UFRRJ

INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS (ICHS/DDAS)

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE (CPDA)

DISSERTAÇÃO

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE AGROINDUSTRIALIZAÇÃO NA AGRICULTURA FAMILIAR: **análise e avaliação da experiência brasileira**

Valdemar João Wesz Junior

2009

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO (UFRRJ)
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS (ICHS/DDAS)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE (CPDA)

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE AGROINDUSTRIALIZAÇÃO NA AGRICULTURA FAMILIAR: **análise e avaliação da experiência brasileira**

VALDEMAR JOÃO WESZ JUNIOR

Sob orientação do Professor

Sergio Pereira Leite

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências Sociais,** no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, na Linha de Pesquisa de Políticas Públicas, Estado e Atores Sociais.

Rio de Janeiro, RJ

Agosto de 2009

338.1881
W538p
T

Wesz Junior, Valdemar João.
As políticas públicas de agroindustrialização na agricultura familiar: análise e avaliação da experiência brasileira / Valdemar João Wesz Junior, 2009.

218 f.

Orientador: Sérgio Pereira Leite.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais.
Bibliografia: f. 174-183.

1. Políticas públicas - Teses. 2. Agricultura familiar – Teses. 3. Agroindustrialização da produção – Teses. I. Leite, Sérgio Pereira. II. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. III. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO (UFRRJ)

INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS (ICHS/DDAS)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE (CPDA)

VALDEMAR JOÃO WESZ JUNIOR

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção de grau de **Mestre em Ciências Sociais**, no Programa de Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, na Linha de Pesquisa de Políticas Públicas, Estado e Atores Sociais.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 28/08/2009.

Sergio Pereira Leite (Dr.) CPDA/UFRRJ
(Orientador)

Luiz Carlos Mior (Dr.) CEPA/EPAGRI

Nelson Giordano Delgado (Dr.) CPDA/UFRRJ

Aos meus pais,
Valdemar e Seloni, pelo
estímulo, apoio e incentivo

À Simone,
pelo amor, ternura e
companheirismo

Agradecimentos

A realização deste trabalho só foi possível com a ajuda e apoio de muitas pessoas e instituições. Devo um agradecimento especial:

Às diversas pessoas que aceitaram contribuir com este trabalho durante a pesquisa de campo. Sou especialmente grato aos gestores federais do Programa de Agroindustrialização da Agricultura familiar, que compartilharam suas experiências e os seus saberes, e aos diversos atores localizados na microrregião de Cerro Largo/RS, que disponibilizaram informações de grande relevância, sem as quais não seria possível a realização desta dissertação.

Aos professores e funcionários do CPDA, que proporcionaram momentos de aprendizado, apoio e convivência. Não posso deixar de agradecer à Maria José Carneiro, pelo acompanhamento do projeto e pelas leituras atenciosas, ao John Wilkinson e ao Renato Maluf, que participaram da qualificação do projeto, apontado elementos de central importância para esta dissertação. Aos debates e às conversas com Leonilde Medeiros, Regina Bruno, Georges Flexor e Roberto Moreira, seja em grupos de pesquisa ou em sala de aula, que sempre foram de grande riqueza acadêmica. Aproveito para agradecer à Tereza e ao Henrique pela paciência em resolver os inúmeros problemas que surgiram ao longo do mestrado.

Aos colegas do CPDA, que possibilitaram um período de grande aprendizado, dentro e fora da sala de aula, criando um ambiente que dificilmente seria possível em outro programa de pós-graduação.

Aos professores que compuseram a banca, Nelson Delgado e Luiz Carlos Mior, pela leitura atenciosa do trabalho e pelos comentários pertinentes.

Ao CNPq pelo primeiro ano de bolsa e à Faperj pelo segundo ano, pois sem esse apoio não seria possível a realização do mestrado. Sou grato ainda à ActionAid, pelo auxilio da pesquisa de campo.

À Lucia e Francinei, pois além do apoio durante o mestrado, foram as pessoas que disponibilizaram toda bibliografia da prova, visto a dificuldade de obtê-la no interior do RS. Serei sempre grato pela atitude honrosa... pouco comum nos dias de hoje.

Ao Edilson, por vencer os vírus que, por causalidade ou não, invadiram o PC por quatro sábados seguidos. Além da competência, tenho que agradecer pela sua paciência em atender os “mestrandos desesperados” nos finais de semana.

À Diva, que soube me conformar e me estimular como ninguém nas inúmeras vezes em que estava angustiado. Sua personalidade fraterna, otimista e solidária transformaram os momentos de convivência em um privilégio.

À Socorro, que desde o início do mestrado sempre esteve me apoiando e me dando força nesta caminhada. Sua amizade, alegria e compreensão transformaram-se em uma importante fonte de energia para superar os obstáculos que surgiram ao longo deste processo.

Às pessoas com quem tive o prazer de dividir a mesma casa em diferentes períodos do mestrado (Marco, Cristiano, Laetícia, Pablo, Everton, Cesar, Valter, Felipe, Sergio, Terezinha, Paulo e Catia). A amizade de cada um e as angustias compartilhadas tornaram a convivência mais agradável.

Aos compadres (Paulo e Catia), que sempre procuraram auxiliar da melhor forma possível neste percurso. Obrigado pelo incentivo e estímulo, pelos bons conselhos, pelas alegrias divididas e pela amizade sincera.

Ao prof. Sergio Leite, pela excelente e atenciosa orientação durante o mestrado. Ao longo desta etapa sempre foi um privilégio poder contar com os seus ensinamentos, que a cada encontro me surpreendiam pela qualidade e pelo comprometimento. Não poderia deixar de agradecer pelo seu incondicional incentivo acadêmico e profissional, inserindo-me em espaços de discussão e pesquisa privilegiados.

À minha família, que meu deu coragem, força e incentivo. Além disso, os seus valores e ensinamentos foram fundamentais para esta conquista... A todo esse apoio sou enormemente grato.

À Simone, que mesmo com o ônus da distância, sempre me apoiou na decisão de fazer o mestrado no CPDA. Com seu amor, carinho, companheirismo e compreensão esta jornada pôde ser concluída com mais entusiasmo e satisfação. Obrigado por todo.

RESUMO

WESZ JUNIOR, Valdemar João. **As políticas públicas de agroindustrialização na agricultura familiar**: análise e avaliação da experiência brasileira. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Departamento de Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2009.

A partir do processo de democratização no Brasil, novos programas foram elaborados na perspectiva de construir políticas diferenciadas para o meio rural, notadamente a partir da consolidação da agricultura familiar enquanto público prioritário. Uma das atividades que ganhou respaldo e que passou a integrar a agenda de intervenção foi a agroindustrialização da produção em pequena escala, concebida enquanto uma importante estratégia de reprodução social para estes agricultores. Para tanto, foi criado em 2003 o Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar, que inovou ao intervir em múltiplas linhas de ação (financiamento, legislação, capacitação, tecnologia e comercialização) na escala federal. O objetivo central da dissertação é analisar e avaliar esta política pública a partir dos resultados obtidos pelos instrumentos de intervenção e do perfil dos empreendimentos (agroindústrias familiares) apoiados pelo programa. Neste trabalho foram utilizados dois recursos teórico-metodológicos vinculados à análise de políticas públicas: a abordagem processual (*approche séquentielle*), para compreender as distintas fases do mecanismo de intervenção, e a dimensão escalar do programa, para analisar os diferentes processos no nível nacional e local. O estudo no âmbito local aconteceu na microrregião de Cerro Largo/RS dada a presença significativa de estabelecimentos agropecuários familiares neste espaço e a grande incidência de pequenas agroindústrias no meio rural. Os procedimentos metodológicos referem-se à compilação e análise de dados e informações secundárias (estatísticas, documentais, bibliográficas e midiáticas) e à realização de 75 entrevistas semi-estruturadas com os gestores do programa na escala nacional e com os atores presentes no nível executivo da política (microrregião de Cerro Largo). Em termos gerais, a pesquisa aponta que o Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar obteve uma concentração dos resultados na região Sul do Brasil em prejuízo do Norte e Nordeste, demonstrando que a estrutura operacional deste mecanismo de intervenção desconsiderou, em momentos específicos, as particularidades de algumas localidades em privilégio de outras. Paralelamente, percebe-se que a política analisada tem coberto de forma majoritária às agroindústrias mais consolidadas em detrimento das unidades familiares que detém o processamento da produção de forma complementar. Portanto, os resultados apontam que o Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar tem desempenhado um papel importante no cenário rural brasileiro e no apoio a novas estratégias de reprodução dos agricultores, embora sua cobertura tenha se centrado fundamentalmente em algumas regiões e num público restrito.

Palavras-chave: Políticas públicas, agricultura familiar e agroindustrialização da produção

ABSTRACT

WESZ JUNIOR, Valdemar João. **Agroindustrialization Public Policies in familiar agriculture:** analysis and evaluation of the Brazilian experience. 2009. Dissertation (Mastership in Social Sciences). *Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Departamento de Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro,* Seropédica, RJ, 2009.

Since the process of the democratization in Brazil started, new programs were developed with the perspective of building different policies for the country side, especially from the consolidation of familiar agriculture as a priority public. One of the activities that got support and that started to integrate the intervention agenda was the agroindustrialization of the production in small scale, conceived as an important strategy of social reproduction for these farmers. In order to do so, in 2003 the Program of Familiar Agriculture Agroindustrialization was developed and innovated as it intervened in multiple action lines (financing, law, capacitance, technology and commerce) in a federal scale. The main purpose of this dissertation is to analyze and to evaluate this public policy from the results gotten from the intervention instruments and the enterprises profile (familiar agroindustries) supported by the program. In this paper, we applied two theoretical-methodological resources linked to the analysis of public policies: the process approach (*approche séquentielle*), in order to understand the different phases of the intervention mechanism, and the scale dimension of the program, in order to analyze the different processes in the national and local levels. The local study was developed in the region of *Cerro Largo/RS,* since there is an important presence of familiar farming institutions there and the great presence of small agroindustries in the country side. The methodological procedures refer to the compilation and analysis of data and secondary information (statistics, documents, bibliography and media) and to the making of 75 interviews half-structured with the managers of the program in a national level and with the actors present in the executive level of the policy (*Cerro Largo* region). In general terms, the research points out that the Program of Familiar Agriculture Agroindustrialization had its results concentrated in the south region in Brazil leaving the North and the Northeast region behind, showing that the operational structure of this intervention mechanism disregarded, at specific moments, the particularities of certain places, privileging others. At the same time, we notice that the analyzed policy has covered in a major way the more consolidated agroindustries to the detriment of the familiar unities which detain the production processing in a complementary way. Therefore, the results show that the Program of Familiar Agriculture Agroindustrialization has played an important role in the Brazilian country side and in the support to new strategies of the farmers' reproduction, despite the fact that their cover has especially centered in some regions and in a restricted public.

Keywords: public policies, familiar agriculture and agroindustialization of production.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição da participação das agroindústrias familiares por federação brasileira na Feira Nacional da Agricultura Familiar e Reforma Agrária 93
Tabela 2 – Distribuição dos tipos de agroindústrias familiares na Feira Nacional da Agricultura Familiar e Reforma Agrária 94
Tabela 3 – Número de estabelecimentos agropecuários (1970 a 2006) e a respectiva taxa de crescimento 105
Tabela 4 – Área média dos estabelecimentos agropecuários (1970 a 2006) e a respectiva taxa de crescimento 105
Tabela 5 - Número de pessoas ocupadas por estabelecimento agropecuário (1975 a 2006) e a respectiva taxa de crescimento 107
Tabela 6 - Percentual do pessoal ocupado em estabelecimentos agropecuários com laço de parentesco (1970 a 2006) e a respectiva taxa de crescimento 108
Tabela 7 – População rural e urbana na Microrregião de Cerro Largo/RS (1985-2006) 109
Tabela 8 - Número de pessoas residentes e ocupadas nos estabelecimentos agropecuários (1996 e 2006) 110
Tabela 9 – Número de contratos, montante de recursos e valor médio dos contratos do Pronaf nos nove municípios pesquisados 112
Tabela 10 – Número de agroindústrias familiares e de famílias envolvidas nos municípios pesquisados 115
Tabela 11 - Número ocupações geradas pelas agroindústrias e pelos estabelecimentos agropecuários nos respectivos municípios 115
Tabela 12 – A legalidade sanitária nas agroindústrias familiares dos municípios pesquisados (%) 116
Tabela 13 – Número de agroindústrias familiares, agroindústrias legalizadas no aspecto sanitário e as ocupações geradas por tipo de produto 117
Tabela 14 – Número de agroindústrias familiares existentes e financiadas pelo Pronaf por tipo de produto 137
Tabela 15 – Distribuição das agroindústrias familiares financiadas via Pronaf por linha de crédito e por grupo de agricultor 202
Tabela 16 – Distribuição das agroindústrias familiares financiadas via Pronaf por linha de crédito e por município com agência bancária que concedeu o financiamento 206
Tabela 17 – Número de projetos e montante de recursos aplicados nas agroindústrias familiares entre 2003 e 2008 por programa nos municípios pesquisados 213
Tabela 18 – Destino dos financiamentos do Pronaf e a presença de recursos não reembolsáveis por linha de crédito 217

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Atores entrevistados durante a realização da dissertação 7
Quadro 2 – Síntese das diferenças entre os grupos de agroindústrias familiares 25
Quadro 3 - Programas estaduais de agroindustrialização na agricultura familiar brasileira 28
Quadro 4 – Síntese dos instrumentos de ação (linhas de intervenção) dos programas estaduais de agroindustrialização na agricultura familiar brasileira 49
Quadro 5 – Síntese do público beneficiário dos programas estaduais de agroindustrialização 50
Quadro 6 – Taxa de juro (a.a.) no Pronaf-Agroindústria conforme o período do contrato e os grupos de agricultores 64
Quadro 7 – Teto dos financiamentos coletivo da linha Pronaf-Agroindústria conforme o período dos contratos e os grupos de agricultores 65
Quadro 8 – Municípios que solicitaram a adesão ao Suasa até 2008 81
Quadro 9 – Atores locais envolvidos com a linha de crédito rural do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar 121
Quadro 10 – Atores locais envolvidos com a linha de legislação do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar 123
Quadro 11 – Atores locais envolvidos com a linha de capacitação do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar 125
Quadro 12 – Atores locais envolvidos com a linha de acesso aos mercados do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar 126
Quadro 13 – Teto do financiamento individual por linha de crédito, grupo de agricultor e Plano Safra (valores correntes) 195
Quadro 14 – Taxa de juro dos financiamentos por linha de crédito, grupo de agricultor e Plano Safra 196
Quadro 15 – Limite do pagamento dos financiamentos por linha de crédito, grupo de agricultor e Plano Safra 198
Quadro 16 – Carência dos financiamentos por linha de crédito, grupo de agricultor e Plano Safra 199
Quadro 17 – Vantagem e desvantagem das condições financeiras dos grupos de agricultores que acessam as linhas do Pronaf para o financiamento 203

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Selo utilizado nos produtos vinculados ao PAF/RS 37
Figura 2 – Selo criado e institucionalizado pelo Propagro/SC 39
Figura 3 – Selo utilizado nos produtos pertencentes ao Fábrica do Agricultor/PR 43
Figura 4 – Número de agroindústrias familiares apoiadas pelo Fábrica do Agricultor/PR 43
Figura 5 – Selo utilizado nos produtos pertencentes ao Minas Artesanal/MG 47
Figura 6 – Número de agroindústrias familiares atingidas pelo crédito rural para investimento via Pronaf (metas estabelecidas e resultados alcançados) 67
Figura 7 – Número de famílias atingidas pelo crédito rural para investimento via Pronaf para agroindústria (metas estabelecidas e resultados alcançados) 68
Figura 8 – Montante de crédito rural para investimento aplicado via Pronaf para agroindústria – metas estabelecidas e resultados alcançados – (R$ 1.000,00) – valores correntes 69
Figura 9 – Montante de crédito rural aplicado para investimento na agroindústria familiar via Pronaf e o total de crédito rural aplicado pelo Pronaf (2003 = 100) ... 70
Figura 10 – Estados que solicitaram a adesão ao Suasa em 2008 80
Figura 11 – Participação das regiões brasileiras no montante de recursos e no número de famílias agricultoras atingidas pelo Programa de Aquisição de Alimentos (%) 89
Figura 12 – Número de agroindústrias apoiadas pelo Programa de Agroindustrialização dos Agricultores Familiares na BioFach Alemanha 90
Figura 13– Distribuição da participação das agroindústrias familiares e do artesanato por regiões brasileiras na Feira Nacional da Agricultura Familiar e Reforma Agrária (%) 92
Figura 14 – Localização do universo empírico da pesquisa no Rio Grande do Sul 103
Figura 15 – Número de estabelecimentos agropecuários por estrato de área e por município pesquisado (%) 106
Figura 16 – Utilização da área plantada com cultivos agrícolas nos municípios pesquisados (%) 111
Figura 17 – Número de contratos do Pronaf para Custeio e Investimento nos municípios pesquisados (%) 112
Figura 18 – Número de contratos do Pronaf por grupo de agricultor nos municípios pesquisados (%) 113
Figura 19 – Montante de recursos aplicados no Pronaf nos municípios pesquisados e no Brasil (2000=100) 114
Figura 20 – Conhecimento do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar na microrregião de Cerro Largo conforme os atores entrevistados 131
Figura 21 – Número de agroindústrias familiares financiadas e não financiadas pelo Pronaf por município 134
Figura 22 – Percentual das agroindústrias familiares financiados pelo Pronaf por grupo de agricultor e por ano 136
Figura 23 - A relação entre o acesso ao crédito rural e a atividade de agroindustrialização 165
Figura 24 – As principais variáveis definidoras do público beneficiário do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar na microrregião de Cerro Largo ... 166
Figura 25 - Distribuição das agroindústrias familiares financiadas via Pronaf por linha de crédito e por banco 209

Figura 26 - Distribuição das agroindústrias familiares financiadas via Pronaf por linha de crédito e por ano do contrato 209
Figura 27 – Cobertura das políticas públicas sobre as agroindústrias familiares conforme a fonte dos recursos nos municípios pesquisados 218

LISTA DE SIGLAS

- APACO – Associação dos Pequenos Agricultores do Oeste Catarinense
- BANRISUL – Banco do Estado do Rio Grande do Sul
- BASA – Banco da Amazônia
- BB – Banco do Brasil
- BNB – Banco do Nordeste
- BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- BRDE – Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul
- CAI – Complexo Agroindustrial
- CEPAGRO – Centro de Estudos e Promoção da Agricultura de Grupo
- CODETER – Colegiado de Desenvolvimento Territorial
- CONCRAB – Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil
- CONSAD – Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
- CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
- CRESOL – Sistema de Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária
- CRT – Centros Regionais de Treinamento
- DAP – Declaração de Aptidão ao Pronaf
- DATER – Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural
- DESENVOLVER/SC – Programa de Desenvolvimento da Agricultura Familiar pela Verticalização da Produção
- DESER – Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais
- DGRAV – Departamento de Geração de Renda e Agregação de Valor
- EMATER/RIO – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Rio de Janeiro
- EMATER/RS – Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural
- EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
- EPAGRI – Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina
- FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
- FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
- FEAPER – Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais
- FEE – Fundação de Economia e Estatística
- FEPAM – Fundação Estadual de Proteção Ambiental/RS
- FETRAF/SUL – Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul
- FIDA – Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
- FINAME – Agência Nacional de Financiamento Industrial
- FIS – Fundo de Investimento Social
- FUNDES – Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social
- FUNSOL – Fundo de Solidariedade para Geração de Emprego e Renda
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

- ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
- INSS – Instituto Nacional de Seguro Social
- LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
- LIO – Licença Única de Instalação e Operação
- MA – Ministério da Agricultura e Abastecimento
- MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
- MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
- MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
- MIN – Ministério da Integração Nacional
- MINAS ARTESANAL – Programa de Desenvolvimento da Agroindústria Artesanal de Alimentos e do Artesanato Rural
- MMA – Ministério do Meio Ambiente
- MPA – Movimento de Pequenos Agricultores
- MS – Ministério da Saúde
- MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
- MT FOMENTO – Agência de Fomento do Estado de Mato Grosso
- ONGs – Organizações Não-Governamentais
- ONU – Organização das Nações Unidas
- PBta – Produto Bruto da Transformação Agroindustrial
- PAA – Programa de Aquisição de Alimentos
- PAM – Pesquisa Agrícola Municipal
- PDSTR – Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
- PESAGRO – Empresa de Pesquisa Agropecuária do Estado do Rio de Janeiro
- PGPM – Política de Garantia de Preços Mínimos
- PIB – Produto Interno Bruto
- PNPB – Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel
- PNRA – Plano Nacional de Reforma Agrária
- PPIGRE – Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia
- PROCERA – Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária
- PROGER-Rural – Programa de Geração de Emprego e Renda
- PROIND – Programa Catarinense da Indústria Rural de Pequeno Porte
- PROMESO – Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais
- PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
- PRONAF-AGREGAR – Agregação de Renda à Atividade Rural
- PROPAGRO – Programa de Fomento e de Desenvolvimento da Pequena Agroindústria Familiar e Pesqueira
- PROSPERAR/RJ – Programa Social de Promoção de Emprego e Renda na Atividade Rural
- PROVE/DF – Programa de Verticalização da Pequena Produção Agrícola
- PROVEMAIS/MT – Programa de Apoio à Agregação de Valor e Desenvolvimento Rural

- PROVE/PANTANAL – Programa de Verticalização da Pequena Produção Agropecuária do Estado do Mato Grosso do Sul
- PSH – Programa Social de Habitação Rural com Interação Solidária
- PTA – Programa de Apoio às Tecnologias Apropriadas
- RS PANPA – Programa de Apoio a Novos Produtos Agropecuários
- RS RURAL – Programa de Manejo dos Recursos Naturais e de Combate à Pobreza Rural
- PTDRS – Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
- SAA – Secretaria da Agricultura e Abastecimento
- SAF – Secretaria da Agricultura Familiar
- SADF – Secretária da Agricultura do Distrito Federal
- SDR – Secretaria de Desenvolvimento Rural
- SDT – Secretaria do Desenvolvimento Territorial
- SEAB – Secretaria da Agricultura e do Abastecimento do Paraná
- SEAPA – Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais
- SEAPPA – Secretaria da Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento do Rio de Janeiro
- SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
- SEDER – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Rural do Mato Grosso
- SEDROP – Secretaria de Estado da Produção do Mato Grosso do Sul
- SEMA – Secretaria Estadual do Meio Ambiente
- SESAN – Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional
- SICREDI – Sistema de Crédito Cooperativo
- SIE – Serviço de Inspeção Estadual
- SIF – Serviço de Inspeção Federal
- SIM – Serviço de Inspeção Municipal
- SPR – Secretaria de Programas Regionais
- SNCR – Sistema Nacional de Crédito Rural
- SNH – Secretaria Nacional de Habitação
- STR – Sindicado dos Trabalhadores Rurais
- SUASA – Sistema Unificado de Atenção a Sanidade Agropecuária
- SUPERSIMPLES – Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte
- UCAF – Unidade Central das Agroindústrias Familiares do Oeste Catarinense

ÍNDICE

INTRODUÇÃO 1

1. POLÍTICAS DIFERENCIADAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL: OS PROGRAMAS DE AGROINDUSTRIALIZAÇÃO NA AGRICULTURA FAMILIAR 16

1.1 AS POLÍTICAS DIFERENCIADAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL 16
1.2 A AGROINDÚSTRIA FAMILIAR NO BRASIL: CARACTERÍSTICAS E HETEROGENEIDADES 19
1.2.1 As características das agroindústrias familiares 19
1.2.2 A heterogeneidade das agroindústrias familiares no espaço rural 22
1.3 PROGRAMA FEDERAL DE AGROINDUSTRIALIZAÇÃO NA AGRICULTURA FAMILIAR: O PRONAF-AGROINDÚSTRIA (1999 – 2002) 26
1.4 PROGRAMAS DE AGROINDUSTRIALIZAÇÃO NA AGRICULTURA FAMILIAR: AS POLÍTICAS ESTADUAIS 28
1.4.1 Programa de Verticalização da Pequena Produção Agrícola (Prove/DF) 29
1.4.2 Programa de Verticalização da Pequena Produção Agropecuária do Estado do Mato Grosso do Sul (Prove/Pantanal) 32
1.4.3 Programa da Agroindústria Familiar (PAF/RS) 35
1.4.4. Programa de Desenvolvimento da Agricultura Familiar pela Verticalização da Produção (Desenvolver/SC) 38
1.4.5 Programa da Agroindústria Familiar (Fábrica do Agricultor/PR) 41
1.4.6 Programa Social de Promoção de Emprego e Renda na Atividade Rural (Prosperar/RJ) 44
1.4.7 Programa de Apoio à Agregação de Valor e Desenvolvimento Rural (ProveMais/MT) .. 45
1.4.8 Programa de Desenvolvimento da Agroindústria Artesanal de Alimentos e do Artesanato Rural (Minas Artesanal/MG) 46
1.5 OS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA E O PÚBLICO BENEFICIÁRIO NOS PROGRAMAS ESTADUAIS. 47

2. O PROGRAMA DE AGROINDUSTRIALIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR: ELABORAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E RESULTADOS ALCANÇADOS 53

2.1 FORMULAÇÃO, ELABORAÇÃO, ORIENTAÇÃO E FOCO DE INTERVENÇÃO DO PROGRAMA .. 53
2.2 A IMPLEMENTAÇÃO, OS RESULTADOS E A AVALIAÇÃO NACIONAL DO PROGRAMA DE AGROINDUSTRIALIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR 62
2.2.1 Crédito Rural 62
2.2.2 Adequação e Orientações nas Legislações Específicas 77
2.2.3 Capacitação, Elaboração de Manuais Técnicos e Documentos Orientadores 85
2.2.4 Ciência e Tecnologia 87
2.2.5 Promoção e Divulgação dos Produtos Agroindustriais, Identificação dos Mercados e Articulação com o Mercado Institucional 88
2.2.6 Outras Ações do Programa 95
2.3 POTENCIALIDADES E FRAGILIDADES DO PROGRAMA DE AGROINDUSTRIALIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR 95

3. A MICRORREGIÃO DE CERRO LARGO/RS E OS ATORES LOCAIS ENVOLVIDOS COM O PROGRAMA DE AGROINDUSTRIALIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR 102

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA MICRORREGIÃO DE CERRO LARGO 103
3.1.1 Estabelecimentos agropecuários, ocupações geradas e cultivos predominantes no meio rural 103
3.1.2 A presença do Pronaf nos municípios analisados 111
3.1.3 As agroindústrias familiares nos municípios pesquisados 114

3.2 OS ATORES E AS ARENAS DECISÓRIAS PRESENTES NO PROGRAMA DE AGROINDUSTRIALIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR NA MICRORREGIÃO DE CERRO LARGO/RS 117

4. AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DO PROGRAMA DE AGROINDUSTRIALIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR NA MICRORREGIÃO DE CERRO LARGO/RS 130

4.1 OS RESULTADOS DO PROGRAMA DE AGROINDUSTRIALIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR NA MICRORREGIÃO DE CERRO LARGO 130
4.1.1 O crédito rural para as agroindústrias familiares 132
4.1.2 As novas legislações para as agroindústrias familiares 146
4.1.3 Capacitação dos agricultores e dos técnicos envolvidos com as agroindústrias familiares 154
4.1.4 Ciência e tecnologia: os perfis agroindustriais 157
4.1.5 Divulgação dos produtos das agroindústrias familiares e o acesso ao mercado institucional 157
4.2 DA ESFERA NACIONAL AO ÂMBITO LOCAL: O PERCURSO DA POLÍTICA DE AGROINDUSTRIALIZAÇÃO 159
4.3 AS INICIATIVAS PRODUTIVAS BENEFICIADAS PELO PROGRAMA DE AGROINDUSTRIALIZAÇÃO 162

CONSIDERAÇÕES FINAIS 169

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 174

ANEXOS 184

ANEXO A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS 184
ANEXO B – AS CONDIÇÕES FINANCEIRAS DAS LINHAS DE CRÉDITO DO PRONAF 194
ANEXO C – AS DIFERENTES LINHAS DE CRÉDITO DO PRONAF PARA O APOIO DAS AGROINDÚSTRIAS FAMILIARES: DISPUTAS, CONSONÂNCIAS E COMPLEMENTARIDADES 200
ANEXO D – A PRESENÇA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARALELAS AO PRONAF 211

INTRODUÇÃO

A partir do processo de democratização no Brasil, ficou evidente uma reorganização na agenda das políticas públicas direcionadas ao meio rural e a entrada de novos personagens na cena política, em especial os movimentos sociais e sindicais. Além de proporcionar a incorporação da demanda de alguns atores tradicionalmente excluídos dos programas governamentais, esse contexto apontou para o reconhecimento e legitimação do Estado em relação a algumas categoriais sociais que estavam até então alijados de qualquer instrumento de apoio existente. Ao romper com o padrão e com a trajetória histórica de intervenção para o campo, os últimos quinze anos do século XX tornam-se palco de um novo cenário das políticas púbicas brasileiras direcionadas ao meio rural.

Nesse sentido, muitas inovações podem ser citadas a partir da implementação das políticas diferenciadas, principalmente pela inclusão de novos públicos beneficiários (pequenos proprietários rurais, agricultores sem terra, indígenas, quilombolas, pescadores, mulheres e jovens rurais); pela introdução de uma nova forma de gestão das políticas governamentais (dimensão territorial, participativa e descentralizada); pela criação de novos focos de intervenção (combate à pobreza, promoção da segurança alimentar, apoio à infraestrutura, disponibilização de serviços básicos, redução dos impactos ambientais, etc.) e; pela inclusão de novas atividades e ocupações (agroindustrialização, artesanato, turismo rural, etc.).

