

# AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA AGRICULTURA FAMILIAR DO TERRITÓRIO DA CIDADANIA DA BACIA LEITEIRA ALAGOANA: Pronaf, PNAE, PAA e Programa Bolsa Família<sup>1</sup>

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2022.58.12464>

Recebido em: 24/6/2021

Aceito em: 7/4/2022

Janayson Rodrigues dos Santos<sup>2</sup>, Janete Stofel<sup>3</sup>, Luciano Celso Brandão Guerreiro Barbosa<sup>4</sup>

## RESUMO

A região semiárida do território alagoano apresenta baixos índices de desenvolvimento e alta vulnerabilidade econômica. Este artigo busca fazer uma análise de políticas públicas no âmbito da agricultura familiar, tendo como objetivo observar como foi a evolução do acesso ao Pronaf, PAA, PNAE e Programa Bolsa Família, nos municípios de Belo Monte, Cacimbinhas, Major Isidoro e Pão de Açúcar, os quais integram a região que foi denominada de Território da Cidadania da Bacia Leiteira Alagoana. A pesquisa parte do pressuposto de que estas políticas públicas fortalecem o segmento da agricultura familiar em âmbito local, por meio do acesso ao crédito para produção, estímulo para a comercialização e proteção social. Para a efetivação da pesquisa foi realizada, inicialmente, uma revisão bibliográfica e, em seguida, um levantamento de dados secundários em fontes oficiais, como FNDE, Banco Central, Ministério do Desenvolvimento Social, Conab e IBGE. Para complementar as informações sobre a evolução do acesso às políticas públicas mencionadas, foi efetuado um levantamento de dados primários por meio de entrevistas e questionários semiestruturados. Foram entrevistados representantes de agricultores familiares e das Secretarias Municipais de Agricultura e Educação nos quatro municípios. Os resultados da pesquisa demonstraram que o Pronaf, o PNAE e o Programa Bolsa Família têm forte atuação nos municípios pesquisados, mas há oportunidades de ampliação no acesso às políticas, sendo uma das sugestões a postura mais ativa de gestores públicos nas Secretarias Municipais de Agricultura e Educação; ações que poderiam contribuir para promover a agricultura familiar em municípios de grande vulnerabilidade econômica e social como os pesquisados.

**Palavras-chave:** desenvolvimento; crédito rural; compras institucionais; pobreza.

## PUBLIC POLICIES IN FAMILY AGRICULTURE IN THE TERRITORY OF CITIZENSHIP IN THE ALAGOAS DAIRY BASIN: PRONAF, PNAE, PAA AND BOLSA FAMÍLIA PROGRAM

## ABSTRACT

The semi-arid region of the territory of Alagoas has low levels of development and high economic vulnerability. This article seeks to analyze public policies in the field of family farming, with the objective of observing the evolution of access to PRONAF, PAA, PNAE and Bolsa Família Program, in the municipalities of Belo Monte, Cacimbinhas, Major Isidoro and Pão de Açúcar, which are part of the region that has been designated as the Citizenship Territory of the Alagoas Milk Basin. The research is based on the assumption that these public policies strengthen the family farming segment at the local level, through access to credit for production, a stimulus for commercialization and social protection. To carry out the research, a bibliographic review was carried out, followed by a survey of secondary data from official sources such as: FNDE, Central Bank, Ministry of Social Development, Conab, IBGE. To complement the information, on the evolution of access to the mentioned public policies, a survey of primary data was carried out through interviews and semi-structured questionnaires. Representatives of family farmers and municipal departments of agriculture and education in the four municipalities were interviewed. The survey results showed that Pronaf, PNAE and Bolsa Família Program have a strong presence in the municipalities surveyed, but there are opportunities to expand access to policies, one of the suggestions being the more active posture of public managers in the municipal departments of agriculture and education. Actions that could contribute to promote family farming in municipalities of great economic and social vulnerability, such as those surveyed.

**Keywords:** development; rural credit; institutional purchases; poverty.

<sup>1</sup> Uma versão inicial deste trabalho foi apresentada no 59º Congresso da Sober.

<sup>2</sup> Autor correspondente: PPG em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente – Universidade de Araraquara. R. Carlos Gomes, 1338 – Centro. Araraquara/SP, Brasil. CEP 14801-320. <http://lattes.cnpq.br/2849946391997473>. <https://orcid.org/0000-0001-5636-4514>. [janaysonrodrigues@gmail.com](mailto:janaysonrodrigues@gmail.com)

<sup>3</sup> Universidade Federal Fronteira Sul – UFFS – Campus Laranjeiras do Sul – Programa de Pós-Graduação em Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável. BR-158, s/n - Zona Rural, Laranjeiras do Sul/PR, Brasil. CEP 85301-970. <http://lattes.cnpq.br/0295141932267126>. <https://orcid.org/0000-0003-0689-0414>.

<sup>4</sup> Universidade Federal de Alagoas – UFAL – Campus Sertão – Curso de Ciências Econômicas. Endereço: Av. João Agostinho, Santana do Ipanema/AL, Brasil. CEP 57500-000. <http://lattes.cnpq.br/7328141879157135>. <https://orcid.org/0000-0002-2846-8858>.

## INTRODUÇÃO

As ações promovidas pelo Estado brasileiro nas regiões que têm como característica baixos índices de desenvolvimento, tiveram como intuito diminuir as desigualdades locais e regionais dos territórios. Mediante a ampliação das políticas públicas, direcionadas ao meio rural, o governo buscou estimular a criação das condições socioeconômicas necessárias para promover o desenvolvimento nas diferentes regiões do país, com destaque para aquelas que, historicamente, tinham sido abandonadas (BRASIL, 2009).

A pesquisa aqui apresentada foi efetuada em municípios do Estado de Alagoas, que têm uma expressiva presença na produção de cana-de-açúcar no modelo rural brasileiro. A partir dos municípios escolhidos buscou-se elaborar uma análise dos resultados alcançados pelas ações das políticas públicas no âmbito da agricultura familiar. Esta observação foi realizada em municípios com características distintas, mas que fazem parte da região que integra o Território da Cidadania da Bacia Leiteira Alagoana.

A investigação apresentou o seguinte problema: Como as políticas públicas estão incentivando o segmento da agricultura familiar a partir da análise de quatro municípios da região do Território da Cidadania da Bacia Leiteira no Estado de Alagoas? Neste sentido, o objetivo geral consistiu em identificar a evolução do acesso às políticas públicas: Pronaf; PNAE; PAA e Programa Bolsa Família por parte do segmento da agricultura familiar, nos municípios de Belo Monte, Cacimbinhas, Major Isidoro e Pão de Açúcar. Para alcançar o proposto no desenvolvimento da pesquisa, parte-se da hipótese de que as políticas públicas, voltadas para a agricultura familiar, estão fomentando o referido segmento nos municípios estudados.

A estruturação deste artigo está dividida em seis partes, incluindo a introdução. Na segunda parte é tratada, com um breve histórico, a construção do formato rural brasileiro e da agricultura familiar, para, na terceira seção, se abordar aspectos sobre políticas públicas. Na quarta parte são apresentados os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa, enfatizando a categoria da investigação, o formato e como foram coletados e analisados os dados pesquisados. Na quinta parte, nos resultados e discussões, constam os dados relativos às influências das políticas públicas pesquisadas nos municípios. Na sexta parte apresenta-se o fechamento do artigo, no qual se buscam fazer as concatenações com os objetivos da pesquisa. Por fim, são apresentadas as referências bibliográficas utilizadas neste estudo.

## AGRICULTURA FAMILIAR: UMA BREVE ANÁLISE

A partir da década de 90 do século 20, impulsionado pelas crises econômicas nacional e internacional, o Estado brasileiro começou a reformular a sua política agrícola (DELGADO, 2009). Neste sentido, foi importante o estudo direcionado para analisar a pobreza rural, tendo como foco a experiência brasileira, no qual o órgão das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), em conjunto com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), explicitam as dificuldades pelas quais os agricultores familiares passavam (FAO; INCRA, 1996). O acesso ao crédito era praticamente inexistente para os agricultores familiares por causa das exigências e procedimentos impostos para a concessão ao crédito. A categoria familiar era submetida às mesmas regras que os grandes produtores, tais como garantias, documentações, taxas de juros,

as quais tornavam o acesso ao crédito difícil e causa de endividamento ou mesmo perda da propriedade (FAO; INCRA, 2016; GRISA; SCHNEIDER, 2014).

