DESAFIOS E DIFICULDADES DOS AGRICULTORES FAMILIARES ORGÂNICOS NA PERSPECTIVA DO ATOR INSTITUCIONAL POLÍTICO

CHALLENGES AND DIFFICULTIES OF ORGANIC FAMILY FARMERS FROM THE PERSPECTIVE OF THE POLITICAL INSTITUTIONAL ACTOR

André Felipe Queiroz
Instituto Federal de Mato Grosso Do Sul - IFMS
andre.queiroz@ifms.edu.br

Caroline Maria da Silva
Universidade Federal de Mato Grosso Do Sul - UFMS
caroline.maria.silva@outlook.com

Márcia Maria dos Santos Bortolocci Espejo
Universidade Federal de Mato Grosso Do Sul - UFMS
marcia.bortolocci@ufms.br

Fábio Henrique Paniagua Mendieta
Instituto Federal de Mato Grosso do Sul - IFMS
fabio.mendieta@ifms.edu.br

Grupo de Trabalho (GT): GT011. Elaboração e análise de políticas agrícola e públicas de desenvolvimento rural

Resumo
O objetivo do artigo é identificar quais os desafios e dificuldades dos agricultores familiares orgânicos na perspectiva do ator institucional político. Para isso, foi adotada uma abordagem qualitativa, por meio da realização de entrevistas com os atores políticos do campo em estudo e análise de conteúdo das entrevistas. Na análise de conteúdo efetuada emergiram diversas categorias, sendo elas: "custo da certificação dos produtos orgânicos", "necessidade de participação em organizações sociais", "alto nível de burocracia para acesso às políticas públicas", "passividade institucional", "confusão com as terminologias utilizadas", "necessidade de aprimoramento institucional na seleção e treinamento de agentes", e por fim "constante alteração na estrutura organizacional ligada aos pequenos produtores". Por meio da evidenciação de tais fatores, políticas públicas que mitiguem os desafios e dificuldades apontadas podem contribuir fortemente para a efetividade dos programas com vistas ao desenvolvimento desses agricultores, e, consequentemente com o fomento da agricultura familiar orgânica no país.
Palavras-chave: Agricultura Familiar; Agricultura Orgânica; Trabalho Institucional; Políticas Públicas; Estado.

Abstract
The objective of the article is to identify the challenges and difficulties of organic family farmers from the perspective of the political institutional actor. To achieve this, a qualitative approach was adopted, by conducting interviews with political actors in the field under study and analyzing the content of the interviews. In the content analysis carried out, several categories emerged, namely: "cost of certification of organic products", "need to participate in social organizations", "high level of bureaucracy for access to public policies", "institutional passivity", "confusion with the terminologies used", "need for institutional improvement in the selection and training of agents", and finally "constant changes in the organizational structure linked to small producers". By highlighting such factors, public policies that mitigate the challenges and difficulties highlighted can strongly contribute to the effectiveness of programs aimed at the development of these farmers, and, consequently, the promotion of organic family farming in the country.
***Key words**: Family farming; Organic agriculture; Institutional Work; Public policies; State.*

1. Introdução

A agricultura familiar é relevante em um contexto mundial, pois a maior parte das fazendas no mundo é composta por pequenas propriedades familiares (Lowder; Skoet; Raney, 2016), e desempenha um papel importante para a produção de alimentos (Graeub et al., 2016). No âmbito da produção orgânica, fomenta a qualidade dos alimentos, o crescimento local sustentável e a saúde humana (Silva et al., 2021). No entanto, existe desafios que requerem políticas adaptadas para assegurar seu progresso (Medina et al., 2015).

Nesse sentido, um estudo abordou a origem e a evolução das políticas especificamente para a agricultura familiar, destacando que foram influenciadas por mudanças políticas e sociais ao longo do tempo, os autores ressaltam que a democratização aumentou o papel da sociedade civil, mas também trouxe desafios na relação com o Estado (Grisa; Schneider, 2014). No entanto, outra pesquisa revelou que o surgimento de políticas, que não eram demandadas antes, foi impulsionado pela integração de atores da rede nos processos governamentais, evidenciando a permeabilidade do Estado (Muller, 2007).

Alguns autores analisaram programas de políticas públicas para agricultura familiar, como o Pronaf, o PAA e o PNAE. Um estudo indicou que a baixa adesão dos agricultores foi motivada pela falta de informações sobre os programas e ao baixo valor potencial a ser obtido por eles (Souza-Esquerdo; Bergamasco, 2014). Entretanto, outra pesquisa concluiu que políticas como o Pronaf e o PAA têm sido elementos importantes para o fomento da agricultura familiar no Brasil (Junqueira; Lima, 2008).

Ainda no âmbito de políticas públicas para agricultura familiar, uma outra pesquisa destacou a necessidade de políticas específicas para diferentes tipos de estabelecimentos familiares, permitindo estratégias no uso da terra e dos meios de produção para garantir a continuidade social e econômica (Schneider; Cassol, 2014). Já no recorte de políticas públicas para a produção orgânica, um artigo destacou a migração de atores ligados aos movimentos sociais para dentro do Estado. Além disso, questões como segurança alimentar e nutricional também impulsionaram essa convergência, tornando a produção orgânica destaque nas políticas públicas (Niederle et al., 2019).

No entanto, assim como a agricultura convencional, a agricultura orgânica também enfrenta desafios. Um estudo identificou as principais dificuldades sendo a concentração de terra, desigualdades socioeconômicas e insegurança alimentar. Além disso, os autores também apontaram questões como obesidade e o aumento do uso de agrotóxicos (Moura et al., 2017).

A adoção da produção orgânica por parte de pequenos produtores e pequenas propriedades converte-se em diferencial estratégico e agregação de valor, assim a conversão é essencial na agricultura familiar (? Neto et al., 2010). Desta forma, fica evidente a relevância da agricultura familiar e orgânica; entretanto, ambas enfrentam desafios para seus fomentos no Brasil. Para mudança desse cenário, o papel do Estado é catalizador, principalmente no que se refere a atuação dos atores políticos que permeiam a um contexto de regras, direitos, apoio e limites (Lawrence; Suddaby, 2006).