Uma das atividades produtivas que ganhou espaço nas políticas públicas direcionadas ao meio rural a partir da segunda metade da década de 1990 foi a agroindustrialização em pequena escala. Essa ocupação passou a entrar na agenda de intervenção a partir da "convicção que se expandiu entre as organizações de representação da agricultura familiar de que esta não tinha mais espaço nas grandes cadeias de *commodities*, dada a tendência de exclusão ou a insuficiência dos níveis de renda gerados" (Raupp, 2005, p. 1). Entretanto, o reconhecimento da agroindústria enquanto uma atividade fundamental na reprodução social da agricultura familiar não ficou restrito à pauta de discussão dos movimentos sociais, pois esta percepção passou a ser enfatizada em diversos espaços acadêmicos e político-governamental.

O reconhecimento da agroindústria familiar enquanto uma estratégia de reprodução dos agricultores está vinculado com o seu caráter diferenciado, pois nesta atividade a inserção mercantil acontece de um modo distinto dos esquemas tradicionais de produção de *commodities*, uma vez que os produtores passam a desenvolver de forma conjunta a produção da matéria-prima, a agroindustrialização da produção e a comercialização do artigo final (Maluf, 2001). Esta perspectiva ganhou mais projeção diante da reestruturação dos mercados agroalimentares, onde se tornou crescente a demanda por produtos orgânicos, com denominação de origem e da agricultura familiar, que passaram a ser associados à tradição, à natureza, ao artesanal e ao local – conjunto de valores agora premiado pelo mercado consumidor (Wilkinson, 2003). Este contexto destaca a valorização dos produtos das pequenas agroindústrias, oferecendo aos agricultores de base familiar a oportunidade de adentrarem em mercados de *nichos* específicos.

Paralelamente, a agroindústria familiar tem se consolidado enquanto uma estratégia de desenvolvimento rural, haja vista a sua importância na geração de empregos no campo, no acréscimo da renda das famílias, na minimização da vulnerabilidade econômica dos agricultores, na redução do êxodo, na preservação das

culturas e tradições locais, no fortalecimento do mercado de proximidade e na produção agroindustrial sobre bases mais sustentáveis (Wilkinson, 1999, 2003, 2008; Oliveira, Schmidt e Schmidt, 2000; Oliveira, Prezotto e Voigt, 2002; Prezotto, 2002, 2005; Maluf, 2001, 2004; Mior, 2005; Raupp, 2005; Santos e Ferreira, 2006; Pelegrini e Gazolla, 2008). Além disso, Maluf (2001) destaca que o beneficiamento da produção realizada pelos próprios agricultores tem papel ímpar no enfrentamento da oligopolização dos mercados e na redução dos preços presentes no sistema agroalimentar.

É importante destacar ainda que não estamos nos referindo a uma atividade sem expressividade numérica ou com baixa importância econômica para o meio rural brasileiro. Fernandes Filho e Campos (2003), baseando-se no Censo Agropecuário 1995/96, afirmavam a existência no Brasil 887.411 propriedades familiares que processavam para venda algum tipo de produto, o que abrange 18,3% do total dos estabelecimentos. Em termos do valor das principais receitas, os produtos da agroindústria familiar somavam em torno de R$ 1,4 bilhão (aproximadamente 2,5% do PIB agropecuário e 6% do PIB gerado pela agricultura familiar em 1996). Além disso, a contribuição média do processamento para a renda familiar era de R$ 451,58 por propriedade.

A grande abrangência da agroindústria familiar no meio rural brasileiro, sua expressividade nas receitas nacionais e sua importância nas estratégias de desenvolvimento para o campo acabaram tornando essa iniciativa produtiva um objeto a ser apoiado pelas políticas públicas nas mais diferentes escalas federativas (nacional, estadual e municipal). Não obstante, a maior incidência tem sido de programas estaduais, que são favorecidos pela sua proximidade com os atores diretamente envolvidos na operacionalização das ferramentas de intervenção (assistência técnica, agências bancárias, etc.). Como a agroindústria familiar é uma atividade recente do ponto de vista da intervenção estatal e que ainda encontra um ambiente institucional desfavorável pela prematuridade das políticas públicas direcionadas ao seu apoio, é fundamental essa proximidade entre os *policy-makers* e o nível executivo do programa.

Nos casos das políticas públicas federais focadas nos pequenos empreendimentos rurais, o distanciamento entre os gestores do programa e o espaço de execução dos instrumentos tem se apresentado como um problema. Esta situação foi confirmada no Pronaf-Agroindústria: Integração, Agroindustrialização e Comercialização da Agricultura Familiar, que se constituiu na primeira política nacional para esta atividade em 1998, mas que não chegou a ser implementada pelo fracasso obtido durante a sua elaboração (Schmidt e Turnes, 2002; Mior, 2005). Nesse sentido, torna-se evidente o grande desafio que é construir programas de agroindustrialização na agricultura familiar, especificamente no âmbito federal, visto a distância presente entre os formuladores da política e os atores locais.

Mesmo com estas limitações, em 2003 foi criado o Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar, que desde então é o único instrumento nacional direcionado especificamente para o apoio das agroindústrias familiares. É importante destacar que a elaboração deste mecanismo inovou, por um lado, no apoio continuado a esta atividade produtiva na escala federal (que está a mais de seis anos em execução) e, por outro lado, na presença de múltiplas linhas de ação, já que procurou formar um “pacote” de ferramentas que pudessem superar as principais dificuldades que envolvem o desenvolvimento da agroindustrialização nas propriedades familiares.

Considerando os desafios do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar, o seu caráter inovador, a sua importância para o desenvolvimento desses empreendimentos no Brasil e a ausência de estudos em torno desta política pública,

optamos por centrar a dissertação neste programa. Como o principal referencial teórico-metodológico utilizado neste trabalho está vinculado ao aporte processual (*approche séquentielle*), nossa pesquisa compreenderá as diferentes etapas da política pública[1]. Entretanto, o enfoque prioritário será a avaliação dos resultados obtidos pelos instrumentos de intervenção e a análise das agroindústrias familiares beneficiadas pelo programa.

O foco na avaliação dos resultados obtidos pelos instrumentos do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar está vinculado a opção assumida neste trabalho de priorizar a compreensão dos conteúdos concretos da política, isto é, a configuração do programa, a sua efetividade e os seus problemas técnicos. Neste sentido, estamos mais interessados na dimensão *policy* desta política pública, ainda que os elementos institucionais (*polity*) e processuais (*politics*) sejam acionados diante da sua interdependência (Frey, 2000).

Paralelamente, a opção de verificar as agroindústrias familiares atingidas pelos instrumentos de intervenção e a possível presença de um perfil majoritário dos empreendimentos cobertos pelo programa está relacionada com um novo movimento presente na avaliação das políticas públicas, que passou a focalizar enquanto objeto de análise tanto os beneficiários como os não-beneficiários (Faria, 2005). Neste caso, a presença de dados de ambos os grupos permite identificar alguns possíveis direcionamentos e privilégios assumidos pelo programa ao longo de suas etapas. No caso das agroindústrias isso é particularmente interessante, como argumentam Raupp (2005) e Guimarães e Silveira (2007), porque ao comparar as unidades produtivas apoiadas com as não atingidas é possível entender, além dos entroncamentos e dos desvirtuamentos do programa, os entraves que favorecem ou dificultam o acesso a determinados mecanismos de intervenção por grupos de empreendimentos específicos.

A partir deste recorte nos instrumentos de intervenção e no público beneficiário da política, optamos por fazer dois exercícios diferenciados, porém complementares: inicialmente será analisado o programa na escala nacional, buscando atingir alguns processos mais gerais, e na seqüência o foco passará ao espaço local, na tentativa de entender algumas questões referentes à política que são específicas a este contexto.

A opção de trabalhar o plano nacional e local está pautado na pertinência analítica e metodológica que é dada a esse instrumento durante o estudo das políticas públicas (Leloup, Moyart e Pradella, 2007). Para os autores, que investigam a importância das escalas na ação pública em uma região da Bélgica, a entrada nos diferentes níveis do programa oportuniza o detalhamento de alguns processos que só podem ser vistos, diagnosticados e problematizados em determinados planos de análise. Assim, a opção de penetrar no nível diretamente executivo do programa está alicerçada na perspectiva de apreender algumas questões que não podem ser averiguadas na esfera nacional da política pública, ampliando e sofisticando deste modo a avaliação dos instrumentos de intervenção do mecanismo em estudo. [2]

Para estudar alguns processos na escala local do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar selecionamos a microrregião de Cerro Largo/RS. Esta escolha está fundamentada em três motivos principais. Primeiro, por se

[1] Para discutir, esclarecer e recortar o referencial teórico-metodológico utilizado nesta dissertação foi dispensado um item específico, que pode ser encontrado no final desta Introdução.

[2] Diante da necessidade de delimitar o recorte da pesquisa e pela dificuldade de mapear quem eram os atores envolvidos com este programa no Rio Grande do Sul, optamos por restringir nossa análise na escala federal e local. Portanto, embora reconheçamos a importância do nível estadual, foi no plano nacional e microrregional que identificamos os elementos mais interessantes e pertinentes para cumprir com os objetivos desta dissertação.

tratar de uma região massivamente formada por unidades familiares (97,5% dos estabelecimentos agropecuários totais) e com grande incidência de pequenas agroindústrias distribuídas nesse espaço (INCRA/FAO, 2004; Sacco dos Anjos, 2006), o que revela um contexto favorável a atuação do programa. O segundo motivo está vinculado com a presença de empreendimentos que não foram beneficiados por nenhum mecanismo de apoio, criando assim um ambiente propício para compreender as razões desta lacuna na cobertura das iniciativas produtivas. O terceiro pretexto deve-se ao fato do autor já ter realizado pesquisas anteriores com as agroindústrias familiares nesse espaço, o que facilita o desenvolvimento do trabalho de campo.

Diante das lacunas apontadas acima e do recorte assumido previamente, a problemática desta dissertação pode ser sinteticamente expressa no seguinte interrogante: quais os resultados alcançados pelos instrumentos de intervenção do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar e qual o perfil dos empreendimentos apoiados por esta política pública?

Procurando delimitar melhor o estudo, desenham-se ainda quatro grupos de questões complementares:

i) De que forma os programas estaduais anteriores ao Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar contribuíram no formato e no desenho desta política pública?
ii) Quais são os resultados obtidos pelos instrumentos de intervenção implementados no Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar na escala nacional?
iii) Existe um desencontro entre os instrumentos que foram propostos no programa nacional e as ações efetivadas na esfera local e, caso afirmativo, quais os motivos desse descompasso?
iv) O programa privilegia o apoio a um determinado perfil de agroindústrias familiares e, caso afirmativo, quais os fatores que condicionam a cobertura da política sobre um grupo em detrimento de outro?

Diante da problemática apresentada, o objetivo central desta dissertação é analisar e avaliar o Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar a partir dos resultados obtidos pelos instrumentos de intervenção e do perfil dos empreendimentos (agroindústrias familiares) apoiados pela política pública.

Deste eixo geral desdobram-se quatro objetivos específicos:

i) Resgatar os programas estaduais direcionados às agroindústrias familiares na perspectiva de compreender como essas ferramentas anteriores acabaram contribuindo para a construção da estrutura operacional do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar;
ii) Analisar o Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar na escala nacional a luz do *approche séquentielle* (processual), compreendendo as diferentes etapas da política pública, embora o enfoque prioritário seja os instrumentos de intervenção implementados e os seus resultados obtidos;
iii) Avaliar na escala local os instrumentos do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar, bem como os seus resultados e a sua concordância com as ferramentas implementadas no plano nacional;
iv) Verificar, por um lado, se está presente um perfil majoritário dos empreendimentos apoiados pelo Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar e, por outro, averiguar os fatores que estariam condicionando esse processo.

Três hipóteses visam dar respostas iniciais em relação ao problema de pesquisa. A primeira hipótese é de que os resultados do programa foram significativos no âmbito federal, onde o fator decisivo para tal feito foi o envolvimento e a mobilização de uma série de atores (movimentos sociais, ONGs representantes da agricultura familiar, entidades de assistência técnica, etc.) durante a elaboração e a implementação deste mecanismo de intervenção. Como a maioria dessas organizações tem suas bases locais, isso facilita a construção de um ambiente institucional favorável no espaço executivo da política, pois estes atores utilizam os seus recursos de poder para oportunizar a geração de saltos positivos ao longo das fases da política pública (Lamounier, 1994). Portanto, a mobilização de uma série de organizações de representação em torno da construção e operacionalização do programa cria um "solo fértil" para o seu desenvolvimento (Capella, 2006).

A segunda hipótese é de que os instrumentos de intervenção implementados na esfera nacional não têm apresentado um desencontro significativo com a escala local, visto a presença de diferentes mecanismos de persuasão que foram construídas pelo programa justamente para evitar esse descompasso. Entre os mecanismos de descentralização destaca-se a co-gestão federativa, que atribuí diferentes responsabilidades conforme as escalas, a Rede Temática de ATER/Agroindústria, que é um espaço decisório que conta com a presença de diferentes atores, e o relacionamento com as organizações de representação, que interliga as distintas esferas do programa. Isso garante à política uma face mais participativa e descentralizada, fazendo com que não ocorra um grande desencontro entre os instrumentos que foram propostos nacionalmente e as ações efetivadas em um determinado local (Favareto e Demarco, 2004). Como estas estratégias visam diminuir a distância entre as diferentes escalas, isso permite um constante *feedback* do programa e uma recorrente aproximação entre os seus níveis federativos (Silva e Melo, 2004). Além disso, por estarmos olhando especificamente a microrregião de Cerro Largo, no Sul do país, onde existiu um programa estadual específico para a atividade de agroindustrialização, podemos dizer que existe uma bagagem institucional e organizacional que propicia o desenvolvimento de políticas públicas com esse perfil e com esse enfoque.

A terceira hipótese é de que existe um perfil dos empreendimentos apoiadas pela política, onde acreditamos que a maior parte das agroindústrias familiares cobertas pelos instrumentos de intervenção tenham sido aquelas reconhecidas como "as mais consolidadas" ou que se encontravam "em um maior patamar" (seja mercadológico, econômico-financeiro, institucional, patrimonial ou técnico). Essa crença se deve aos estudos que tiveram como base os programas estaduais, onde foi comum encontrar referência a um privilégio sobre determinados empreendimentos em detrimento de outros (Del Grossi e Graziano da Silva, 2000; Schmidt e Turnes, 2002; Raupp, 2005; Guimarães e Silveira; 2007). Nesse sentido, o Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar não contemplou a forma heterogênea e diversificada com que esta atividade tem se apresentado nas propriedades, atingindo apenas as iniciativas produtivas mais consolidadas.

Procedimentos de Pesquisa

Para o desenvolvimento da pesquisa utilizamos vários procedimentos metodológicos. Inicialmente foram realizadas consultas em documentos bibliográficos que apresentavam uma discussão sobre a temática da agroindustrialização na agricultura familiar e a sua respectiva cobertura pelas políticas públicas. Em seguida foi feito o

levantamento de documentos oficiais em torno dos programas voltados a agregação de valor no meio rural, onde foram analisados os registros referentes à construção dos programas e ao seu desenho inicial. Subseqüentemente, compilamos uma série de estatísticas sobre os instrumentos de intervenção e a realidade agrária da microrregião de Cerro Largo, utilizando a base de dados do IBGE, Banco Central, FEE, Emater, MDA, etc. Além disso, foram coletadas informações sobre os resultados obtidos pelos programas de agroindustrialização através de materiais midiáticos, especialmente jornais.

Após o levantamento de informações oriundas de fontes documentais, bibliográficas, estatísticas e midiáticas e antes da realização das entrevistas com os gestores federais do programa, realizamos um *survey* na microrregião de Cerro Largo na primeira semana de junho de 2008 com o intuito de captar alguns processos locais sobre o Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar. Priorizamos neste período as conversas informais com alguns atores-chaves envolvidos com a implantação da política pública em nível local. O objetivo central desta pesquisa exploratória era apreender algumas questões fundamentais em torno do programa que poderiam ser problematizadas junto aos seus gestores federais. Para tanto, obtivemos alguns dados iniciais sobre a presença das agroindústrias na região e o acesso às ferramentas do mecanismo de intervenção.

A partir do *survey* e da compilação e análise de informações de caráter secundário (estatísticas, documentos oficiais, manuais operacionais, relatórios técnicos, informações coletadas na grande imprensa, etc.), tornou-se possível formular adequadamente as questões a serem focadas no plano nacional do programa. Para tanto, realizamos a pesquisa em Brasília na segunda semana de julho de 2008, cuja principal ferramenta metodológica empregada consistiu-se nas entrevistas semi-estruturadas com os gestores e formuladores do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar a partir de um roteiro de perguntas previamente estabelecidas (Anexo A). Nesse caso, foram entrevistados dois *policy-makers* que estiveram presentes na formulação da política pública e que ainda permanecem na sua implementação, além de um terceiro gestor que participou da equipe inicial do programa durante a sua constituição, mas que no momento da pesquisa já não integrava a equipe nacional. Nestas entrevistas buscamos compreender as diferentes fases do programa que são delimitadas pelo *approche séquentielle*, para assim termos uma visão de todos os momentos da política pública.

Considerando a opção de trabalhar o programa no espaço local pela importância metodológica que isso acrescenta na análise e avaliação dos instrumentos de intervenção (Leloup, Moyart e Pradella, 2007), foram realizadas uma série de entrevistas com os atores locais envolvidos na política pública. A esse contexto se agregou o argumento apresentado por Faria (2005), que defende a necessidade de avançar para além das entrevistas com os responsáveis pela formulação e gestão da política, pois existem muitos entroncamentos que só se tornam possíveis de apreender quando se adiciona na análise os agentes responsáveis por acomodar na realidade as propostas previamente construídas.

Para a seleção dos entrevistados levamos em consideração a perspectiva proposta por Lamounier (1994), que indica a escolha do informante a partir de sua posição estratégica em relação à política pública e à arena decisória a qual está vinculado. Considerando que o foco desta dissertação está pautado na análise e avaliação dos instrumentos de intervenção do programa e nas suas iniciativas produtivas beneficiadas, direcionamos as entrevistas na microrregião de Cerro Largo aos atores envolvidos com a execução da política (atores governamentais, não-governamentais e

agências financeiras) e ao público-alvo (agricultores familiares beneficiados e não-beneficiados pelo programa), conforme o Quadro 1. Para tanto, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas, cujos roteiros foram confeccionados previamente levando em consideração os diferentes atores e a sua posição estratégica na arena (Anexo A).

Considerando que a grande maioria das arenas é restrita e recortada aos limites municipais, tivemos que entrevistar, nas diferentes localidades, os atores que ocupavam a mesma posição estratégica nas entidades a qual estavam vinculadas. Portanto, foram entrevistados representantes das agências bancárias, das organizações de representação, da Emater e das secretarias municipais em cada município. Embora isso tenha demandando um esforço mais elevado na análise dos dados, a cobertura dos mesmos atores nas distintas localidades permitiu a visualização da diversidade e da variabilidade dos resultados do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar conforme a linha de ação e os municípios pesquisados.

Quadro 1 – Atores entrevistados durante a realização da dissertação

	Atores	**Entidades**	**N° de informantes**
Esfera nacional do programa	Gestores do programa (Brasília/DF)	*Policy-makers* federais	3
	Beneficiários do programa (Rio de Janeiro/RJ)	Agricultores participantes da V Feira Nacional de Agricultura Familiar e Reforma Agrária	5
Esfera local do programa (Microrregião de Cerro Largo/RS)	Atores governamentais	Secretarias municipais	11
		Emater	10
		Órgãos estaduais de fiscalização	2
	Agências financeiras	Banco do Brasil	7
		Cresol	3
		Outros Bancos (Sicredi e Banrisul)	4
	Atores não-governamentais	Cooperativas de prod. da agric. familiar	5
		Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR)	4
		Representante do Codeter-Missões	1
	Possíveis beneficiários (agricult. familiares com agroindústria)	Agricultores familiares beneficiados	10
		Agricultores familiares não beneficiados	10
	Total de Informantes		**75**

O foco nas iniciativas produtivas atingidas pelo programa nos levou a entrevistar tanto os agricultores que tiveram sua agroindústria incentivada por algum instrumento de intervenção da política supracitada como aqueles produtores que possuíam o empreendimento e se enquadravam no público-alvo, mas que não foram cobertos por nenhuma ferramenta. Copetti (2008) fez este exercício na análise do Pronaf-Custeio no município gaúcho de Alegria, demonstrando que para avaliar a presença de um "perfil" de beneficiário é fundamental que estejam incluídos como informantes-chaves os atores que não foram atingidos pelas ferramentas do programa. Isso porque, só é possível

entender a existência de um direcionamento da política quando existe uma comparação entre ambos segmentos.

A partir daí, entrevistamos 20 agricultores familiares que detinham uma agroindústria familiar no interior de sua propriedade rural. Esse valor representa uma amostragem de 15% do total de empreendimentos existente nos nove municípios pesquisados. Destes, 50% dos entrevistados (10 agricultores) haviam sido beneficiários da política através do acesso ao crédito, cursos de capacitação, participação nas feiras, etc.; enquanto que os outros 50% eram proprietários de agroindústrias familiares que acabaram não sendo cobertos pelos instrumentos de intervenção do programa. A escolha dos beneficiários e não beneficiários aconteceu a partir das informações disponibilizadas pelas organizações de representação dos agricultores e pelos técnicos vinculados à Emater.

Como a pesquisa na microrregião de Cerro Largo foi realizada durante a segunda quinzena de agosto e a primeira quinzena de setembro, o período correspondeu à campanha eleitoral. Isso acabou impedindo que algumas entrevistas fossem gravadas. No total, 45 informantes permitiram que a conversa fosse gravada, enquanto que os demais aceitaram responder as questões, mas sem a presença do gravador. Esse problema foi mais comum nas secretarias municipais e na Emater, visto o vínculo de proximidade ou dependência desses atores com o poder público local. Apesar de algumas resistências na liberação de informações e de uma maior atenção por parte dos entrevistados durante a conversa, esse período foi útil para compreender os conflitos e as disputas de poder entre os atores envolvidos com o programa em análise nos distintos municípios.

Além disso, a pesquisa de campo conhecidiu com o período de pagamento do Pronaf-Custeio em todos os bancos da região, o que dificultou a conversa com os responsáveis pelo crédito em algumas localidades. Entretanto, todas as agências foram visitadas e a coleta de dados e informações não foi comprometida, pois em alguns casos as entrevistas acabaram sendo agendadas para depois do expediente ou foi estabelecida uma data posterior ao período de quitamento dos empréstimos. Este período facilitou a conversa com alguns agricultores, pois foi comum encontrá-los na própria agência bancária ou na Emater.

Por fim, cabe destacar a realização de uma pesquisa exploratória na V Feira Nacional de Agricultura Familiar e Reforma Agrária, que aconteceu no Rio de Janeiro na última semana de novembro de 2008. Neste espaço foi entrevistado um agricultor pertencente a cada região brasileira, buscando entender os procedimentos e critérios utilizados pelos gestores para selecionar os participantes deste evento que integra o Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar.

Referencial teórico-metodológico da análise de políticas públicas

A análise de políticas públicas (*policy analysis*) surgiu na ciência política como uma ferramenta de investigação direcionada a apropriação dos resultados que vinham sendo produzidos por um dado sistema político (Frey, 2000). Nesse sentido, a incógnita central era compreender *como* e *por que* os governos optavam por determinadas ações em detrimento de outras (Souza, 2006). Essa vertente de pesquisa teve início nos Estados Unidos nos anos 1950 sob o rótulo de "*policy science*", ao passo que na Europa, particularmente na Alemanha, a preocupação com determinados campos de políticas só toma força a partir do início dos anos de 1970 (Frey, 2000). Já no Brasil, os estudos sobre políticas públicas começaram a ser realizados no último quarto do século XX,

ganhando um maior destaque a partir do processo de democratização do país (Sousa, 2006).

Conforme Frey (2000), a literatura sobre *policy analysis* tem diferenciado as políticas públicas em três dimensões distintas: i) a dimensão institucional (*polity*), que se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo; ii) a dimensão processual (*politics*), que tem em vista o processo político, os atores envolvidos, os conflitos e as negociações sobre as políticas; iii) a dimensão material (*policy*), que está pautada nos conteúdos concretos, isto é, a configuração, os problemas técnicos, os instrumentos e a efetividade dos programas.

Alguns modelos explicativos para a análise das políticas públicas foram sendo desenvolvidos e aprimorados ao longo das últimas décadas em razão da complexidade dos padrões de interações sociais envolvidos na formulação e na gestão dos mecanismos de intervenção no cenário recente (Marques, 1997). Nesse sentido, "os estudiosos dessas formas de ações coletivas organizadas têm procurado elaborar modelos e/ou referencias analíticos capazes de captar os elementos essenciais do processo de decisão que levaram a sua institucionalização" (Flexor e Leite, 2007). Com isso, uma multiplicidade de abordagens sobre a análise de políticas públicas foi sendo criada e instrumentalizada, como é o caso da processual, marxista, institucionalista, cognitiva, corporativista, *State-in-society*, regulacionista, de redes de políticas públicas e política baseada em evidências, entre outras.

Para análise do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar optamos, enquanto ferramental analítico da dissertação, pelo *approche séquentielle* (processual). Essa escolha está relacionada com as características dessa abordagem, que compreende as políticas públicas a partir de distintas etapas, e que se torna interessante pela forma com que pretendemos analisar o programa em evidência. Além disso, o caráter metodológico desse ferramental permitirá que ao longo desta dissertação possamos lançar mão de abordagens complementares sempre que se fizer necessário na medida em que não são incompatíveis com o tratamento dispensado pelo referencial processual.

Para Jacquot (2006), o *approche séquentielle* não se constitui em um conceito ou em uma teoria formalizada, mas em um ferramental analítico que propõe uma organização das políticas públicas a partir de processos estabelecidos em distintas etapas seqüenciais. O autor que introduziu esse modelo foi o americano Harold D. Lasswell (1956), o qual compreendia os programas governamentais como um processo (*policy process*), que poderia ser dividido em sete momentos ou etapas (inteligência, promoção, pré-inscrição, inovação, aplicação, término e avaliação). Embora este trabalho tenha tido um caráter precursor nesta área de estudo, muitos analistas destacaram a forte segregação e independência entre as diferentes fases da política pública.

Por mais de dez anos o *approche séquentielle* foi se difundindo de forma incipiente. Entretanto, esse referencial ganhou uma importância muito grande após o trabalho de Jones (1970), que retomou os princípios iniciais dessa corrente de análise e atualizou esse método diante de um novo contexto, diferente daquele da década de 1950. Nesta revitalização Jones passa a considerar que em cada fase das políticas públicas está presente um jogo de relações e de regulamentações que comporta uma diversidade de atores, avançando para além das discussões iniciais propostas por Lasswell (1956), que se centravam fundamentalmente no governo. Esse reconhecimento da presença de diferentes agentes durante o desenrolar do programa agregou ao

approche séquentielle uma nova tônica que acabou revigorando-o, uma vez que complementou as diferentes *outils* (ferramentas) geradas por essa abordagem.

Ainda que o *approche séquentielle* tenha um quadro referencial próprio para as análises das políticas públicas, o que ganhou mais respaldo dentro dessa perspectiva foi a desagregação dos programas em diferentes fases, que ficou conhecido como *policy cycle* (ciclo de políticas). Os inúmeros autores que se utilizam dessas etapas têm como referência básica a proposta difundida por Jones (1970), embora vêm modificando e atualizando essa ferramenta a partir das especificidades do contexto mais atual. Como vai advertir Jacquot (2006), a própria composição do *approche séquentielle* favorece a sua flexibilização, pois essa perspectiva está vinculada a um quadro mais geral que não possui uma corrente teórica particular, podendo incorporar uma multiplicidade de agendas.

A maioria dos estudos que utilizam as etapas das políticas públicas (*policy cycle*) tem considerado cinco fases: identificação do problema, construção da agenda, elaboração do programa, implementação e avaliação da política. Esses vários momentos correspondem então a uma seqüência de elementos político-administrativos que podem ser investigadas separadamente (Frey, 2000)[3]. Abaixo procuramos detalhar um pouco mais as diferentes etapas utilizadas por esse referencial.

A criação de políticas parte inicialmente da percepção e identificação de um problema na sociedade e da necessidade de se criarem medidas para contê-lo. Obviamente, como vai alertar Jacquot (2006), não se trata de solucionar qualquer dificuldade presente, mas de algo que se relaciona com a pauta de atuação de alguma autoridade e que agregue/desperte o seu interesse em conter esse problema. Além disso, é fundamental que a possível solução ofereça as condições para ser traduzida na linguagem da ação pública, caso contrário inviabiliza a admissão de estratégias nesse sentido (Flexor e Leite, 2007). Isso quer dizer que nem todo problema que se percebe do ponto de vista analítico se transforma em um problema de '*policy*', já que é preciso adquirir relevância nos campos políticos e administrativos (Frey, 2000). Uma das formas de agregar importância e de transformar as dificuldades em um problema a ser resolvido a partir das políticas públicas pode ser através da mobilização de algumas parcelas da população[4]. De todo modo, os mecanismos de intervenção teriam como ponto de partida alguns desvirtuamentos, onde se apresenta necessária alguma medida para corrigir ou reduzir esse problema.

A segunda fase é a construção de uma agenda que estimule o debate público sobre a dificuldade identificada, estando presente a intervenção de autoridades políticas legítimas que buscam, junto com os demais setores, a formulação de uma possível solução ao problema através da criação de programas específicos. Como a construção de uma agenda passa por um processo cognitivo que envolve a disputa com diversos atores, é comum a ocorrência de conflitos dentro dessas arenas, já que está em processo uma tomada de decisão para o estabelecimento de uma alternativa ao problema encontrado (Flexor e Leite, 2007).

Na seqüência é tida a elaboração da política pública, que consiste na tentativa de formular soluções ao problema visualizado previamente, onde a decisão de qual iniciativa será mantida dependerá dos interesses dos gestores do programa, além das

[3] No cenário recente, como adverte Harguindeguy (2006), a análise das políticas a partir de elementos segmentados continua oferecendo subsídios para muitas pesquisas, só que em alguns casos sem ser denominada dessa forma.