As ações que se iniciaram neste período serviram para estimular o segmento da agricultura familiar, buscando promover o dinamismo socioeconômico, principalmente nas regiões consideradas subdesenvolvidas. O agricultor familiar, que também é conhecido como camponês, meeiro, colono, sempre esteve presente no meio rural brasileiro, entretanto estes se tornavam praticamente invisíveis aos olhos das políticas públicas até a criação do Pronaf em 1995. Desta forma, procurou-se estimular um desenvolvimento interno que englobasse o segmento da agricultura familiar, em detrimento ao modelo anterior, que estava estruturado na agricultura patronal, que tem como foco a produção de monoculturas em grandes extensões de terra com foco no mercado externo (SCHNEIDER; NIEDERLE, 2008; GRISA; SCHNEIDER, 2015).

Atender o segmento da agricultura familiar com sua diversidade é um desafio. A extensão territorial existente no Brasil envolve vários e diferentes ecossistemas, como Caatinga, Mata Atlântica, Cerrado, Florestas Amazônica, onde há uma diversidade de culturas e atividades produtivas. Assim, a legislação tenta criar um formato próprio com características que possam distinguir e considerar as especificidades em cada região do país, sendo necessário dar conta do que Schneider e Niederle (2008, p. 990) destacam: “o agricultor familiar é todo aquele sujeito que vive no meio rural e trabalha na agricultura juntamente com sua família”; desafio significativo diante de uma diversidade de agricultores familiares existente no território nacional, com distintos contextos sociais e origens históricas e diferentes interações com os ecossistemas.

Em termos de representatividade, os dados do censo agropecuário de 2017 (IBGE, 2017) mostram que, em âmbito nacional, a agricultura familiar ocupa 77,0% dos estabelecimentos agropecuários. Essa representação, contudo, não é diretamente proporcional quando se observa o espaço ocupado (em hectares), o qual corresponde a 23,0% da área total dos estabelecimentos. Entre as grandes regiões geográficas brasileiras, no Nordeste a agricultura familiar ocupa 79,0% dos estabelecimentos agropecuários, abrangendo 36,5% da área total da região, acima da média nacional, entretanto muito abaixo da representação de importância do segmento. Na Região Sul observa-se que 78,0% dos estabelecimentos agropecuários são ocupados pelo segmento da agricultura familiar, sendo 26,8% da área da região, resultados, também, acima da média nacional, porém abaixo das expectativas do valor da agricultura familiar para a região (IBGE, 2017).

Desta forma, torna-se difícil compreender um sistema político social no meio rural que esteja estruturado sob as bases da sustentabilidade, em que o segmento que ocupa mais de três quartos dos estabelecimentos agropecuários não consiga ter acesso às políticas públicas em igual proporção ao seu tamanho (LEFF, 2001). A relação da agricultura familiar com práticas sustentáveis também está diretamente ligada ao formato de produção, a qual tem como principal característica a diversificação de culturas. Essa diversificação produtiva é pautada pela reprodução das culturas da localidade, diminuindo o impacto negativo na biodiversidade ao mesmo tempo em que se produz o alimento.

Dentro da visão de sustentabilidade, diferente da agricultura patronal, a dinâmica que envolve a agricultura familiar perpassa as variáveis da produção e comercialização. Tem-se uma cultura de relação com a terra, na qual, além de produzir para comercializar, busca-se conservar os bens naturais, ao mesmo tempo em que se tem por objetivo criar as condições

para permanecer no meio rural (PLOEG, 2008). Assim, partindo de uma análise mais ampla na analogia com outros segmentos agrícolas, como o grande e o médio produtor rural, o fortalecimento do segmento da agricultura familiar, via políticas públicas, pode traduzir-se em benefícios para o desenvolvimento das localidades em que está inserido, com ações ligadas à distribuição de renda e permanência da população no meio rural (GRISA; SCHNEIDER, 2015).

## POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DA AGRICULTURA FAMILIAR

O Pronaf é considerado, no caso brasileiro, uma primeira política pública voltada para atender demandas da agricultura familiar (GRISA; SCHNEIDER, 2014). Foi transformado em lei em 1996, tendo como função o financiamento, a efetivação, a ampliação ou a modernização da estrutura de produção, beneficiamento, industrialização e de serviços no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas, visando à geração de renda e à melhora do uso da mão de obra familiar (BNDES, 2019). No contexto do Pronaf, cabe destacar que são considerados agricultores familiares aqueles que atendem ao que está descrito na legislação vigente, sob a Lei nº 11.326<sup>5</sup> e o Decreto Nº 9.064<sup>6</sup>.

O surgimento de políticas públicas, com um viés social, está ligado à correção de rotas no intuito de corrigir distorções, principalmente socioeconômicas, dentro da sociedade, quando se busca provocar mudanças e estimular o desenvolvimento, tendo como um de seus objetivos diminuir as desigualdades que se expressam na localidade, na região e até nacionalmente (CASTRO, 2012; SECCHI, 2010).

As políticas públicas têm por natureza orientar o procedimento prático da atuação e a finalidade de cada política. O Estado, ao ter como propósito estimular o setor produtivo em determinada localidade de um país, que apresente características de subdesenvolvimento com concentração de renda e dos meios de produção, poderá utilizar um aparato de instrumentos no âmbito das políticas públicas para fomentar o desenvolvimento em segmentos específicos (SOUZA, 2018; CAPELLA, 2018).

Neste íterim, com a intenção de estruturar o modelo da agricultura familiar, o Estado buscou criar condições produtivas e mercado para os produtos advindos da agricultura familiar, impulsionando o setor com opções de acesso ao crédito e à comercialização via mercados institucionais. Assim, após a criação do Pronaf, em 1996, no ano de 2003 houve a criação do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA –, cuja finalidade é a compra de produtos de grupos específicos da agricultura familiar e garantir a segurança alimentar de pessoas vulneráveis por meio de entidades socioassistenciais. As ações desencadeadas pelo PAA passaram a ter grande abrangência na cadeia produtiva dos produtos derivados da agricultura familiar. Além de estimular a produção de produtos agroecológicos e orgânicos, com um percentual adicional ao preço de 30% para esses produtos, indiretamente o programa também proporcionou condições para o fortalecimento do formato do associativismo e dos circuitos locais e regionais para comercialização (GRISA; SCHNEIDER, 2015; SILVA; FERREIRA, 2016).

<sup>5</sup> De 24 de julho de 2006., Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais (BRASIL, 2020a).

<sup>6</sup> De 31 de maio de 2017. Dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária (BRASIL, 2020b).

Outra ação que o Estado brasileiro utilizou para fortalecer a comercialização da agricultura familiar veio por meio da modificação na Lei do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE<sup>7</sup> – em 2009. Esta mudança determinou que 30% dos recursos utilizados na compra da merenda escolar fossem destinados aos produtos oriundos da agricultura familiar. Esta alteração no PNAE tornou-se estratégica, ganhando extrema importância para os produtos da agricultura familiar. Por intermédio deste formato de mercado institucional, os agricultores conseguiram uma regularidade na comercialização para seus produtos, posto que a merenda escolar tende a ser distribuída durante os 200 dias letivos distribuídos em 10 meses no ano corrente (TRICHES, 2015; TRICHES; SILVESTRI, 2018; SCHABARUM; TRICHES, 2019).

Incluídas no escopo da ação estatal para promover mudanças na realidade brasileira, as políticas sociais também exercem papel importante na redução das diferenças socioeconômicas. Neste grupo cabe o destaque ao Programa Bolsa Família (Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004), que se tornou o principal instrumento do Estado brasileiro para distribuir renda e impulsionar o desenvolvimento social (WEISSHEIMER, 2006; KUHN; TONETTO, 2017). No âmbito rural o Programa Bolsa Família tem grande relevância, pois a pobreza neste espaço tende a ser mais acentuada por conta do difícil acesso aos serviços básicos, como educação, saúde e segurança pública, além da ausência de entretenimento cultural (REGO; PINZANI, 2014). Uma das características apontadas por Kageyama (2008, p. 17) em seu estudo para descrever a área rural, é que muitos de seus habitantes vivem em situação de pobreza, apontando que 75% dos pobres no mundo vivem em áreas rurais.