Portanto, o objetivo do presente artigo é identificar quais os desafios e dificuldades dos agricultores familiares orgânicos na perspectiva do ator institucional político. Para isso, foram realizadas 4 entrevistas com os atores políticos e aplicadas análise de conteúdo nos materiais coletados. Os resultados evidenciados podem contribuir com a efetividade dos programas e políticas públicas para esses agricultores, e, consequentemente com o fomento no país.

2. Referencial Teórico

A seguir são apresentados os tópicos do referencial teórico, em que inicialmente é discutido o trabalho institucional (lente teórica do estudo), e posteriormente a agricultura familiar e, por fim, a agricultura orgânica.

2.1 Trabalho Institucional

As teorias que envolvem mudança institucional frequentemente ignoram as relações entre campos institucionais (Furnari, 2016). No entanto, a literatura ressalta que o trabalho institucional fornece esse suporte e é essencial para promover mudanças institucionais (Patterson; Beunen, 2019; Zarpelon et al., 2019). Os estudos que se utilizam desse aporte teórico investigam como ele ocorre, seu significado e mapeiam os principais atores envolvidos em um contexto específico (Lawrence et al., 2013).

Assim, o trabalho institucional analisa como os esforços individuais e coletivos dos atores institucionais influenciam mudanças nas organizações e como contribuem para criar, manter ou romper estruturas institucionais (Lawrence; Suddaby; Leca, 2011; Beunen; Patterson, 2019). Oferece uma perspectiva centrada na agência, complementando abordagens tradicionais e útil em contextos multidisciplinares e dinâmicos (Patterson; Beunen, 2019).

Nesse sentido, Zietsma e Lawrence (2010) ressaltam a importância do trabalho institucional na transformação dos campos organizacionais, destacando o trabalho prático e dos atores na criação, manutenção e interrupção de práticas. Em consonância, os autores destacam que a interdependência dos atores aumenta as chances de mudança, enquanto desequilíbrios de poder a reduzem (Patterson; Beunen, 2019).

No âmbito do trabalho institucional, há três categorias de análise distintas. São elas: o trabalho político, que abrange questões relacionadas a regras, direitos, apoio e limites; o trabalho cultural, centrado em crenças e valores; e o trabalho técnico, que está diretamente ligado à estrutura organizacional (Lawrence; Suddaby, 2006).

O trabalho político, realizado através das práticas de Advocacia, Definição e Aquisição, visa reconstruir regras e direitos de propriedade, obter apoio social e político, e determinar limites para estabelecer novas instituições em um contexto social mais amplo (Lawrence; Suddaby, 2006; Perkmann; Spicer, 2008). Essas práticas envolvem atores e redes para estabelecer regras e regulamentações, que requerem habilidades políticas para alinhar interesses diversos (Perkmann; Spicer, 2008). A Advocacia mobiliza apoio político e regulatório, visando redefinir alocações de recursos (Binz et al., 2016). Ações por atores menos poderosos podem influenciar ativamente normas institucionais, moldando o ambiente (Lawrence; Suddaby, 2006).

Na prática da Definição, sistemas de regras são elaborados para conferir status e criar hierarquias, estabelecendo parâmetros para futuras instituições (Jespersen; Gallemore, 2018; Lawrence; Suddaby, 2006). Na Aquisição, autoridades reconfiguram direitos de propriedade, permitindo a criação de novos atores e dinâmicas de mercado (Jespersen; Gallemore, 2018). Essas práticas podem ocasionar mudanças institucionais, envolvendo outros atores além do Estado (Lawrence; Suddaby, 2006; Perkmann; Spicer, 2008).

Assim, o trabalho institucional é essencial para promover mudanças efetivas no ambiente institucional. Principalmente, a partir dos atores políticos, que estão vinculados a um contexto de regras, direitos, apoio e limites. E que podem corroborar com a efetividade de programas e políticas públicas relacionadas aos agricultores familiares e orgânicos.

2.2 Agricultura Familiar

A agricultura familiar é um conceito abrangente que abarca uma disparidade de situações (Wanderley, 1999). Entretanto, há consenso sobre determinados aspectos: a produção familiar é caracterizada pelo trabalho familiar na exploração agrícola e pecuária; a gestão e o

trabalho são intimamente ligados; e a propriedade dos meios de produção, sejam relativamente médias ou pequenas, pertencem às famílias que vivem na terra (Marafon; Ribeiro, 2006).

No Brasil, a agricultura familiar foi oficializada em 2006, por meio da Lei 11.326, de 24 de julho de 2006 (BRASIL, 2006). Conforme a legislação vigente, agricultor familiar e empreendedor familiar rural é aquele que pratica atividades no meio rural e concomitantemente: não detém, a qualquer título, área maior do que quatro módulos fiscais; utiliza, predominantemente, mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; e dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (BRASIL, 2006).

De acordo com Silva et al. (2014), a consideração do módulo fiscal classifica de forma fundiária o imóvel rural quanto ao seu tamanho. Consoante ao Art. 4º da Lei nº 8.629/93, "Minifúndio" é imóvel rural de área inferior a um módulo fiscal; "Pequena propriedade", um imóvel rural de área compreendida entre um e quatro módulos fiscais; "Média propriedade", um imóvel rural de área compreendida entre quatro e quinze módulos fiscais; e "Grande Propriedade", imóvel rural de área superior a quinze módulos fiscais (BRASIL, 1993).

Segundo Queiroz (2022), o governo brasileiro possui diversas políticas públicas de fomento ao pequeno produtor familiar como as linhas de crédito para agricultores familiares oferecidos por meio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); a compra de produtos advindos da agricultura familiar por meio do Programa Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional de Produção de Bio Diesel dentre outros.