[4] Conforme Romano (1998) e Muller (2007), a participação de interesses privados na validação de suas reivindicações e demandas pode acabar se refletindo na formulação e implementação de políticas públicas específicas.

restrições de informações, tempo e recurso. Nesse sentido, o processo decisório sobre as características do programa depende tanto dos fatores estruturais e situacionais como de elementos cognitivos e da personalidade e interesse dos gestores (Flexor e Leite, 2007). Além disso, a formulação de uma política pública leva em conta tanto os modos de ação e intervenção (que passam por estudos técnicos, conflitos, construção de coalizão, etc.) como o trabalho de legitimação de uma solução dentro dos critérios que se encaixem no quadro normativo particular (Thoening, 1985). Nesse momento ainda é realizado uma avaliação preliminar sobre os custos e benefícios das opções disponíveis (Frey, 2000), estipulando alguns resultados/metas a serem alcançados (Muller, 2004).

Após a formulação das estratégias de ações se dá o processo de implementação da política pública, onde as propostas à solução do problema acabam por se acomodar na realidade, ajustando-se ao campo de aplicação. Nessa esfera, como lembram Flexor e Leite (2007) e Frey (2000), pode existir um desencontro entre os objetivos propostos/projetados com as ações realmente efetivadas/realizadas. Essa diferença vai ser maior ou menor dependendo dos atores envolvidos (*policy-maker* e público-alvo), dos instrumentos estabelecidos e do grau de centralização dos processos. Por isso, é indispensável a avaliação da capacidade de elaboração dos programas e a sua posterior condição à execução. Silva e Melo (2004) agregam a esta etapa um novo elemento que vai além da simples execução das formulações iniciais da política, pois nesse momento ocorrem constantes reconfigurações a partir dos seus próprios resultados empíricos mais imediatos, ou seja, não é somente um processo de por em prática as deliberações prévias mas também de reordenar-se a partir dos contextos encontrados.

A avaliação, que congrega uma das partes finais da política, é uma etapa em que se apreciam os efeitos atribuídos à ação do governo. Trata-se nessa etapa de comprovar os impactos efetivos do programa, indagar os resultados não-alcançados e interrogar os efeitos colaterais (Frey, 2000). Além disso, é problematizado o real alcance dos objetivos a partir das opções seguidas no momento de formulação e implementação da política (Silva e Melo, 2000). Conforme Flexor e Leite (2007), esse período é compreendido de forma normativa, onde os avaliadores agem em função dos quadros de referência, dos seus valores e das suas percepções.

Essa distinção entre os ciclos de uma política pública realça a forte dimensão metodológica desse referencial, ao mesmo tempo que oferece a oportunidade de ser interpretada por distintas perspectivas teóricas no decorrer de suas fases. Um exemplo disso pode ser localizado no artigo de Palier e Surel (2005), que utiliza o referencial institucional dentro do *approche séquentielle*, onde são mantidas as estruturas e as etapas do *policy cycle* a partir da lente institucionalista. Também se encontram estudos voltados especificamente para algumas fases, como é o caso dos trabalhos que utilizam a abordagem do *State-in-society* (Estado na Sociedade) ou do Corporativismo para interpretar as etapas iniciais de alguma política pública. Do mesmo modo, é comum localizar a perspectiva cognitiva ou regulacionista nas análises que se delimitam à definição da agenda e à elaboração dos programas.

Esse modo de conceber a política pública a partir dos ciclos tem gerado algumas críticas que merecem destaque. Um dos limites destacados para esse modelo é que a ordem das etapas nem sempre é mantida como é sugerido nessa perspectiva, podendo ser modificada, agrupada, invertida ou até mesmo inexistente em alguns casos (Muller, 2004). Pautado nesse argumento é que Frey (2000) vai afirmar que os atores político-administrativos nem sempre se atêm a essa seqüência, onde o aporte processual baseado nos ciclos de políticas seria um "tipo-ideal" ou "tipo-puro" que não necessariamente será encontrado empiricamente tal como foi concebido inicialmente.

Ao mesmo tempo, nem sempre as etapas são facilmente identificadas, sendo complicado definir com precisão onde as decisões são realmente tomadas e refletidas. Por isso, esse referencial é acusado com freqüência de seu estilo simplista e de seu caráter esquemático, o que pode resultar em análises rasteiras sobre as políticas públicas. Por outro lado, Jacquot (2006) adverte que não é possível censurar esse método sob esse argumento porque ele foi construído justamente para facilitar e simplificar a apreensão dos mecanismos desenvolvidos ao longo de um processo político.

Outra crítica que tem sido feita aos ciclos de política é referente à sua forma linear e racional de conceber as políticas públicas, empregando a perspectiva de que os programas são implementados de cima para baixo (*top down*). Embora sejam apreciações de condenação apresentadas recentemente, esse elemento já foi superado pelos estudos mais atuais que utilizam esse modelo, pois foi reconhecido o processo de retroalimentação ao longo do desenrolar dos mecanismos de intervenção, já que muitas políticas são alteradas durante o seu percurso juntamente pelo *feedback* que existe ao longo da vida dos mecanismos de intervenção (Barkenbus, 1998). Além disso, o *policy cycle* pode ser concebido dentro de uma abordagem de rede de políticas públicas, como fez Muller (2007), rompendo desta forma com a linearidade desse referencial no momento em que é considerada a entrada e saída de diferentes atores na construção do programa.

Portanto, as análises mais atuais oferecidas pelo arcabouço processual (*approche séquentielle*) compreendem que, paralelamente ao desenvolvimento dos mecanismos de intervenção, existe um monitoramento das atividades, o que acaba redirecionando as ações implementadas conforme os seus resultados mais imediatos. Deste modo, as diferentes variações que vão acontecendo ao longo do período acabam ajustando constantemente as relações entre cada etapa (Jacquot, 2006). Embora isso possa ser visto como um problema ou uma falha da abordagem dos ciclos de política em sua concepção mais clássica e tradicional, atualmente esse fato traz novos e importantes elementos que revigoram essa abordagem e que merecem ser incorporados para a qualificação do modelo.

Assim, além de auxiliar na compreensão das diferentes etapas presentes nos mecanismos de intervenção, essa ferramenta analítica se torna útil para apreender os processos de aprendizagem durante a formulação, implementação e avaliação das políticas públicas (Flexor e Leite, 2007). Além disso, o *approche séquentielle* oferece um importante instrumento de análise que pode ser adequado facilmente a uma grande diversidade de programas, já que não tem uma corrente teórica particular, permitindo apreender a sua contribuição para uma série de questões, atores e momentos da ação pública (Jacquot, 2006). Como vão argumentar Flexor e Leite (2007, p. 11), "as etapas da política pública [...] não representam um esquema genérico para analisar a sua dinâmica geral, mas um instrumento heurístico para diferenciar certos processos chaves".

Portanto, mesmo reconhecendo as limitações deste referencial, em especial atreladas a desordem de algumas etapas e a dificuldade de delimitar alguns momentos específicos, podemos perceber que isso não invalida a função principal desse mecanismo, que é o de diferenciar e reconhecer a presença de distintas ações e processos ao longo das políticas públicas. Além disso, o *approche séquentielle*, por ter na sua matriz uma função muito mais metodológica do que teórica, permite a sua utilização por inúmeras correntes e frações conceituais. No entanto, o que está se perdendo no contexto mais recente são análises completas do *policy cycle*, uma vez que a maioria dos autores tem privilegiado estudos mais segmentados e restritos a cada

etapa. Ainda que isso tenha uma importância por aprofundar um elemento e dissecá-lo ao máximo, acaba-se perdendo um fundamental atributo da perspectiva seqüencial que é o de entender todo o conjunto e as suas inter-relações e não somente a compreensão fatiada dos acontecimentos.

Este trabalho fará uma leitura de todo o Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar, mantendo a principal característica do *approche séquentielle*. Entretanto, nos centraremos especialmente na análise da última fase da política pública, visto o objetivo desta dissertação e o seu recorte assumido. Subentende-se com isso que os esforços maiores aconteceram na apresentação dos resultados e a sua respectiva avaliação, ainda que a identificação do problema, a construção da agenda, a elaboração do programa e a sua implementação sejam retratados de um modo mais sumário.

Diante do foco assumido, cabe resgatar rapidamente as noções e os compromissos que envolvem o exercício de avaliação dos resultados das políticas públicas. Cavalcanti (2007) afirma a imprescindibilidade desse instrumento para o conhecimento da viabilidade de programas e projetos, pois fornece informações e subsídios para a tomada de decisões dos gestores, formuladores e implementadores dos mecanismos de intervenção. Nessa perspectiva, a avaliação tem um papel fundamental na realimentação das políticas, embora exista um *feedback* em todas as fases dos programas.

Cotta (1998) distingue a avaliação de políticas públicas em função do seu *timing* (antes, durante ou depois da implementação do programa), da posição do avaliador em relação ao objeto avaliado (interna, externa ou semi-independente) e da natureza do objeto avaliado (contexto, insumo, resultado, etc.). No nosso caso, a avaliação do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar acontece durante a sua execução, sendo realizada por um avaliador externo à política que privilegiará a análise dos resultados dos instrumentos implementados.

Entretanto, Cavalcanti (2007) alerta que mesmo com o interesse de se centrar na avaliação dos resultados, esse exercício não deve ficar limitado somente no saldo dos programas, pois é necessário compreender paralelamente os processos que os condicionaram e os impactos dele derivados. A perspectiva proposta pela autora é de que o desenho da política (formulação) e a sua aplicação (implementação) precisam ser incorporados ao longo da análise, já que, para compreender os resultados obtidos pelo programa, é fundamental o entendimento das fases passadas. Esse aspecto dialoga com o ferramental processual, pois ambos reconhecem a importância de uma leitura conjunta da política pública pelas relações de complementaridade e interferência entre as etapas, independente do direcionamento mais específico assumido pelo estudo.

Melo (1999), por sua vez, destaca que os estudos de avaliação de políticas podem ser entendidos como um teste das hipóteses que são assumidas como verdadeiras pelos formuladores de uma política pública. Desta forma, trata-se de estudos “pós-decisão” – para usar o termo de Faria (2005) – que analisam os resultados do programa em relação a sua estrutura inicial. Nesse sentido, Melo (1999) agrega um novo elemento a ser observado ao longo da avaliação das políticas públicas: o “êxito” ou “fracasso” de um mecanismo de intervenção é averiguado a partir da consonância entre o desenho do programa (proposta primária/metas) e os resultados obtidos após a implementação das ferramentas de intervenção.

Essa situação reforça a discussão proposta por Cavalcanti (2007) de que as demais fases interferem diretamente nos saldos dos programas, o que agrega a necessidade de analisar os diferentes momentos da política. Isso significa que além de uma avaliação de resultados, precisa ser averiguada a capacidade dos gestores e formuladores de compreender, dimensionar e superar os problemas presentes no

momento de “acomodar a política na realidade” (Flexor e Leite, 2007). Portanto, examina-se até que ponto a ação formulada inicialmente foi cumprida e quais as causas dos “déficits de implementação” (Frey, 2000).

De modo complementar ao que já foi destacado sobre a avaliação dos resultados das políticas públicas estão os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade, que são usados como indicadores na maioria dos estudos dessa natureza. A eficiência de um programa refere-se à otimização dos recursos empregados, isto é, o melhor resultado com a menor disposição de auxílio financeiro – relação entre necessidades atendidas e recursos utilizados (Figueiredo e Figueiredo, 1986). A eficácia, por sua vez, está vinculada a cobertura das metas a partir dos resultados obtidos pela política, independente dos custos assumidos para o cumprimento das premissas iniciais (Cohen e Franco, 1993). Por fim, a efetividade é o conceito que revela a correspondência entre os objetivos traçados em um programa e os seus resultados atingidos, sendo mais abrangente que a eficácia por compreender todo o processo de desenvolvimento das ferramentas implementadas[5] (Belonni, Magalhães e Sousa, 2001).

Uma característica desses indicadores é atribuir valor aos programas, o que cria a comparabilidade entre os mais variados mecanismos de intervenção. No entanto, esse modo de compreender os resultados foi perdendo espaço nos últimos anos para as análises menos relacionais (causa-efeito), visto que os saldos de uma política pública nem sempre podem ser mensurados ou contabilizados. Mesmo assim, acreditamos que esses termos apresentam uma perspectiva interessante para apreender uma das faces dos programas, mas cria a necessidade de uma análise conjunta mais amplificada para que seja possível cobrir as demais arestas da uma política.

Além disso, os trabalhos que ficam restritos a eficiência, eficácia e efetividade acabam considerando quase que exclusivamente o início (elaboração) e o fim (resultados) das políticas públicas, deixando de observar a grande lacuna presente entre esses extremos – que, como já destacamos acima, é de fundamental importância. Isso não quer dizer que esses indicadores não apresentem utilidade. Entretanto, são ferramentas que precisam de mais conteúdo para que seja possível apreender a complexidade que envolve o exercício de avaliação das políticas. Por isso, consideraremos sempre que possível as noções de eficiência, eficácia e efetividade na análise do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar, incorporando neste exercício outros elementos que possam auxiliar na compreensão do processo de avaliação da política.

Considerando que o recorte da pesquisa tenha se centrando com maior vigor na última fase da política, isto é, nos resultados alcançados pelos instrumentos de intervenção do programa e na sua avaliação, a dimensão *policy* estará mais presente ao longo dessa dissertação. Essa relação foi estabelecida diante da proximidade entre os interesses deste trabalho, que é de compreender os instrumentos, a operacionalidade, a tecnalidade e a efetividade do programa, com a centralidade da dimensão *policy*, que se refere “aos conteúdos concretos da política, isto é, à configuração dos programas, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas” (Frey, 2000, p. 217).

Entretanto, nossa análise não será centrada exclusivamente na configuração e nos conteúdos da política (*policy*), seja pela dificuldade de isolar essa variável, seja pela necessidade de incluir as instituições políticas (*polity*) e os processos políticos (*politics*), como argumentou Frey (2000). Para o autor, a inclusão destas esferas é extremamente importante porque ambas apresentam uma interdependência recíproca, ou seja, uma dimensão acaba influenciando e sendo influenciada diretamente pelas outras. Com isso,

[5] Entretanto, alguns autores tratam eficácia e efetividade de maneira idêntica.

procura-se reconhecer o caráter multifacetado que envolve as políticas públicas, já que são resultados de uma interação cada vez mais dinâmica entre elementos institucionais, processuais e de conteúdo.

Em suma, este trabalho terá como ferramenta analítica o *approche séquentielle*, onde será feita uma leitura de todo o Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar, embora a análise central e de maior envergadura esteja sobre a última fase da política pública (apresentação dos resultados e a sua respectiva avaliação). Considerando a escolha assumida pela pesquisa, a dimensão do conteúdo concreto da política (*policy*) estará mais presente ao longo dessa dissertação, ainda que os elementos institucionais e processuais sejam acionados diante da interdependência entre essas dimensões. Além deste marco teórico-metodológico geral, algumas correntes específicas (cognitiva, corporativista, redes de políticas, etc.) estarão presentes ao longo desta dissertação quando o contexto encontrado no decorrer da pesquisa for apto a tal exercício.

*** * ***

Além desta introdução, a dissertação está organizada em mais quatro capítulos. O primeiro resgata e apresenta as políticas públicas estaduais e federal direcionadas às agroindústrias familiares no Brasil, além de destacar as características e particularidades da iniciativa produtiva. O capítulo seguinte analisa em nível nacional o Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar, focalizando o debate na avaliação dos resultados alcançados pelos instrumentos de intervenção. O Capítulo 3 contextualiza a microrregião de Cerro Largo por duas frentes diferenciadas: as características do local em relação à realidade agrária, ao Pronaf e às agroindústrias familiares e; os atores e arenas que formam o nível executivo o Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar neste espaço. O Capítulo 4 avalia a política pública pesquisada na microrregião de Cerro Largo a partir dos resultados dos instrumentos de intervenção e do perfil das iniciativas produtivas beneficiadas. Por fim, são elaboradas as considerações finais com as principais conclusões obtidas na pesquisa.

CAPÍTULO I

1. POLÍTICAS DIFERENCIADAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL: OS PROGRAMAS DE AGROINDUSTRIALIZAÇÃO NA AGRICULTURA FAMILIAR

Este capítulo tem como objetivo apresentar as políticas públicas direcionadas às agroindústrias familiares implementadas no Brasil em escala estadual e federal. O exercício proposto é mapear e discutir os mecanismos de intervenção anteriores e paralelos ao Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar, pois são ferramentas que influenciaram na sua moldagem e no seu contorno. Neste sentido, realiza-se um resgate das políticas específicas para a atividade, destacando os seus objetivos, metas, público beneficiário, estratégias de ação, dificuldades e resultados.

Além das políticas públicas, este capítulo aborda o objeto de intervenção dos programas, isto é, as agroindústrias familiares. Para tanto, o debate é centrado nas características e particularidades dessa iniciativa produtiva, observando a forma heterogênea com que a atividade é encontrada nas propriedades rurais. Procura-se destacar as diferenças e especificidades presentes no interior destes empreendimentos, sendo esse um exercício de fundamental importância para entender as opções, os resultados e os reflexos obtidos pelas ações governamentais.

Este contexto subsidiará as discussões referente à base estratégica de intervenção do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar, pois são resgatadas as políticas públicas anteriores que influenciaram no surgimento desta ferramenta nacional e nos instrumentos por ela adotados. A demarcação das características e particularidades das agroindústrias familiares tem como premissa auxiliar na compreensão do programa, pois não é possível discutir a política pública sem ter claro o objeto da intervenção.

Mas, antes de realizar o exame dos programas direcionados às agroindústrias familiares, é valido trazer, ainda que de forma breve, os elementos que contribuem para a compreensão das políticas diferenciadas de desenvolvimento rural. Será apresentado o contexto geral referente à mudança no papel, no desenho e nas formas de intervenção direcionada ao campo brasileiro. Este exercício tem o intuito de situar o surgimento de programas diferenciados centrados nas atividades de agregação de valor, demonstrando a ruptura com as políticas agrícolas mais tradicionais, pautadas basicamente na oferta de crédito.

1.1 As políticas diferenciadas de desenvolvimento rural

A segunda metade do século XX representou um marco no cenário das políticas públicas para agricultura brasileira. Neste período, novas ferramentas foram criadas e implementadas, sobressaindo-se até meados de 1990, o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) e a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM). Embora cada instrumento tenha apresentado um peso diferenciado conforme o período, ambos os programas cumpriram um papel determinante na “transformação da base técnica dos estabelecimentos agrícolas, no aumento da produtividade do setor, na consolidação dos complexos agroindustriais e cadeias agroalimentares e na integração dos capitais

agrários à orbita de valorização do capital financeiro" (Leite, 2001, p. 53). Sob outro aspecto é consenso na literatura especializada que as políticas setoriais voltadas à agricultura privilegiaram os grandes e médios produtores, espacialmente localizados na região Sul e Sudeste do país e com produção destinada à exportação.

Esta orientação excluiu da política agrícola brasileira importantes segmentos das populações que viviam no meio rural e que estavam envolvidos com a atividade agropecuária. Assim, os produtores menos capitalizados tiveram pouco ou nenhum benefício dos programas setoriais, já que estes não eram dirigidos aos grupos empobrecidos e não integrados à modernização produtiva (Bianchini, 2005). Para Buainain (1997), a exclusão da maioria dos pequenos agricultores acontecia pelas próprias condições financeiras e operacionais, inadequadas para esse público. Esta situação "avessa", em especial no crédito rural, estava presente nas formas de pagamento do financiamento, nos elevados custos de transação, nas dificuldades com a transição burocrática, na ausência de avalistas e na alta aversão ao risco. Outro fator que refletiu sobre a baixa participação dos agricultores familiares no acesso ao crédito foi o desinteresse dos agentes financeiros em trabalhar com as operações de baixo valor (Maluf, 1999).

O reconhecimento dos limites da política agrícola para os produtores menos capitalizados, o aumento das reivindicações dos movimentos sociais sobre a alteração do modelo de intervenção direcionado ao campo e o início do processo de redemocratização brasileira proporcionaram um ambiente fértil à discussão das "políticas diferenciadas de desenvolvimento rural" na segunda metade da década de 1980. Para Delgado (2001, p. 27), estes programas representam, em princípio, "tentativas de integração da política agrícola e agrária, procurando levar em conta a especificidade dos segmentos empobrecidos e não integrados do campesinato e a necessidade de desenhar políticas que atendam a suas particularidades". Neste escopo, a atuação dos programas orienta-se para as regiões que enfrentam problemas de decadência econômica e marginalidade social, onde os beneficiários são conformados por setores mais frágeis e empobrecidos, situados em zonas rurais desfavorecidas (Sumpsi, 2002).

Como o público dos programas diferenciados possui baixo rendimento produtivo, pouca capacidade competitiva e grande instabilidade econômica, o crédito barato e farto voltado simplesmente à questão agrícola (setorial) não basta por si só. Isso porque, são agricultores que apresentam várias dificuldades para sua reprodução social e que detém uma baixa qualidade de vida. Esta situação cria uma série de demandas nem sempre relacionadas à questão produtiva, pois existem pendências emergentes e intransferíveis. Portanto, o investimento exclusivo em crédito rural aos produtores empobrecidos pode ser uma ferramenta limitada que não auxilia na melhoria das suas condições de vida, servindo inclusive para reafirmar a situação de precariedade e ineficiência das propriedades (FAO/ONU, 1995). Para Delgado (2001), o que se faz necessário, suplementando o crédito, são estratégias de longo prazo que busquem superar as ineficiências estruturais. Para este autor, é fundamental que as políticas diferenciadas promovam a participação da população rural através da descentralização das atividades estatais, contemplando ações que reconheçam a heterogeneidade social e produtiva dos agricultores e de suas respectivas regiões.

Deste modo, mesmo que a maioria das políticas diferenciadas tenha incidido sobre as condições de produção, é consenso que o apoio não deve ser resumido a essa forma de intervenção, ou seja, é preciso atuar com outras ferramentas que propiciem aos atores beneficiados as condições materiais de reprodução da família e da propriedade (FAO/ONU, 1995). Nesse sentido, Buainain (1997) ressalta a necessidade dos

programas agirem a partir de várias entradas (produção, capacitação, assistência técnica, etc.), onde a comercialização não pode ser desconsiderada nas políticas direcionadas aos agricultores mais marginalizados. A atuação no acesso ao mercado deve desobstruir um dos principais gargalos presentes nas propriedades menos capitalizadas, já que a venda dos produtos em quantidades reduzidas e sem um elevado grau de padronização vai refletir no baixo preço pago, o que afeta diretamente a lucratividade dos agricultores.

Embora existam problemas e desafios no processo de criação e implementação das políticas diferenciadas para o meio rural são indiscutíveis os avanços presentes nesta esfera de intervenção nas últimas duas décadas (Delgado, 2001). A partir de 1985 e com maior ênfase na década de 1990, surgem alguns programas que se aproximam desta perspectiva menos tradicional de intercessão, onde o público atingido são os agricultores tradicionalmente marginalizados pelas políticas convencionais. Entre os mecanismos de apoio implementados, podem ser citados: o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger-Rural) e o Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (Procera)[6]. Além destas intervenções, ganhou importância no espaço rural a política de previdência rural.

A partir destes programas precursores, novas ferramentas foram sendo criadas, implementadas e melhoradas. Nos últimos anos vários avanços foram obtidos a partir das políticas diferenciadas, principalmente pela inclusão de novos públicos beneficiários (indígenas, quilombolas, pescadores, mulheres e jovens rurais); pela introdução de novas formas de conceber as políticas públicas (dimensão territorial, participativa e descentralizada); pela criação de novos focos de intervenção (combate à pobreza, promoção da segurança alimentar, apoio à infraestrutura, disponibilização de serviços básicos, redução dos impactos ambientais, etc.) e pela inclusão de novas atividades e ocupações (agroindustrialização, artesanato, turismo rural, atividades não-agrícolas, etc.).

Observando esta trajetória, podemos dizer que os programas direcionados ao meio rural passaram por transformações no cenário recente, perdendo em parte aquela visão exclusivamente setorializada, creditícia e elitizada. Contudo, é preciso reconhecer que os mecanismos de apoio pautados na agricultura, instrumentalizados através dos financiamentos e focalizados para os grandes proprietários, ainda continuam sendo majoritários no montante de recursos aplicados. Mesmo assim, as políticas públicas diferenciadas apresentaram avanços de grande envergadura na trajetória brasileira, embora seja um processo em construção e com muitas pendências a serem contornadas.

Uma das atividades a ganhar espaço nas políticas públicas direcionadas ao meio rural a partir da segunda metade da década de 1990 foi a agroindustrialização em escala familiar. O caráter diferenciado desta atividade está em oferecer aos beneficiários uma inserção mercantil distinta dos esquemas tradicionais de produção de *commodities*, uma vez que os agricultores se envolvem de forma conjunta com a produção da matéria-prima, agroindustrialização da produção e comercialização do artigo final (Maluf, 2001). Nesse caso, a maioria das unidades familiares produz mercadorias baseadas em um saber-fazer que, quando consumidas nos circuitos locais, mantêm e reforçam as tradições de determinado espaço e favorecem a incorporação da diversidade regional na política alimentar (Mior, 2005; Prezotto, 2002). Além disso, o beneficiamento da produção realizada pelos próprios agricultores tem papel ímpar no enfrentamento da

[6] No caso dos programas de crédito (Pronaf, Proger-Rural e Procera) é importante destacar que a situação diferenciada não está somente no público atingido, mas também nas condições do financiamento, já que as taxas de juros são menores, existe um maior período de carência, o prazo para o quitamento pode ser prorrogado e é comum a presença de rebate para os agricultores menos capitalizados.

oligopolização dos mercados e na redução dos preços presentes no sistema agroalimentar (Maluf, 2001).

Além da forma díspar de acesso aos mercados pelos agricultores envolvidos com a agroindustrialização, Raupp (2005) aponta que a matriz de sustentação desta atividade dentro da agricultura familiar está calcada também no campo econômico e social. Na primeira matriz manifesta-se a funcionalidade da iniciativa como estratégia produtiva e de geração de renda centrada na agregação de valor à produção agropecuária. Na segunda matriz, de natureza social, o foco está na geração de uma série de externalidades positivas para a comunidade local. Neste sentido, os "empreendimentos agroalimentares de pequeno e médio porte constituem um componente central para uma estratégia de desenvolvimento assentada em atividades econômicas promotoras de eqüidade e de inclusão social, em bases sustentáveis" (Maluf, 2004, p. 300).

Realizada a contextualização das políticas diferenciadas de desenvolvimento rural e a inserção das atividades de agregação de valor nas suas agendas, convém explorar com mais cautela o objeto de intervenção dos programas, isto é, as agroindústrias familiares. Para tanto, a discussão será centrada nas características e particularidades desta iniciativa produtiva, observando-se a forma heterogênea com que a atividade se evidencia nas propriedades rurais. Procurar-se-á destacar a funcionalidade e o funcionamento dos empreendimentos – uma ferramenta de fundamental importância para entender os efeitos, tanto positivos quanto negativos, que são obtidos pelos mecanismos de intervenção. O próximo tópico busca compreender o objeto das políticas públicas discutidas nesta dissertação, pois sem este esclarecimento a análise do programa ficaria debilitada.

1.2 A agroindústria familiar no Brasil: características e heterogeneidades

Para retratar a situação das agroindústrias familiares optamos por trazer as características centrais dessa atividade, destacando principalmente a sua condição no interior das propriedades familiares, o marco legal em torno da atividade e a forma diferençada de acesso ao mercado. Posteriormente, consideramos a forma heterogênea com que esta iniciativa produtiva se encontra no meio rural, já que essa situação pode ter influência no acesso às políticas públicas.

1.2.1 As características das agroindústrias familiares

No Brasil, o debate sobre as agroindústrias familiares ganhou consistência ao longo da década de 1990, obtendo maior intensidade na segunda metade. Esta discussão não foi restrita ao meio acadêmico, uma vez que os programas específicos para esse tipo de empreendimento também surgiram neste momento. Entretanto, ainda que seja reconhecido o avanço do desta temática no contexto brasileiro, não é possível afirmar que o termo já esteja conformado em um conceito. Isso porque, ainda existe pouca clareza analítica em relação ao objeto que se pretende estudar e aos processos sociais e fenômenos empíricos que se busca referenciar quando é tratado o tema da agroindustrialização em escala familiar. Essa situação ganha veemência no momento de distinguir e estratificar os diferentes tipos de empreendimentos, pois os critérios que delimitam essa atividade ainda são genéricos e pouco precisos quando é necessário demarcar onde se inicia ou se encerra esse modo de agroindustrialização.

Ainda que seja impossível afirmar que o termo 'agroindústria familiar' tenha se tornado um conceito, deve-se admitir os avanços obtidos na delimitação das características que envolvem essa atividade. Uma das citações que sumariza a demarcação desta iniciativa produtiva é trazida por Mior, que a considera "uma forma de organização em que a família rural produz, processa e/ou transforma parte de sua produção agrícola e/ou pecuária, visando, sobretudo, a produção de valor de troca que se realiza na comercialização" (2005, p. 191). Nesse sentido, um dos principais critérios que define esse tipo de empreendimento é a comercialização de parte ou da totalidade da produção processada, ou seja, exige-se que os laços de consumo superem o ambiente estritamente familiar para que sejam estabelecidas relações mercantis que possibilitem a geração de valor de troca e não somente valor de uso (Wesz Junior, 2009b).

Outros aspectos que caracterizam as agroindústrias familiares estão relacionados com a sua localização no meio rural, a utilização de máquinas e equipamentos em escalas menores, a procedência própria da matéria-prima ou dos vizinhos e o comparecimento de processos artesanais vinculados geralmente a tradição local (Mior, 2005). Além disso, tal como destacou Prezotto (2002), esses empreendimentos de agregação de valor ainda possuem a posse dos bens de produção e a gestão do estabelecimento nos próprios agricultores familiares; a mão-de-obra é exercida pelo grupo doméstico (ocorrendo em alguns casos a contratação esporádica de empregados externos) e; a competitividade das unidades não está no ganho em escala, mas na diferenciação dos produtos e na redução dos seus custos (seja pela verticalização de todo processo produtivo, seja pela proximidade com o mercado consumidor)[7].