Assim, neste trabalho assume-se o pressuposto de que políticas públicas são necessárias para a promoção do desenvolvimento rural via apoio à agricultura familiar. Observando a constituição e execução de políticas públicas que, ao menos teoricamente, tem esta finalidade, no presente estudo procura-se observar sua importância a partir da análise de quatro municípios no Estado de Alagoas. Com a finalidade de explicar os procedimentos utilizados na pesquisa, é apresentada a próxima seção.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa caracteriza-se por um caráter exploratório, no qual o conjunto de informações coletado contempla os objetivos da pesquisa. Gonsalves (2007) menciona que a pesquisa exploratória é aquela que se caracteriza pelo desenvolvimento e pelo esclarecimento de ideias, com o objetivo de oferecer uma visão panorâmica e uma primeira aproximação a um determinado fenômeno que é pouco explorado.

A pesquisa que originou este artigo foi desenvolvida em duas etapas, as quais foram compostas, inicialmente, por pesquisa bibliográfica e levantamento de dados secundários, e, posteriormente, pela obtenção de dados primários. Na pesquisa bibliográfica as temáticas abordadas foram agricultura familiar e políticas públicas, juntamente com o levantamento de dados secundários acerca das políticas públicas pesquisadas. Os dados secundários foram

<sup>7</sup> A Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, determina que, no mínimo, 30% do valor repassado a Estados, municípios e Distrito Federal pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) devem ser utilizados na compra de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar (BRASIL, 2020c).

obtidos em bases de dados das seguintes fontes: FNDE, Banco Central, Ministério do Desenvolvimento Social, Conab e IBGE. Na segunda etapa da pesquisa, realizada nos municípios, utilizou-se como instrumento para coletar informações, a entrevista por meio de questionários semiestruturados, na qual foram pesquisados os representantes dos agricultores familiares e das Secretarias de Agricultura e Educação dos quatro municípios envolvidos.

Os municípios do Território da Cidadania da Bacia Leiteira alagoana estão localizados no semiárido do Estado de Alagoas, sendo a região composta por 11 municípios: Batalha, Belo Monte, Cacimbinhas, Jacaré dos Homens, Jaramataia, Major Isidoro, Minador do Negrão, Monteirópolis, Olho D'água das Flores, Palestina e Pão de Açúcar. A região enquadra-se em vários critérios do Programa Territórios da Cidadania, tais como baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), alto número de famílias cadastradas no Programa Bolsa Família e baixo dinamismo econômico, sendo a situação de pobreza e exclusão social bastante expressiva (ALAGOAS, 2017).

**Figura 1 – Imagens dos municípios da Bacia Leiteira alagoana**



Fonte: Alagoas (2019).

Os municípios estudados, dentro da Bacia Leiteira, foram Belo Monte, Cacimbinhas, Major Isidoro e Pão de Açúcar, sendo possível visualizar a localização da região e dos municípios na Figura 1. A partir dos dados secundários é possível observar que se sobressai a criação de bovinos para a produção de leite na pecuária, enquanto na área agrícola as principais culturas são o milho e a palma, que servem para alimentar os animais. Outra cultura presente e que se destaca nos quatro municípios pesquisados é o feijão (IBGE, 2020).

A abordagem utilizada no tratamento dos dados e no desenvolvimento da pesquisa foi qualitativa. Nesta, busca-se aprofundar as informações já obtidas com o intuito de elaborar uma ligação com os modelos de desenvolvimento, socioeconômico e rural, debatidos no âmbito da academia e na sociedade, utilizando as políticas públicas como uma lente que direciona o olhar para a agricultura familiar.

Cabe destacar que as informações monetárias, acessadas e apresentadas no texto, foram atualizadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC – até dezembro de 2020, permitindo análises comparativas no decorrer do tempo. É importante mencionar, ainda, que o artigo trabalha com os dados disponíveis sobre as políticas e aponta para a necessidade urgente de que o acesso à informação seja respeitado pelos órgãos governamentais, uma vez

que há informações cuja disponibilidade é limitada e há defasagem nas publicações. A análise e a avaliação das políticas públicas dependem de ampla disponibilidade e transparência dos dados existentes.

Na próxima seção são apresentadas as informações referentes à agricultura familiar e à evolução das políticas públicas selecionadas nos municípios pesquisados.

## POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À AGRICULTURA FAMILIAR EM MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO DA BACIA LEITEIRA ALAGOANA

O território da Bacia Leiteira Alagoana, localizado no médio sertão do Estado, tem como característica o clima seco e quente predominante na maior parte do ano. Essa característica influencia diretamente na cultura produtiva do local, posto que o período chuvoso costuma acontecer entre os meses de março e julho. Outra característica que reflete no tipo de cultura a ser produzida é o solo raso e pedregoso, típico do bioma caatinga, presente na localidade. Dois dos quatro municípios estudados – Belo Monte e Pão de Açúcar – estão localizados nas margens do Rio São Francisco.

Os municípios de Belo Monte, Cacimbinhas, Major Isidoro e Pão de Açúcar, localizados no mesmo território – Bacia Leiteira Alagoana –, apresentam características socioeconômicas semelhantes. Na Tabela 1 constam informações referentes à população total, urbana e rural, média de moradores por domicílio, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* e a quantidade de estabelecimentos agropecuários por município, com base nas informações disponibilizadas pelo IBGE (2020).

Tabela 1 – População Total, Urbana e Rural, IDH, PIB *per capita* e quantidade de estabelecimentos agropecuários por município

Município	População Total (2010)	População urbana (2010)	População Rural (2010)	IDH (2010)	PIB <i>per capita</i> 2017	Estabelecimentos Agropecuários (2017)	
						Familiares	Não familiares
Belo Monte	7.030	1.171	5.859	0,517	9.688,61	481	17
Cacimbinhas	10.195	5.402	4.793	0,531	7.276,71	614	160
Major Isidoro	18.897	9.306	9.591	0,566	8.147,72	1.735	250
Pão de Açúcar	24.446	10.769	13.042	0,593	6.761,58	1.341	198

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados do IBGE (2020).

Dentre os municípios pesquisados, à exceção de Cacimbinhas, os demais apresentam população rural maior que a urbana. Chama a atenção o município de Belo Monte, cuja população rural supera em quatro vezes o tamanho da população urbana, que apresenta o maior PIB *per capita* dentre os municípios estudados.

Analizando as informações da Tabela 1, o município de Pão de Açúcar apresenta a maior população da amostra, com 53,3% dos habitantes residindo na zona rural. Ao mesmo tempo, este município tem o maior IDH com o menor PIB *per capita*, de forma inversa ao município de Belo Monte, que apresenta o maior PIB *per capita* com o menor IDH dentre os quatro municípios da amostra.

Quanto aos estabelecimentos agropecuários, cabe observar a distribuição destes em familiares e não familiares nos quatro municípios. Considerando a totalidade nos quatro municípios, é verificado que 87,0% dos estabelecimentos agropecuários existentes pertencem à agricultura familiar, conforme os dados do censo agropecuário de 2017 (IBGE, 2017). Individualmente observa-se que em Cacimbinhas está o menor percentual, ou seja, 79,3% dos estabelecimentos agropecuários pertencem aos agricultores familiares, enquanto em Belo Monte 96,6% dos estabelecimentos agropecuários são familiares (nos outros dois municípios os percentuais estão em torno de 87,0%).

A partir da constatação de que nos quatro municípios da amostra os agricultores familiares são predominantes nos estabelecimentos agropecuários, nas próximas seções são apresentadas informações sobre como evoluiu o acesso às políticas públicas Pronaf, PAA, PNAE e PBF nos municípios estudados.

### Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)

Desde o seu surgimento, em meados da década de 90 do século 20, o Pronaf tem sido apontado como uma política pública com potencial relevante para o fortalecimento da agricultura familiar nos municípios do território nacional, em especial da região do semiárido brasileiro (DELGADO, 2012). Na análise histórica da agricultura brasileira, até a criação do programa, não era possível distinguir políticas públicas específicas para o segmento da agricultura familiar dentro do modelo rural brasileiro, considerando que o pequeno agricultor familiar tinha de concorrer com o médio e o grande produtor pelas linhas de crédito disponíveis (PERACI; BITTENCOURT, 2010; GRISA; SCHNEIDER, 2015).