2.3 Agricultura Orgânica

No início do século XX na Europa houve uma valorização do consumo de matéria orgânica e de práticas agrícolas que respeitavam o meio ambiente (Ehlers, 1996). A partir de 1960 comportamentos denominados agriculturas alternativas ou práticas orgânicas que combatiam os efeitos nocivos dos resíduos de agrotóxicos encontrados na água, solo e alimentos ganharam notoriedade acadêmica (Archanjo; Brito; Sauerbeck, 2001).

Conforme o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) produto orgânico é aquele produzido em um ambiente que contemple o uso responsável do solo, da água, do ar e dos demais recursos naturais não utilizando em seu processo produtivo fertilizantes sintéticos solúveis, agrotóxicos, sementes transgênicas e outras substâncias determinadas em lei (BRASIL, 2015). No Brasil, a lei que regulamente os produtos orgânicos é a Lei 10.831, de 23 de dezembro de 2003 e seus anexos (BRASIL, 2003).

De acordo com Consentino et al., (2015) o mercado de orgânicos norte-americano experimentou um desenvolvimento rápido ao longo das duas últimas décadas, cujo desenvolvimento mercadológico trouxe alterações comportamentais positivas para a indústria (Cosentino et al., 2015). Desde então, o consumo de orgânicos ganha notoriedade conforme aumenta a preocupação em relação ao impacto ambiental e à contaminação dos alimentos, inclusive no Brasil.

A agricultura orgânica vem ganhando cada vez mais espaço nas cadeias agrícolas. Segundo dados do IPEA (2020) desde o ano 2000 ocorreu uma elevação mundial de aproximadamente 365% nas áreas de terras agrícolas com cultivos orgânicos, saltando de 15 milhões para quase 70 milhões de hectares, com destaque para a Oceania, maior produtora de orgânicos (51% da área agrícola orgânica mundial), Europa com 21%, América Latina (11%), Ásia (9%), América do Norte com 5% e África, com 3%.

Conforme estudo de Dario Lima-Filho e Quevedo-Silva (2012) no Brasil, parte dos consumidores que optam pelo consumo de produtos orgânicos em detrimento ao consumo de produtos da agricultura convencional visam uma alimentação mais saudável.

No país há atualmente três formas distintas de garantir que um produto seguiu todas as recomendações legais para ser considerado orgânico: (1) certificação através de auditoria por meio de uma certificadora; (2) por meio de sistemas participativos de garantia de conformidade (OPAC –Organismo Participativo de Avaliação de Conformidade); e (3) por meio das Organizações de Controle Social (OCS) (Oliveira et al., 2024). As OCSs são entidades de garantia de conformidade orgânica existente apenas no Brasil e destinada, exclusivamente, para os agricultores familiares definidos segundo a Lei nº 11.326/2006, entretanto, a comercialização dos produtos garantidos por uma OCS deve ser obrigatoriamente praticada de forma direta, em feiras livres ou através de entregas em domicílios, ou às entidades públicas pelos programas de alimentação escolar (PNAE) e de aquisição de alimentos (PAA) (Oliveira et al., 2024).

Conforme levantamento de Oliveira et al., (2024), no Brasil existem 23.926 produtores orgânicos cadastrados no Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos (CNPO) vinculado ao MAPA, onde 42% desses 23.926 produtores são certificados por auditoria, 37% por meio de OPACs e 21% por meio de OCSs.

Dessa forma, considerando o crescimento do interesse em produtos orgânicos e as diversas políticas públicas para agricultores familiares e para os produtores orgânicos no país, essa pesquisa busca identificar os desafios e as dificuldades na perspectiva do ator institucional político. A seguir são apresentados os procedimentos metodológicos do trabalho.

3. Procedimentos Metodológicos

Para atingir o objetivo da pesquisa, que é de identificar quais os desafios e dificuldades dos agricultores familiares orgânicos na perspectiva do ator institucional político, foi adotada a abordagem qualitativa, que oferece uma compreensão aprofundada dos contextos, permitindo uma análise crítica e interpretativa das teorias existentes (Creswell; Tashakkori, 2007; Marconi; Lakatos 2021). A coleta de dados foi realizada por meio de entrevistas com especialistas, denominados atores políticos e, para análise das entrevistas, foi realizada análise de conteúdo segundo Bardin (1977).

As entrevistas com os atores políticos foram agendadas via WhatsApp e por ligações telefônicas, e ocorreram de agosto de 2023 a fevereiro de 2024 de forma presencial nas instituições descritas a seguir. Cada entrevistado foi informado previamente sobre a entrevista e recebeu o Termo de Consentimento e Livre Esclarecimento (TCLE) antes da coleta. Após uma breve introdução sobre o estudo e a respeito de sua participação na pesquisa, foi solicitada permissão para gravar o áudio.

Ao todo foram entrevistados 5 especialistas, englobando atores políticos das seguintes instituições: Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), Secretaria de Meio Ambiente, Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação (SEMADESC) e Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural (AGRAER), sediadas no estado do Mato Grosso do Sul. No Quadro 01 são apresentadas informações dos entrevistados.

Quadro 01 – Informações dos entrevistados

Entrevistado	Órgão	Gênero	Duração da entrevista
E1	SEMADESC	Masculino	1:00
E2	SEMADESC	Feminino	0:40
E3	MDA	Feminino	0:30
E4	MDA	Feminino	0:30
E5	AGRAER	Masculino	1:30

Fonte: os autores.

A entrevista efetuada foi do tipo semiestruturada, descrita como escolha metodológica eficaz para resolver diversos problemas e questões na pesquisa científica (Mcgrath; Palmgren; Liljedahl, 2019). Foi utilizado na coleta um roteiro contendo os seguintes tópicos: "o papel da instituição entrevistada na agricultura familiar orgânica"; "o panorama atual da agricultura familiar orgânica no estado"; "a posição hierárquica, da instituição entrevistada, na atual composição da organização estatal"; "a conceituação de produto orgânico e de agricultura familiar"; "as dificuldades que o agricultor familiar orgânico possui"; "os desafios institucionais frente aos produtores familiares orgânicos"; "a situação atual da produção e da certificação orgânica no estado"; "as atividades desenvolvidas atualmente pela instituição e o planejamento de atividades futuras".