Além deste retrato geral sobre a iniciativa produtiva em evidência, alguns estudos têm destacado outras especificidades desta atividade. Embora o enfoque do trabalho não seja as agroindústrias familiares, e sim as políticas públicas voltadas a essa iniciativa produtiva, é fundamental apontar, mesmo que brevemente, algumas características destes empreendimentos. A necessidade surge diante do exercício posterior assumido neste trabalho, qual seja o de compreender o Programa de Agroindustrialização dos Agricultores Familiares, que só poderá ser desenvolvido quando estiver claro as particularidades que envolvem a atividade apoiada. Nesse sentido, os tópicos a seguir demonstram os elementos essenciais que precisam ser apreendidos quando se tem como plano de fundo a análise e avaliação de políticas públicas direcionadas às agroindústrias familiares.

- A agroindústria familiar como atividade complementar nas propriedades rurais

A industrialização dos produtos agropecuários realizada pelos agricultores familiares não pode ser considerada uma atividade recente no meio rural. Embora as discussões e os estudos sobre essa ocupação tomaram consistência somente nos últimos anos no século XX, o processamento e a transformação de produtos foi parte integrante da lógica de funcionamento na agricultura familiar (Mior, 2005; Prezotto, 2002). No princípio, a atividade de beneficiamento voltava-se ao consumo da família e, em menor grau, eram estabelecidas algumas trocas com propriedades vizinhas.

[7] A partir dessas características das agroindústrias familiares fica visível que a lógica de reprodução dos estabelecimentos não está pautada necessariamente em um arcabouço empresarial e de maximização dos lucros como é visto nas grandes agroindústrias do setor. Para Vieira (1998), essa é uma das fragilidades desse tipo de empreendimento, pois o foco fica centrado na produção, deixando de lado as questões gerenciais e tecnológicas.

Com o aumento da agroindustrialização dentro das propriedades de base familiar, a atividade passou a estabelecer espaços independentes do âmbito doméstico e tornou-se uma ocupação com jornada de trabalho própria e com rotinas diferenciadas (Schneider, 2005). Entretanto, a expansão dessa iniciativa produtiva dentro das propriedades não rompeu, na grande maioria dos casos, com as demais atividades agrícolas desenvolvidas nos estabelecimentos (Sacco dos Anjos, Caldas e Trentin, 2006).

Neste sentido, a agroindústria familiar está inserida em um espaço diversificado de ocupações e atividades, sendo uma das fontes de renda e não a única – em alguns casos não se constitui na principal responsável pela entrada dos recursos monetários. Isso foi exemplificado no trabalho de Santos e Ferreira (2006), baseado em uma pesquisa com 135 agroindústrias distribuídas em todo o norte do Rio Grande do Sul, onde 65% das famílias não detinham no empreendimento a principal fonte de renda. Para os autores isso não significa que a atividade seja depreciativa, já que essa suplementação tem contribuído positivamente para a rentabilidade das propriedades rurais ao favorecer a manutenção de um mix de ocupações no interior da agricultura familiar.

- A presença de um marco legal em torno das agroindústrias familiares

A partir do momento em que um produto agropecuário é beneficiado e passa a ser consumido fora da propriedade, torna-se necessária a inspeção do mesmo pelos órgãos previamente designados. Os derivados da carne são vistoriados pela Inspetoria Sanitária (vinculada a Secretaria da Agricultura) e a adesão pode ser solicitada em qualquer instância (municipal, estadual ou federal). Já os produtos de derivados vegetais são fiscalizados pelo órgão vinculado à saúde – sendo que a inspeção precisa ser estadual ou federal. Existe ainda o setor de bebidas, sendo responsável pela fiscalização o Ministério da Agricultura (nesse caso, somente a esfera federal é que pode liberar o funcionamento do empreendimento). A presença dessas três escalas (municipal, estadual e federal) limitam o alcance da fiscalização, ou seja, uma agroindústria que tem o SIM – Serviço de Inspeção Municipal – só poderá comercializar os seus produtos dentro desta demarcação, independente do município vizinho ter a mesma legislação em vigor[8].

Além da fiscalização sanitária, as agroindústrias familiares precisam estar enquadradas na legislação ambiental, fiscal, tributária, trabalhista, previdenciária e cooperativista (Prezotto, 2005). Nesse sentido, as atividades de agregação de valor são restringidas por um marco regulatório de grande envergadura e complexidade, envolvendo uma série de arestas dentro de um mesmo estabelecimento. Embora essa institucionalidade esteja parcialmente presente no contexto da agricultura familiar, a criação de uma agroindústria remete a um novo patamar de obrigações, responsabilidades e comprometimentos.

- A forma diferenciada com que as agroindústrias familiares acessam os mercados

[8] No período recente foi criado o Suasa (Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária), que altera parcialmente essa estrutura, como poderá ser visto no Capítulo 2 (tópico 2.2.2).

Os produtos das agroindústrias familiares possuem rotas de comercialização distintas das *commodities* agrícolas, pois geralmente são comercializados diretamente com os consumidores. Neste caso, o que se vê é um novo movimento em relação ao acesso aos mercados, uma vez que tem sido crescente a presença de uma dinâmica diferenciada no momento da venda. Nesse sentido, são mercados vistos a partir do âmbito local e da relação direta entre compradores e vendedores, o que os caracteriza como particularistas baseados em determinados *nichos* ou especificidades. Por isso, são vistos como "construções sociais enraizadas em relações sociais e culturais particulares e que fazem da ligação com a localidade, a tradição, a origem, a natureza e o modo de produção seus maiores apelos comerciais" (Niederle, 2008, p. 1).

Segundo Mior (2005), as agroindústrias familiares articulam-se firmemente com os espaços locais, mobilizando diversas redes de comercialização onde os laços de parentesco, amizade e confiança desempenham um papel central. Estas funcionam reativando vínculos sociais e construindo novas esferas de negociação. A formação destas "redes alternativas" de comercialização constitui-se em um típico exemplo de enraizamento social dos mercados em que as relações cooperativas entre atores locais assumem grande importância, pois são baseadas em normas de confiança e reciprocidade (Wesz Junior e Niederle, 2007).

Wilkinson (1999) descreve este processo como a redescoberta do mercado local. Isso porque, a modernização da agricultura provocou uma uniformização da produção, onde a maior parte dos produtos tinha como destino final a sua exportação, e agora, o que se tem é uma nova demanda dos consumidores por artigos que apresentam uma procedência conhecida. Este contexto remete a uma valorização dos produtos artesanais, oferecendo aos atores envolvidos a oportunidade de adentrarem em mercados de *nichos* específicos.

Além dos diferentes canais de comercialização presentes nos produtos das pequenas agroindústrias, o que pode ser visto é a atuação da própria família como o agente responsável pela comercialização dos artigos finais, diminuindo de forma significativa o número de intermediários e agregando aos produtores novas competências. Uma pesquisa realizada no Rio Grande do Sul, Santa Catariana e Paraná com 76 empreendimentos apontou que em 80% das unidades a comercialização é feita por um membro do grupo doméstico responsável pela agroindústria (Ministério da Integração Nacional, 2004).

O contato entre os consumidores e produtores propicia aos últimos maior ciência da procedência do produto demandado, fomentando maior transparência nos diferentes elos da cadeia produtiva. Deve-se advertir, entretanto, que tais situações amparadas pela proximidade e pelas relações sociais, algumas vezes, camuflam e viabilizam situações de informalidade que podem acabar comprometendo as condições de sanidade dos produtos.

1.2.2 A heterogeneidade das agroindústrias familiares no espaço rural

Embora a maioria dos estudos aponte com maior freqüência para a presença de características comuns no momento de identificar as agroindústrias familiares, devemos considerar a incidência de diferentes perfis interiores a essas iniciativas produtivas. Portanto, ainda que seja comum o fato de encontrar atividades paralelas nas propriedades com agroindústria, além de um marco legal em torno do seu funcionamento e de formas diferenciadas de acesso aos mercados, os níveis com que essas características são apresentadas variam significativamente. Nesse sentido, torna-se

interessante considerar a heterogeneidade das agroindústrias familiares, uma vez que isso pode influenciar no grau, na forma e no modo de acesso às políticas públicas.

Um estudo realizado por Niederle e Wesz Junior (2008) na região das Missões do Rio Grande do Sul com 45 agroindústrias familiares apontou que algumas características heterogêneas podem ser visualizadas a partir do número de atividades paralelas ao processamento. Os resultados afirmam que os empreendimentos "mais consolidados"[9] possuem um número menor de fontes de renda, o que significa que são menos diversificadas, do que aqueles estabelecimentos onde o beneficiamento da produção tem uma importância mais reduzida em termos do valor da produção. Neste sentido, a estabilidade econômica proporcionada pelo rendimento monetário da da agroindústria acaba estimulando alguns agricultores a apostar na especialização, reduzindo assim o seu portfólio de fontes de renda. Embora a diversificação seja apenas um ponto, ela traz em evidência os diferentes papéis ocupados por essa iniciativa produtiva conforme os domicílios.

Outra variável que apresenta uma distinção conforme os domicílios é o grau de legalidade dos empreendimentos. Uma pesquisa desenvolvida por Pelegrini e Gazolla (2008) com base em 106 agroindústrias familiares no Norte gaúcho apontou que 72,6% das unidades encontravam-se informais do ponto de vista sanitário em 2006. Para os autores, essa situação díspar está vinculada às diferentes quantidades de produtos processados nas unidades, onde os domicílios que beneficiaram uma pequena porção de artigos para venda não aderiram às normas. Outro fator que exalta o desinteresse dos produtores em não exercer as solicitações exigidas é o elevado custo para a realização das adequações solicitadas e a condição complementar da atividade em muitas propriedades.

No que tange aos mercados acessados e as formas de comercialização também é possível visualizar um processo diferenciado no interior da categoria "agroindústria familiar". Um estudo realizado por Santos e Ferreira (2006) com 135 agroindústrias familiares na região Norte e Noroeste do Rio Grande do Sul destacou a supremacia dos mercados restritos ao próprio município (comércio local baseado na proximidade e na relação direta entre produtor e consumidor), ocorrendo, em alguns casos, um alargamento espacial no momento da distribuição. Esta ampliação das rotas comerciais é restrita para a maioria dos empreendimentos, sendo mais comum a sua presença naquelas unidades legalizadas e que detém o beneficiamento da produção como uma das principais atividades, além de um volume significativo de produção e estoque.

A situação das unidades em relação às condições das instalações também apresenta uma forte diferenciação. Conforme levantamento realizado com 1.528 agroindústrias familiares em todo o Rio Grande do Sul, foi possível visualizar que 51% dos empreendimentos detinham suas estruturas de forma inadequada para o processamento de alimentos, enquanto que nos demais casos esse problema não existia (Oliveira, Prezotto e Voigt, 2002). A manutenção da informalidade tem sido um dos fatores propulsores das instalações impróprias, uma vez que não existe uma fiscalização pelas autoridades competentes para cada ramo de produção, o que condiciona a precarização das estruturas e o descomprometimento na adequação das acomodações da produção.

Conforme observou-se, torna-se clara a presença de uma diferenciação entre os domicílios que estão enquadrados dentro do guarda-chuva "agroindústria familiar". Mesmo sem ter esmiuçado com mais veemência essas distintas configurações, ficaram aparentes as heterogêneas feições da atividade. Deve-se considerar que esta disparidade

[9] Os autores utilizaram como indicador do grau de consolidação o Produto Bruto da Transformação Agroindustrial (PBta), isto é, o somatório do valor bruto de tudo que é produzido pela atividade.

depende tanto da renda que é proporcionada pelo empreendimento, como do volume produzido, da forma de inserção no mercado, do nível tecnológico, etc. Estas diferentes variáveis possuem um vínculo de interdependência entre si, sendo pouco provável, por exemplo, que uma agroindústria informal consiga entrar em circuitos de distribuição distantes e deter instalações adequadas. Este atrelamento entre as esferas torna possível a estratificação dos empreendimentos em várias tipologias.

Para não ficarmos com a presença de um termo genérico (agroindústria familiar) e para não contrair uma concepção muito específica (cada unidade seria um perfil diferenciado), preferimos fazer uma separação em dois diferentes grupos. A inclusão de um estabelecimento em um ou outro estrato tem uma relação com a situação da agroindústria dentro da propriedade. Esta opção está relacionada com a perspectiva de que as políticas públicas são vislumbradas pelos agricultores familiares a partir da sua interpretação sobre a necessidade da intervenção. Nesse sentido, os produtores escolhem pelo acesso aos programas a partir do papel que a agroindústria assume dentro do estabelecimento e da sua significância frente às demais ocupações desenvolvidas por eles.

Conforme os estratos criados neste trabalho (Quadro 2), o primeiro grupo é preenchido pelas agroindústrias familiares que ocupam uma função complementar na propriedade. Portanto, o processamento dos produtos é uma das fontes de renda presente nos domicílios e dificilmente será a atividade principal e a mais rentável. A condição complementar desestimula a construção de instalações e equipamentos específicos para o processamento, o que pode comprometer a legalização da maioria das unidades e, conseqüentemente, o acesso aos mercados mais distantes e de maior valor agregado. Nesse sentido, se mantém uma produção baseada em um feitio regional e a comercialização é pautada nas relações sociais e de proximidade entre produtores e consumidores, onde a fiscalização sanitária não é um atributo levado em conta durante a venda dos artigos[10].

O segundo grupo é constituído por agroindústrias familiares que são identificados pelos agricultores com uma atividade consolidada na propriedade, sendo comumente associada à principal ocupação do estabelecimento. Esta posição estimula a qualificação do empreendimento, o que proporciona a mobilização de um espaço físico para o processamento dentro das normas legais de funcionamento. A formalização da unidade nas várias instâncias oferece a possibilidade de avançar em novos mercados (mais distantes e de maior valor agregado), sem deixar de manter aquele vínculo com os consumidores locais, embora esse já não seja o público principal. Neste grupo, podem ser visualizados tanto os produtores que procuram fazer um produto que mantenha o apelo a algumas características específicas – vinculados com atributos sociais, culturais e saudáveis (Wilkinson, 2003) – como também existem os empreendimentos que se envolvem com uma produção totalmente padronizada e sem diferenciação, cuja única diferença da agroindústria convencional é o pequeno porte (Guimarães e Silveira, 2007).

A separação das agroindústrias em dois diferentes grupos foi um processo relativamente simplificado por dois motivos. Primeiramente, os estudos que apresentam dados empíricos já trazem em suas análises essa disjunção, ainda que de forma não declarada, pois apontam para a presença de diferentes situações em relação à legalização, mercado, produção e infraestrutura (isso é condicionado pela própria forma de aplicação dos questionários – baseado em respostas afirmativas ou negativas). Em

[10] Guimarães e Silveira (2007) realizaram um exercício semelhante a partir de três diferentes tipos de agroindústrias familiares, onde primeiro grupo descrito pelos autores (agroindústrias caseiras) se assemelha aos empreendimentos aqui pertencentes ao Grupo 1.

segundo lugar, pode-se dizer que as próprias características da atividade facilitam essa separação, pois a relação entre as esferas que envolvem os empreendimentos acaba proporcionando tal conjuntura (ex: uma agroindústria informal mantém-se no mercado local com uma pequena produção e com infraestrutura inadequada do ponto de vista sanitário e ambiental pela própria condicionalidade imposta pela não-legalidade da atividade).

Quadro 2 – Síntese das diferenças entre os grupos de agroindústrias familiares

GRUPO 1 **Agroindústrias familiares identificadas como atividade complementar na propriedade**	**GRUPO 2** **Agroindústrias familiares identificadas como atividade consolidada na propriedade**
• A agroindústria é uma ocupação complementar e paralela às outras atividades;	• A agroindústria é a principal ocupação ou uma das principais atividades presentes na propriedade;
• A agroindústria gera uma das fontes de renda da propriedade;	• A agroindústria é a principal fonte de renda da propriedade;
• A agroindústria se encontra informal ou apenas com inspeção municipal (no caso dos produtos de origem animal) para poder participar do mercado institucional;	• A agroindústria é legalizada ou está em processo de legalização;
• A produção é pautada em um conhecimento tradicional e regionalizado que foi herdado da própria família;	• A quantidade produzida na agroindústria é elevada e a mercadoria apresenta uma padronização conforme as normas exigidas[11];
• As instalações do empreendimento são adaptadas de outras atividades desenvolvidas anteriormente e, em muitos casos, são utilizados de forma paralela;	• Os equipamentos e a estrutura para a agroindustrialização são específicos para a atividade;
• A venda ocorre nos mercados locais baseados nas relações sociais (confiança, parentesco e amizade) e na proximidade entre produtor-consumidor.	• Embora seja mantido um vínculo com o mercado local, os produtos têm sido direcionados para fora da região através de circuitos mais longos.[12]

Fonte: Elaboração do autor.

Após a apresentação do contexto em torno das políticas diferenciadas ao meio rural e das características e heterogeneidades das agroindústrias familiares, cabe entrar

[11] Isso não quer dizer que o produto tenha perdido a sua artesanalidade. Como advertem Guimarães e Silveira (2007), em muitos casos existe uma conciliação entre o aprendizado proporcionado pelos cursos e as receitas familiares pautadas na tradição regional.

[12] Embora a venda para mercados mais longo possa ser baseada em relações contratuais, Dorigon (2008) vai mostrar, a partir da sua pesquisa com as agroindústrias familiares do Oeste Catarinense, como os mercados mais longos podem ser fruto de uma extensão das relações sociais locais.

nos mecanismos de intervenção federal e estaduais direcionados às iniciativas produtivas debatidas na dissertação. Num primeiro momento o foco recai no Pronaf-Agroindústria – Integração, Agroindustrialização e Comercialização da Produção da Agricultura Familiar, que foi a política nacional anterior ao Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar e que lhe serviu de base e aprendizado. Em seguida, são resgatadas as políticas públicas estaduais direcionadas ao apoio das agroindústrias familiares.

1.3 Programa federal de agroindustrialização na agricultura familiar: o Pronaf-Agroindústria (1999 – 2002)

O Pronaf-Agroindústria: Integração, Agroindustrialização e Comercialização da Agricultura Familiar foi criado em 1998, no final do primeiro mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso, e foi coordenado pela Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), vinculada ao Ministério da Agricultura e Abastecimento (MA). Alguns pontos foram decisivos para a criação da política, merecendo destacar: a diminuição da competitividade dos produtores familiares envolvidos exclusivamente na atividade agrícola, a entrada de Murilo Flores como Secretário da SDR, a disseminação e o uso crescente da "agricultura familiar" como categoria demandante de política pública e a reivindicação dos movimentos sociais pela implementação de um programa específico de agroindustrialização (MPA, Contag e Concrab).

Embora a opção pelo incentivo às agroindústrias familiares fosse condizente com o contexto brasileiro, alguns estudos demonstravam uma série de limitações para o funcionamento dessa atividade. Conforme consta no Documento Referencial do programa, os dados obtidos junto à Embrapa e ao Sebrae apontavam que as agroindústrias individuais localizadas no meio rural detinham uma taxa de sobrevivência de 3% após cinco anos de operação. Esta situação condicionou os gestores a buscarem por medidas que eliminassem ou minimizassem os problemas que envolviam a iniciativa produtiva, caso contrário os resultados da política seriam frustrantes (MA, 1998). No intuito de conhecer experiências exitosas foram visitados os conglomerados agroindustriais de Emilia-Romagna/Itália, cuja base organizativa dos agricultores era pautada em pequenas redes de empreendimentos.

A partir disso, o objetivo do Pronaf-Agroindústria ficou definido em "melhorar a condição de vida dos agricultores familiares mediante o incentivo e apoio para se inserirem de forma associativa ao agronegócio através de aglomerados de pequenas e médias agroindústrias interligadas a uma central de serviço de qualidade de processamento e de mercado, gerenciado por eles" (MA, 1998). A meta era atingir 5 mil agroindústrias, gerar 168 mil empregos diretos e criar 417 conglomerados até o final de 2002. Os investimentos para os cinco anos seriam de R$ 1,1 bilhão.

Tal como em Emilia-Romagna, o programa preconizou a formação de conglomerados de agroindústrias familiares cuja abrangência deveria ser intermunicipal e os empreendimentos precisavam estar integrados a uma central de apoio gerencial. Esta central seria responsável pela gestão da qualidade do processamento e pelas ações de *marketing*, comercialização e distribuição. Assim, todos os projetos encaminhados ao Pronaf-Agroindústria teriam que incluir a participação de vários estabelecimentos e a constituição de uma unidade de administração regional. Portanto, não era possível encaminhar propostas individuais, pois a avaliação acontecia com base no conjunto de atores locais envolvidos.

O público beneficiário do Pronaf-Agroindústria ficou definido a partir das regras gerais estabelecidas pelo Pronaf em 1998, ou seja, agricultores familiares que tivessem até 2 empregados permanentes, explorando área de no máximo 4 módulos fiscais, obtendo uma renda familiar proveniente, no mínimo 80%, da agricultura e residindo no estabelecimento agrícola ou em núcleo urbano próximo (MA, 1998).

As ações implementadas pelo Pronaf-Agroindústria foram estruturadas com o objetivo de reduzir os principais problemas que envolviam a atividade de beneficiamento da produção agropecuária. As ferramentas utilizadas pela política voltam-se ao financiamento das agroindústrias familiares; apoio à implementação da legislação sanitária; dotação de infraestrutura básica aos conglomerados; investimentos em tecnologias adaptadas às características da pequena agroindústria e; assistência técnica e capacitação aos agricultores nas áreas de gestão organizacional, qualidade do processamento e comercialização do produto. No caso da infraestrutura (estradas, telefonia, saneamento, etc.) os recursos seriam a fundo perdido, podendo alcançar o limite de 10% do valor do crédito rural (MA, 1998).

A partir destas definições, o programa optou por estabelecer 8 projetos pilotos em distintas área do país para avaliar o desempenho inicial de suas ações. Até o segundo semestre de 1999, somente dois grupos pilotos tinham aprovado suas propostas, ambos em Santa Catarina. O primeiro foi o Projeto de Agroindústrias Associativas dos Agricultores Familiares do Oeste Catarinense, que atuava em 23 municípios, previa a instalação de 52 empreendimentos e envolvia 481 famílias. O segundo era o Projeto Intermunicipal de Agroindústrias Modulares em Rede, que era operado no sul do Estado e buscava o apoio a 53 unidades de transformação, que beneficiariam 211 famílias (Schmidt e Turnes, 2002).

Embora os projetos tenham sido aprovados pelo Governo Federal, por questões burocráticas (falta de regulamentação da nova linha de crédito junto ao Banco Central) os recursos não foram liberados no primeiro momento.

> Enquanto as negociações entre Secretaria do Desenvolvimento Rural (SDR) e o BNDES se desenvolviam para garantir a liberação dos recursos, houve um processo de reestruturação no Governo Federal, com o desmembramento do Ministério da Agricultura e a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário, para a qual a SDR foi transferida. Nesta transição, houve mudança de Secretário e a equipe técnica da SDR, que havia concebido o Pronaf-Agroindústria, foi desfeita, desarticulando a coordenação do Projeto em nível federal, o que agravou os problemas de fragilidade institucional, sobretudo em relação às negociações com o BNDES para o repasse dos recursos ao banco que deveria operacionalizar os financiamentos dos projetos dos agricultores (Dorigon, 2008).

Em outubro de 1999, a Agência Nacional de Financiamento Industrial (Finame) publicou a Carta Circular n. 26 definindo as condições e os procedimentos operacionais a serem observados no Pronaf-Agroindústria. Nessa publicação, a política é descaracterizada e perde parte da sua estrutura e filosofia que haviam lhe sido conferida na sua origem. Um exemplo é o rompimento do apoio técnico e de recursos a fundo perdido para a área de infraestrutura (Schmidt e Turnes, 2002). Além disso, houve uma clara demonstração de falta de interesse por parte dos agentes financeiros em implementar a política (Mior, 2005). Com isso, o Pronaf-Agroindústria não vingou e acabou sem apoiar nenhum empreendimento.

Como muitos agricultores já tinham realizado algum investimento inicial, como o plantio da matéria-prima, optou-se por buscar outra linha de crédito. Nesse caso, a opção foi o Pronaf-Agregar (Agregação de Renda à Atividade Rural), que foi criado no

primeiro semestre de 1999 pelo Banco do Brasil (BB) enquanto uma cópia do Pronaf-Agroindústria (inclusive a taxa de juros e as condições de pagamento eram as mesmas). A diferença entre os programas estava no financiando exclusivo de agroindústrias isoladas por parte do Agregar, perdendo a concepção de rede. Além disso,

> a análise econômica não era do grupo, mas de cada propriedade, desconsiderando, na prática, a própria existência do grupo. Como conseqüência, aqueles projetos formados por famílias mais pobres não foram aprovados, ignorando assim toda a história de cooperação do grupo, dos laços de solidariedade e da própria lógica interna de sua organização, condições decisivas para a viabilidade destes projetos associativos (Dorigon et al., 2000).

Diante deste contexto, desde 1999 até o final de 2002 a linha que aplicou recursos para as agroindústrias familiares foi o Pronaf-Agregar, enquanto que o Pronaf-Agroindústria não chegou a ser operacionalizado. Para a maioria dos Estados brasileiros essa situação tornou-se problemática, pois não foram implementadas ações no campo das legislações, tecnologias, comercialização, capacitação e acompanhamento. Na tentativa de contrabalancear a situação, alguns Estados implementaram políticas públicas específicas para a agroindústria familiar, como pode ser visto no item a seguir.

1.4 Programas de agroindustrialização na agricultura familiar: as políticas estaduais

Entre 1995 e 2008 foram criadas oito políticas públicas estaduais direcionadas às agroindústrias familiares no Brasil, distribuídas entre as regiões Sul (RS, SC e PR), Centro-Oeste (DF, MS e MT) e Sudeste (RJ e MG), conforme visto no Quadro 3. Isso significa que 72% dos Estados pertencentes a essas três regiões criaram ferramentas específicas para a agregação de valor, o que demonstra o comprometimento dos governos com a iniciativa produtiva. Entretanto, nenhum programa foi encontrado nas federações do Norte e Nordeste brasileiro, apontando para um processo desigual na distribuição espacial das políticas públicas de agroindustrialização.

Quadro 3 - Programas estaduais de agroindustrialização na agricultura familiar brasileira

	Nome do Programa	**Sigla**	**UF**	**Ano de atuação**
1	Programa de Verticalização da Pequena Produção Agrícola	PROVE	DF	1995-1998
2	Programa de Verticalização da Pequena Produção Agropecuária	PROVE – PANTANAL	MS	1999-2006
3	Programa da Agroindústria Familiar	PAF	RS	1999-2002
4	Programa de Desenvolvimento da Agricultura Familiar pela Verticalização da Produção	DESENVOLVER	SC	1998-2001
5	Programa da Agroindústria Familiar Fábrica do Agricultor	FÁBRICA DO AGRICULTOR	PR	1999-2010

6	Programa Social de Promoção de Emprego e Renda na Atividade Rural	PROSPERAR	RJ	2002-2010
7	Programa de Apoio à Agregação de Valor e Desenvolvimento Rural	PROVEMAIS	MT	2003-2010
8	Programa de Desenvolvimento da Agroindústria Artesanal de Alimentos e do Artesanato Rural	MINAS ARTESANAL	MG	2006-2010

Fonte: Elaboração do autor.

Ainda que os programas apresentem uma proximidade no foco de atuação e na estrutura de intervenção, cada política mantém algumas particularidades. Diante disso, optamos por apresentá-las de modo individual.

1.4.1 Programa de Verticalização da Pequena Produção Agrícola (Prove/DF)

A primeira iniciativa governamental direcionada especificamente às agroindústrias familiares aconteceu no Distrito Federal através do Programa de Verticalização da Pequena Produção Agrícola (Prove/DF), que foi implementado entre 1995 e 1998 durante o Governo Cristovam Buarque e coordenado pela Secretaria da Agricultura do Distrito Federal (SADF). Este mecanismo de intervenção foi planejado a partir de uma situação emblemática de pobreza rural que assolava uma significativa parcela dos agricultores do DF, que eram excluídos de qualquer política pública de foco econômico e produtivo (Brandão, 2001). A partir deste contexto, começou a ser articulado um programa de geração de renda e emprego através da produção verticalizada. Deve-se considerar ainda o empenho particular do então secretário da agricultura, que por ter experiência na atividade de agroindustrialização foi um dos principais responsáveis pela criação do Prove/DF (Oliveira, 2000).

O objetivo geral do Prove/DF era "inserir o pequeno produtor rural no processo produtivo, com incentivos à produção e ao processamento dos produtos *in natura* de origem animal e vegetal, de modo a agregar valor à produção, aumentar a renda familiar e gerar empregos" (SADF, 1998, p. 5). As metas iniciais do programa previam a instalação de 300 agroindústrias de base familiar, a geração de 2.400 empregos diretos e o envolvimento de mais de 5.000 pessoas (SADF, 1998). Embora as atividades do Prove/DF tenham iniciado em 1995, ele só foi institucionalizado no início de 1998, pela Lei n. 1.825.

O público beneficiário do Prove/DF ficou delimitado nos "produtores rurais excluídos" que obedeciam aos seguintes critérios: 80% da renda líquida deveria ser originada do meio rural, a renda *per capita* líquida não poderia ser superior a $^1/_2$ salário mínimo (R$ 50,00 para aquele período), a mão-de-obra exógena precisaria ser menor ou igual ao trabalho familiar, a área agricultável não poderia superar 20 hectares e a moradia deveria ser na propriedade ou próxima dela (Oliveira, 2000; Duarte, Brasil e Salviano, 2002).

As estratégias de implementação do Prove/DF voltaram-se para cinco grandes eixos: oferta de crédito rural, modificação das legislações, capacitação dos agricultores, acesso ao mercado e disponibilização de tecnologias apropriadas. Ambas as iniciativas foram construídas visando preencher as principais dificuldades encontradas pelas agroindústrias no seu estágio inicial.