Sobre o Pronaf, pode-se ter uma noção de sua importância para os municípios pesquisados a partir da quantidade de Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP –, emitidas pelo órgão público (Secretaria de Agricultura, Emater, Sindicatos dos Trabalhadores Rurais) em cada localidade. O número de declarações, em 2021, nos municípios de Belo Monte, Cacimbinhas, Major Isidoro e Pão de Açúcar, são, respectivamente, 842, 602, 1.456 e 2.153 (BRASIL 2021f). Quando estes dados são comparados ao número de estabelecimentos agropecuários familiares existentes (Tabela 1), constata-se que, no município de Belo Monte, as DAPs correspondem a 175,1% do número de estabelecimentos familiares, e em Pão de Açúcar este percentual é de 160,6%. Mesmo nos municípios em que os percentuais são menores, ou seja, em Cacimbinhas e Major Isidoro, o número de declarações equivale, respectivamente, a 98,0% e 83,9% dos estabelecimentos familiares. Esses dados apontam para um número elevado de agricultores familiares nestes locais.

Detalhando informações sobre o acesso dos agricultores familiares, nos municípios da amostra, aos recursos do Pronaf, na Tabela 2 estão apresentados os valores do crédito disponibilizados pelo Programa, separados por atividade agrícola e pecuária, considerando o período de 2013 a 2020. Uma primeira observação é de que o crédito do Pronaf, acessado pelos municípios pesquisados, no ano de 2020 é inferior ao valor acessado no ano de 2013, com exceção do município de Cacimbinhas.

Levando em conta que os valores apresentados na Tabela 2 estão atualizados para dezembro de 2020 e são comparáveis ano após ano, a constatação é de uma redução no volume de recursos acessado por parte dos agricultores familiares via Pronaf nestes três municípios.

Quanto aos valores médios acessados por contrato nos estabelecimentos da agricultura familiar, considerando o ano de 2020, em Belo Monte o valor foi de R\$ 6.651,01 e em Cacimbinhas de R\$ 12.602,93; já em Major Isidoro R\$ 8.429,63 e em Pão de Açúcar R\$ 8.901,24. Ou seja, nestes quatro municípios, localizados dentro da região denominada Território da Cidadania da Bacia Leiteira Alagoana, o acesso aos recursos do Pronaf é bastante heterogêneo, seja em volumes totais e médios acessados ou número de contratos efetivados no decorrer do período de 2013 a 2020.

Tabela 2 – Valores do crédito do Pronaf entre o período de 2013 e 2020 nos municípios

Ano	Atividade	Belo Monte	Cacimbinhas	Major Isidoro	Pão de Açúcar
2013	Agrícola	2.855.902,00	1.074.166,21	2.020.023,44	2.684.048,21
	Pecuária	1.259.146,73	1.468.303,47	4.834.822,83	4.847.120,57
	<b>Total</b>	<b>4.115.037,13</b>	<b>2.542.469,68</b>	<b>6.854.846,27</b>	<b>7.531.168,78</b>
2014	Agrícola	682.727,83	150.707,10	843.822,46	1.203.297,42
	Pecuária	5.304.565,29	2.537.534,33	5.725.526,50	13.438.910,71
	<b>Total</b>	<b>5.987.293,13</b>	<b>2.688.241,43</b>	<b>6.569.348,96</b>	<b>14.642.208,13</b>
2015	Agrícola	2.069,22	15.759,24	47.785,02	14.673,58
	Pecuária	2.799.881,46	1.799.882,74	4.944.148,34	5.717.683,34
	<b>Total</b>	<b>2.801.950,68</b>	<b>1.815.641,98</b>	<b>4.991.933,36</b>	<b>5.732.356,92</b>
2016	Agrícola	-	14.161,79	-	22.822,00
	Pecuária	2.817.699,61	2.765.929,45	6.143.268,65	8.101.511,39
	<b>Total</b>	<b>2.817.699,61</b>	<b>2.780.091,24</b>	<b>6.143.268,65</b>	<b>8.124.333,39</b>
2017	Agrícola	-	30.706,35	2.326,23	676.455,43
	Pecuária	1.433.319,41	4.070.496,37	6.095.755,40	4.916.995,26
	<b>Total</b>	<b>1.433.319,41</b>	<b>4.101.202,72</b>	<b>6.098.081,63</b>	<b>5.593.450,69</b>
2018	Agrícola	-	40.041,99	44.489,49	408.026,21
	Pecuária	1.987.877,81	2.446.665,55	7.305.710,17	3.979.365,55
	<b>Total</b>	<b>1.987.877,81</b>	<b>2.486.707,54</b>	<b>7.350.199,66</b>	<b>4.387.391,76</b>
2019	Agrícola	35.681,64	13.4185,54	17.284,77	527.649,00
	Pecuária	3.221.060,26	185.1703,40	6.297.614,73	2.863.690,06
	<b>Total</b>	<b>3.256.741,90</b>	<b>1.985.888,94</b>	<b>6.314.899,50</b>	<b>3.391.339,06</b>
2020	Agrícola	22.226,38	180.148,20	1.902,72	749.939,10
	Pecuária	2.777.849,72	2.453.865,26	4.568.222,63	4.626.412,13
	<b>Total</b>	<b>2.800.076,10</b>	<b>2.634.013,46</b>	<b>4.570.125,35</b>	<b>5.376.351,23</b>

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados do BACEN (2021). Valores atualizados até dezembro de 2020 pelo Índice Nacional de Preço ao Consumidor – INPC.

No levantamento dos dados primários foi perguntado aos representantes da Secretaria Municipal de Agricultura, de cada município, se havia o fornecimento de assistência técnica junto aos agricultores familiares para o desenvolvimento de projetos relacionados ao acesso ao crédito. Constatou-se que em Belo Monte e Cacimbinhas não há nenhum tipo de assistência, em Major Isidoro são realizadas atividades (palestras) sobre o tema (neste último município foi apontado que estas orientações são atribuídas ao sindicato dos trabalhadores rurais), e em Pão de Açúcar também foi observado na entrevista que são oferecidas ações pontuais durante o plantio das culturas. A partir das informações obtidas, foi possível identificar a falta de apoio aos agricultores familiares por parte das Secretarias Municipais de Agricultura dos municípios pesquisados.

Já no levantamento de dados primários junto aos representantes dos agricultores familiares de cada município, foi questionado se a associação ou assentamento que eles integram tem acesso ao crédito do Pronaf. Os representantes dos municípios de Belo Monte e Major Isidoro limitaram-se a mencionar que sim, mas não souberam informar a quantidade. O entrevistado do município de Cacimbinhas indicou que sim, e complementou que a inadimplência em relação ao Pronaf é muito grande entre os associados, sem aprofundar explicações sobre o tema. Por fim, o representante do município de Pão de Açúcar expressou que mais ou menos um terço dos associados da Associação dos Produtores em Agroecologia acessam o crédito do Programa. Esses resultados apontam a carência de apoio por parte dos agricultores familiares, bem como o baixo acesso aos recursos da política pública, teoricamente voltada para a categoria.

### Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), como política de compra institucional, desempenha um importante papel no fomento da economia rural por estar direcionado para as compras dos produtos da agricultura familiar (PERACI; BITTENCOURT, 2010; GRISA; SCHNEIDER, 2014), em especial no caso de municípios pobres com baixo dinamismo econômico, como é o caso dos municípios alagoanos pesquisados, principalmente por se tornar um canal para o escoamento da produção da agricultura familiar.

Na Tabela 3 constam os dados referentes à quantidade de compras e aos valores investidos no Brasil e no Estado de Alagoas, com referência ao período de 2010 a 2019 pelo PAA, na modalidade doações<sup>8</sup>.

Tabela 3 – Número de contratos e valores<sup>9</sup> utilizados pelo PAA no período de 2010 a 2020 no Brasil e Estado de Alagoas

ANO	Brasil		Alagoas	
	Quantidade de compras	Valor (R\$)	Quantidade de compras	Valor (R\$)
2010	1848	283.273.172,70	33	8.132.396,49
2011	2206	381.683.465,30	54	13.754.230,98
2012	2219	407.135.575,30	63	15.427.153,43
2013	828	188.414.154,80	54	12.713.151,45
2014	1063	301.253.351,00	76	25.215.589,46
2015	872	254.218.245,20	69	27.551.717,51
2016	816	191.745.078,30	68	17.184.547,39
2017	796	101.734.305,40	67	7.546.087,99
2018	445	54.822.510,29	35	4.057.324,20
2019	81	8.519.575,03	0	0
2020	1.419	180.387.192,01	125	12.996.622,01

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do MDS (BRASIL, 2021b)/CONAB (2021). Valores atualizados até dezembro de 2020 pelo Índice Nacional de Preço ao Consumidor – INPC.