As entrevistas foram gravadas em áudio e, em seguida, transcritas com o auxílio de plataformas gratuitas, como o "Converter App" e o "Transcriber Bot". Posteriormente, as transcrições foram analisadas. A técnica utilizada no estudo é análise de conteúdo de Bardin (1977). Nas ciências sociais, é descrita uma ferramenta valiosa para interpretar as percepções dos atores (Silva; Gobbi; Simão, 2005). Especificamente em administração, embora existam desafios metodológicos, a análise de conteúdo pode ser integrada de forma ética e reflexiva, contribuindo para o desenvolvimento teórico (Mozzato; Grzybovski, 2011).

A análise de conteúdo, de acordo com Bardin (1977), é uma técnica que visa extrair indicadores das comunicações para inferir conhecimentos sobre as condições de produção/recepção das mensagens. O procedimento envolveu três fases: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados e interpretações. Na pré-análise, foram estabelecidos critérios de análise e formulação de categorias. Durante a fase de exploração do material, os dados foram recortados e agrupados por categorias. Na etapa de tratamento dos resultados, os dados foram contados e sistematizados, seguidos de inferências. Após efetuadas as devidas análises seguindo o protocolo sugerido por Bardin (1977) os resultados estão apresentados na seção a seguir.

4. Resultados e Discussões

Os entrevistados foram questionados a respeito dos desafios e dificuldades enfrentadas na agricultura familiar orgânica. Na análise de conteúdo efetuada emergiram diversas categorias, sendo elas: "custo da certificação dos produtos orgânicos", "necessidade de participação em organizações sociais", "alto nível de burocracia para acesso às políticas públicas", "passividade institucional", "confusão com as terminologias utilizadas", "necessidade de aprimoramento institucional na seleção e treinamento de agentes", e por fim "constante alteração na estrutura organizacional ligada aos pequenos produtores". A seguir são apresentadas cada uma das categorias.

Um dos assuntos mais abordados pelos entrevistados foi o elevado custo da certificação para os produtos orgânicos. Os entrevistados evidenciaram os desafios encontrados pelos pequenos produtores face ao elevado preço do processo de certificação.

E1: O que impede, a meu ver, essa certificação é que ela tem um custo. Então, para o produtor individualmente arcar com ele, fica pesado.

E2: De um ano em um ano [período para revalidar a certificação]. Então ele paga novamente. E paga tudo, é uma coisa absurda. Paga até o avião, o estacionamento que o auditor deixou o carro dele, o que ele se alimenta aqui, tudo é pago. Hoje não sai por menos de 7 mil, 8 mil reais.

E3: Agricultores familiares que são orgânicos são minoria no Estado. É, porque é muito caro. Infelizmente. Muito caro.

E4: Sozinho é muito difícil. Porque, primeiro, ele já vai ter que desembolsar esse custo anual e é difícil.

Contudo, a certificação é essencial para ganhar a confiança dos consumidores. Apesar de seus custos representarem um entrave para os pequenos produtores, ela implica em uma melhor posição no mercado orgânico e pode compensar parte dessas despesas (Silva; Batalha; Pimenta, 2008). Em diversos casos, os produtores que adotam práticas orgânicas podem não buscar a certificação devido a tais obstáculos, como escassez de informação, custos elevados e uma burocracia exacerbada (Mattei; Michellon, 2021).

Ao questionar formas de mitigar o problema de custo, os atores políticos apontaram programas específicos existentes atualmente que auxiliam no custeio da certificação. Entretanto, os entrevistados evidenciaram que a obtenção dos auxílios, que geralmente são disponibilizados por meio de editais, é dificilmente acessada pelos agricultores familiares de forma individualizada. A alternativa que os produtores encontram é acessar os fomentos por meio de organizações sociais, sejam associações ou cooperativas.

E4: a grande forma dele [produtor] se organizar é isso através de uma associação ou de uma cooperativa. É o melhor jeito até de você trazer mais recurso, quando você tem uma cooperativa dentro do assentamento, o bem comum de cada um tá ali dentro, né? Então ali se consegue muito mais recurso, você consegue incentivo fiscal, você consegue descontos, você consegue fazer com que a produção daquelas famílias cooperadas elas consigam produzir e vender, melhora a forma de organização, individualmente é muito complicado.

E2: Porque se ela [as organizações sociais] vem aqui de forma organizada e associativa ela consegue acessar recurso público com mais facilidade. Ela consegue até assumir uma compra institucional. Então, vender para uma escola, vender para o exército, vender para algum programa. Ela já entende que, sozinha, é difícil. Porque é difícil ter uma variedade tão grande de produtos para atrair o mercado institucional. Geralmente, ele se especializa, o que é normal.

E3: [sobre organizarem-se socialmente] porque diminui o custo com logística, com transporte, né? Tudo, tudo diminui, então falta isso daí, o pessoal ter essa clareza dos benefícios do que que é organizar, e a agricultura familiar sem o cooperativismo é bem difícil, então nós estamos realizando esse mapeamento [...].

As organizações sociais contribuem para a ampliação da certificação participativa, uma abordagem menos onerosa em comparação com a certificação auditada (Souza; Batista; Silva, 2019). Ademais, essa prática pode facilitar o acesso dos produtores familiares a serviços de assistência técnica e a oportunidades de comercialização de seus produtos (Silva; Polli, 2020). Além disso, tais organizações proporcionam um ambiente propício para a troca de experiências entre os agricultores e promovem a união para superar obstáculos (Vriesman et al., 2012).

Ao questionar sobre os fomentos destinados aos agricultores familiares foi possível verificar que os atores institucionais observam duas questões que atualmente dificultam o acesso aos recursos: um alto nível de burocracia para acesso aos fomentos e a passividade institucional que demanda serem acionados pelos produtores familiares.