A disponibilização de uma linha de crédito para a construção das agroindústrias familiares foi uma das iniciativas do Prove/DF de maior visibilidade, principalmente pelo fato desta ser uma atividade recente para a maioria dos beneficiários e por contemplar um público com baixos níveis de renda. Entre 1995 e 1998 o programa passou por diferentes fases nas condições de financiamento, ampliando os valores dos projetos, o período de carência e o prazo de pagamento, além de incorporar a correção monetária na taxa de juros. Paralelamente, a fonte dos recursos foi alterada, pois inicialmente era oriunda do Banco de Brasília, depois passou para o Pronaf e, por fim, foi para o Funsol (Fundo de Solidariedade para Geração de Emprego e Renda)[13].

A necessidade de mudanças no crédito rural foi fruto da prematuridade do Prove/DF, que não possuía um ambiente institucional e organizacional propício para o apoio às agroindústrias familiares. Além disso, foram poucas as inovações na desburocratização do acesso ao financiamento, principalmente pelo desinteresse do Banco de Brasília em trabalhar com a população "excluída" (Oliveira, 2000). Paralelamente, a incorporação da correção monetária na taxa de juros no último período do programa acabou inviabilizando o oferecimento do crédito em condições diferenciadas para o público descapitalizado e sem garantias patrimoniais, tornando o Prove/DF menos atrativo e indiferente dos demais financiamentos. Até o final do programa foram financiadas 120 agroindústrias através de 134 contratos, sob um montante de R$ 873.504,59 (Carvalho, 1998).

Além do crédito, o Prove/DF desenvolveu ações no campo das legislações, atuando em duas frentes. Na primeira frente, as ações acompanharam as agroindústrias durante a sua criação até a sua formalização, realizando a vistoria prévia e a inspeção dos estabelecimentos, além da análise da qualidade dos produtos. Na segunda frente, procurou-se ajustar as normas da legislação às condições do público atingido pelo programa (Oliveira, 2000). Dentro deste segundo eixo destaca-se um significativo avanço na legislação sanitária para produtos de origem vegetal, que flexibilizou sensivelmente a sua inspeção, e a estratégia de regularização das agroindústrias enquanto microempresa, reduzindo a incidência de imposto de 17% para 4%. Oliveira (2000) afirma que essa segunda ferramenta atingiu um resultado significativo, pois cobriu 40% das unidades de beneficiamento vinculadas ao Prove/DF.

Outra estratégia disponibilizada foi a capacitação e o treinamento dos agricultores envolvidos no programa. Em termos quantitativos os resultados destas ações foram muito significativos, pois atingiram 92% dos produtores beneficiados pela política (Duarte, Brasil e Salviano, 2002). Entretanto, foram observados alguns problemas com os técnicos que capacitavam os produtores, já que muitos não estavam preparados para trabalharem com essa atividade (que envolve desde produção e processamento até legislações e comercialização) e com esse público (pois existiam agricultores analfabetos).

De forma complementar as iniciativas supracitadas, o Prove/DF teve uma preocupação muito forte com a comercialização dos produtos. Entre as várias estratégias utilizadas pelo programa, devemos destacar a disponibilização de transporte para o recolhimento das mercadorias, análise de qualidade dos produtos, viabilização dos espaços de venda (Quiosques dos Produtores, Ceasa, rede de mercado estatal e a negociação com outros estabelecimentos comerciais), estratégias de *marketing* (a criação do selo "Prove: Produtos de Brasília") e aquisição de embalagens e insumos.

Por último, cabe destacar as ações do Prove/DF no campo das tecnologias e infraestrutura. Uma das preocupações dos gestores do programa foi oferecer aos

[13] Para uma análise mais aprofundada sobre a mudança nas condições financeiras do Prove/DF ver Oliveira (2000).

agricultores construções de baixo custo para que o empreendimento se tornasse viável no curto prazo. Além disso, foram obtidos alguns resultados na adaptação de equipamentos para a pequena escala, fruto de um convênio com o CNPq. Contudo, Carvalho (1998) alerta que um dos problemas de maior envergadura nessa instância não estava no interior da agroindústria, mas na infraestrutura básica (água de qualidade, energia elétrica, estradas e transporte).

Até o final de 1998 foram implantadas 120 agroindústrias no Distrito Federal (40% das metas), beneficiando diretamente 178 famílias e criando 712 postos de trabalho. O volume de recursos utilizados chegou ao montante de R$ 1,9 milhão (Carvalho, 1998). Embora os valores tenham ficado abaixo das metas, os resultados do Prove/DF foram expressivos, seja em relação ao público atingido pela política, seja pelo tipo de iniciativa produtiva apoiada ou pelo perfil diversificado das estratégias de intervenção desenvolvidas.

Entretanto, com a posse do novo governo no Distrito Federal em 1999 o Prove deixou de existir[14]. Essa medida abalou grande parte das agroindústrias, principalmente aquelas em construção, pois acarretou o fechamento dos pontos de comercialização, a retirada do transporte que levava os produtos da agroindústria até o comércio, a saída da assistência técnica, o rompimento com a fonte de financiamento, etc. (Orsi, 2001). O encerramento das atividades do programa provocou, um ano após o seu encerramento, o fechamento de 10% das suas unidades. Nesse mesmo período, 53% das agroindústrias permaneciam em funcionamento, enquanto que as demais estavam em construção e sem muitas perspectivas com o término do Prove/DF (Oliveira, 2000).

Já no final de "2003 todas as agroindústrias do Prove/DF haviam encerrado suas atividades regulares" (Carvalho, 2005, p. 6). Esta situação é reflexo da ausência de uma estratégia sustentável e de médio prazo no momento em que a política foi operacionalizada, pois a maioria das ações do programa ficou centralizada e dependente do governo. Um exemplo disso foi a venda das mercadorias, onde "o Estado assumia, quase que totalmente, a comercialização dos produtos, pois comprava sempre toda a sua produção através da rede de supermercados estatal. Desta maneira, o produtor acomodou-se e passou a dirigir seus esforços somente para a fase de produção, descuidando do resto da cadeia" (Orsi, 2001, p. 49-50). Assim sendo, a superproteção do governo com os agricultores mais marginalizados acabou prejudicando a continuação das agroindústrias com o encerramento do Prove/DF.

Mesmo que os resultados tenham praticamente desaparecido atualmente, não é possível deixar de lado o êxito do Prove/DF em alguns aspectos. Neste sentido, destaca-se a sua iniciativa precursora, já que foi a primeira política de maior envergadura destinada especificamente às agroindústrias familiares. O ônus disso foi o elevado grau de dificuldade e limitação enfrentado pelo programa, já que não existia nenhuma ferramenta semelhante que permitisse um aprendizado anterior, ao mesmo tempo em que existia um ambiente institucional e organizacional imaturo para esse tipo de iniciativa. Além disso, o público beneficiado pelo Prove/DF era formado por agricultores excluídos dos processos sócio-econômicos e das políticas públicas presentes até então, o que dificultava ainda mais a sua operacionalização diante dessas especificidades.

[14] O término do Prove/DF está relacionado com o modo de construção do programa, que aconteceu fundamentalmente em função de uma pessoa (secretário da agricultura) e não das organizações de representação dos agricultores. Com isso, a opção do novo governo de cancelar a política ficou facilitada porque essa medida não provocaria a mobilização dos movimentos sociais ou sindicais na defesa do programa.

Mesmo com este resultado pouco animador no número de unidades em funcionamento após 10 anos de seu encerramento, deve-se destacar que o Prove/DF serviu de base e estímulo para a criação de novos programas com esse enfoque, principalmente no âmbito estadual e municipal. Um exemplo disso foi a implementação do Prove-Pantanal, que além do nome manteve a sua estrutura de formação muito próxima da política inspiradora.

1.4.2 Programa de Verticalização da Pequena Produção Agropecuária do Estado do Mato Grosso do Sul (Prove/Pantanal)

O Programa de Verticalização da Pequena Produção Agropecuária do Estado do Mato Grosso do Sul (Prove/Pantanal) foi criado em 1999 durante o primeiro Governo José Orcírio Miranda dos Santos (Zeca do PT) e foi coordenado pela Secretaria de Estado da Produção (Sedrop). A criação da política foi impulsionada pela exclusão de uma significativa parcela de pequenos produtores que deixaram de ter acesso ao mercado de produtos *in natura* diante da globalização dos mercados (Araújo, 2002). Com isso, a agregação de valor passou a ser interpretada como uma alternativa a esse cenário, estimulando a incorporação do Prove/DF no Mato Grosso do Sul a partir da sua adaptação às condições estruturais, institucionais e organizacionais.

Conforme o Decreto n. 9.983 que criou o Prove/Pantanal, o objetivo dessa política foi inserir o pequeno produtor rural no processo produtivo, concedendo-lhes incentivos à produção e ao processamento dos produtos *in natura* de origem animal e vegetal, de modo a agregar maior valor a estes, aumentando a renda familiar, fixando a família na terra e gerando empregos no campo. A meta inicial, para o final de 2002, era financiar 340 agroindústrias familiares individuais e 10 agroindústrias coletivas.

Embora o Prove/Pantanal tenha perdurado por oito anos, durante os dois mandatos do governor Zeca do PT, ficou evidente a ruptura na concepção do programa entre o primeiro (1999-2002) e o segundo mandato governamental (2003-2006). Reconhecendo a necessidade de tratar essa política a partir dos seus diferentes momentos, será discutido inicialmente o seu período inicial e, posteriormente, serão apontadas as mudanças sofridas nos rumos do Prove/Pantanal a partir de 2003.

Entre 1999 e 2002 o público-alvo voltava-se para os “pequenos produtores rurais excluídos” enquadrados em critérios semelhantes aos descritos no Distrito Federal. A diferença estava na ampliação da renda dos beneficiários (que era de ½ salário mínimo bruto per capita no Prove/DF e que no Prove/Pantanal passou para um salário) e na necessidade dos agricultores produzirem, pelo menos, 50% da matéria-prima a ser processada. Ambas as medidas foram incrementadas para amenizar dois problemas encontrados na política precursora: público muito pobre que precisa de ações de médio prazo, o que dificulta a continuação das atividades após o término de um programa de quatro anos; muitas agroindústrias acabaram fechando porque dependiam exclusivamente da matéria-prima externa à propriedade. Nesse sentido, o programa sul-mato-grossense utilizou a experiência do Distrito Federal para avançar na configuração do público-alvo.

Assim como no Prove/DF, as ações implementadas pelo Prove/Pantanal podem ser agrupadas em cinco grupos: crédito, legislação, infraestrutura, comercialização e capacitação. Dentre essas iniciativas, a concessão de financiamento para os agricultores foi a que obteve maior atenção por parte dos gestores durante o primeiro período do programa, sendo concebido como uma estratégia fundamental para o desenvolvimento

das agroindústrias familiares. Segundo Araújo (2002), o crédito ofertado pelo Prove/Pantanal teve como fonte de recursos, até o final de 2002, o Fundo de Investimento Social (FIS)[15] e a intermediação bancária estava sob a responsabilidade do Banco do Povo. Para o acesso ao financiamento não era exigida nenhuma garantia material, somente a comprovação do enquadramento e a presença de um avalista[16], além de um projeto de viabilidade financeira do empreendimento – que nem sempre apresentava qualidade técnica, segundo Cypas e Yazaki (2006).

Além do crédito rural, foram dispensadas algumas ações sobre a alteração das legislações, cuja medida de maior envergadura foi a diferenciação do tratamento tributário ao pequeno produtor rural participante do Prove/Pantanal, dispensado do pagamento de ICMS (Decreto n.10.310 de 4 de abril de 2001). Complementarmente, foi oferecido um apoio técnico para a legalização da atividade através da obtenção da licença sanitária e ambiental (Araújo, 2002). Mesmo com essas medidas, o tempo de fiscalização por parte dos órgãos responsáveis era demasiadamente longo, ocupando todo o período de carência do crédito.

Outra esfera que ganhou destaque no Prove/Pantanal foi a de infraestrutura, que se baseou inicialmente nos moldes do Prove/DF: prédio pré-fabricado de fácil transporte que atendia as exigências requeridas pela fiscalização. Entretanto, a maioria dos produtores selecionados se mostrou contrário a utilização desse tipo de edificação, o que fez com que os gestores do programa revissem as estratégias desenvolvidas nessa área (Araújo, 2002). Com a reorientação, muitos empreendimentos foram construídos fora das normas sanitárias e ambientais, o que condicionou no encerramento de uma parcela significativa de empreendimentos após a sua fiscalização (Cypas e Yazaki, 2006).

As ações implementadas no campo da comercialização foram estruturadas em três linhas: a primeira linha se centrou nas atividades pré-venda (criação e confecção de rótulos, escolha e aquisição das embalagens, etc.); a segunda linha esteve voltada na divulgação dos produtos por meio do Selo Prove/Pantanal e; a terceira linha se deteve no apoio à comercialização através dos mercados locais, supermercados, feiras, exposições, pontos turísticos, etc. (Araújo, 2002; Cypas e Yazaki, 2006). Embora o acesso ao mercado tenha ganhado destaque no primeiro período do programa (1999 a 2002), uma avaliação feita pelos gestores apontou que as maiores dificuldades encontradas pelos agricultores estiveram vinculados com esse elo da cadeia produtiva.

A última esfera de ação do Prove/Pantanal voltou-se ao acompanhamento técnico dos agricultores, onde foram oferecidos cursos de boas práticas na fabricação, manipulação de alimentos, gerenciamento, etc. (Araújo, 2002). Nessa linha de intervenção, assim como nas demais, eram beneficiados somente os produtores que haviam acessado o crédito para a agroindústria, o que sugere que o programa tenha sido voltado para a construção de novas unidades, deixando de fora as unidades já instaladas ou que não necessitavam de financiamento.

Até o final do primeiro período do Prove/Pantanal foram implantadas 175 agroindústrias (50% das metas), que beneficiaram diretamente 230 famílias de agricultores e geraram aproximadamente 620 ocupações. Além disso, 90% dos projetos eram individuais e 43% localizavam-se em assentamentos. O montante gasto pelo programa até o final de 2002 estava próximo dos R$ 3 milhões (Santos, 2006; Araújo, 2002).

[15] O FIS foi criado em 2000 para destinar parte dos recursos arrecadados através da cobrança de impostos para obras na área social.

[16] Prove-Pantanal adotou o sistema de "aval cruzado", onde dois pequenos proprietários rurais participantes do programa se avalizam entre si.

Embora os saldos do programa tenham sido significativos pela construção de várias agroindústrias familiares controladas por pequenos produtores rurais excluídos, os resultados posteriores do Prove/Pantanal foram frustrantes. Por um lado, muitas agroindústrias acabaram paralisadas pela falta de recursos ou por ordem dos órgãos de fiscalização; por outro lado, os níveis de inadimplência foram aumentando rapidamente, subindo de 20% em 2003 para 93% em 2006 (Cypas e Yazaki, 2006).

Em meio a este cenário, o programa chegou a um paradoxo: "continuar buscando a inclusão a qualquer custo, mesmo colhendo mais fracassos do que sucessos, ou partir para a busca de produtores com determinado perfil, de forma que se aumente a probabilidade de êxito. A alternativa escolhida foi a segunda" (Cypas e Yazaki, 2006). Portanto, em vez de readequar as ferramentas de intervenção e manter o foco inicial que fora herdado do Prove/DF, a versão pantaneira optou por deixar de lado o público excluído (e que naquele momento estava em uma situação ainda mais problemática, pois ficou endividado).

Esta opção é central para entender a conjuntura de transição do Prove/Pantanal entre o primeiro e segundo mandato. Diante do horizonte desanimador, os gestores perderam o enfoque nos agricultores excluídos, pois consideraram como opção mais favorável trocar de público em vez de alterar a forma de intervenção. Isso significou, na visão dos formuladores do programa, que o problema não estava na estrutura da política e sim na ineficiência ou na incapacidade dos beneficiários de potencializarem as oportunidades. Com esta decisão os *policy-makers* demonstram que o programa estava isento de reparação e que o não êxito aconteceu por causa do público. O exercício contrário (observar que o público estava delimitado, mas as ações foram incondizentes com as suas especificidades) foi desconsiderado, já que reformular o Prove/Pantanal a partir desta opção apresentava-se muito mais difícil e demandaria um esforço muito mais elevado para um governo recém reeleito.

A mudança no foco do Prove/Pantanal a partir de 2003 pode ser vista no apoio preferencial aos empreendimentos rurais já existentes e legalizados, deixando de lado a instalação de novas unidades e os estabelecimentos informais. Essa medida aumentou os resultados positivos obtidos pela política, pois restringiu suas ações nas unidades que praticamente independiam do Prove/Pantanal. Concomitantemente, o programa sofreu algumas modificações nos seus critérios de delimitação do público-alvo, passando a utilizar as normas do Pronaf, além da alteração do seu perfil, pois começou a buscar os "agricultores empreendedores". Com este processo, o Prove passou a trabalhar com os produtores mais capitalizados e preparados para o envolvimento com as atividades de agroindustrialização.

Assim, as ações desenvolvidas pelo Prove/Pantanal no segundo mandato foram mantidas, ainda que tenham sofrido um generalizado enfraquecimento e algumas modificações nas esferas de atuação. O crédito é o melhor exemplo das alterações ocorridas, já que passou a ser vinculado totalmente ao Pronaf e, com isso, o agente financeiro ficou estabelecido no Banco do Brasil (BB). Ainda que as condições financeiras tenham se tornado mais atrativas (ampliação do montante de recursos, da carência e da data de pagamento), tornou-se mais difícil a aprovação dos projetos. Segundo Cypas e Yazaki (2006), de 2003 até meados de 2006, somente 8 agroindústrias foram financiadas em quase 4 anos, o que evidencia o grau de dificuldade sofrido pelos agricultores familiares para o cumprimento das exigências bancárias e burocráticas. Apesar dos dados irrisórios no número de empreendimentos financiados junto ao

Pronaf, se alcançou um dos objetivos do programa nessa segunda fase: a presença da adimplência em todos os contratos[17].

Com o fraco desempenho do número de financiamentos, o enfoque do Prove/Pantanal acabou privilegiado a capacitação dos produtores e a comercialização das suas mercadorias. Ambas as estratégias reiteravam a opção em qualificar as agroindústrias já existentes, diferentemente do que vinha acontecendo até 2002. Além disso, o montante de recursos dispensados para o programa e o número de recursos humanos para o seu funcionamento foram reduzidos sensivelmente. Estas escolhas levantam a hipótese, que não poderá ser comprovada neste trabalho, de que o governo optou por conservar o Prove/Pantanal após a reeleição, já que era uma promessa firmada no período eleitoral, mas o manteve enfraquecido e diluído, diferentemente do primeiro momento. Isso fica evidente nos resultados obtidos, pois participaram no primeiro período do Prove/Pantanal 175 agroindústrias familiares (100% financiadas) e no segundo momento foram incluídas mais 31 unidades (25% financiadas).

Conforme Cypas e Yazaki (2006), o programa encerrou com 206 agroindústrias cadastradas, onde apenas 61 estavam em funcionamento (29,6%) e o restante encontrava-se paralisada (42,7%), fechada (8,6%) ou em construção (23,3%). Isso demonstra a baixa taxa de sobrevivência das unidades apoiadas pelo Prove/Pantanal, fruto da incompatibilidade apresentada no primeiro período entre as ações planejadas pelos gestores e o perfil do público escolhido. Para inflamar ainda mais essa situação, tratava-se de uma atividade nova para a maioria dos agricultores, o que exigia uma série de competências que dificilmente poderiam ser absorvidas nos cursos de capacitação.

Portanto, predominava um despreparo por parte dos agricultores (que não detinham o conhecimento necessário para desenvolver a atividade de beneficiamento), dos técnicos (que subestimaram as dificuldades presentes no âmbito das agroindústrias familiares) e dos gestores do programa (que não dimensionaram o desafio de congregar produtores empobrecidos com a sua inserção nos mercados de produtos prontos para o consumo). Ao incorporar a maioria das ferramentas utilizadas pelo Prove/DF, o Prove/Pantanal trouxe também alguns equívocos, que foram repetidos novamente, como a incompatibilidade entre as ferramentas de intervenção e o público-alvo.

1.4.3 Programa da Agroindústria Familiar (PAF/RS)[18]

O Programa de Agroindústria Familiar (PAF/RS) foi implementado no Rio Grande do Sul pela Secretaria da Agricultura e Abastecimento (SAA), entre 1999 e 2002, durante o Governo Olívio Dutra. Dentre as motivações apresentadas para a sua construção foi destacada a possibilidade dos agricultores familiares avançarem sobre todas as etapas da cadeia produtiva, deixando de serem somente os responsáveis pela produção de matéria-prima. Aliado a isso, destacou-se o acúmulo histórico das formas de processamento da produção primária no interior das pequenas propriedades gaúchas. Esta bagagem poderia potencializar o sucesso do programa, pois qualificaria os empreendimentos com uma experiência inicial, ao mesmo tempo em que atrairia outros agricultores familiares para esta atividade.

[17] Tanto no Prove/DF como no Prove/Pantanal a entrada do Pronaf como fonte dos financiamentos acabou agregando algumas dificuldades, seja na enquadrabilidade dos agricultores ou nos resultados obtidos.

[18] A discussão sobre o Programa de Agroindústria Familiar está baseada no trabalho de Raupp (2005).

Diferentemente do Prove/DF e do Prove/Pantanal que tiveram o seu surgimento ligado fundamentalmente a uma opção de governo, o PAF/RS foi construído a partir do envolvimento e da participação dos movimentos sociais, entidades de representação e ONGs vinculados com a agricultura familiar. Ao inserir no plano de governo a pauta de reivindicações destes agentes, o programa procurou agregar uma legitimação política, ao mesmo tempo em que usufruiu do acúmulo e da experiência destas organizações neste campo de atuação.

O objetivo do PAF/RS era apoiar os agricultores familiares nas atividades de agregação de valor aos seus produtos, melhorando a renda e as condições gerais de vida de suas famílias, bem como, contribuir para o desencadeamento de um processo de desenvolvimento sócio-econômico em nível regional e municipal. As metas estabelecidas para o programa pretendiam atingir cerca de 30.000 famílias com um gasto aproximado de R$ 120 milhões. Esta política pública foi institucionalizada pelo Decreto n. 40.079 de maio de 2000.

O público do PAF/RS se delimitou, num primeiro momento, aos agricultores familiares enquadrados no Pronaf (proprietários, parceiros, meeiros e arrendatários) e, num segundo período, incluiu também os agricultores assentados da reforma agrária, indígenas e remanescentes de quilombos – embora a participação desse grupo de beneficiários tenha sido reduzida. Neste escopo foram priorizados os agricultores que já pertenciam a algum tipo de organização social vinculada com o beneficiamento da produção (agroindústrias operando em condições precárias ou informais), demonstrando que a preferência era oferecer um salto qualitativo nas unidades já existentes em vez de implementar novos projetos. Outra opção tomada pelo PAF/RS foi trabalhar com empreendimentos que fossem constituídos por grupos de agricultores, porém esta condição se mostrou inconsistente para ser tratada como pré-condição a nível estadual, o que levou a relativização deste critério. Deve-se destacar ainda que na proposta original do programa o beneficiário deveria produzir pelo menos 80% da matéria-prima processada, mas este valor foi reduzido a 50% posteriormente (se igualando ao Prove/Pantanal).

As ações implementadas pelo Programa de Agroindústria Familiar podem ser agrupadas em quatro diferentes estratégias: oferta de crédito, divulgação e comercialização dos produtos; capacitação e acompanhamento dos agricultores e; mudança das legislações.

O financiamento das agroindústrias familiares teve, de forma paralela, duas fontes de recursos: o Feaper (Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais) e o Pronaf através das linhas Agregar, Integrado Coletivo e Investimento. Embora a intermediação bancária tenha ficado sob a responsabilidade do Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Banrisul), alguns ralos projetos foram aprovados no Banco do Brasil (3,6%), Cresol (1%) e Sicredi (0,5%). Embora existissem duas fontes de recursos, as condições financeiras foram igualadas para evitar sobrecarga em uma delas.

Ao longo da vigência do PAF/RS foram financiados 214 empreendimentos sob um montante de recursos de R$ 6,5 milhões[19]. Ainda que os resultados tenham sido satisfatórios, os saldos ficaram muito abaixo do previsto pelos gestores do programa. Entre os empecilhos apresentados, destaca-se: o não enquadramento de alguns dos

[19] Dentre as 214 agroindústrias financiadas pelo PAF/RS, 131 foram grupais (61%), 11 cooperativas (5%) e 72 individuais (34%), sendo que o número médio de famílias por projetos ficou em 12,7. Esse resultado comprova que a opção em apoiar os projetos coletivos se manteve ao longo dos quatro anos, ainda que de forma não exclusiva. Essa conjuntura aponta para uma situação contrária ao que esteve presente no Prove/DF e no Prove/Pantanal, pois nesses casos foi elevada a supremacia de contratos individuais.

agricultores nas normas do Pronaf; a necessidade de garantias patrimoniais (inicialmente era 1,5 superior ao valor financiado, mas depois foi reduzido para 0,5); a falta de tradição dos agentes bancários locais em financiar tal tipo de empreendimentos; a falta de agilidade no processo de contratação dos financiamentos e; a impossibilidade de compra de equipamentos usados (norma do Conselho Monetário Nacional).

Um dos trunfos do PAF/RS na esfera do crédito foi a disponibilização paralela de duas diferentes fontes de financiamento, uma federal e outra estadual. Embora isso tenha ocorrido no Prove/DF e no Prove/Pantanal, o diferencial do caso gaúcho é que as fontes foram operacionalizadas conjuntamente e de modo complementar, enquanto que nos outros casos optou-se pelos recursos do Pronaf somente após a saída do mecanismo anterior. Com essa estratégia, o PAF/RS deteve uma flexibilidade maior no direcionamento dos contratos, possibilitando a implantação de um número maior de agroindústrias. Um exemplo disso é que os recursos do Feaper foram utilizados nos projetos que não dispunham de garantias suficientes e onde existia um risco mais elevado pela especificidade da atividade. Já o Pronaf foi empregado naqueles contratos cujos produtos detinham uma tradição histórica e que apresentavam um maior grau de viabilidade econômica. Assim, foi obtida uma ampliação do público e do número de agroindústria a partir do conciliamento de ambas as fontes[20].

Em paralelo ao crédito, o PAF/RS implementou algumas ações de divulgação e comercialização dos produtos das agroindústrias familiares. Deve-se destacar a aquisição de embalagens para as agroindústrias (atendendo 50 projetos), a disponibilização gratuita do Código Nacional de Barras (contemplando 83 empreendimentos) e o apoio direto na organização de feiras e exposições. Outra estratégia que beneficiou as agroindústrias familiares que detinham a legalização sanitária foi a criação do selo "Sabor Gaúcho" (Figura 1). Este instrumento de apelo comercial atingiu 126 unidades e teve como propósito identificar aos consumidores a região geográfica de origem do produto (o Estado do RS) e a categoria social dos fabricantes (agricultores familiares com pequenas agroindústrias).

Figura 1 – Selo utilizado nos produtos vinculados ao PAF/RS
Fonte: Raupp (2005)

Outra linha de ação implementada pelo PAF/RS foi o acompanhamento das agroindústrias e a capacitação dos agricultores por instituições parcerias ao programa (Emater/RS, prefeituras, cooperativas, ONGs, STRs, etc.). Assim, foram executadas atividades de incentivo e fortalecimento das iniciativas de agregação de valor através de cursos, seminários e viagens de intercâmbio. Nesta esfera de atuação, o governo passou a compartilhar o processo de implementação da política com atores não-estatais, incluindo-os no desenvolvimento do PAF/RS.

[20] Entre as 214 agroindústrias implantadas, 45% dos contratos foram oriundos do fundo estadual (Feaper) e o restante foi originário das linhas do Pronaf (55%). Além disso, os financiamentos via Feaper tiveram destaque em 2001, enquanto que em 2002, diante da crise econômica do Rio Grande do Sul, o Pronaf foi a fonte mais utilizada.

Por fim, cabe destacar as ações do programa sobre as diferentes legislações. No campo sanitário, a regulamentação da Lei estadual n. 10.691 reduziu as exigências de infraestrutura para montagem de uma agroindústria, permitindo o uso de equipamentos de baixo custo. Em relação à legislação ambiental foi estabelecido um convênio que definiu que o acompanhamento e a vistoria das plantas agroindustriais com até 250m^2 passariam a ser feitos pela Emater de forma gratuita. No âmbito fiscal/tributário foi aprovado o Decreto n. 40.248, que autorizou a comercialização dos produtos das agroindústrias familiares através da emissão de nota pelo Bloco de Produtor Rural. Esta iniciativa fez com que os agricultores não perdessem a sua condição de segurados especiais da Previdência Social.

As ações implementadas pelo PAF/RS atingiram aproximadamente 800 agroindústrias (26,8% foram financiadas[21]) e 2.719 famílias (9,1% das metas), sob um montante de 8,4 milhões (7% das metas). Apesar de apresentar um saldo positivo, o resultado do programa ficou abaixo do que era esperado pelos seus gestores.

Com o término do governo em 2002, o PAF/RS não foi renovado e todas as ações deixaram de ser operadas. Embora não existam dados sobre a taxa de sobrevivência dos empreendimentos, acredita-se que a saída do suporte governamental tenha sido menos prejudicial do que nos dois programas já analisados, os quais apresentaram muitas unidades paralisadas. Esta hipótese está ligada ao público beneficiado pela política gaúcha, que atingiu de forma majoritária as unidades com uma trajetória de vários anos organizadas em grupo, onde os agricultores já apresentavam um certo grau de capitalização e infraestrutura prévia. Assim, o programa atuou muito mais no sentido de melhorar as agroindústrias e enquadrá-las no aparato legal do que no intuito de estimular a constituição de novas unidades ou de inserir os agricultores pauperizados.

Já no Prove/DF e no Prove/Pantanal (1999-2002) a opção foi outra, uma vez que os beneficiários foram os produtores mais marginalizados dos processos econômicos e sociais, que trabalhavam de forma individual e que não apresentavam muita experiência na produção e na comercialização de produtos processados. Neste caso, a presença do Estado era decisiva para manter os agricultores na atividade, até porque foi criada uma dependência contínua das ferramentas de intervenção. Portanto, os cursos de capacitação, a assistência técnica e os financiamentos não foram suficientes para oferecer no prazo disponível a autonomia e a sustentabilidade necessária aos “pequenos produtores excluídos”.