<sup>8</sup> As modalidades do PAA para a aquisição dos produtos da Agricultura Familiar são: Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF); Compra Direta Local da Agricultura Familiar para Doação Simultânea (CDL); Formação de Estoque pela Agricultura Familiar (CPR Estoque); Incentivo à Produção e ao Consumo do Leite (PL); Compra Institucional e Aquisição de Sementes (BRASIL, 2021e). Neste estudo foi escolhida a modalidade Compra Direta Local da Agricultura Familiar para Doação Simultânea (CDL) em virtude de atender tanto os agricultores familiares quanto públicos com demandas alimentares.

<sup>9</sup> Os dados apresentados na tabela expõem os valores executados até o dia 11/4/2021.

Ao observar a evolução da quantidade de compras e dos valores disponibilizados no período de 2010 a 2020, é possível verificar que do primeiro ano até 2019 o movimento foi de redução das compras e valores movimentados pelo PAA, tanto em âmbito nacional quanto em Alagoas. No ano de 2020 pode-se constatar uma retomada significativa do Programa. Isto pode ter acontecido em virtude das consequências da pandemia mundial da Covid-19, cabendo destacar que é um resultado importante esta retomada no Programa, principalmente se for mantida a continuidade e a recuperação dos recursos a ele destinados.

Conforme os dados da Tabela 3, os valores máximos das compras do PAA em âmbito nacional (volume de recursos ou quantidade de compras) foram alcançados em 2012. Em Alagoas o valor máximo em quantidade de compras ocorreu em 2014 e o volume de recursos em 2015. A partir do ano de 2016 inicia-se uma queda acentuada nas compras do PAA, posto que no ano de 2019 não foram realizadas compras por parte deste Programa no Estado de Alagoas; já no Brasil foram executados apenas 81 contratos.

Um diferencial que marca o PAA enquanto política pública foi a desburocratização no processo de comercialização direta entre os agricultores familiares e as instituições públicas, o que aconteceu desde a sua criação. Como a maioria dos agricultores familiares não tinha as condições de cumprir os requisitos de uma licitação, fato que sempre favoreceu os outros segmentos na comercialização com as instituições públicas, a flexibilização na Lei de Licitações tornou-se um grande avanço para o fortalecimento do segmento familiar (GRISA; PORTO, 2015).

Ao direcionar a análise para os municípios da amostra estudada, na Tabela 4 são informadas as quantidades de compras realizadas e os valores destinados a cada município entre os anos de 2010 e 2020. A partir destes dados, verifica-se que Cacimbinhas foi o município que mais efetuou vendas para o PAA, tendo feito isso por sete vezes, sendo seis delas em anos seguidos. Em segundo lugar aparecem Major Isidoro e Pão de Açúcar com aquisições em cinco anos. Sobre o município de Pão de Açúcar é importante frisar que, mesmo tendo efetuado contratos nos anos de 2010, 2011 e 2012, a entrega dos produtos não se efetivou, e, com isso, a instituição contemplada teve de devolver o recurso. A análise negativa fica no município de Belo Monte, que não realizou nenhuma aquisição via Programa de Aquisição de Alimentos, sendo este o município com o menor IDH dentre os que fazem parte da amostra. Seguindo a tendência nacional, observa-se em Cacimbinhas, Major Isidoro e Pão de Açúcar, que, em 2020, ocorre uma retomada de contratos e valores acessados, depois de interrupções no Programa durante o ano de 2019.

Tabela 4 – Valores<sup>10</sup> destinados ao PAA no período de 2010 a 2020 nos municípios estudados

ANO	Belo Monte		Cacimbinhas		Major Isidoro		Pão de Açúcar	
	Quant. de compras	Valor	Quant. de compras	Valor (R\$)	Quant. de compras	Valor (R\$)	Quant. de compras	Valor (R\$)
2010	-	-	-	-	-	-	01	183.672,21
2011	-	-	-	-	-	-	01	174.226,10
2012	-	-	-	-	-	-	01	164.271,50
2013	-	-	01	83.532,89	-	-	-	-
2014	-	-	02	587.252,56	-	-	-	-
2015	-	-	01	369.649,20	02	319.820,80	01	88.204,53
2016	-	-	01	282.640,86	02	335.143,57	-	-
2017	-	-	01	212.187,91	02	287.956,43	-	-
2018	-	-	01	227.887,35	01	91.146,55	-	-
2019	-	-	-	-	-	-	-	-
2020	-	-	02	279.989,00	02	199.762,50	01	71.982,00

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados do CONAB (2021). Valores atualizados até dezembro de 2020 pelo Índice Nacional de Preço ao Consumidor – INPC.

Nas entrevistas efetuadas com os representantes dos agricultores familiares nos quatro municípios sobre a participação no Programa e a comercialização de produtos para o PAA, observou-se que em Belo Monte os agricultores locais não têm organização para participar da política. Em Cacimbinhas e em Major Isidoro os representantes informaram que participam da chamada pública, e o produto principal ofertado é o *bolo* com suas variedades. Já em Pão de Açúcar o entrevistado informou que a associação da qual faz parte não participa da chamada pública do PAA no município, mas tem a informação de que outra associação participa e oferta *mel*.

Um dos aspectos negativos que atinge diretamente o fomento da agricultura familiar nos municípios pesquisados, encontra-se na irregularidade de acesso aos recursos do PAA, bem como na ausência de contratos no ano de 2019. Os dados obtidos na pesquisa permitem observar que não há suporte suficiente por parte das Secretarias Municipais da Agricultura e Educação para as demandas de assistência técnica dos agricultores familiares, de modo que seja possível potencializar o acesso aos recursos, os quais poderiam contribuir para o fomento da categoria em âmbito local, conforme apontado por Grisa e Schneider (2015).

É necessário, neste momento, enfatizar a importância da abrangência do PAA para os municípios da Bacia Leiteira Alagoana, a qual, além de se tornar um mercado seguro para os produtos da agricultura familiar das localidades, consegue estimular a produção e influenciar nos preços locais, proporcionando ao agricultor familiar uma renda importante a partir de sua produção familiar.

<sup>10</sup>Os números apresentados na Tabela 4 expõem os valores formalizados até o dia 11/4/2021. Observa-se que a execução do referido programa poderá passar de um ano para o outro, adequando a dinâmica da atividade agrícola e modificando os valores apresentados.

## Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE – tornou-se uma política de grande importância para o fortalecimento da agricultura familiar em âmbito local com as mudanças que ocorreram na legislação da alimentação escolar em 2009, ocasião na qual passou-se a estimular que 30% dos recursos sejam destinados para aquisição de produtos da agricultura familiar. Esta política, além de fornecer alimentos para os estudantes da rede pública de ensino, com valor nutricional necessário, visa a desenvolver o segmento da agricultura familiar local e regionalmente por meio da compra institucional (TRICHES, 2015; TRICHES; SILVESTRI, 2018).

Por intermédio dos valores que são destinados para a agricultura familiar, entende-se que o Estado Brasileiro, mediante esta modalidade de compra institucional, desenvolveu uma ação estratégica que se tornou fundamental para a expansão do modelo rural brasileiro, estimulando a agricultura familiar em todos os municípios da federação (SCHABARUM; TRICHES, 2019). Na mesma proporção, pode-se inferir o impacto no incentivo à produção do segmento da agricultura familiar local. Para tanto, é necessário que a gestão dos municípios e Estados, responsáveis por gerir os recursos, colaborem para o cumprimento do percentual destinado às compras do PNAE, conforme previsão legal. Os 30% a serem adquiridos da agricultura familiar são um mínimo, mas, para além dele, é possível expandir, o que certamente trará resultados positivos em termos de geração de trabalho e renda no espaço rural.

Os dados apresentados na Tabela 5 explicitam o valor total que foi destinado para o PNAE e o quanto foi gasto com a aquisição de produtos da Agricultura Familiar em âmbito nacional e no Estado de Alagoas entre os anos de 2011 e 2017. Estas informações foram atualizadas até dezembro de 2020, permitindo uma análise vertical sobre a evolução na destinação de recursos ao PNAE.

Os dados da Tabela 5 mostram que no Brasil tem acontecido declínio no montante total destinado ao programa, enquanto os recursos destinados para a agricultura familiar apresentaram acréscimo no volume entre os anos de 2011 e 2017. Em Alagoas também é constatada uma diminuição no valor total do PNAE, mas triplicaram-se os valores que foram destinados para a agricultura familiar no mesmo período. Seja no país ou no Estado, entretanto, em nenhum dos anos observados foi possível constatar o cumprimento dos 30% previstos na legislação. Estes dados mostram a potencialidade de crescimento da agricultura familiar em âmbito local dentro do modelo rural brasileiro, posto que, no país, o maior percentual foi de aproximadamente 23% (em 2015 e 2017) e em Alagoas próximo a 20% (nos anos de 2016 e 2017).