E2: Hoje a assistência técnica não é oferecida como um todo. Ele que tem que buscar. A gente não tem pernas, hoje se pensar, a gente tem 70 mil produtores da agricultura familiar. Quando você fala, é a lei da agricultura familiar, que envolve ribeirinhos, indígenas, quilombolas, e crédito fundiário e INCRA. É um universo de 70 mil famílias. Pensando que um técnico humanamente consegue atender 50 famílias. Então é só fazer um cálculo de quantos técnicos precisariam para a gente sair e fazer aquela assistência técnica ideal. Então hoje, infelizmente, a gente trabalha sob demanda. O produtor tem que demandar.

E1: Eles que procuram. Então eles procuram a AGRAER para se cadastrar e quando quiserem crédito também tem que fazer um projetinho com a AGRAER do crédito, do que que eles vão aplicar né? Para poder apresentar no banco. Então tudo é feito pela AGRAER. Hoje a gente só tem a AGRAER, para fazer o CAF.

E4: porque você incentiva, ele acessar o crédito, ele já vai se deparar primeiro com ter a CAF, depois com o banco [...].

E3: O acesso ao crédito, sem esse documento eles não conseguem acessar. Aliás, conseguem, mas não ao PRONAF, que tem juros baixos, 3 anos de carência. Então assim, tem essa dificuldade de você acessar o crédito pela documentação, pela burocracia do banco também.

E5: Então assim, o PRONAF pra ele acessar, eu falo que é a porta de entrada é a CAF, a declaração, é o documento oficial. Para o banco, sem ela, os bancos vão dizer: ser chances! Então a primeira coisa que o banco vai falar: deixa eu ver a sua CAF, porque é na CAF que consta todos os dados do produtor.

E5: toda política pública que sai, não chega a todas as famílias que poderiam estar sendo atendidas. E porque tem público que a gente não atende? Porque são muitos, são quase setenta mil quando se fala de famílias de agricultura familiar no Estado.

E1: então a gente tem 4.087 CAFs elaboradas e mais as ativas da AGRAER que fez umas 6.500 DAPs com a vigência até o ano que vem 10.500 no universo de 70 ou 80 mil. Imaginem o que está faltando...

E4: Hoje no Estado tem em torno de 70 mil agricultores familiares dentro desse público. Mais os tradicionais que é aquele povo mesmo ali da do sítio que nasceu ali na cultura, que tem até quatro módulos, 70 mil. Ah tá, mas só que não tem nem 20 mil que tem a DAP, o CAF. Então muitos ainda não tem acesso a políticas públicas. É, por falta de conhecimento ou por não chegar nesse público, então a gente tenta chegar a esse público, nesse público do assentamento.

E1: [necessidade de ter CAF] é um gargalo que vocês podem dizer que está posto aí na agricultura familiar. Para acessar as políticas públicas.

Os agricultores familiares que optam por práticas orgânicas depararam-se com desafios no acesso ao crédito rural, enfrentando barreiras como a burocracia e o prolongado período de espera pela liberação dos recursos (Moura et al., 2017). Adicionalmente, fatores como a falta

de profissionalização e a exigência de documentação adequada dificultam a participação desses agricultores em políticas públicas (Fonseca, 2009).

Os atores políticos demonstram possuir conhecimento sobre as demandas institucionais atuais, e também apresentaram diversas soluções e estratégias rotineiramente utilizadas para o enfrentamento dos problemas. Entretanto a quantidade limitada de agentes disponíveis reduz a cobertura do atendimento dos produtores familiares que buscam ativamente os auxílios técnicos disponibilizados. Somente por meio desses auxílios técnicos, que os produtores conseguem a documentação para ter acesso a grande parte das políticas públicas vigentes no país. Os resultados são um ponto de alerta pois conforme pesquisa de Queiroz et al. (2023), em pesquisa sobre os diferentes tipos de fomento ligados à agricultura familiar, os fomentos que possuem maior impacto na performance comercial são os fomentos de educação e fomentos de auxílio técnico. Desta forma, a destinação de maior quantitativo de recursos públicos para a contratação de agentes pode impactar positivamente a performance dos pequenos produtores.

A conceituação de produtos orgânicos é um ponto de atenção dos atores políticos. Os produtos orgânicos, os agroecológicos e os biodinâmicos possuem significados distintos, entretanto atualmente são terminologias que podem gerar confusão entre os diferentes públicos ligados aos produtos orgânicos.

E1: Nós não vamos poder chamar de orgânicos os não certificados. Porque como não tem um acompanhamento.... Ele é um produto agroecológico.

E2: A diferença entre o orgânico e o agroecológico, o agroecológico, ele é muito mais holístico. Ele envolve muitos aspectos da propriedade que não são tangíveis. Sabe? A questão de um cuidado com o solo. O que é o cuidado com o solo? No orgânico, eu quero saber se você tem curva de níveis, se você tem cobertura vegetal. Na agroecologia, eu me preocupo muito mais com a biologia do solo. Entendeu? Então, ele é muito mais profundo e muito mais ideológico também. Então, tem essa questão, o agroecológico, ele é muito mais usado pela agricultura familiar, porque ela traz também todo um resgate das técnicas do passado.

E4: a gente tem muito esse foco da produção mesmo agroecológica e orgânica. Então é um dos grandes focos do Governo Federal fazer, instigar cada vez mais que você produza sem uso de veneno, sem agrotóxico.

E2: O único que tem e que vende com esse diferencial é o Biodinâmico. [...] ele tem um selo específico, só que a gente quase não consome nada aqui no Brasil, porque acaba encarecendo muito. Mas no mercado internacional ele é bem valorizado. Daí é um sistema próprio, dentro da lei do orgânico, mas ele ainda tem um ajuste maior.

E2: O que confunde um pouco são as terminologias para quem realmente não é dentro da área, e até para quem reside na área. A gente já teve essas confusões, principalmente com relação ao termo agroecológico que é o que mais dá essa confusão aí.