1.4.4. Programa de Desenvolvimento da Agricultura Familiar pela Verticalização da Produção (Desenvolver/SC)

O Estado de Santa Catarina, diferentemente das outras federações, detém um acúmulo de políticas públicas direcionadas às agroindústrias familiares. Embora tenha havido alguns programas que não tiveram a sua base organizacional dentro da Secretaria da Agricultura e Desenvolvimento Rural de SC[22], pode-se destacar dois mecanismos de

[21] Enquanto que no Prove/DF e no Prove/Pantanal a grande maioria das agroindústrias apoiadas acessou o crédito, no PAF/RS esse saldo se mostrou bem abaixo dos demais. Isso demonstra que muitos empreendimentos gaúchos já estavam em pleno funcionamento no momento em que o programa foi executado ou dispensaram a presença de financiamento pela disponibilidade de recursos próprios.

[22] Dentre as políticas criadas em Santa Catarina que não foram propostas pela Secretaria pode-se destacar o Programa Agroindústria de Pequeno Porte, implementado em 1994 pelo Cepagro (Centro de Estudos e

incentivo implementados pelo governo estadual: o Programa Catarinense da Indústria Rural de Pequeno Porte (Proind) e o Programa de Fomento e de Desenvolvimento da Pequena Agroindústria Familiar e Pesqueira (Propagro). O primeiro (Proind) foi lançado em 1996 e disponibilizou linhas de crédito específicas para a atividade, mas não apoiou nenhum projeto pela presença de condições financeiras impróprias aos pequenos empreendimentos (Schmidt e Turnes, 2002). Diante do fracasso, foi implementado no final de 1998 o Propagro, que se institucionalizou pela Lei Estadual n. 10.731. Dentre as ações programadas estava a concessão de crédito aos agricultores através do Fundo de Desenvolvimento Rural (estratégia semelhante aos outros três programas já discutidos acima) e a implementação de um selo de qualidade (Sabor Colonial – Figura 2) para as agroindústrias legalizadas (Mior, 2005). Como esta política foi fundada no último momento do então governo proponente, nenhuma ação foi executada.

Figura 2 – Selo criado e institucionalizado pelo Propagro/SC[23]
Fonte: Mior (2005).

Conforme Schmidt e Turnes (2002), os quatro programas citados acima, além do Pronaf-Agroindústria que foi discutido inicialmente, estavam atuando em Santa Catarina de forma desarticulada e não atendiam a toda demanda existente. Na perspectiva de combater este isolamento e incrementar novas medidas de apoio aos empreendimentos é que surgiu o Programa de Desenvolvimento da Agricultura Familiar Catarinense pela Verticalização da Produção (Desenvolver/SC), que foi proposto para atuar na assessoria e no acompanhamento técnico das pequenas agroindústrias rurais.

O objetivo do Desenvolver/SC foi fomentar a verticalização da produção rural proveniente da agricultura familiar através da criação e consolidação de indústrias rurais de pequeno porte, usando como instrumento a geração e difusão de tecnologias apropriadas (Schmidt e Turnes, 2002). A meta prevista era criar 141 agroindústrias familiares e reestruturar 212 unidades, além de gerar 760 postos de trabalho e implementar o Serviço de Inspeção Municipal (SIM) nos municípios envolvidos.

Diferentemente do Prove/DF, Prove/Pantanal e PAF/RS, o Desenvolver/SC foi uma iniciativa que não teve como entidade proponente, organizadora e administrativa a Secretaria da Agricultura do Estado. Isso porque, foi criado por organizações não-governamentais, prefeituras municipais e outras organizações públicas, que ao todo somaram 50 parceiros (Mior, 2005). Neste contexto, a ausência de um ator centralizador conduziu a criação de um Conselho Estadual que foi a instância máxima de deliberação e era composto por representantes das entidades participantes (Schmidt e Turnes, 2002).

Promoção da Agricultura de Grupo), e o Projeto de Agregação de Valor aos Produtos e Serviços Oriundos da Agricultura Familiar e Pesca Artesanal de Santa Catarina, que foi organizado pela Epagri (Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina) (Prezotto, 2005).

[23] Com a desativação do Propagro, a Apaco (Associação dos Pequenos Agricultores do Oeste Catarinense) e a UCAF (Unidade Central das Agroindústrias Familiares do Oeste Catarinense) assumiram o Selo Sabor Colonial e definiram os critérios para o seu uso.

Além disso, o programa contou com o apoio do CNPq, que disponibilizou 70 bolsas de fomento tecnológico.

Outra diferenciação entre o Desenvolver/SC e os demais programas já apresentados está na distribuição espacial da política catarinense, pois as suas estratégias foram direcionadas somente à 32 municípios que já apresentavam uma bagagem na atividade de agroindustrialização. Segundo Mior (2005), a idéia era apoiar as ações já existentes que estavam sendo coordenadas por agricultores familiares enquadrados no Pronaf. Nesse sentido, o enfoque do Desenvolver/SC foi na qualificação dos empreendimentos e no assessoramento técnico dos agricultores que conheciam, mesmo que minimamente, as atividades de processamento da produção.

As ações implementadas pelo Desenvolver/SC podem ser estruturadas em dois grandes blocos: acompanhamento e capacitação dos agricultores e a criação de tecnologias apropriadas para as pequenas agroindústrias[24]. No primeiro caso, conforme Schmidt e Turnes (2002), aconteceu a implementação de atividades de formação e qualificação dos beneficiários em várias esferas, incluindo desde a implantação do empreendimento e a sua adequação às normas existentes até a orientação sobre produção (qualidade da matéria-prima), processamento (diferenciação dos produtos) e comercialização (estratégias de *marketing*). Paralelamente, o Desenvolver/SC executou algumas ações de aprimoramento tecnológico, adequando os equipamentos à realidade das agroindústrias familiares e barateando os seus custos de produção. Ao todo, foram criadas e adaptadas mais de 30 máquinas específicas para a atividade de beneficiamento (Mior, 2005).

Ao final do programa haviam sido acompanhadas 275 agroindústrias, sendo que 188 foram implantadas com o auxílio dos técnicos do Desenvolver/SC (utilizando o Pronaf-Agregar como fonte dos recursos) e 87 foram readequadas dentro dos padrões exigidos pela legalização. Ao todo, mais de 1.000 famílias de agricultores foram beneficiadas por essa política, que gerou 2.283 ocupações (Schmidt e Turnes, 2002).

Em relação aos demais programas estaduais já discutidos acima, o Desenvolver/SC foi a ferramenta de apoio que obteve maior sucesso no cumprimento das metas estipuladas. Este saldo é reflexo, em grande medida, da opção assumida pela política pública em oferecer aos beneficiários um acompanhamento com base em ações já existentes. A escolha em não incrementar mecanismos paralelos foi facilitada pela bagagem de programas já existentes em Santa Catarina e pelo perfil dos produtores atingidos.

Mesmo com a obtenção de resultados positivos, uma pesquisa realizada após o término do Desenvolver/SC apontou que 71% dos agricultores beneficiários mostravam-se incapazes de continuar na atividade sem o auxílio da política (Schmidt e Turnes, 2002). Apesar da experiência catarinense lograr de um público mais preparado, deter um histórico de programas na atividade e apresentar um contexto local fértil, os problemas são semelhantes ao que foi visto no Prove/DF e Prove/Pantanal. Isto demonstra as enormes dificuldades e os permanentes desafios em construir e implementar políticas de agroindustrialização na agricultura familiar. Mas, no caso do Desenvolver/SC, o ponto de maior diferenciação está no envolvimento e na gestão da política por organizações não-governamentais, prefeituras municipais e outras

[24] Diferentemente do Prove/DF, Prove/Pantanal e PAF/RS, o Desenvolver/SC não disponibilizou uma linha de crédito específica, não propôs a alteração das legislações e não intermediou o acesso aos mercados. A perspectiva do programa catarinense era de oferecer orientações sobre essas esferas a partir da capacitação dos agricultores. Um exemplo disso pode ser visto nos financiamentos, onde o Desenvolver/SC optou por esclarecer aos beneficiários as linhas disponíveis (Pronaf-Agroindústria e Pronaf-Agregar) em vez de criar um mecanismo paralelo.

organizações públicas. Isso possibilita que as iniciativas de intervenção deixem de depender exclusivamente do governo estadual, o que amplia as possibilidades de sustentabilidade das ações implementadas.

1.4.5 Programa da Agroindústria Familiar (Fábrica do Agricultor/PR)

O Programa da Agroindústria Familiar (Fábrica do Agricultor/PR) surgiu em 1999 durante o governo de Jaime Lerner, sendo coordenado pela Secretaria da Agricultura e do Abastecimento (SEAB). Diferentemente das demais políticas já apresentadas no plano estadual que não mantiveram a continuidade das suas ações após a mudança do governo, o programa paranaense permanece atuante. Esta durabilidade tem condicionado o fortalecimento das formas de intervenção, ao mesmo tempo em que possibilitou a inclusão de um crescente número de beneficiados.

O objetivo geral do programa é agregar valor aos produtos agrícolas através da implantação, modernização ou adequação de pequenas e médias unidades agroindustriais, gerando emprego e renda, bem como inserindo os agroempreendedores de forma profissional e com competitividade no mercado, tendo como premissa a sustentabilidade social, econômica e ambiental (SEAB, 2009). Até o final de 2010 pretende-se atingir mais de 4 mil agroindústrias familiares em todo Estado e realizar 120 feiras de divulgação dos produtos vinculados com o programa.

O público beneficiário do Programa Fábrica do Agricultor/PR ficou delimitado nos agricultores familiares enquadrados no Pronaf e nos agroempreendedores familiares. No primeiro caso estão os produtores familiares em transição e consolidados, enquanto que os agricultores periféricos não foram incluídos (Gusi, 2000). No segundo grupo estão os agroempreendedores, que são formados por pessoa física ou jurídica nos regimes de Micro-empresa ou Empresa de Pequeno Porte[25]. Neste caso, as agroindústrias podem estar localizadas no meio urbano, serem operadas exclusivamente por mão-de-obra contratada e deter apenas 25% da matéria-prima.

A delimitação do público-alvo do Fábrica do Agricultor/PR apresenta uma grande diferença em relação ao que foi visto nos demais programas estaduais. No caso dos agricultores familiares, a política paranaense ficou mais próxima da opção seguida pelos demais Estados sulistas. Entretanto, a inclusão dos agroempreendedores familiares foi inédita para aquele período, pois deixou de ter nos agricultores o público exclusivo e passou a abranger empreendimentos localizados no meio urbano e sem o vínculo com o campo. Para que este grupo não congregasse a maioria dos esforços da política, lhe foi restringido o uso máximo de 20% da força de trabalho dos técnicos e 30% dos espaços das feiras, buscando calibrar e garantir o apoio aos agricultores familiares.

Outra opção assumida pelo Fábrica do Agricultor/PR é sobre os segmentos que já possuíam alguma experiência de agroindustrialização. O programa "não procura fomentar novos produtores, mas sim, novos produtos, estimulando os produtores que já tenham tradição em alguma atividade de transformação, legalizando e potencializando-os" (Del Grossi e Graziano da Silva, 2000, p. 10). Embora isso se assemelhe ao PAF/RS e ao Desenvolver/SC, existe uma diferença clara: no caso gaúcho e catarinense a experiência era uma condição importante, mas não era excludente, diferentemente do que acontece no Paraná, que tem optado impreterivelmente por aquelas famílias com

[25] Em 1999 o teto da arrecadação bruta anual poderia alcançar R$ 1,2 milhão nos regimes de Micro-empresa ou Empresa de Pequeno Porte.

algum envolvimento prévio no processamento da produção agropecuária. Esta escolha, além de tornar a política menos onerosa, tem aumentado as suas chances de êxito.

A estrutura organizacional do Fábrica do Agricultor/PR, assim como no Desenvolver/SC, foi pautada nos conselhos municipais, regionais e estadual. É nesta esfera que deve transitar qualquer decisão ou iniciativa a ser implementada ao longo do programa. Portanto, os conselhos são os espaços deliberativos da política.

As ações implementadas pela política paranaense podem ser agregadas em três grandes grupos: apoio à legalização das agroindústrias, capacitação dos agricultores e acesso aos mercados. Ainda que no documento referencial do programa esteja descrita a opção de oferecer o crédito através do Pronaf e da Agência de Fomento do Estado do Paraná (Fundo Estadual de Micro-Crédito), nenhum dado sobre o número de financiamentos foi disponibilizado. A informação que foi obtida junto aos técnicos do Fabrica do Agricultor é de que o Pronaf, com o seu fortalecimento, acabou sendo a fonte exclusiva de crédito.

Uma das ações de maior envergadura desenvolvida pelo Fábrica do Agricultor/PR é a legalização das agroindústrias. Como a grande maioria dos empreendimentos paranaenses estava em situação informal, o programa optou em criar o "kit agilidade". A iniciativa busca articular, de forma ágil e desburocratizada, os diversos órgãos governamentais responsáveis pelos processos de registros, fazendo com que os beneficiários do programa obtenham em um pequeno espaço de tempo a formalização da agroindústria na ótica jurídica, fiscal, tributária, sanitária e ambiental (SEAB, 1999). É importante destacar a originalidade e a importância desta medida, uma vez que fomenta a legalização das unidades de forma inovadora e rápida. Outra iniciativa nesta esfera foi sobre a comercialização dos produtos com Nota de Produtor Rural, o que garante aos agricultores participantes do programa um tratamento tributário diferenciado (Decreto n. 3.927 de 2004).

Além da legislação, o programa oferece aos produtores e agroempreendedores cursos de capacitação e profissionalização na área de produção, transformação, gerenciamento e acesso ao mercado. Até 2007 a política orientou 38.768 agricultores através de cursos, seminários e dias de campo. Como os produtores já detinham experiência na atividade, isso possibilitou a inclusão de um número maior de beneficiados, pois a capacitação acontece de modo mais ágil diante da habilidade prévia dos participantes (Del Grossi e Graziano da Silva, 2000).

Por último, cabe destacar as iniciativas direcionadas ao acesso dos mercados e à divulgação dos produtos. As ações foram prioritárias desde o início do programa e vem se consolidando ao longo dos anos. Conforme Del Grossi e Graziano da Silva (2001, p. 16), o Fábrica do Agricultor/PR supõe que os agricultores já estejam participando do mercado local, o que faz com que a política proponha-se "a manter e incrementar os canais de comercialização já estabelecidos, aumentando a capacidade de concorrência com produtos diferenciados". Dentre as medidas elencadas estão as estratégias de *marketing*, que vão desde a mobilização dos consumidores até a qualificação das embalagens. Além disso, o programa disponibiliza um selo aos agricultores contemplados pela política, identificando assim os produtos integrados ao Fábrica do Agricultor/PR (Figura 3).

Figura 3 – Selo utilizado nos produtos pertencentes ao Fábrica do Agricultor/PR
Fonte: SEAB (2009).

Outra iniciativa direcionada ao acesso dos mercados diz respeito à criação de espaços específicos para a comercialização dos produtos. Nesse sentido, foi originada a Feira Sabores do Paraná, tanto em escala regional como estadual, beneficiando mais de 500 agroindústrias familiares até o início de 2009 em suas mais de 150 edições. Além disso, o programa fez um convênio com 60 supermercados (incluindo as grandes redes do setor), onde foram enviadas gôndolas exclusivas para os produtos do programa[26]. Por fim, cabe destacar a instalação de 11 centros regionais de comercialização, que são espaços específicos para a venda dos produtos vinculados à política (SEAB, 2009).

Desde o início do programa até o final de 2008 foram apoiadas 2.500 agroindústrias familiares em todo Estado (Figura 4). Este expressivo resultado é reflexo das ações contínuas do Fábrica do Agricultor/PR por pelo menos três mandatos (1999 – 2010), o que permite que as ações sejam construídas com maior solidez. Além disso, a preferência pelo público experiente, a articulação da política com os conselhos municipais e a opção em atuar com maior ênfase na esfera da comercialização contribuíram para a obtenção de resultados até então não vistos nos demais programas estaduais de agroindustrialização.

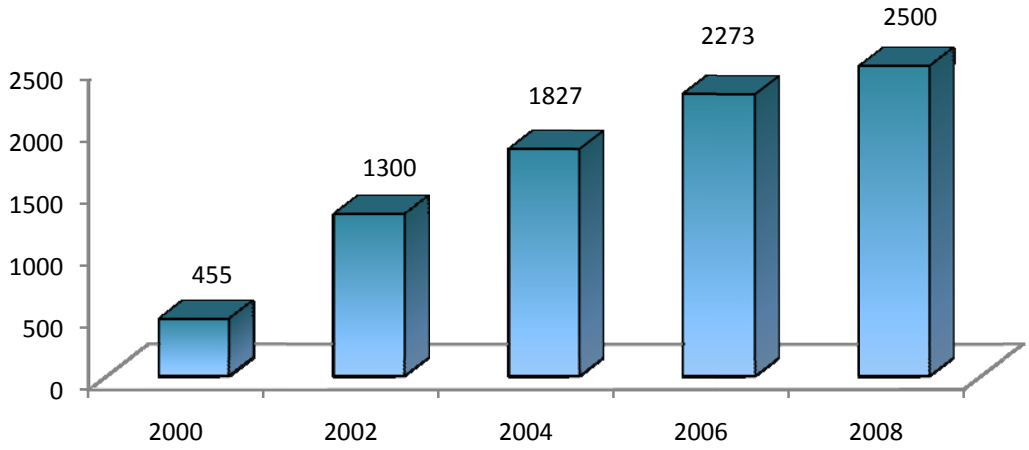

Figura 4 – Número de agroindústrias familiares apoiadas pelo Fábrica do Agricultor/PR
Fonte: SEAB (2009).

[26] Embora essa medida apresente uma semelhança com o que foi implementado no Prove/DF, existem algumas diferenças importantes. Na política paranaense foi criada uma associação de produtores para gerir a manutenção desses espaços, a entrega dos produtos, etc. Isso ofereceu uma maior autonomia aos beneficiários, além possibilitar aos *policy-makers* o envolvimento em outras esferas de maior prioridade. Já no Distrito Federal era o governo que mantinha os espaços de comercialização, o que prejudicou a continuidade dessa estratégia com o término do Prove/DF.

1.4.6 Programa Social de Promoção de Emprego e Renda na Atividade Rural (Prosperar/RJ) [27]

O Programa Social de Promoção de Emprego e Renda na Atividade Rural (Prosperar/RJ) foi criado no final do Governo de Anthony Garotinho (2002) e mantido pelos dois governos subseqüentes. A coordenação da política pública está a cabo da Secretaria da Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento (Seappa) e conta com o auxilio técnico da Emater-Rio e da Pesagro (Empresa de Pesquisa Agropecuária do Estado do Rio de Janeiro). Um dos principais motivos para a criação do programa foi o elevado índice de informalidade das agroindústrias familiares fluminenses, pois existiam mais de 900 unidades em funcionamento e aproximadamente 80% não eram legalizadas (Seappa, 2002). Como o PAF/RS e o Fábrica do Agricultor/PR já haviam avançado de forma significativa no processo de formalização dos pequenos estabelecimentos agroindustriais, o governo optou por implementar uma política semelhante ao que fora encontrado nos Estados sulistas.

O Prosperar/RJ tem como tem como objetivo "aumentar a oferta de postos de trabalho, através da abertura de linhas de financiamentos a projetos de investimento e custeio de produtores rurais, agroindústrias e suas diversas formas de organização, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro" (Seappa, 2002, p. 1). A meta do programa é reduzir sensivelmente os índices de informalidade dos empreendimentos em funcionamento. O programa foi institucionalizado pelo Decreto n. 30.779 em março de 2002.

O público-alvo do programa ficou estabelecido "nos produtores rurais, pessoas físicas ou jurídicas e suas diversas formas de organização, e agroindústrias que adquiram a matéria prima do Estado do Rio de Janeiro" (Seappa, 2002, p. 1). Esta delimitação genérica demonstra uma grande flexibilidade na definição dos beneficiários, ao contrário dos outros programas estaduais que optaram por uma demarcação mais incisiva no momento de escolher o público atingido pela política.

Assim como o PAF/RS, o Prosperar/RJ está estruturado em quatro diferentes estratégias de ação: oferta de crédito, mudança das legislações, acesso ao mercado e capacitação/acompanhamento dos agricultores. O primeiro bloco é destinado para a construção, adequação, ampliação ou melhoria das agroindústrias familiares. O financiamento tem, de forma paralela, duas fontes de recursos: o Fundes (Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social) e o Pronaf-Agroindústria. A manutenção de ambas as fontes está vinculada com o público beneficiário do Prosperar/RJ, que é mais amplo do que a delimitação do Pronaf. Nesse sentido, o Fundes detém condições de enquadramento mais flexíveis, pois inclui os agricultores com rendas maiores e que possuem ocupação fora da agricultura[28]. Destaca-se que os projetos de viabilidade técnica são construídos com o auxílio da Emater-Rio e a intermediação bancária tem sido operacionalizada pelo Banco do Brasil. Até o final de 2008 o Prosperar/RJ financiou 60 agroindústrias familiares em todo o Estado.

No que tange as legislações, o Prosperar avançou em dois aspectos. O primeiro movimento foi no sentido de diferenciar as normas sanitárias para os produtores vinculados à política, reconhecendo o perfil diferenciado das indústrias de pequeno

[27] Embora o nome contenha a designação de política social, o Prosperar/RJ está dentro dos programas setoriais na Secretaria da Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento (Seappa).

[28] Essa informação foi obtida junto ao gestor do Prosperar/RJ durante a V Feira da Agricultura Familiar e Reforma Agrária (novembro de 2009).

porte. Entretanto, foram poucos os resultados operacionais, já que as exigências higiênico-sanitárias continuam as mesmas, alterando somente o número de documentos exigidos (O Estado do Rio de Janeiro Rural, 2008). A segunda medida incrementada pelo Prosperar/RJ foi na legislação tributária, que isenta em 100% o ICMS dos produtos agroindustrializados, como já havia ocorrido no Prove/Pantanal, PAF/RS e Fábrica do Agricultor/PR. Com esse incentivo o agricultor não perde a condição de segurado especial do Instituto Nacional de Segura Social (INSS), pois a comercialização acontece pelo Bloco do Produtor Rural.

Na esfera da comercialização o programa fluminense optou por ações que possibilitem a abertura de novos mercados, onde o agricultor é o agente responsável pela manutenção desses espaços. Essa opção foi tomada a partir dos exemplos não exitosos, como foram o Prove/DF e o Prove/Pantanal, que criaram uma grande dependência do Estado enquanto mediador entre a produção e a comercialização. Por isso, as ações se centraram na oferta de alguns circuitos específicos para os produtos do programa, como é o caso das feiras locais e regionais. Outra estratégia utilizada foi incentivar os comerciantes a adquirir os produtos da agroindústria familiar. Neste caso, os estabelecimentos que compram a mercadoria dos beneficiários do Prosperar/RJ obtêm um crédito de 7% no ICMS (Seappa, 2008). Esta medida torna os produtos processados mais competitivos, sem com isso reduzir a lucratividade dos agricultores.

Por último, cabe destacar as ações de capacitação e acompanhamento dos agricultores através da disponibilização de cursos na área de produção da matéria-prima e de boas práticas de fabricação. Complementarmente, é oferecida assessoria técnica durante o processo de legalização das agroindústrias. Desde o início do programa foram treinados mais de 800 agricultores e técnicos (Seappa, 2008).

Até o final de 2008 o Prosperar/RJ beneficiou 80 agroindústrias familiares, sendo que 75% destas acessaram o financiamento para a atividade. Ainda que o programa tenha originado algumas medidas inovadoras, como foi o credito de ICMS aos comerciantes, os dados referentes ao número de empreendimentos apoiados não foram muito expressivos se comparado com as demais políticas estaduais apresentadas anteriormente. Além disso, o interesse do programa fluminense em reduzir o número de agroindústrias que operavam de modo informal acabou não agregando muitos resultados significativos, pois atingiu somente 11,4% desta meta.

1.4.7 Programa de Apoio à Agregação de Valor e Desenvolvimento Rural (ProveMais/MT)

O Programa de Apoio à Agregação de Valor e Desenvolvimento Rural (ProveMais/MT) foi criado em 2003 durante o Governo Blairo Maggi no âmbito da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Rural (Seder). A política surgiu a partir de um projeto de lei proposto pelo deputado Ságuas Moraes, que argumentava sobre a importância da criação de agroindústrias familiares para diminuição do êxodo rural e das desigualdades sociais. A institucionalização do ProveMais/MT aconteceu no final de 2004 (Decreto n. 4.930).

Os beneficiários do programa são as “associações, cooperativas, sindicatos rurais, sindicato dos trabalhadores rurais e demais entidades envolvidas com a agricultura familiar” (Seder, 2008, p. 1). Desta forma, o público é restrito aos produtores organizados de forma associativa e que estejam legalmente constituídos, excluindo os projetos individuais ou que sejam encaminhados por grupos informais. Além disso, só

podem participar as agroindústrias que estão de acordo com a legislação sanitária vigente. A medida restringe sensivelmente o número de beneficiários, pois são pré-requisitos que limitam a participação da grande maioria dos agricultores familiares do Mato Grosso. Ao contrário dos outros programas estaduais que foram criados para formalizar os grupos e legalizar as agroindústrias, o ProveMais/MT tratou estas condições como pré-requisito para a entrada do público na política.

Outra diferença do programa mato-grossense em relação às demais políticas estaduais aconteceu nas estratégias e ações implementadas. Isso porque, o ProveMais/MT disponibilizou somente crédito rural, não intervindo na legalização, comercialização e capacitação. A opção restringiu-se na oferta de recursos em condições subsidiadas, pois não foi cobrada nenhuma taxa de juro sobre o montante financiado. O apoio creditício é oriundo do Governo do Estado através de um convênio firmado entre a Seder e a MT Fomento (Agência de Fomento do Estado de Mato Grosso).

Entre 2003 e 2008 o ProveMais/MT financiou 21 agroindústrias familiares vinculadas com associações e cooperativas, onde os investimentos alcançaram aproximadamente R$ 600 mil (Seder, 2008). Ao considerar os resultados obtidos ao longo desse período, podemos dizer que o saldo obtido foi modesto, já que não chegou a beneficiar 3 empreendimentos por ano. Esta situação está vinculada com ao recorte do público beneficiário do programa, que não está adaptado à realidade dos agricultores familiares mato-grossenses.

1.4.8 Programa de Desenvolvimento da Agroindústria Artesanal de Alimentos e do Artesanato Rural (Minas Artesanal/MG)[29]

O Programa de Desenvolvimento da Agroindústria Artesanal de Alimentos e do Artesanato Rural (Minas Artesanal/MG) foi criado em 2007, durante o segundo mandato do Governo Aécio Neves, e ficou sob a coordenação da Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Seapa). Esta política foi institucionalizada pelo Decreto n. 44.545, com o objetivo de "dar suporte à geração de renda familiar por intermédio de incentivo à industrialização de alimentos e de artefatos rurais, com característica artesanal" (Seapa, 2007, p. 1).

Entre as metas estipuladas pelo programa está a implantação ou reforma de 700 agroindústrias artesanais, a capacitação de 6.500 agricultores familiares e artesãos rurais, a formação de 500 extensionistas e a disponibilização de 100 unidades de comercialização. A previsão é que sejam investidos na política cerca de R$ 6 milhões a partir dos recursos oriundos do Banco do Brasil, Sebrae-MG e Governo do Estado. O público a ser beneficiado pelas ações do Minas Artesanal/MG ficou delimitado nos agricultores enquadrados no Pronaf que possuem produtos agroindustrializados registrados no órgão sanitário competente (Seapa, 2007). Este último requisito, em especial, acaba restringindo a participação mais generalizada dos produtores mineiros, pois condiciona o acesso às unidades legalizadas e com uma infraestrutura prévia.

Este recorte do programa nos agricultores formalizados está vinculado com as ações de intervenção da política pública, que estão centradas basicamente na capacitação dos beneficiários e na comercialização dos produtos artesanais. No que se

[29] De forma paralela ao Programa Minas Artesanal/MG, que abrange todos os produtos artesanais, existem no Estado políticas específicas para a cadeia do queijo (Programa de Apoio aos Queijos Tradicionais de Fabricação Artesanal) e da cachaça (Programa de Produção de Cachaça de Qualidade).

refere ao crédito, o programa propôs informar a existência de linhas específicas e compatíveis com a realidade dos produtores, mas não vai estar diretamente envolvido com essa ferramenta, assim como está acontecendo com o Fábrica do Agricultor/PR e como ocorreu no Desenvolver/SC. No caso da geração de tecnologias para os pequenos empreendimentos acontece da mesma forma, ou seja, os executores orientam sobre a disponibilidade, mas não detém o controle nem a responsabilidade sobre este eixo.

Dentre as ações direcionadas à capacitação, tem sido privilegiado o treinamento dos agricultores familiares e dos técnicos nas áreas de tecnologia da produção, processamento agroindustrial e gestão do empreendimento. Entretanto, é no elo da comercialização que se concentram as maiores iniciativas do Minas Artesanal/MG. Destaca-se a participação em feiras locais, regionais e estadual, a confecção de embalagens dentro das normas e a disponibilização do Selo Minas Artesanal aos produtos cadastrados no programa (Figura 5).

Embora não tenham sido disponibilizados os dados sobre o número de agroindústrias beneficiadas pelo Minas Artesanal/MG, a informação coletada durante a V Feira da Agricultura Familiar e Reforma Agrária junto aos *policy-makers* do programa é que os resultados foram modestos até o final de 2008, sendo que o principal fator responsável está vinculado com o critério de delimitação do público-alvo, que ficou restrito aos empreendimentos legalizados. Com isso, as possibilidades de ampliação do número de beneficiários ficaram reduzidas. Esta hipótese foi confirmada em um recente estudo conduzido pela Emater-MG, que constatou que das 15.243 agroindústrias artesanais de alimentos encontradas em Minas Gerais, somente 6% estão formalizadas sanitariamente. Diante disso, o Programa Minas Artesanal/MG está passando por um reordenamento das suas ações e do seu público.