Tabela 5 – Valor Total (em R\$) investido pelo PNAE e valor destinado para a Agricultura Familiar no período de 2011 a 2017 – Brasil e Estado do Alagoas

ANO	Brasil			Alagoas		
	100% do Valor do PNAE	Agricultura familiar (em R\$ e %)		100% do Valor do PNAE	Agricultura familiar (em R\$ e %)	
2011	7.644.575.268,00	599.925.780,20	7,85	94.466.590,57	4.307.058,72	4,56
2012	7.348.799.738,00	836.975.225,00	11,39	95.453.665,90	5.200.466,56	5,45
2013	7.162.402.800,00	1.290.524.546,00	18,02	97.244.432,18	8.866.320,67	9,12
2014	5.731.692.538,00	1.239.307.042,00	21,62	85.567.870,19	12.922.014,84	15,10
2015	5.718.862.221,00	1.306.384.668,00	22,84	91.119.992,58	15.271.436,76	16,76
2016	5.201.284.859,00	1.150.430.182,00	22,12	81.931.476,01	16.985.603,16	20,73
2017	4.261.925.644,00	980.549.649,60	23,01	73.979.424,60	14.899.908,14	20,14

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do FNDE (BRASIL, 2021a). Valores atualizados até dezembro de 2020 pelo Índice Nacional de Preço ao Consumidor – INPC.

Na Tabela 6 estão contidas as informações do valor do PNAE gasto com os produtos da agricultura familiar nos municípios pesquisados entre os anos de 2011 e 2017, bem como os percentuais que estes valores representaram na totalidade de recursos aplicados no programa em cada local. Os dados mostram que entre 2011 e 2017 os valores do PNAE acessados pelos municípios de Cacimbinhas, Major Isidoro e Pão de Açúcar aumentaram em 37%, 1.245% e 0,4%, respectivamente. Já no município de Belo Monte houve diminuição dos recursos direcionados à agricultura familiar, em um percentual de 46,9%.

Tabela 6 – Valor do PNAE (em R\$) gasto com a agricultura familiar, por município, entre 2011 e 2017 (em valores absolutos e relativos)

ANO	Belo Monte		Cacimbinhas		Major Isidoro		Pão de Açúcar	
	Valor absoluto	%						
2011	83.509,87	32	74.310,08	25	16.559,80	3	193.777,17	28
2012	120.028,54	34	46.533,03	14	51.656,96	8	171.075,23	18
2013	126.291,91	31	39.021,77	11	154.156,14	25	333.043,43	32
2014	83.214,81	42	42.509,13	12	246.993,00	40	423.718,53	40
2015	75.494,37	29	0	0	224.159,81	33	300.479,81	31
2016	101.180,40	35	61.662,94	14	256.493,63	34	240.432,44	30
2017	44.382,32	23	101.509,05	34	223.231,98	34	194.367,17	22

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do FNDE (BRASIL, 2021a). Valores atualizados até dezembro de 2020 pelo Índice Nacional de Preço ao Consumidor – INPC.

Nas informações contidas na Tabela 6, tendo como base o ano de 2017, observa-se que, dos quatro municípios pesquisados, somente dois estão cumprindo a regra de destinar 30% do valor do PNAE para os produtos advindos da agricultura familiar. Os municípios de Belo Monte e Pão de Açúcar destinaram 23% e 22% respectivamente. Já os municípios de Cacimbinhas e Major Isidoro destinaram 34% cada um. Entre os anos de 2011 e 2017 o maior percentual direcionado aos produtos da agricultura familiar foi no ano de 2014 pelo município de Belo Monte, com 42%, seguido por Major Isidoro e Pão de Açúcar, que destinaram 40% cada um no mesmo ano. Neste sentido, cabe retomar o que Schabarum e Triches (2019) apontam quando afirmam que a exigência de aquisição de 30% dos alimentos da agricultura familiar proporciona aos agricultores familiares dos municípios a oportunidade de comercialização de seus produtos durante a maior parte do ano. Apesar de os quatro municípios não manterem uma regularidade nos percentuais destinados para a agricultura familiar, é possível constatar um potencial de aquisição que pode ser mais bem explorado.

Nas entrevistas com os representantes dos agricultores procurou-se entender se há acesso ao PNAE e como este ocorre. O resultado mostrou que em Cacimbinhas são feitas entregas de bolos, sendo mencionados três tipos: macaxeira, milho e comum. Em Major Isidoro o representante dos agricultores familiares informou que entrega mel e bolo para o PNAE. Em Pão de Açúcar a informação foi de que os agricultores fornecem frutas, verduras, hortaliças e legumes para o PNAE do município e para municípios circunvizinhos. Já o representante de Belo Monte informou que os agricultores não fornecem produto para o PNAE do município, mas alguns produtores entregam seus produtos na Associação dos Produtores em Agroecologia de Pão de Açúcar, que, por sua vez, entregam no PNAE de Belo Monte.

Na pesquisa junto aos representantes das Secretarias Municipais de Educação, estes foram questionados se o município atinge os 30% exigidos na lei do PNAE para a aquisição

dos produtos da agricultura familiar; todos responderam positivamente. O município de Pão de Açúcar, entretanto, informou que adquiriu frutas, verduras e hortaliças produzidos no próprio município, o que foi feito via uma associação de produtores agroecológicos existente no município de Pão de Açúcar.

No município de Belo Monte o entrevistado informou que, para cumprir as exigências do PNAE, os produtos são adquiridos da Associação de Produtores Agroecológicos de Pão de Açúcar. Já no município de Cacimbinhas o entrevistado declarou que, para preencher o critério dos 30% de produtos oriundos do município, são adquiridos bolos fornecidos de uma associação quilombola. Em Major Isidoro o entrevistado informou que compra frutas, verduras e hortaliças da Associação de Produtores Agroecológicos de Pão de Açúcar, e, além disso, adquire bolos para a merenda escolar advindos da agricultura familiar do próprio município por meio de uma associação comunitária existente, bem como adquire o leite e seus derivados de produtores rurais de outros segmentos do próprio município.

Cabe destacar que uma Associação em Pão de Açúcar atende várias demandas de fornecimento nestes quatro municípios. A aquisição de produtos orgânicos, entretanto, não é ainda a prioridade, parecendo haver falta de disponibilidade, pois nos quatro locais os entrevistados das gestões municipais afirmaram que nas chamadas públicas não aparecem agricultores familiares ofertantes de produção orgânica.

Sob a ótica do desenvolvimento local percebe-se que é de extrema importância que os gestores municipais da Bacia Leiteira Alagoana, por intermédio dos diversos departamentos da gestão pública, utilizem, ao máximo possível, os recursos do PNAE para adquirir os produtos do próprio município, buscando, assim, gerar trabalho e renda na localidade. Sob a ótica do desenvolvimento da agricultura familiar há necessidade de que os gestores façam um esforço, buscando estimular a produção de produtos primários (e beneficiados) nos seus municípios, bem como a comercialização destes para atender às demandas específicas das compras institucionais. Certamente aumentando o percentual de produtos primários (frutas, verduras, legumes, hortaliças, carne, leite, etc.) e transformados (bolos, queijos, iogurtes, achocolatados) produzidos e comercializados nos municípios, as condições de trabalho e renda dos agricultores familiares melhorariam.

## Programa Bolsa Família

Um dos principais objetivos do Programa Bolsa Família consiste em ofertar uma renda mínima para famílias muito carentes das zonas urbanas e rurais. Nesta ótica, a ação estatal, além de proporcionar uma segurança alimentar às famílias, consegue indiretamente incentivar o consumo e, conseqüentemente, a produção local e regional de alimentos (WEISSHEIMER, 2006; KUHN; TONETTO, 2017). Enquanto política pública, a ação do Programa Bolsa Família, na sua relação com as famílias beneficiadas da zona rural, além de garantir o combate à pobreza, tem como função assegurar uma proteção social. No meio rural estes recursos podem ser úteis quando a sobrevivência da família for afetada, seja por fatores como chuvas em excesso, seca ou pragas que atinjam a produção de alimentos.