Conforme Palm, Lamine e Schmitt (2020) observaram, as diferentes terminologias refletem os diversos contextos existentes no país. Embora não haja um consenso em relação à terminologia adotada, todas as formas de produção têm em comum o princípio de estabelecer uma relação de respeito com a natureza (Dulley, 2003). Nos regulamentos técnicos brasileiros, o termo "orgânico" foi oficializado e pode ser complementado por outras denominações, como ecológico, biodinâmico, agroecológico, entre outras (Fonseca, 2009). No entanto, a certificação

desempenha um papel fundamental como fator de diferenciação e estratégico para o sucesso no mercado de produtos orgânicos (Silva; Batalha; Pimenta, 2008).

Indica-se maior publicidade a respeito da terminologia para os produtos orgânicos. Campanhas governamentais poderiam apresentar os diferentes tipos de produtos. Mais pesquisas sobre a temática poderiam ser efetuadas, na perspectiva mercadológica dos produtos e dos consumidores para melhor evidenciar a diferença na conceituação dos orgânicos, agroecológicos e biodinâmicos.

Outra temática que emergiu na análise foi a necessidade de aprimoramento institucional no método de seleção e no treinamento de agrônomos e técnicos extensionistas que irão lidar com a agricultura familiar e orgânica, a análise identificou uma falta de padronização técnica por parte dos agentes e uma limitação legal para as instituições sobre as formas de seleção dos candidatos aos cargos extensionistas. Pois, através de visitas técnicas e reuniões, os agricultores são instruídos sobre práticas de produção e legislação orgânica, facilitando a troca de conhecimentos entre especialistas e agricultores com o intuito de adaptar as propriedades às exigências legais (Vriesman et al., 2012).

E1: Ano passado a [instituição] fez um concurso e dos técnicos agrícolas não foram aprovados nenhum. Dos agrônomos, acho que 2 ou 3 de 20, tantas vagas que eles abriram. E os que entraram, tanto na área administrativa, quanto na área técnica, a maioria já saiu e já foi para outro órgão.

E1: Não dá para imaginar que a gente vai fazer isso na extensão rural e na terra aqui no estado com concurseiros. É o cara que vem já pensando no outro concurso. Tem que ter alguém que tenha alguma relação com algum vínculo com a agricultura familiar.

E2: eu já tive colega de dentro de um conselho que tratava só de orgânicos. Ele falou: "mas ele pode vender sem o selo porque ele é agroecológico". Eu falei: "Calma... não fala isso. Ele não pode!".

E2: E na cabeça de muitas pessoas, vou te falar, 90%. E essa confusão existe, inclusive, dentro do corpo técnico. Então, entre colegas [extensionistas], ah, mas ele é agroecológico. [sobre o conceito de orgânico e agroecológico].

Indica-se, portanto, uma discussão para a revisão do plano de carreira e do salário dos agentes, o que poderia tornar o cargo mais atrativo e reduzir o *turnover*. Também, por meio das análises das entrevistas, observa-se a necessidade de treinamento com foco na padronização conceitual sobre os orgânicos. Por fim, foi possível observar que a organização institucional ligada aos produtores familiares orgânicos está em constante alteração.

E4: o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar foi extinto nos últimos sete anos, retoma agora em janeiro de 2023 e o foco exclusivo é agricultura familiar.

E1: [...] a ANATER foi criada no governo [nome], implantada já no governo [nome], e, quando o presidente [nome] assume, ele extinguiu o MDA e mantém a ANATER vinculada ao MAPA, ao Ministério da Agricultura, que continuou na execução das chamadas públicas a nível de país. [...]

E2: [...] vou explicar um pouquinho como é que ficou a estrutura aqui. Até ano passado, não existiam secretarias executivas. Então, hoje existem secretarias executivas de

desenvolvimento econômico [...] então, acabou dividindo. Hoje, existe uma outra secretaria, com outro secretário, com outros coordenadores. Só que eles ficaram com a parte da agricultura familiar e aqui permaneceu com os orgânicos.

Os ministérios, as secretarias e as coordenadorias são constantemente criadas, alteradas e extintas. Essas alterações no organograma da gestão pública podem atrapalhar o planejamento e execução a longo prazo das políticas públicas para os agricultores familiares orgânicos. Diante de mudanças institucionais, políticas públicas são fundamentais, tais como financiamento, a disponibilidade de assistência técnica e o estímulo à cooperação entre pequenos produtores. Pois, a utilização da estrutura das cooperativas pode otimizar a promoção da agricultura orgânica (Oliveira; Silva, 2012). Além disso, o setor público deve facilitar o acesso ao crédito, apoiar a pesquisa, promover a venda de produtos orgânicos nos municípios e apoiar pequenas agroindústrias para o processamento (Lourenço; Schneider; Gazolla, 2017; Campanhola; Valarini, 2001).

5. Considerações Finais

O objetivo desse trabalho foi identificar quais os desafios e dificuldades dos agricultores familiares orgânicos na perspectiva do ator institucional político. Para isso, foram realizadas 4 entrevistas com os atores políticos e aplicadas análise de conteúdo nos materiais coletados. Na análise de conteúdo efetuada emergiram diversas categorias, sendo elas: “custo da certificação dos produtos orgânicos”, “necessidade de participação em organizações sociais”, “alto nível de burocracia para acesso às políticas públicas”, “passividade institucional”, “confusão com as terminologias utilizadas”, “necessidade de aprimoramento institucional na seleção e treinamento de agentes”, e por fim “constante alteração na estrutura organizacional ligada aos pequenos produtores”.

Na primeira categoria, “custo da certificação dos produtos orgânicos”, os atores ressaltaram como dificuldades e desafios os altos custos e a importância do cooperativo e associação como uma forma de auxiliar no custeio da certificação. Assim, na segunda categoria, “necessidade de participação em organizações sociais”, os atores destacam que a colaboração facilita o acesso a recursos públicos, reduz custos operacionais e melhora a competitividade no mercado.