Figura 5 – Selo utilizado nos produtos pertencentes ao Minas Artesanal/MG
Fonte: Seapa (2007).

1.5 Os instrumentos de política e o público beneficiário nos programas estaduais

Após a apresentação individual de cada programa estadual direcionado ao apoio das agroindústrias familiares, cabe-nos sintetizar rapidamente as diferentes opções assumidas por estes mecanismos de intervenção no que diz respeito aos instrumentos de política e ao público beneficiário. O propósito deste subitem é apontar os encontros e desencontros entre os distintos programas abordados, destacando a presença de determinados perfis da política pública de agroindustrialização.

A primeira dimensão a ser tratada refere-se aos instrumentos de intervenção. Neste escopo, como já foi visto anteriormente, os programas de agroindustrialização da agricultura familiar apresentam uma diversidade de ações, pois desenvolvem ferramentas relacionadas ao crédito rural, legislações, capacitação, tecnologia, infraestrutura e comercialização. Entretanto, nem todas as ações estiveram presentes na

totalidade das políticas. O único mecanismo de intervenção analisado que implementou todos os instrumentos acima destacados foi o Prove/DF. No oposto está o ProveMais/MT, que executou ações restritas na área dos financiamentos (Quadro 4).

O instrumento de política que esteve presente em todos os programas estaduais foi o crédito rural, embora o Desenvolver/SC, o Fábrica do Agricultor/PR e o Minas Artesanal/MG não tenham disponibilizado linhas próprias. Esses três mecanismos optaram por orientar os agricultores sobre a oferta do financiamento do Pronaf, eximindo-os assim de terem que arcar com os problemas e as dificuldades operacionais presentes neste instrumento. Os demais programas criaram linhas próprias para a oferta de crédito a partir dos fundos estaduais, embora quase todas as políticas – com exceção do ProveMais/MT – tenham recorrido aos recursos do Pronaf.

Pode-se dizer que o PAF/RS e o Prosperar/RJ foram os exemplos bem sucedidos, pois mantiveram a fonte federal de forma paralela e complementar aos fundos do Estado. Como já havíamos comentado anteriormente, isso possibilitou a inclusão de mais contratos, pois foram flexibilizadas as condições de enquadrabilidade do público beneficiado no caso fluminense e de viabilidade econômica no caso gaúcho.

O segundo instrumento que esteve presente na maioria dos programas estaduais está relacionado à alteração das legislações e ao acompanhamento dos agricultores na obtenção do registro. Nesta esfera, o Prove/DF, Prove/Pantanal/MS, PAF/RS e Prosperar/RJ foram as políticas que conseguiram modificar algumas normas que interferiam diretamente na formalização dos empreendimentos familiares. Paralelamente, o Fábrica do Agricultor/PR foi o mecanismo de intervenção que apresentou uma iniciativa exemplar nesta aresta, pois criou o “kit agilidade”, uma iniciativa que articulou de forma ágil e desburocratizada diversos órgãos governamentais, fazendo com que as agroindústrias fossem formalizadas em um curto espaço de tempo. No oposto estão o ProveMais/MT e o Minas Artesanal/MG, que não incluíram esta ferramenta porque as suas ações foram restritas às agroindústrias já legalizadas, ou seja, era um problema já “resolvido” para o público beneficiário. O Desenvolver/SC, por sua vez, não trabalhou com as legislações porque já haviam sido implementados programas anteriores que tinham alterado algumas normas específicas, ainda que isso não invalidasse a proposta de intervir sobre o marco legal.

A capacitação foi o instrumento que esteve presente em sete dos oito programas estaduais. O resultado demonstra a preocupação generalizada dos gestores em disponibilizar aos beneficiários treinamentos específicos à iniciativa produtiva desenvolvida. Esta ferramenta foi direcionada aos agricultores que estavam iniciando na atividade, pois possibilitava o primeiro contato com a agroindustrialização através dos cursos de boas práticas de fabricação, legislação, gestão, comercialização, etc. Os produtores mais experientes também foram incluídos neste mecanismo de intervenção através da capacitação nas áreas de diferenciação dos produtos, ampliação dos mercados e redução dos custos de produção. O único programa que não disponibilizou este instrumento foi o ProveMais/MT, que ficou restrito na oferta de crédito rural.

Outra ferramenta que obteve apoio em 75% dos programas estaduais foi a comercialização dos produtos e o acesso ao mercado. Este acompanhamento por parte das políticas públicas sobre os últimos elos da cadeia deve-se às dificuldades apresentadas pelos agricultores em administrar a venda de mercadorias prontas para o consumo. Embora alguns programas tenham se envolvidos na confecção das embalagens dos produtos (Prove/DF, Prove-Pantanal/MS e PAF/RS), as ações de maior incidência voltaram-se para a disponibilização dos espaços de venda e a confecção de um selo de identificação das mercadorias apoiadas pelas políticas (Prove/DF, Prove-Pantanal/MS, PAF/RS, Fábrica do Agricultor/PR, Minas Artesanal/MG e Prosperar/RJ).

Uma iniciativa inovadora foi desenvolvida pelo programa fluminense, pois os estabelecimentos que compram a mercadoria dos beneficiários obtêm um crédito de 7% no ICMS. Esta estratégia tornou os produtos do Prosperar/RJ mais competitivos no mercado sem com isso reduzir a lucratividade dos agricultores.

O quinto instrumento presente nas políticas estaduais é voltado ao campo da tecnologia, onde o Prove/DF e o Desenvolver/SC foram os únicos programas a implementarem ações na área de adaptação de máquinas e equipamentos às agroindústrias familiares. Em ambos os casos, o CNPq foi o agente financiador da iniciativa através do Programa de Apoio às Tecnologias Apropriadas (PTA). As demais políticas optaram pelo não envolvimento com esse escopo de atuação, o que reduzia os seus portfólios de ações e permitia uma focalização mais intensiva nas ações supracitadas.

O último instrumento de intervenção encontrado foi na área de infraestrutura, que esteve presente somente no Prove/DF e no Prove/Pantanal (1° período). A distribuição restrita aos dois programas se deve ao fato dessas políticas serem as únicas a trabalharem com os agricultores mais marginalizados, o que significa que foi uma ação construída para atender as especificidades dos beneficiários. Por outro lado, alguns programas como o Minas Artesanal/MG e ProveMais/MT optaram por não inserir esta ferramenta nos programas porque o público atingido já era provido por estes recursos, pois a participação na política estava condicionada a disponibilização de uma infraestrutura prévia. Os demais programas não incrementaram essa ferramenta para não sobrecarregar os gestores com algumas ações que poderiam ser viabilizadas por outros mecanismos governamentais externos aos instrumentos de agroindustrialização.

Quadro 4 – Síntese dos instrumentos de ação (linhas de intervenção) dos programas estaduais de agroindustrialização na agricultura familiar brasileira

Programas Estaduais	**Crédito (Pronaf)**	**Crédito (linhas próprias)**	**Legis-lações**	**Capa-citação**	**Tecno-logia**	**Infra-estru-tura**	**Merca-dos**
Prove/DF	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx
Prove - Pantanal/MS	xxx	xxx	xxx	xxx		xxx	xxx
PAF/RS	xxx	xxx	xxx	xxx			xxx
Desenvolver/SC	xxx			xxx	xxx		
Fábrica do Agricultor/PR	xxx		xxx	xxx			xxx
Prosperar/RJ	xxx	xxx	xxx	xxx			xxx
Minas Artesanal/MG	xxx			xxx			xxx
ProveMais/MT		xxx					

Fonte: Elaboração do autor.

Portanto, torna-se evidente os diferentes mecanismos de intervenção presentes nos programas estaduais, abrangendo com isso uma série de arestas da atividade de agroindustrialização. Os instrumentos foram estabelecidos inicialmente no Prove/DF e depois foram reproduzidos e/ou alterados pelas outras políticas públicas, buscando sempre minimizar os principais problemas presentes nas atividades de agregação de valor. Além de uma readaptação do programa inicial (Prove/DF), os demais mecanismos foram sendo alterados conforme as especificidades estaduais e as características do público delimitado pela política.

Em relação aos beneficiários dos programas estaduais foram assumidas diferentes opções de intervenção, criando algumas disparidades significativas entre as políticas neste escopo de atuação. A partir disso, estabelecemos a presença de três grupos de programas a partir das distintas opções assumidas no que tange o público-alvo e a iniciativa produtiva apoiada (Quadro 5).

O primeiro grupo é composto pelo Prove/DF e Prove/Pantanal (1° período). Neste caso, o recorte do público-alvo ficou nos agricultores marginalizados, que operavam de forma individual e que na maioria dos casos ainda não haviam acessado crédito para produção. Neste estrato era baixa a incidência de produtores com experiência na atividade de agroindustrialização e quando isso ocorria o empreendimento não apresentava estrutura própria, pois era operado de modo informal e a comercialização era baseada em um mercado de proximidade. Nesse sentido, os programas atingiram as agroindústrias identificadas como uma atividade complementar na propriedade, ficando próximo do Grupo 1 apresentado no Quadro 2 deste capítulo.

O segundo grupo é formado pelas políticas que optaram por trabalhar com os critérios do Pronaf enquanto marco delimitador do seu público-alvo. Entretanto, os resultados demonstraram que havia um recorte mais específico que o Pronaf, pois foram beneficiados principalmente os agricultores familiares capitalizados, organizados e com experiência na atividade. Para tanto, os programas desse estrato se dividem em dois subgrupos:

i) PAF/RS, Desenvolver/SC e Prosperar/RJ – privilegiavam os agricultores organizados, com experiência e infraestrutura prévia. Contudo, esses critérios não excluíam a construção de novas agroindústrias por parte dos agricultores que ainda não desempenhavam a atividade anteriormente;

ii) Prove/Pantanal (2° período), Fábrica do Agricultor/PR e Minas Artesanal/MG – o foco estava em melhorar e qualificar os empreendimentos já existentes, deixando de lado os agricultores sem experiências e que ainda não tivessem um envolvimento inicial com esse tipo de mercado. No caso sul mato-grossense e mineiro os critérios foram ainda mais rígidos, pois foram beneficiadas somente as agroindústrias já legalizadas.

Esse segundo subgrupo, em especial, acabou apoiando as agroindústrias familiares consolidadas, que foram enquadradas no Grupo 2 do Quadro 2 (tópico 1.2.2 deste capítulo).

O terceiro grupo é formado pelo Fábrica do Agricultor/PR, Prosperar/RJ e ProveMais/MT. Estas políticas deixaram de ter nos agricultores familiares o público exclusivo dos programas, pois passaram a abranger os estabelecimentos localizados no meio urbano, que operavam com mão-de-obra contratada, que não detinham matéria-prima própria e que possuíam uma renda bruta bem acima do que foi delimitado no Pronaf. A partir do que foi apresentado no início deste capítulo é possível afirmar que estes critérios não compreendem as características das agroindústrias familiares. Contudo, os programas atuavam de modo paralelo com as unidades situadas nas pequenas propriedades.

Quadro 5 – Síntese do público beneficiário dos programas estaduais de agroindustrialização

	Programas estaduais	Características do público beneficiário dos programas
1º grupo	Prove/DF e Prove/Pantanal (1999-2002)	• Agricultores mais marginalizados, com baixa renda e reduzida escolaridade; • Agroindústrias que operam, na grande maioria dos casos, de forma individual; • Produtores com pouca ou nenhuma experiência na atividade;
2º grupo	PAF/RS, Fábrica do Agricultor/PR, Desenvolver/SC, Prosperar/RJ, Prove/Pantanal (2003/06) e Minas Artesanal/MG	• Agricultores familiares enquadrados nos critérios do Pronaf; • Produtores capitalizados, com experiência na atividade e com infraestrutura prévia; • Agricultores familiares que, na maioria das vezes, já estavam organizados em grupos formais ou informais;
3º grupo	Fábrica do Agricultor/PR, Prosperar/RJ e ProveMais/MT	• Agricultores familiares não são o público exclusivo dos programas; • Os beneficiários compreendem os estabelecimentos localizados no meio urbano e que operavam com mão-de-obra contratada; • Agroindústria poderia comprar toda a matéria-prima utilizada.

Fonte: Elaboração do autor.

A identificação desses três grupos de políticas demonstra as diferentes opções assumidas pelos programas em relação ao público beneficiado. Neste sentido, a discussão sobre a heterogeneidade das atividades de agroindustrialização que foi levantada anteriormente acaba sendo útil para compreender que a maioria dos mecanismos de intervenção contempla somente uma fração das iniciativas produtivas amparada pelo termo "agroindústria familiar", deixando de lado uma importante parcela dos empreendimentos. Esta problemática confirma que os programas estaduais têm privilegiado as unidades mais consolidadas em detrimento daquelas iniciativas que se apresentam de maneira complementar as demais atividades da propriedade.

Esta opção dos programas pelo "grupo mais fácil" está relacionada à diminuição dos obstáculos encontrados durante a implementação da política. Além disso, os resultados alcançados com as agroindústrias consolidadas tornam-se mais evidentes no curto prazo se comparado com os empreendimentos menos estruturados nas questões produtivas, econômicas, legais e mercadológicas. Esta escolha reduz os entraves operacionais e financeiros dos mecanismos de intervenção, pois quanto maior a competência do público-alvo menor vai ser a necessidade de recursos e maior será o saldo do programa. Em outras palavras, os programas que estão voltados às agroindústrias complementares na propriedade encontram mais barreiras e dificuldades durante a sua implementação. Esta situação pôde ser observada no Prove/DF e Prove/Pantanal (1° período), onde foram obtidos resultados desanimadores diante do descompasso entre o público atingido pelo programa a as ferramentas de intervenção. Entretanto, isso não significa que este público deva ser excluído das ferramentas de intervenção dessa natureza. O que estamos afirmando é que os instrumentos políticos precisam estar adaptados às especificidades encontradas pelos beneficiários, caso contrário os resultados continuaram sendo frustrantes.

Desta forma, torna-se clara a relação de proximidade entre ferramentas de intervenção e o público-alvo, demonstrando a necessidade de uma sintonia entre ambas as dimensões para o êxito da política. Nesse sentido, pode-se dizer que os programas estaduais proporcionaram um importante aprendizado no que diz respeito ao apoio das agroindústrias familiares. De fato, não restam dúvidas que a construção do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar foi facilitada e simplificada a partir da presença das experiências supracitadas.

***

Este capítulo demonstrou que as políticas públicas de agroindustrialização da agricultura familiar têm uma importante contribuição às novas formas de intervenção no meio rural, pois atuam de forma diversificada no momento em que dispensam a aplicação de diferentes instrumentos de apoio de caráter multisetorial, ao não restringir a sua atuação à base primária. Além disso, a participação da agricultura de base familiar enquanto público majoritário destas formas de intervenção tem agregado uma importante contribuição na difusão e consolidação de novas políticas voltadas ao meio rural brasileiro. Portanto, os programas elencados apontam para um caráter diferenciado, visto o contorno que foi dado ao público eleito, à estrutura institucional montada e ao modo de articulação das ferramentas de crédito rural, legislações, capacitação, tecnologia, infraestrutura e comercialização.

Paralelamente, pode-se perceber que o objeto de intervenção dos programas apresenta uma heterogeneidade de formas e feições, o que faz com que este atributo seja considerado nas análises e avaliações das políticas públicas. Deste modo, é rompida a idéia de uma noção geral do termo “agroindústria familiar”, visto o reconhecimento das diferenças e especificidades encontradas no interior desta atividade (Guimarães e Silveira, 2007). Este olhar é fundamental para entender algumas opções que são assumidas pelos programas que nem sempre ficam explícitas (apoio às unidade mais consolidadas, por exemplo), mas que são decisivas para compreender os resultados e reflexos das ações governamentais.

Por fim, este capítulo procurou resgatar as políticas públicas direcionadas às agroindústrias familiares que foram implementadas no Brasil na escala estadual e federal. Neste sentido, foram levantados e discutidos os mecanismos de intervenção anteriores e paralelos ao Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar. Tal mapeamento é fundamental para entender o surgimento da política nacional e os instrumentos que foram assumidos nesta escala, pois incorporaram muitas ferramentas utilizadas nos programas estaduais e no Pronaf-Agroindústria (1998). Nesse sentido, as políticas apresentadas nesse capítulo serviram como uma base fértil à construção de um instrumento federal, pois grande parte do desenho programa nacional foi absorvido das experiências anteriores.

CAPÍTULO II

2. O PROGRAMA DE AGROINDUSTRIALIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR: ELABORAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E RESULTADOS ALCANÇADOS

No capítulo precedente pôde-se observar as experiências estaduais e federal dos programas de agroindustrialização para a agricultura familiar, compreendendo as opções orientadoras de cada política, as suas especificidades e, finalmente, os seus resultados. Depois desta análise sobre as diferentes iniciativas governamentais implementadas para apoiar a atividade, o olhar recai no Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar. Esta política possui uma abrangência federal e foi, nessa instância, inovadora no apoio conjunto de várias linhas de ação. Embora essa política pública tenha ocorrido em dois períodos (2003-2006 e 2007-2010), a sua estrutura e o seus mecanismos de intervenção não apresentaram alterações de grande densidade na passagem dos seus quatro anos iniciais para os demais. Isso permite que seja realizada uma análise contínua do programa, pois as suas linhas de ação se mantiveram ao longo de todos os anos sem apresentar significativas descontinuidades ou rupturas na passagem do primeiro para o segundo período[30].

O objetivo central do capítulo é analisar em nível nacional o Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar, focalizando o debate na avaliação dos resultados alcançados pelos instrumentos de intervenção. Mesmo com este recorte sobre a última fase da política, as etapas de identificação do problema, construção da agenda, elaboração e implementação serão abordadas, de modo sumário. Esta escolha está vinculada ao instrumental analítico apresentado inicialmente (*approche séquentielle*), que destaca a importância de compreender os mecanismos de intervenção a partir do seu conjunto e das suas inter-relações, mesmo que o foco esteja direcionado sobre uma das fases (Jacquot, 2006). Além disso, o próprio exercício de avaliação das políticas públicas agrega a necessidade de compreensão das fases passadas, pois são reconhecidas as relações de complementaridade e interferência entre as distintas etapas de um programa (Cavalcanti, 2007).

2.1 Formulação, elaboração, orientação e foco de intervenção do programa

A entrada do governo Lula em 2003 deu início, e em alguns casos continuidade, a uma série de políticas públicas voltadas para agricultura familiar. Se por um lado foram instituídos programas inovadores em suas concepções e formas de intervenção, como é o caso da agroindústria familiar, desenvolvimento territorial (PDSTR), compra direta (PAA) e biodiesel (PNPB), por outro aconteceu uma intensificação de algumas políticas já presentes e implementadas no governo anterior (como o Pronaf), porém reformuladas e difundidas em contextos geográficos que se encontravam isolados ou

[30] Pode-se dizer que a mudança de maior envergadura que se sucedeu de 2003-2006 para 2007-2010 foi a inclusão de uma linha de ação voltada ao apoio das agroindústrias financiadas por outras fontes de recursos que não o Pronaf, em especial aquelas construídas e implementadas com fundos não reembolsáveis. Mas, diante da prematuridade desta estratégia de intervenção e da falta de dados sobre a situação atual, optamos por não incluí-la na análise do programa.

com baixíssima participação. Além dessa (re)espacialização de alguns programas, teve-se um comprometimento do governo em aumentar os recursos aplicados para este público – agricultura familiar – na tentativa de ampliar os beneficiários diretos.

Uma das iniciativas de apoio criada em 2003 foi o Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar, implementado pelo Departamento de Geração de Renda e Agregação de Valor (DGRAV) da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), dentro do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Este programa foi planejado inicialmente para ser operado do início de 2003 até o final de 2006, mas com a reeleição do governo foi renovado por mais quatro anos.

A preocupação inicial em criar um programa de agroindustrialização está vinculada ao fato da agricultura familiar brasileira estar imersa em um intenso processo de especialização produtiva, que provocou a redução da autonomia e da renda deste público, proporcionando em conseqüência um ambiente de crescente vulnerabilidade socioeconômica para estas famílias (Brasil, 2004). Esta situação percorreu toda a segunda metade do século XX, mas ficou ainda mais emblemática a partir da década de 1990 diante da globalização do sistema agroalimentar e da alteração do arcabouço regulatório e institucional. Neste caso, foi criado um novo ambiente concorrencial que ameaçou diretamente a participação da agricultura familiar através da necessidade crescente de extrair sua lucratividade por meio dos ganhos de escala, tendo nos insumos modernos (genéticos e químicos), nos grandes maquinários e nas inovações tecnológicas a condição básica para manutenção ou entrada nos mercados (Wilkinson, 2003).

Concomitantemente a essa necessidade de inovação, ocorreu a abertura dos mercados, a integração regional do Mercosul, a adesão ao OMC (Organização Mundial do Comércio) e mais recentemente a incorporação do sistema de boas práticas e de rastreabilidade como condição de acesso a alguns mercados, o que tem sacudido a participação da agricultura familiar em determinadas cadeias tradicionais. Além disso, tornou-se cada vez mais presente a adoção de normas de qualidades privadas definidas pelos supermercados, que prezam pela homogeneidade, pela aparência dos produtos e pelas condições de embalagem (Wilkinson, 2003).

Esta etapa de identificação do problema se constitui na primeira fase do *policy cycle* (Jones, 1970), sendo de fundamental importância para estimular um debate público e para chamar atenção das autoridades políticas legítimas para a necessidade de criar mecanismos de intervenção para conter a dificuldade (Frey, 2000). A partir daí acontece o segundo momento do programa (construção da agenda), onde uma alternativa é acionada para solucionar o problema frente a várias possíveis soluções (Capella, 2006). Entretanto, a escolha de qual estratégia será utilizada depende de uma série de fatores, merecendo destacar: i) a possibilidade de traduzir a alternativa ao problema na linguagem da ação pública; ii) o relacionamento de autoridades com alguma das soluções proposta e; iii) a mobilização de atores chaves em favor da atividade a ser utilizada para conter o problema (Flexor e Leite, 2007).

No que se refere à tradução do problema na linguagem da ação pública, uma série de experiências estaduais voltadas fundamentalmente para a implementação de pequenas agroindústrias já demonstrava a capacidade desta atividade ser incorporada nas agendas políticas direcionadas aos agricultores de base familiar. Estes mecanismos apresentavam-se como uma importante alternativa sócio-econômica aos produtores rurais, uma vez que possibilitaram a geração de renda através da agregação de valor da própria matéria-prima, diminuindo a dependência dos segmentos a montante e a jusante das cadeias produtivas – como pôde ser visto no Capítulo 1. Neste sentido, os programas estaduais demonstraram, por um lado, que a atividade de

agroindustrialização poderia ser convertida em uma importante alternativa ao problema apresentado inicialmente e, por outro lado, era possível ser traduzida na linguagem da ação pública. Este cenário auxiliou na criação de um instrumento político comprometido com a promoção da atividade de agroindustrialização em nível nacional, transcendendo as iniciativas em escala estadual e municipal.[31]

No que tange a participação dos *policy-maker* no escopo de atuação da política pública (agroindústria familiar), pode ser citado o caso do Secretário da Agricultura Familiar de 2003, Valter Bianchini. Ele participou do Programa Fábrica do Agricultor do Paraná e por isso defendia a agregação de valor como uma importante ferramenta de apoio contra a especialização produtiva, argumentando a favor da diversificação das fontes de renda dos produtores. Além disso, alguns consultores da SAF, que depois se tornaram gestores do programa, já apresentavam uma trajetória na gestão de políticas para esta atividade, pois haviam participado, direta ou indiretamente, na formulação ou no apoio dos programas estaduais (PAF/RS, Desenvolver/SC e Fábrica do Agricultor/PR) e federal (Pronaf-Agroindústria).

O último fator decisivo no apoio à agroindústria familiar como alternativa ao problema foi a mobilização de atores-chaves em favor da atividade. Neste sentido, os movimentos sociais, ONGs e organizações de representação da agricultura familiar apontavam a agregação de valor como a opção a ser assumida frente às dificuldades supracitadas. Esta demanda estava "na pauta da Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (Fetraf-Sul), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA)" (Gestor do Programa, Entrev. 1). Portanto,

> teve uma mobilização muito forte dos movimentos sociais para o apoio a essas atividades ao mesmo tempo que já existiam algumas experiências anteriores que foram determinantes na decisão de governo de criar esse programa [...]. Mas eu acho que a demanda dos movimentos sociais foi o fator decisivo (Gestor do Programa, Entrev. 2).

O segundo ator externo ao governo que desempenhou um importante papel para afirmação da agroindústria familiar como estratégia política foi a academia, através da proliferação de estudos e pesquisas que apontavam para a importância dessa atividade e de sua positiva contribuição para o desenvolvimento do espaço rural[32]. A maioria dos trabalhos apresentava seus argumentos pautando-se fundamentalmente na realidade empírica do Sul do país, até porque existiam políticas específicas sendo implementadas nesses locais. Sob outro aspecto, foram importantes as proposições que indicavam a necessidade de pensar essas iniciativas de agregação de valor em nível nacional como um mecanismo de geração de emprego e renda para os agricultores familiares de todo o Brasil.

A estas pesquisas acrescentou-se o debate sobre a pluriatividade, multifuncionalidade e ruralidade, que mesmo sem defender explicitamente as estratégias

[31] Vale destacar que já existia a experiência em nível federal através do "Pronaf-Agroindústria: Integração, Agroindustrialização e Comercialização da Agricultura Familiar", mas que não chegou a ser implementado, como pode ser visto na sessão 1.3 do Capítulo 1.

[32] Dentre os estudos precursores neste debate em nível nacional pode-se destacar Azevedo, Colognese e Shikida (2000), Prezotto (1999, 2002), Vieira (1998), Wilkinson (1999) e Wilkinson e Mior (1999). É importante frisar que alguns desses autores estão atualmente envolvidos na gestão e execução do programa federal, demonstrando que os próprios *policy-makers* já detinham uma discussão anterior sobre a temática da agroindústria familiar.

de agregação de valor para a agricultura familiar acabavam reconhecendo a presença dessas "novas" atividades no campo. Nestes estudos, o meio rural deve ser concebido como um espaço não exclusivamente agrícola, colocando em evidência a necessidade de se criarem formas de intervenção para além da produção primária. Como as pequenas agroindústrias desenvolvem tanto a produção de matérias-prima (atividades agrícolas), como o beneficiamento e a industrialização da produção na propriedade (ocupação não-agrícola) até a comercialização do produto final, o debate acabou englobando esses empreendimentos em um movimento mais geral de busca por políticas mais amplas e abrangentes para as unidades familiares.

Deste modo, o reconhecimento por parte do poder público, das organizações de representação e da academia de que a agroindustrialização poderia ser considerada uma alternativa viável à perda de autonomia e à redução da renda dos agricultores familiares colaborou para fortalecer a atividade na agenda política do Governo Lula. Em conseqüência, esse movimento conduziu a elaboração do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar. Esta é a terceira fase do *policy cycle*, que consiste em transformar as soluções ao problema em uma política pública, isto é, instrumentalizar a alternativa escolhida de modo que esta possa resolver as dificuldades anteriormente identificadas (Frey, 2000).

Para Kingdon (2003 apud Capella, 2006)[33], esse momento de elaboração das ferramentas de intervenção depende de um "solo fértil" para que o programa possa "germinar". Neste caso, três fluxos são decisivos para a definição do processo decisório: clima político favorável, forças políticas organizadas e mudança estratégica das pessoas de dentro da estrutura governamental.

O clima político favorável é caracterizado por uma situação em que diversos atores compartilham uma mesma questão durante um determinado período de tempo (Kingdon, 2003 apud Capella, 2006). Nesse caso, pode-se citar a presença dos programas estaduais que vinham ganhando projeção nacional, especialmente a experiência gaúcha e paranaense, que lançaram a possibilidade de apoiar as atividades de agroindustrialização em nível federal. Esta constatação estava presente nos argumentos dos participantes do processo decisório, até porque já haviam participado dessas políticas, criando assim um clima propício para o incentivo dos empreendimentos de agregação de valor na agricultura familiar.

Já as forças políticas organizadas, exercidas principalmente por grupos de pressão, sinalizam o consenso ou o conflito em uma arena política (Kingdon, 2003 apud Capella, 2006). Nesse caso, a discussão da equipe técnica (*policy-makers*) aconteceu com os movimentos sociais e ONGs de representação da agricultura familiar, pesquisadores e alguns parceiros estaduais e municipais. Como estes atores externos ao governo já haviam participado da escolha da alternativa ao problema, a arena decisória se caracterizou por interesses convergentes e voltados para a elaboração do programa, criando assim um ambiente propício a validação da proposta. Desta forma, como os gestores do programa e os grupos de interesse estavam acordados sobre os rumos seguidos pelos instrumentos de intervenção, o ambiente ficou propício a validação das escolhas ao longo do programa.

No que se refere à mudança estratégica das pessoas de dentro da estrutura governamental, Kingdon alerta que o início de um novo governo é o momento mais propício para as alterações na agenda (Kingdon, 2003 apud Capella, 2006). No caso do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar esse fator foi decisivo para a

[33] Ainda que a perspectiva de Kingdon (2003) não concorde com o referencial analítico processual e dos ciclos de política, algumas questões por ele proposta são de significativo valor para pensar as fases iniciais de um programa.

sua elaboração, pois a entrada de novos escalões da burocracia governamental, como ministros e secretários-executivos, possibilitou a introdução na agenda governamental das políticas de agregação de valor. Concomitantemente, como a política pública em análise está localizada no MDA e esse ministério não possui uma equipe fixa de funcionários, isto é, o preenchimento do quadro técnico é vinculado aos acordos e alianças políticas (legitimado através de consultorias), o que permitiu uma mudança significativa da tecno-burocracia envolvida com a formulação e gestão de políticas públicas para a agricultura familiar.

Em suma, o reconhecimento de um problema, a solução disponível para contê-lo e as condições políticas propícias para a mudança convergiram em um fluxo que resultou no Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar. Desta forma, foi obtido o "solo fértil" necessário para a elaboração da política pública.

