2013 (Série desenvolvimento rural sustentável, v.19).

MATTEI, L. **Pobreza rural: um fenômeno histórico estrutural relacionado à estrutura agrária do país**. Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura. Boletim nº 14, 2012. Disponível: <<https://bit.ly/3bDxEIx>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL - MDS. **Dois anos de resultados do PBSM**. Brasília: MDS, 2013.

MURILLO, S. Produção de pobreza e construção de subjetividade. *In: CATTANI, A, D; CIMADAMORE, A. D. A. (Orgs). Produção de pobreza e desigualdade na América Latina*. Porto Alegre: Tomo Editorial/Clacso, 2007.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO - MDSA. **Um país menos desigual: pobreza extrema cai a 2,8% da população**. Brasília/DF, 2015. Disponível em <<http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2015/novembro/um-pais-menos-desigual-pobreza-extrema-cai-a-2-8-da-populacao>>. Acessado em: 6 dez. 2020.

NIEDERLE, P. A. Afinal, que inclusão produtiva? A contribuição dos novos mercados alimentares. *In: DELGADO, G. C; BERGAMASCO, S. M. P. P. (org.). Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro*. Brasília: MDA, 2017. p. 166-194.

PAA DATA. **Agricultores participantes por grupo PRONAF**. Disponível em <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/2014/visi\\_paa\\_conab/pg\\_principal.php?url=quant\\_enq](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/2014/visi_paa_conab/pg_principal.php?url=quant_enq)>. Acessado em: 12 dez. 2020.

PLOEG, J. D. Trajetórias do desenvolvimento rural: pesquisa comparativa internacional. **Sociologias**, v.13, n. 27, p. 114-140, 2011.

SARAIVA, E. B; SILVA, A. P.F; SOUSA, A. A; CERQUEIRA, G. F; CHAGAS, C. M. S; TORAL, N. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, p.927-936, 2013.

SILVEIRA, F.G; ARRUDA, P; VIEIRA, I; BATTESTIN, S; CAMPOS, A. E; SILVA, W. **Políticas públicas para o desenvolvimento rural e de combate à pobreza no campo**. Working Paper nº. 142, Brasília, IPC-IG/PNUD, 2016.

SOUSA, D. N; SILVA, D. W. ; GEHLEN, I. ; MILAGRES, C. S. F. Programas governamentais de aquisição de alimentos da agricultura familiar no estado do Tocantins. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 14, p. 252-264, 2018.

SOUSA, D. N; KATO, H. C. A; NIEDERLE, P. A; FREITAS, A. A; MILAGRES, C. S. F. Estratégias de comercialização do pescado da agricultura familiar para a alimentação escolar: a experiência da Embrapa no Tocantins. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, v. 36, p. 1-18, 2019.

SOUSA, D. N. **Mediadores sociais e políticas públicas de inclusão produtiva da agricultura familiar no Tocantins: (des)conexões entre referenciais, ideias e práticas**. 2019. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Curso de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

TRICHES, R. M. Repensando o mercado da alimentação escolar: novas institucionalidades para o desenvolvimento rural. *In*: GRISA, C; SCHNEIDER, S. (Orgs). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2015.