Nas categorias adiante, “alto nível de burocracia para acesso às políticas públicas” e “passividade institucional”, os atores reforçaram a escassez de assistência técnica e a burocracia para acessar políticas públicas e crédito. A baixa emissão de documentações necessárias, como a CAF e a necessidade de a iniciativa e procura partir do próprio agricultor reforçam os obstáculos para o acesso aos serviços disponíveis para os agricultores familiares.

Na categoria “confusão com as terminologias utilizadas”, os atores destacam a confusão terminológica em torno dos conceitos de agricultura orgânica e agroecológica. E ressaltam a próxima categoria, que é a “necessidade de aprimoramento institucional na seleção e treinamento de agentes”, pois existe uma confusão tanto entre os técnicos quanto na sociedade em geral, o que representa a necessidade de melhorias na formação destes profissionais.

Por fim, a “constante alteração na estrutura organizacional ligada aos pequenos produtores” se ilustra com as constantes criações, alterações e extinções de ministérios, secretarias e coordenadorias, o que pode dificultar o planejamento e a execução de políticas públicas de longo prazo para os agricultores familiares orgânicos.

Em suma, como possíveis soluções aos desafios e dificuldades, os achados indicam a importância de políticas públicas que propiciem maior apoio financeiro e linhas de crédito, simplificação de processos burocráticos, investimento em capacitação e assistência técnica, estabilidade institucional e cooperativismo.

Como limitação de pesquisa, a amostra utilizada pode ser destacada, a qual se restringe a apenas um dos eixos da lente teórica escolhida e exclusivamente ao estado de Mato Grosso do Sul. Recomenda-se, para futuras investigações, a ampliação do estudo para incluir atores políticos de outras regiões, possibilitando assim a generalização dos resultados em nível nacional. Além disso, fazer o cruzamento e triangulação dos achados, comparando as dificuldades e desafios percebidos pelos atores políticos com a dos agricultores e demais atores da agricultura familiar orgânica, pode contribuir para uma compreensão melhor e a mitigação dessas dificuldades e desafios.

6. Agradecimentos

O presente trabalho foi realizado com apoio da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS/MEC – Brasil e do Programa de Pós-graduação em Administração - PPGAD/ESAN/UFMS, com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (Capes) – Código de Financiamento 001 e com apoio do CNPq.

Referências

ARCHANJO, L. R.; BRITO, K.; SAUERBECK, S. Alimentos Orgânicos em Curitiba: consumo e significado. **Cadernos de Debate**, v. 8, n. 1, p. 1-6, 2001.

BARDIN. L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Editora Edições 70, 1977.

BEUNEN, R.; PATTERSON, J. J. Analysing institutional change in environmental governance: Exploring the concept of 'institutional work'. **Journal of Environmental Planning and Management**, v. 62, n. 1, p. 12-29, 2019.

BINZ, C. et al. The thorny road to technology legitimation—Institutional work for potable water reuse in California. **Technological Forecasting and Social Change**, v. 103, p. 249-263, 2016.

BRASIL. **Lei nº 10.831**, de 23 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a agricultura orgânica e dá outras providências. Brasília, 2003. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.831.htm>. Acesso em: 01 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.326**, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www. planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326. htm>. Acesso em: 01 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.629**, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8629. htm>. Acesso em: 01 abr. 2024.

CAMPANHOLA, C.; VALARINI, P. J. A agricultura orgânica e seu potencial para o pequeno agricultor. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, v. 18, n. 3, p. 69-101, 2001.

COSENTINO, T. D. et al. Organic Producers Perspectives on California State Mandated Marketing Programs and Implications for a Federal Organic Promotion Order. **International Food and Agribusiness Management Review**, v. 18, n. 4, 2015.

CRESWELL, J. W.; TASHAKKORI, A. Differing perspectives on mixed methods research. **Journal of mixed methods research**, v. 1, n. 4, p. 303-308, 2007.

DULLEY, R. D. Agricultura orgânica, biodinâmica, natural, agroecológica ou ecológica. Informações Econômicas, São Paulo, v. 33, n. 10, p. 96-99, 2003.

EHLERS, E. **Agricultura Sustentável**: origens e perspectivas de um novo paradigma. São Paulo: Livros da Terra, 1996.

FONSECA, M. F. A. C. Agricultura orgânica. **Regulamentos técnicos e acesso aos mercados dos produtos orgânicos no Brasil. Niterói–Rio de Janeiro: PESAGRO**, 2009.

FURNARI, S. Institutional fields as linked arenas: Inter-field resource dependence, institutional work and institutional change. **Human Relations**, v. 69, n. 3, p. 551-580, 2016.

GRAEUB, B. E. et al. The state of family farms in the world. **World development**, v. 87, p. 1-15, 2016.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Revista de economia e sociologia rural**, v. 52, p. 125-146, 2014.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2020). **Produção e consumo de produtos orgânicos no mundo e no Brasil.** Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. -Brasília: Rio de Janeiro: Ipea. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9678/1/TD_2538.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2024.

JESPERSEN, K.; GALLEMORE, C. The institutional work of payments for ecosystem services: why the mundane should matter. **Ecological economics**, v. 146, p. 507-519, 2018.

JUNQUEIRA, C. P.; LIMA, J. F. Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil. **Semina: Ciências Sociais e Humanas**, v. 29, n. 2, p. 159-176, 2008.

LAWRENCE, T. B.; SUDDABY, R. **1.6 institutions and institutional work**. The Sage handbook of organization studies, 2006.

LAWRENCE, T.; SUDDABY, R.; LECA, B. Institutional work: Refocusing institutional studies of organization. **Journal of management inquiry**, v. 20, n. 1, p. 52-58, 2011.

LIMA-FILHO, D. O.; QUEVEDO-SILVA, F. Percepção do consumidor sobre produtos orgânicos. **REMark**, v. 11, n. 1, p. 29, 2012.

LOURENÇO, A. V.; SCHNEIDER, S.; GAZOLLA, M. A agricultura orgânica no Brasil: um perfil a partir do censo agropecuário 2006. **Extensão Rural**, v. 24, n. 1, p. 42-61, 2017.