Segundo o Portal da Transparência do governo federal (BRASIL, 2021d), no ano de 2020, em âmbito nacional, a quantidade de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família foi de 14.274.021, e o valor disponibilizado pelo Programa no mesmo período foi de R\$

32.001.518.527,00. No Estado de Alagoas, em 2020, foram beneficiadas 416.964 famílias, sendo destinado um valor de R\$ 942.165.853,00 para o Programa.

Na Tabela 7 são apontados os dados referentes à quantidade de famílias atendidas nos municípios da amostra que receberam os benefícios do Programa Bolsa Família no período de 2004 a 2020. A partir destas informações, e utilizando como base o cadastro do Programa para o recebimento do benefício, no plano quantitativo, pode-se constatar o tamanho da pobreza por município pesquisado.

Tabela 7 – Número de Famílias que receberam os recursos do Programa Bolsa Família (em R\$) entre os anos de 2004 e 2020 nos municípios estudados

ANO	Belo Monte	Cacimbinhas	Major Isidoro	Pão de Açúcar
2004	771	1.253	2.160	2.896
2005	1.034	1.320	2.753	3.497
2006	1.127	1.566	2.838	4.055
2007	1.116	1.833	2.818	3.825
2008	1.073	1.830	2.888	3.861
2009	1.256	1.821	3.019	3.779
2010	1.291	1.896	3.186	4.059
2011	1.406	1.998	3.194	4.102
2012	1.535	2.019	3.319	4.057
2013	1.532	2.002	3.203	4.088
2014	1.575	2.170	3.350	4.108
2015	1.464	2.129	3.182	4.133
2016	1.442	2.122	3.256	3.995
2017	1.418	2.284	3.378	3.886
2018	1.320	2.192	3.352	3.660
2019	1.271	1.967	3.228	3.517
2020	1.315	1.995	3.363	3.689

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados do MDS-VIS DATA (BRASIL, 2021b).

Os dados da Tabela 7 permitem observar o aumento no número de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família em todos os municípios da Bacia Leiteira Alagoana entre o período de 2004 e 2020. Na análise individual os percentuais de acréscimo, no número de famílias atendidas, foram de 70,6% no município de Belo Monte, 59,2% em Cacimbinha, 55,7% em Major Isidoro e 27,4% em Pão de Açúcar.

Notou-se que, no ano de 2020, o município de Belo Monte teve uma média de 72% da população, urbana e rural, beneficiada<sup>11</sup>; em Cacimbinhas 68% de sua população; já em Major Isidoro foram 65%; e em Pão de Açúcar 59% da população é beneficiada pelo Programa Bolsa Família no ano em questão.

<sup>11</sup>Cabe destacar que para se chegar a esse resultado utilizou-se o número médio de moradores por domicílio fornecido pelo IBGE (2020), multiplicado pelo número de famílias que recebem o benefício do programa.

De modo complementar ao número de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família, na Tabela 8 são apresentados os valores do Programa que foram destinados para as famílias entre os anos de 2004 e 2020 por município pesquisado.

Tabela 8 – Valores do Programa Bolsa Família (em R\$) recebidos pelos municípios entre os anos de 2004 e 2020

ANO	Belo Monte	Cacimbinhas	Major Isidoro	Pão de Açúcar
2004	1.172.402,13	1.862.959,68	3.130.763,90	4.202.166,20
2005	1.786.715,54	2.630.928,71	4.747.779,02	6.710.150,50
2006	2.105.675,18	2.776.990,31	5.177.693,63	7.528.755,30
2007	2.220.445,20	3.356.857,31	5.412.623,63	7.845.485,36
2008	2.476.015,76	4.076.774,33	6.308.480,03	8.425.512,96
2009	2.586.420,50	4.123.079,42	6.820.506,69	8.872.224,60
2010	2.953.610,65	4.313.336,08	7.027.751,70	9.455.814,92
2011	3.266.434,03	4.618.407,68	7.698.305,20	10.122.150,60
2012	4.315.014,30	5.469.064,60	7.129.048,93	11.232.248,71
2013	6.049.829,84	6.434.495,74	8.271.213,98	11.821.427,08
2014	6.280.421,67	7.163.180,67	8.325.031,85	11.185.277,12
2015	5.766.818,80	7.370.127,50	8.176.642,47	9.857.871,42
2016	5.034.117,65	6.929.470,09	8.833.886,86	8.905.402,43
2017	4.568.857,21	6.667.767,08	9.584.893,23	8.265.631,76
2018	4.411.469,94	6.658.594,97	9.911.682,31	8.010.031,27
2019	4.000.391,27	5.889.631,36	9.142.570,88	7.353.840,46
2020	1.151.543,00	1.551.023,00	2.488.178,00	1.924.657,00

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados do MDS-VIS DATA (BRASIL, 2021b). Valores atualizados até dezembro de 2020 pelo Índice Nacional de Preço ao Consumidor – INPC.

Entre 2004 e 2019 os dados da Tabela 8 indicam um crescimento significativo no montante repassado a cada um dos municípios por parte do Programa, ainda que tenha havido reduções em anos específicos para cada município. Em Belo Monte houve um aumento de 241,2% no volume de recursos disponibilizados pelo programa. Em Cacimbinhas este crescimento foi de 216,1%, já em Major Isidoro foi de 192,0%, enquanto em Pão de Açúcar o aumento no volume de recursos foi de 75,0%.

Já no ano de 2020 percebe-se uma redução no volume de recursos acessados nos quatro municípios. Esta situação deve-se ao fato de que o orçamento do Programa Bolsa Família, a partir do mês de abril de 2020, foi incorporado ao Programa do Auxílio Emergencial<sup>12</sup> do governo federal, o qual não foi abordado neste estudo.

Diante dos dados expostos nas Tabelas 7 e 8, pode-se deduzir a importância de programas assistenciais, como o PBF para os municípios da Bacia Leiteira Alagoana e a agricultura familiar local, principalmente pelo índice de pobreza constatado na quantidade de famílias contem-

<sup>12</sup>Instituído por meio da LEI Nº 13.982 (BRASIL, 2021c). Estes recursos foram repassados a partir das condições críticas resultantes da pandemia mundial do Covid-19.

pladas pelo Programa; realidade alinhada ao que Rego e Pinzani (2014) e Kageyama (2008) apontam em suas obras sobre o alto índice de pobreza existente em áreas rurais brasileiras. Deve-se considerar, também, que as questões sazonais, como seca, baixa quantidade de chuvas e altas temperaturas, influenciam negativamente no setor produtivo agropecuário desses municípios, tornando o desempenho do Programa Bolsa Família, enquanto política pública, uma proteção socioeconômica ainda mais importante para as famílias, assim como as demais políticas apresentadas nesta seção.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa aqui apresentada teve como propósito colaborar no entendimento da evolução das políticas públicas direcionadas para a agricultura familiar em quatro municípios integrantes do Território da Cidadania da Bacia Leiteira Alagoana. Esta evolução é observada como fomento da categoria na perspectiva da promoção do desenvolvimento rural e local, em municípios cujos indicadores de pobreza são elevados.

Sobre a atuação das políticas públicas analisadas no contexto da pesquisa, observou-se que três políticas – Pronaf, PNAE e o Programa Bolsa – têm forte presença nos municípios pesquisados, e o PAA no ano de 2020 voltou a atuar, modestamente, uma vez que não houve atuação deste no ano de 2019. Com isto, pode-se buscar entender a relevância do retorno deste Programa na promoção da agricultura familiar em municípios de grande vulnerabilidade econômica e social como os pesquisados.

Com relação à atuação das políticas públicas nos municípios da pesquisa, foi observado que estas são de extrema importância para estes locais, principalmente na estruturação do segmento da agricultura familiar. São programas que atuam no financiamento da produção, na garantia da comercialização e na sustentação de preços e segurança social protetora, além de promover o desenvolvimento rural local por meio da capacidade de gerar trabalho e renda.

Desta forma, pode-se inferir que, apesar de haver fragilidades e acessos menores do que as possibilidades, os recursos dos programas expostos são essenciais para as realidades locais observadas. Muitas melhorias seriam possíveis, principalmente com atuação mais forte das gestões públicas municipais, apoiando, via Secretarias da Agricultura e Educação, os agricultores locais. Estas ações poderiam acontecer no apoio para o acesso sustentável aos recursos do Pronaf, na orientação para a produção e comercialização via PAA e PNAE e na efetiva aquisição de produtos da agricultura familiar com maior regularidade.