LOWDER, S. K.; SKOET, J.; RANEY, T. The number, size, and distribution of farms, smallholder farms, and family farms worldwide. **World development**, v. 87, p. 16-29, 2016.

MARAFON, G. J; RIBEIRO, M. A. Agricultura familiar, pluriatividade e turismo rural: reflexões a partir do território fluminense. **Revista Rio de Janeiro**, n. 18-19, p. 111-130, 2006.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2004.

MATTEI, T. F.; MICHELLON, E. Panorama da agricultura orgânica e dos agrotóxicos no Brasil: uma análise a partir dos censos 2006 e 2017. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 59, p. e222254, 2021.

MCGRATH, C.; PALMGREN, P. J.; LILJEDAHL, M. Twelve tips for conducting qualitative research interviews. **Medical teacher**, v. 41, n. 9, p. 1002-1006, 2019.

MEDINA, G. et al. Development conditions for family farming: lessons from Brazil. **World Development**, v. 74, p. 386-396, 2015.

MOURA, I. F. et al. Antecedente e aspectos fundantes da agroecologia e produção orgânica na agenda das políticas públicas no Brasil. **A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável. Brasília: Ipea**, p. 25-51, 2017.

MOZZATO, A. R.; GRZYBOVSKI, D. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, p. 731-747, 2011.

MULLER, A. L. A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos. 2007.

NETO, N. C. et al. Produção orgânica: uma potencialidade estratégica para a agricultura familiar. **Revista Percurso**, v. 2, n. 2, p. 73-95, 2010.

NIEDERLE, P. A. et al. A trajetória brasileira de construção de políticas públicas para a agroecologia. **Redes: revista do desenvolvimento regional. Santa Cruz do Sul, RS. Vol. 24, n. 1 (jan./abr. 2019), p. 270-291**, 2019.

OLIVEIRA, L. F. T.; SILVA, S. P. Mudanças institucionais e produção familiar na cadeia produtiva do leite no Oeste Catarinense. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 50, p. 705-720, 2012.

OLIVEIRA, V. C. et al. Avanços da produção orgânica brasileira: estudo a partir do Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos. **Contribuciones a las ciencias sociales**, v. 17, n. 1, p. 4689-4705, 2024.

PALM, J. L.; LAMINE, C.; SCHMITT, C. J. Transição agroecológica, agroecologia e agricultura orgânica: um esforço de sistematização da literatura brasileira. **Cadernos de Agroecologia**, v. 15, n. 2, 2020.

PATTERSON, J. J.; BEUNEN, R. Institutional work in environmental governance. **Journal of environmental planning and management**, v. 62, n. 1, p. 1-11, 2019.

PERKMANN, M.; SPICER, A. How are management fashions institutionalized? The role of institutional work. **Human relations**, v. 61, n. 6, p. 811-844, 2008.

QUEIROZ, A. F. **Práticas de controle gerencial e fomentos voltados à agricultura familiar: um framework teórico.** 2022. Tese (Doutorado) – Curso de Administração, Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande - MS, 2022.

QUEIROZ, A. F.; ESPEJO, M. M. S. B.; MALTA, M. C. M.; MENDIETA, F. H. P. Entendendo a importância do controle gerencial para a performance econômica na agricultura familiar. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 25, p. e2002-e2002, 2023.

SCHNEIDER, S.; CASSOL, A. Diversidade e heterogeneidade da agricultura familiar no Brasil e algumas implicações para políticas públicas. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, v. 31, n. 2, p. 227-263, 2014.

SILVA, A. C.; BATALHA, M. O.; PIMENTA, M. L. A certificação orgânica como fator estratégico na governança das transações no mercado de alimentos. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 10, n. 3, p. 376-386, 2008.

SILVA, A. S. J. et al. Agricultura orgânica e familiar: concepções, políticas e aspectos legais. **Revista Competitividade e Sustentabilidade**, v. 8, n. 1, p. 88-97, 2021.

SILVA, C. R.; GOBBI, B. C.; SIMÃO, A. A. O uso da análise de conteúdo como uma ferramenta para a pesquisa qualitativa: descrição e aplicação do método. **Organizações rurais & agroindustriais**, v. 7, n. 1, p. 70-81, 2005.

SILVA, D. A.; POLLI, H. Q. A importância da agricultura orgânica para a saúde e o meio ambiente. **Revista Interface Tecnológica**, v. 17, n. 1, p. 505-516, 2020.

SILVA, G. G.; CHEUNG, T. L.; VILPOUX, O. F.; SANCHES, F. T. Capital Social e Cooperação na Agricultura Familiar: uma análise comparativa entre os estados de Mato Grosso do Sul e Santa Catarina. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 16, n. 2, p. 153-166, 2014.

SOUZA, R. P.; BATISTA, A. P.; SILVA, A. C. As tendências da certificação de orgânicos no Brasil. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 27, n. 1, p. 95-117, 2019.

SOUZA-ESQUERDO, V. F.; BERGAMASCO, S. M. P. P. Análise sobre o acesso aos programas de políticas públicas da agricultura familiar nos municípios do circuito das frutas (SP). **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, p. 205-222, 2014.

VRIESMAN, A. K. et al. Assistência técnica e extensão rural para a certificação de produtos orgânicos da agricultura familiar. **Revista Conexão UEPG**, v. 8, n. 1, p. 138-149, 2012.

WANDERLEY, M. N. B. Raízes históricas do campesinato brasileiro. **Agricultura familiar: realidades e perspectivas**, v. 3, p. 21-55, 1999.

ZARPELON, F. M. et al. A decade of institutional work: context and opportunities for research. **Organizações & Sociedade**, v. 26, p. 750-775, 2019.

ZIETSMA, C.; LAWRENCE, T. B. Institutional work in the transformation of an organizational field: The interplay of boundary work and practice work. **Administrative science quarterly**, v. 55, n. 2, p. 189-221, 2010.