A realidade observada nos quatro municípios está longe de ser a adequada, entretanto é possível constatar que sem a atuação das políticas públicas pesquisadas a situação do segmento da agricultura familiar certamente seria ainda mais vulnerável. Assim, diferentemente do que defende a visão liberal, a ação do Estado brasileiro, por meio de políticas públicas, é fundamental, especialmente em regiões carentes como a estudada nesta pesquisa. A orientação e o acompanhamento no acesso ao crédito para o pequeno agricultor, as compras institucionais voltadas para os produtos do segmento, aliadas às políticas sociais de renda mínima e segurança social, são ações que permitem desenvolver uma conjuntura mínima propícia para o fortalecimento da agricultura familiar e, conseqüentemente, para estimular o desenvolvimento rural.

---

As informações apresentadas nesta pesquisa sobre as políticas públicas analisadas, demonstram a necessidade de uma observação mais detalhada de acordo com a realidade local dos municípios. Desta forma, enfatiza-se, também, a necessidade de explorar a realidade na qual os agricultores familiares estão inseridos, atentando-se para as relações com os órgãos do poder públicos local, assim como os mercados acessados por estes agricultores.

## REFERÊNCIAS

- ALAGOAS. *Estudos sobre a pecuária leiteira em Alagoas*. 2017. Disponível em: <http://dados.al.gov.br/dataset/39e70e25-4d9c-4680-b9e8-d709de9f0f94/resource/2af937be-0676-4880-aaef-3bb641c2deb7/download/pecuaria.pdf>. Acesso em: 21 maio 2019.
- ALAGOAS. *Alagoas em mapas 2014*. Disponível em: <http://dados.al.gov.br/dataset/alagoas-em-mapas>. Acesso em: maio 2019.
- BACEN. Banco Central do Brasil. *Valores do crédito rural*. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidade/financeira/micrural>. Acesso em: 21 jul. 2021.
- BNDES. *Pronaf* (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar). Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/pronaf>. Acesso em: maio 2019.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Territórios da cidadania integração de políticas públicas para reduzir desigualdades*. 2009. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/ceazinepdf/3638134.pdf>. Acesso em: março 2021.
- BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *PNAE – quantidade de municípios e valores*. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>. Acesso em: mar. 2021a.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. *Quantidade de beneficiados e valores do Programa Bolsa Famílias*. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data/data-table.php?q=0cicpm6PpKmik-Fi1yLO8sljEub1tinmysDBwMmGdW%2FpsrvU2sDFsd6XhHJ0h7zK0bywuNTEqxqQtbKT27Xgrqius6iq-c6ermIa0t%2Bm2p3KescvDLiCxOnTu7%2FWwsZ03LyjsZC91u7ZzJO0pLF5p8rEx7yUvrK2rs3NvteGdW%2F-qwrBk26u0pdTHT91h8rHyrm7r%2BXQtqnQxKyn2LuneWY%3D#>. Acesso em: abr. 2021b.
- BRASIL. *Lei nº 13.982 – Auxílio Emergencial*. De 2 de abril de 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Lei/L13982.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13982.htm). Acesso em: abr. 2021c.
- BRASIL. Ministério da Casa Civil. *Lei 11.0.836 – Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimento Familiares*. Cria o Programa Bolsa Família. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm). Acesso em: maio 2020a.
- BRASIL. Ministério da Casa Civil. *Decreto 9.064 – Dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9064.htm#:~:text=D9064&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Unidade%20Familiar,Familiar%20e%20empreendimentos%20familiares%20rurais](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9064.htm#:~:text=D9064&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Unidade%20Familiar,Familiar%20e%20empreendimentos%20familiares%20rurais). Acesso em: maio 2020b.
- BRASIL. *Lei nº 11.947 – PNAE*. Brasília, DF, de 16 de junho de 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm). Acesso em: jun. 2020c.
- BRASIL. *Portal da Transparência – Controladoria Geral da União*. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/beneficios?ano=2020>. Acesso em: abr. 2021d.
- BRASIL. *Programa de Aquisição de Alimentos – PAA – modalidades*. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa#:~:text=A%20execu%C3%A7%C3%A3o%20do%20programa%20pode,Institucional%20e%20Aquisi%C3%A7%C3%A3o%20de%20Sementes>. Acesso em: abr. 2021e.
- BRASIL. Casa Civil. Secretaria especial de agricultura familiar e do desenvolvimento agrário (Sead). *Extrato DAP – Pessoa Física*. Disponível em: <http://smap14.mda.gov.br/extratodap/PesquisarDAP>. Acesso em: mar. 2021f.
- CAPELLA, Ana Cláudia N. *Formulação de políticas*. Brasília: Enap, 2018.
- CASTRO, J. A. de. Política social e desenvolvimento no Brasil. *Rev. Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1.011-1.042, dez. 2012. Acesso em: 22 jul. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-06182012000400012>.

CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. *Programa de Aquisição de Alimentos – PAA – quantidade de contratos e valores*. Disponível em: <http://consultaweb.conab.gov.br/consultas/consultatranspacienciapaa.do?method=abrirConsulta>. Acesso em: abr. 2021.

DELGADO, Guilherme C. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. In: JACCOUD, L. (ed.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2009.

DELGADO, Guilherme C. *Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

FAO; INCRA. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Perfil da Agricultura familiar no Brasil: dossiê estatístico*. Projeto UFT/BRA/036/BRA. Coordenação Carlos E. Guanziroli. Ago. 1996.

FAO. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. *Superação da fome e da pobreza rural – iniciativas brasileiras*. Brasília, 2016.

GONSALVES, Elisa P. *Iniciação à pesquisa científica*. 4 ed. Campinas, SP: Editora Alínea, 2007.

GRISA, C.; PORTO, S. I. Dez anos do PAA: as contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (org.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 133-180.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (org.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da 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. *Rev. Econ. Sociol. Rural [on-line]*, v. 52, supl. 1, p. 19-50, 2014.

IBGE. *Dados dos municípios*. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: fev. 2020.

IBGE. Censo Agropecuário. *Sidra*. 2017. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017>. Acesso em: mar. 2019.

KAGEYAMA, Ângela A. *Desenvolvimento rural: conceitos e aplicações ao caso brasileiro*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2008.

KUHN, D. D.; TONETTO, E. da S. O Programa Bolsa Família e os indicadores sociais de combate à pobreza no Rio Grande do Sul: um olhar multidimensional. *Desenvolvimento em Questão*, Ijuí: Editora Unijuí, a. 15, n. 39, abr./jun. 2017. p. 86-111.

LEFF, Enrique. *Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade e poder*. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. *Fundamentos de metodologia científica*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

PERACI, A. S.; BITTENCOURT, G. A. Agricultura familiar e os programas de garantia de preços no Brasil: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). In: SILVA, José Graziano da; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; FRANÇA, Caio Galvão de (org.). *Fome Zero: a experiência brasileira*. Brasília: MDA, 2010.

PLOEG, Jan Douwe Van Der. *Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização*. Tradução Rita Pereira. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

REGO, W. L.; PINZANI, A. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

SCHABARUM, Joseane C.; TRICHES, Rozane M. Aquisição de produtos da agricultura familiar em municípios paranaenses: análise dos produtos comercializados e dos preços praticados. *Rev. Econ. Sociol. Rural*, Piracicaba, SP, v. 57, n. 1, p. 49-062, jan./mar. 2019.

SCHNEIDER, S.; NIEDERLE, P. A. Agricultura familiar e teoria social: a diversidade das formas familiares de produção da agricultura. In: FALEIRO, F. G.; FARIAS NETO, A. L. de (ed.). *Savanas: desafios e estratégias para o equilíbrio entre sociedade, agronegócio e recursos naturais*. Planaltina, DF: Embrapa Cerrados, 2008. p. 989-1.014. Cap. 32.

SECCHI, L. Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, T. C.; FERREIRA, P. R. O Programa de Aquisição de Alimentos sob a ótica dos atores sociais envolvidos. *Desenvolvimento em Questão*, Ijuí: Editora Unijuí, a. 14, n. 33, p. 301-329, jan./mar. 2016.

SOUZA, Celina. *Coordenação de políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018.

TRICHES, Rozane M. Repensando o mercado da alimentação escolar: novas institucionalidades para o desenvolvimento rural. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (org.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 181-200.

TRICHES, M. R.; SILVESTRI, F. Adequação das chamadas públicas para aquisição de produtos da agricultura familiar para a Alimentação Escolar. *Desenvolvimento em Questão*, Ijuí: Editora Unijuí, a. 16, n. 44, p. 233-259, jul./set. 2018.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. *Bolsa Família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.