A partir do processo apontado acima e da decisão do governo em criar o Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar, formou-se um quadro técnico a partir de *policy-makers* que na sua maioria já tinham uma trajetória na gestão de políticas para essa atividade, como comentado anteriormente. Num primeiro momento a equipe técnica debateu internamente o direcionamento e os propósitos do programa "e, num segundo momento, foi discutido com a sociedade mais geral: pesquisadores que já tinham trabalhado com a temática, movimentos sociais e parceiros estaduais e municipais" (Gestor do Programa, Entrev. 3). No que se refere às organizações de representação, observou-se maior envolvimento da Contag, Fetraf, que naquele período era Fetraf-Sul, e MPA, além da

> participação muito forte das ONGs – nesse caso a presença das ONGs do sul foi muito expressiva, até porque já estavam envolvidas nos programas que existiam nos seus municípios e Estados. De um modo geral, a participação foi maior do pessoal e das entidades lá do Sul, embora foi tido pontualmente algumas pessoas e órgãos de governos de outros locais que tinham anteriormente um contato com o tema (Gestor do Programa, Entrev. 3).

Assim, o programa "foi concebido a partir de um amplo debate com os segmentos sociais representativos dos agricultores familiares e com os parceiros e colabores do setor público e privado" (Brasil, 2004, p. 4). A massiva participação de inúmeras entidades expressa uma importante característica desta política, pois foi estabelecida uma discussão com diversos segmentos que, de alguma forma ou de outra, tiveram um papel na definição, elaboração ou na operacionalização do programa, seja no auxílio técnico, na disponibilização de estruturas físicas ou mesmo na divulgação do programa e de suas linhas de ação. Essa forma de "fazer política" acaba reduzindo as possibilidades de conflitos no momento da sua aplicação, pois estimula, mesmo que minimamente, um diálogo anterior entre os atores envolvidos.

Este elemento foi destacado por Favareto e Demarco (2004), pois a face participativa no momento da construção das políticas ocasiona importantes respaldos na sua implementação. Isso porque, as entidades auxiliam na criação da proposta de intervenção e não somente na sua operacionalização, como na maioria dos casos. Desta forma, no momento em que o programa em análise agregou parcerias com organizações que já tinham se deparado com algumas experiências passadas, isso auxiliou na elaboração de uma política mais próxima aos contextos locais. Se por um lado isso foi positivo por oferecer uma experiência inicial, por outro lado, acabou atraindo um complicador, pois o programa foi construído sob os referencias mais condizentes com os moldes da região onde a atuação das entidades é mais ativa – neste caso, o Sul do Brasil.

Os elementos cognitivos e de interesse dos atores envolvidos na elaboração dos mecanismos de intervenção ficam evidentes, demonstrando que o processo decisório não depende somente de fatores estruturais e situacionais (Flexor e Leite, 2007). A presença significativa de organizações vinculadas especificamente com a região Sul do país acabou afetando o desenho da política pública, formatando-a a partir das demandas e necessidades dos agricultores sulistas. Além disso, os *policy-makers* do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar já tinham participado da elaboração ou gestão do PAF/RS, Desenvolver/SC e Paraná Fábrica do Agricultor/PR, o que auxiliou na configuração de um mecanismo mais próximo às características do Brasil Meridional.

A perspectiva de Muller (2004) ajuda a compreender esse processo. Para o autor, a elaboração de uma política pública envolve a construção de uma representação da realidade por parte dos agentes envolvidos na arena decisória. Os referenciais e as idéias dos atores no momento de construir a política tem um peso determinante na definição de qual o tipo de agroindústria que pode ser implementada, quais as ações que precisam ser desenvolvidas e qual o perfil que o público-alvo deve apresentar para poder acessar o programa, entre outros elementos. Desta forma, a supremacia de referenciais pautados na realidade do Sul do Brasil acabou determinando parte significativa dos moldes do programa.

Entretanto, como argumenta Lamounier (1994), a definição de quais idéias serão mantidas ou eliminadas vai depender das posições estruturais, dos interesses e dos recursos de poder apresentados pelos diferentes atores. No que se refere às posições estruturais, os gestores do programa (atores governamentais) ocupam um papel central nas políticas agrícolas. Entretanto, as suas ações dialogam com os interesses das organizações de representação da agricultura familiar, visto que estas entidades têm apresentado uma crescente possibilidade de influir no processo decisório das arenas públicas, dado a ascendência dos recursos de poder desses atores não-governamentais sobre o MDA no início do Governo Lula.

Para minimizar a supremacia de um referencial pautado na representação da realidade do Sul do Brasil foram realizados mais de 30 seminários em todas as regiões do país, privilegiando a participação das entidades presentes em diferentes escalas. Em setembro de 2003 realizou-se "um seminário nacional com todo o pessoal que tinha se envolvido na discussão do projeto até então, apresentando a 12° versão do documento e fazendo alguns ajustes que se apresentaram convenientes" (Gestor do Programa, Entrev. 2).

O seminário foi um momento de legitimação do programa, pois contava com a presença dos atores-chaves vinculados a discussão inicial da política. A partir daí foi aprovado e lançado o documento referencial do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar, contendo os objetivos, princípios, público beneficiário e ações a serem desenvolvidas.

O objetivo geral do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar é o de

> apoiar a agroindustrialização da produção dos agricultores familiares e a sua comercialização, de modo a agregar valor, gerar renda e oportunidades de trabalho no meio rural, com conseqüente melhoria das condições de vida das populações beneficiadas pelo Programa (Brasil, 2004, p. 14).

Para operacionalizar os objetivos propostos, o programa se centrou em cinco princípios norteadores, os quais tiveram uma grande influência dos mecanismos de intervenção anteriores e das organizações de representação da agricultura familiar do

Sul do Brasil. O primeiro princípio, e sem dúvida o mais importante, é a co-gestão federativa, onde foram efetuadas uma série de parcerias com os governos estaduais e municipais, além de convênios com ONGs e movimentos sociais, visando a participação das entidades no apoio às demandas. A concepção inicial era de ter uma política no plano federal, mas a sua efetivação ficava em grande parte condicionada à mobilização e ao comprometimento de uma série de instituições públicas e privadas nos níveis estaduais e municipais, criando assim um ambiente institucional favorável para o desenvolvimento das estratégias de ação do programa, oportunizando e ampliando as ações pela proximidade entre implementadores e beneficiários.

Algumas ações mais gerais ficaram dependentes dos *policy-makers* que estavam envolvidos no plano nacional, como "a abertura institucional dos mercados, o aperfeiçoamento das políticas, a formação de parcerias e as alterações nas legislações (Gestor do Programa, Entrev. 1). Complementarmente, o programa se propôs a direcionar um tratamento específico "nos casos em que não houve interesse por parte das UFs e municípios" (Brasil, 2004, p. 33), buscando suprir as lacunas nas regiões onde as escalas governamentais menores não tinham interesse em implementar a política pública. Deste modo, o sucesso da política nacional ficou em grande parte condicionado à participação e ao empenho dos Estados e municípios. Esta opção por implementar um programa no estilo de co-gestão federativa aconteceu pelo pequeno número de técnicos envolvidos na equipe nacional (o projeto previa a participação de 11 gestores nacionais, mas nunca se chegou próximo desse quadro) e pela necessidade de abarcar as diferentes instâncias em torno de um programa que exige, até pelas próprias características da atividade, participação efetiva de atores e entidades locais e regionais.

O segundo princípio diz respeito a integração das agroindústrias em redes, visto que a forma individual apresenta maiores dificuldades no planejamento da produção, no acesso a assistência técnica e na manutenção de um padrão de qualidade dos produtos. Além disso, a rede é um importante circuito de informação e de troca de experiência. Entretanto, a proposta se modificou em relação à idéia inicial que esteve no Pronaf-Agroindústria em 1998, pois agora "os agricultores são estimulados a trabalhar em rede" (Brasil, 2004, p. 16), não sendo mais um pré-requisito ou uma exigência. Neste sentido, a rede seria o "tipo ideal" e deixa de ser uma condição previamente definida e impreterivelmente necessária. A decisão em flexibilizar teve como vetor principal a experiência do Pronaf-Agroindústria e dos programas estaduais, em especial do caso gaúcho. Isso porque, na medida em que o PAF/RS foi sendo implementado a opção multifamiliar foi gradualmente se revelando inconsistente enquanto único modelo organizativo, o que fez com que essas pré-condições fossem desconsideradas posteriormente (Raupp, 2005).

Além dos dois princípios já levantados acima, mais três fizeram parte do documento referencial do programa. O terceiro envolve a gestão social dos projetos agroindustriais. Nesse caso, os agricultores são os responsáveis pela organização, pelo planejamento e pelas decisões que pertencem ao empreendimento. O quarto princípio se refere a integração dentro das agroindústrias de todas as etapas da cadeia produtiva, ou seja, os projetos deverão ser formulados na perspectiva de que um mesmo empreendimento produza a matéria-prima, processe a produção e comercialize o produto final, tanto na forma individual como coletiva. O quinto e último princípio é que as agroindústrias devem operar em uma escala mínima de processamento.

O público beneficiário do programa ficou delimitado nos "agricultores familiares, pescadores artesanais, extrativistas, silvicultores e aqüicultures, proprietários, posseiros, arrendatários, parceiros ou concessionários da reforma agrária, enquadrados no Pronaf nos grupos 'B', 'C', 'D' e "E"' (Brasil, 2004, 17). Considerando

as regras do Pronaf, seriam beneficiados os agricultores que residem na propriedade ou em local próximo, que detém no máximo uma área de terra de 4 módulos fiscais (6 módulos quando se tratar de pecuarista familiar), que possuem no trabalho familiar a forma predominante de exploração do estabelecimento, podendo manter ainda até 2 empregados permanentes (admite-se a eventual ajuda de terceiros, quando a natureza sazonal da atividade exigir). A orientação voltada fundamentalmente ao público do Pronaf está relacionada a simplificação que isso trás no momento da operacionalização do crédito, além de trabalhar com uma categorização já consolidada em nível nacional e que está relativamente adaptada as diversidades nacionais.

Paralelamente, o documento referencial apresentou um compromisso em direcionar grande parte de sua atenção ao Norte e Nordeste brasileiro. Esse foco está vinculado com o desinteresse das escalas governamentais menores em assumir o compromisso com o programa de agroindustrialização, o que dificulta a manutenção do regime de co-gestão federativa. Além disso, a maior concentração de pobreza e um menor ritmo de crescimento econômico nessas regiões acabam demandando mais atenção por parte dos *policy-makers*.

Depois de delimitar os objetivos, os princípios e o público do programa, foram estipuladas seis linhas de ação no primeiro período (2003-2006) e no segundo momento (2007-2010) foi incluída mais uma linha voltada fundamentalmente para o apoio as agroindústrias que foram financiadas por outras fontes governamentais que não tinham uma relação direta com o programa. Esta linha procurou auxiliar os milhares de empreendimentos, em funcionamento ou não, que foram construídos a partir de recursos não reembolsáveis – também conhecidos como recursos a fundo perdido (Brasil, 2007). As outras seis linhas que fazem parte do programa desde o seu início em 2003 e que foram renovadas na segunda fase estão envolvidas com a disponibilização de crédito rural, a mudança das diferentes legislações, a capacitação dos técnicos, o apoio a ciência e tecnologia e a promoção e divulgação dos produtos das agroindústrias (Brasil, 2004).

Estas linhas de ação têm uma grande proximidade com os rumos tomados pelas políticas estaduais já apresentadas. Em ambos os casos, a proposta é buscar combater os principais problemas e gargalos presentes no momento de implementar e de manter a atividade de agroindustrialização na agricultura familiar. Portanto, a política já é criada com o propósito de auxiliar justamente nos percalços como: a falta de crédito específico, o significativo número de agroindústrias ilegais, o elevado índice de agricultores despreparados tecnicamente, a carência de máquinas e equipamentos adequados para o processamento em pequena escala e a dificuldade de identificar e articular sua produção com os mercados.

Quando observamos as estratégias propostas pelo programa e as comparamos com as linhas do Pronaf-Agroindústria (1998) podemos identificar uma série de semelhanças. Entretanto, a política mais antiga incluía as opções de infraestrutura e assistência técnica como instrumentos oferecidos pelo governo federal, diferentemente do que foi proposto pelo mecanismo mais recente que atribui essas funções aos Estados e municípios. Mas no início do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar tinha sido "previsto no projeto a questão da assistência técnica e infraestrutura, mas o Bianchini [na época secretário da SAF] sugeriu tirar do programa porque seria construído um eixo de ATER para assistência técnica e a infraestrutura seria oferecida pela SDT. E ai foram retiradas essas duas linhas" (Gestor do Programa, Entrev. 2).

Uma das características do programa federal é a independência presente entre as linhas de ação. Isso que dizer que cada instrumento de intervenção (crédito, legislação, capacitação, tecnologia e mercado) apresenta uma funcionalidade autônoma em relação às demais. Isso se deve basicamente as distintas funções de cada linha, embora nos

programas estaduais tenha ocorrido uma integração maior entre elas. Precisamos advertir, entretanto, a incompatibilidade deste formato independente com as características heterogêneas e multifacetadas das agroindústrias familiares, pois a necessidade destes empreendimentos é por uma intervenção sistêmica que possibilite solucionar ou amenizar de modo agregado as principais dificuldades desta atividade produtiva, isto é, interferindo de forma conjunta nos distintos gargalos.

Nesse sentido, não foi estabelecido um diálogo nem uma complementaridade entre as diferentes ferramentas executadas pelo programa. Essa situação tem sido problemática por três motivos: i) tem inibido a construção de uma identidade e de um conhecimento mais generalizado acerca do programa, já que as iniciativas são desenvolvidas de forma desagregada e as ações acabam ficando mais conhecidas que a sua própria matriz; ii) tem atrapalhado a criação de sinergias positivas entre os diferentes elos de intervenção, pois as ferramentas são implementadas separadamente e; iii) tem dificultado a criação de espaços participativos na escala federal e local, pois as ações são fragmentadas e envolvem atores distintos conforme o instrumento de intervenção.

O espaço participativo e institucionalizado de discussão do programa ficou vinculado às Redes Temáticas de ATER, que surgiram em 2007, embora os *policy-makers* já demandassem a criação de uma arena decisória formalizada desde 2003. Este espaço é constituído por várias comunidades (agroindústria, comercialização, turismo, agroecologia, biodiesel, etc.), cujo objetivo é "articular e mobilizar o governo e a sociedade visando a qualificação e apropriação das políticas para a Agricultura Familiar e o Desenvolvimento Rural Sustentável" (MDA/SAF, 2009a).

A instauração somente em 2007 das Redes Temáticas de ATER se deve ao baixo índice de implementação de alguns programas que tiveram nas organizações sociais a principal entidade mobilizadora dos mecanismos de intervenção. Nesse sentido, foi um exercício para integrar e incluir a assistência técnica no debate das políticas públicas da agricultura familiar, pois em muitos casos o setor público não estava envolvido com os mecanismos de intervenção do MDA. Este distanciamento se deve, por um lado, ao desinteresse de algumas entidades estaduais de extensão rural em envolver-se com determinados programas e, por outro lado, a percepção de determinados segmentos do MDA de que o setor público não seria um parceiro privilegiado para a implementação das suas políticas.

A Rede de ATER/Agroindústria consiste no processo de planejamento e articulação entre a SAF/MDA e os parceiros do programa para aprofundar a discussão na temática agroindustrial e intercambiar experiências de modo a subsidiar a formalização e implementação de políticas públicas de agroindustrialização na agricultura familiar (MDA/SAF, 2009a). Essa arena é composta pelos gestores da política, organizações de representação da agricultura familiar e as instituições oficiais de assistência técnica e extensão rural de todo Brasil. Neste sentido, a rede tem um papel central no *feedback* do programa, pois os atores trazem as demandas locais, reordenando os instrumentos de intervenção a partir dos resultados encontrados.

Entretanto, como a rede surgiu somente no segundo Governo Lula, isto é, após quatro anos de execução do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar, esta arena não teve nenhum peso na organização inicial da política. Mesmo no período recente, esses espaços participativos têm apresentando uma significativa debilidade, principalmente no debate com os Estados do Norte e Nordeste, onde a assistência técnica encontra-se enfraquecida e os movimentos sociais com outros focos de prioridade. Paralelamente, a Rede de ATER/Agroindústria não tem dispensado um tratamento para todas as linhas de ação do programa, centrando-se especialmente na

divulgação das legislações, na capacitação dos técnicos e no apoio a ciência e tecnologia.

Até o momento visualizou-se os processos iniciais que envolveram o Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar, destacando a identificação do problema, a construção da agenda e a elaboração do mecanismo. No próximo tópico a discussão recai sobre a implementação das linhas de ação, os resultados alcançados e a avaliação desses instrumentos. Optamos por apresentar cada linha de ação em separado, seguindo à característica normativa da política pública, isto é, a independência entre as linhas de ação.

Outra opção metodológica foi agrupar as últimas fases do programa. Esta escolha está vinculada a proposição de Silva e Melo (2000), que defendem a avaliação dos resultados através da compreensão paralela do processo de implementação da política pública, visto que os momentos finais do *policy-cycle* estão muito próximos pelo constante *feedback* entre eles. Isso não rompe com a perspectiva analítica processual, pois as fases são mantidas; o que altera é o reconhecimento do aprendizado constante ao longo das suas últimas etapas.

2.2 A implementação, os resultados e a avaliação nacional do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar

Este tópico apresenta o processo de implantação do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar, os seus resultados alcançados em nível nacional e a avaliação dos instrumentos. Considerando que o Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar é a soma de linhas independentes, o que significa que a política pública não se constitui como uma única unidade, mas no agregado de várias ferramentas, as ações serão tratadas de forma separada, tal como acontece na operacionalização deste mecanismo de intervenção.

2.2.1 Crédito Rural

A perspectiva de oferecer apoio e suporte às agroindústrias familiares dificilmente seria operacionalizada sem a disponibilidade de crédito rural para a construção ou melhoria do empreendimento. Isto porque, muitos agricultores que passam a se envolver com o beneficiamento da produção tiveram como estímulo a baixa rentabilidade das demais atividades exercidas até então dentro da propriedade, isto é, as outras fontes de renda, na maior parte dos casos ligados estritamente a agricultura, não estavam sendo mais lucrativas o suficiente para garantir a reprodução familiar. A agroindustrialização surge a partir de um contexto de insatisfação econômica que está geralmente atrelada as frustrações de safra, redução dos preços das *commodities* e aumento do custo dos insumos (Wesz Junior, 2009b).

Obviamente, nos casos em que são estes os motivos que fazem com que as unidades passem a se interessar pela industrialização é comum que os agricultores não contem com a quantidade de recursos necessários para a construção de uma infraestrutura básica, compra de equipamentos e até mesmo para a obtenção de capital de giro. Nesta perspectiva, a disponibilidade de linhas de financiamento torna-se indispensável para estimular os agricultores a investir nesse ramo.

Dentro do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar foram oferecidas duas linhas de crédito do Pronaf. A primeira é destinada aos financiamentos ligados ao investimento (Pronaf-Agroindústria) e a segunda, que foi fundada em 2003, teve como foco os projetos que demandam o custeio, como o próprio nome diz (Pronaf-Custeio Agroindustrial). Ambas serão analisadas separadamente a seguir.

2.2.1.1 Pronaf-Agroindústria

Desde 1999 até o final de 2002 a fonte de recursos direcionada às agroindústrias familiares foi o Pronaf-Agregar, enquanto que o crédito via Pronaf-Agroindústria não chegou a ser operacionalizado, como pôde ser visto no Capítulo 1. Com a posse do novo governo em 2003 o Pronaf-Agregar é mantido, mas é renomeado, passando a ser chamado de Pronaf-Agroindústria. Embora essa linha tenha uma perspectiva de rede como a sua primeira versão de 1998, tornou-se possível o financiamento de projetos individuais. Isso demonstra o reconhecimento de que a opção por agroindústrias familiares coletivas é importante, mas ainda é utópica quando direcionada em nível nacional e quando pensada para todos os agricultores familiares, uma vez que a orientação se tornaria excludente e limitaria o público beneficiado.

Em 2003 o Pronaf-Agroindústria foi agregado ao Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar, voltando-se fundamentalmente para os investimentos, inclusive em infraestrutura, que visavam o beneficiamento, o processamento e a comercialização da produção. Esta linha de crédito se direciona a: implantação de pequenas e médias agroindústrias, isoladas ou em forma de rede; implantação de unidades centrais de apoio gerencial e; ampliação, recuperação e modernização de unidades já instaladas (Brasil, 2004). O público principal do Pronaf-Agroindústria são os agricultores familiares enquadrados no Pronaf conforme os grupos A/C, B, C, D e E[34]. Além desses, podem acessar os recursos dessa linha as cooperativas, associações ou outras formas jurídicas de organização, desde que enquadradas como agricultores familiares de acordo com o Manual de Crédito Rural – MCR.

Os principais bancos que realizam os financiamentos do Pronaf-Agroindústria são o Banco do Brasil (BB), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco da Amazônia (BASA) e Banco do Nordeste (BNB), além de outras instituições financeiras que operam com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), pois é essa a principal fonte do Pronaf. Além do FAT, existe a possibilidade de solicitar crédito para os agricultores que moram na região Norte, Nordeste e Centro-Oeste via Fundos Constitucionais de Financiamento. Neste caso, o prazo de reembolso pode ser de até 16 anos, desde que o projeto ateste essa necessidade. Nas demais fontes de financiamento, como é o caso do FAT, o limite é de 8 anos, detendo de 3 a 5 anos de carência.

Desde o início da linha de crédito, ainda com a denominação de Pronaf-Agregar, até o Plano Safra 2008/09 é visível a alteração nas condições de financiamento do Pronaf-Agroindústria, em especial no juro, nas exigências de enquadramento no caso das cooperativas e no montante dos financiamentos coletivos. O limite de pagamento e o período de carência não sofreram alterações a partir de 2003, até porque são variáveis com características mais constantes.

[34] A partir do Plano Safra 2008/09, os grupos de agricultores C, D e E do Pronaf deixam de existir e as condições de financiamento passam a ser estabelecidas pelo valor dos recursos solicitados.

A taxa de juro ao longo desses 10 anos (1998/99 e 2008/09) apresentou uma redução generalizada. No caso do grupo C, que considera os agricultores que detém uma renda bruta anual familiar de R$ 4 mil até R$ 18 mil, a taxa de juro caiu de 5,75% para 1%. Algo semelhante aconteceu com o grupo D, que possui uma renda bruta anual familiar entre R$ 18 mil e R$ 50 mil, onde ocorreu uma queda de 5,75% para 2%. Os grupos B e A/C, assim como E, que passaram a compor os planos safras somente em 2003/04, também apresentaram reduções progressivas durante todo o período. Somente o grupo E teve um aumento em 2007/08 de 3% para 5,5%, mas que foi reduzido para 2% um ano depois (Quadro 6).

Além da diminuição generalizada da taxa de juro no Pronaf-Agroindústria, chama atenção a diferenciação por grupo de agricultor, o que não acontecia até 2007/08, quando o grupo E passa a ter uma taxa de 5,5% e os demais grupos passaram por uma redução de 3% para 2%. Em 2008/09 a distinção entre os valores dos juros é reduzida, mas permanece uma diferenciação. Isso conduz a uma percepção de que mesmo a agroindústria familiar sendo tratada como uma alternativa de renda para todos os agricultores, no momento do financiamento ela precisa considerar as especificidades dos beneficiários nas suas condições de pagamento. Isto é, os agricultores que acessarem um financiamento com valores mais baixos vão obter taxas de juros que seriam mais condizentes com as suas possibilidades de quitamento dos recursos. Por outro lado, os agricultores com projetos de maior valor teriam juros mais elevados porque os investimentos mais altos obtêm, a priori, melhores condições para realizar o pagamento.

Quadro 6 – Taxa de juro (a.a.) no Pronaf-Agroindústria conforme o período do contrato e os grupos de agricultores

Grupos do Pronaf	**Taxa de Juro no Pronaf-Agroindústria* (ao ano)**					
	1998/ 2000	2000/ 2003	2003/ 2005	2005/ 2007	2007/ 2008	2008/ 2009**
B	-	-	4%	3%	2%	1%
A/C	-	-	4%	3%	2%	1%
C	5,75%	4%	4%	3%	2%	1%
D	5,75%	4%	4%	3%	2%	2%
E	-	-	4%	3%	5,5%	2%

Fonte: Planos safras (1998/99 até 2008/09).
Organizado pelo autor.
* Até o plano safra de 2002/03 essa linha era denominada de Pronaf-Agregar.
** A partir do plano safra 2008/09 deixaram de existir os grupos de agricultores C, D e E e agora o juro é estipulado conforme o montante do financiamento (até R$ 7 mil é 1% a.a.; de R$ 7 mil a R$ 18 mil é 2% a.a.). Para manter a comparabilidade desse quadro com os demais anos nos baseamos no teto dos financiamentos da linha Investimento, onde somente os grupo D e E poderiam acessar valores acima de R$ 7 mil.

Esta redução dos juros não tem acontecido somente na linha Agroindústria, mas em todo o Pronaf. No início do programa, em 1996, a linha voltada para o Custeio Agropecuário tinha uma taxa de 9% a.a. e foi caindo ano a ano, estando no plano safra de 2008/09 a 1,5% a.a (Copetti, 2008). Além de ser uma opção política, a redução da

taxa de juros apresenta um forte estímulo a partir da estabilização econômica que fez com que fosse mantida sem o risco de grandes oscilações entre o momento de assinatura do contrato e o seu pagamento.

Mesmo com a estabilidade econômica, "as liberações de recursos para os agricultores têm, em contrapartida, um custo para o Tesouro, dado pela necessidade de equalizar com recursos do Orçamento, a diferença entre os juros cobrados aos beneficiários e a taxa SELIC" (Guanziroli, 2006, p. 3). Conforme o autor, o montante destinado a esse fim tem sido declinante – pois o valor liberado para equalizar juros e rebates de adimplência caiu de 60% em 2002 para 28% em 2005 – mas, ainda é alto se comparado com outras políticas agrícolas. Assim, a redução da taxa de juros apresenta um aumento do subsídio aos agricultores familiares e, conseqüentemente, um custo maior para o Tesouro.

Além da redução da taxa de juros e do aumento do custo para o Tesouro, o público beneficiário do Pronaf-Agroindústria também se alterou substancialmente. Entre 2003/04 e 2007/08 o foco da linha de crédito foram os agricultores familiares enquadrados no Pronaf, alem das cooperativas, associações ou outras formas jurídicas constituídas em 90% de agricultores familiares, sendo que esses precisavam comprovar no projeto técnico que mais de 70% da matéria-prima fosse produzida pelas unidades familiares. No último plano safra, 2008/09, com a entrada do Mais Alimentos[35], as condições de enquadramento nos casos que envolvem a cadeia produtiva do leite se alteraram substancialmente. Com as mudanças, no caso dos contratos coletivos direcionados para a cadeia dos lácteos, tornou-se necessário ter a sua estrutura social formada 70% por agricultores familiares, enquanto que anteriormente esta era de 90%, e a participação dos agricultores na produção leiteira precisa ser de 55%, em vez de 70% como nos anos antecedentes e nas demais cadeias produtivas.

Não obstante, observou-se um aumento no valor dos recursos que são acessados coletivamente. No período de 1998 a 2003 o teto dos contratos não poderia ultrapassar R$ 600 mil. A partir de 2003 acontecem algumas mudanças nas normas, ficando estabelecido que os contratos grupais não deveriam superar às 40 pessoas e que o limite de cada agricultor no financiamento seria de R$ 18 mil – o teto do financiamento coletivo poderia chegar no máximo a R$ 720 mil (Quadro 7). Agora, com a introdução do Mais Alimentos em 2008, no caso do processamento e industrialização do leite e derivados em cooperativas, pode-se chegar a um montante de até R$ 25 milhões nos contratos coletivos, enquanto que o limite individual é de até R$ 28 mil por sócio, segundo o Plano Safra 2008/09. Se compararmos o limite de agricultores por projeto coletivo entre os anos, é perceptível uma brusca alteração: até 2007/08 era possível contar com, no máximo, 40 pessoas por contrato e no ano seguinte esse número foi para quase 900 agricultores (um aumento de 2.231%). Fica visível, portanto, uma grande mudança dentro da linha Pronaf-Agroindústria no cenário recente, evidenciando-se com clareza o propósito de apoiar, também, as grandes agroindústrias.

Quadro 7 – Teto dos financiamentos coletivo da linha Pronaf-Agroindústria conforme o período dos contratos e os grupos de agricultores

[35] O Mais Alimentos é uma política que foi implementada de forma combinada com o Plano Safra da Agricultura Familiar (2008/09), onde se propôs uma série de iniciativas na tentativa reduzir o impacto da "crise dos alimentos". Dentro do Pronaf-Agroindústria, o Mais Alimentos está direcionado ao processamento e industrialização do leite e derivados nas cooperativas.

Grupo do Pronaf	Teto do financiamento coletivo para o Pronaf-Agroindústria		
	1998/99 até 2002/03	2003/04 até 2007/08	2008/09
B	-	R$ 720.000,00	R$ 500.000,00
A/C	-	R$ 720.000,00	R$ 500.000,00
C	R$ 600.000,00	R$ 720.000,00	R$ 10.000.000,00
D	R$ 600.000,00	R$ 720.000,00	R$ 10.000.000,00
E	-	R$ 720.000,00	R$ 25.000.000,00

Fonte: Planos safras (1998/1999 até 2008/2009).

Até 2007/08 o teto do financiamento coletivo era o mesmo para todos os agricultores, independente da sua renda (a renda é o fator delimitador dos grupos). Isto acabava oportunizando a construção de empreendimentos coletivos pelo grupo C nos mesmos valores do grupo E. Obviamente que isso poderia causar um desconforto por parte dos agentes financeiros pelo receio de um endividamento dos agricultores que teriam menores condições de pagamento, mas possibilitava a oportunidade de investimentos de forma equiparada. Em 2008/09 foi reduzido o valor para os contratos coletivos ligados aos agricultores mais descapitalizados e se aumentou de forma repentina a disponibilidade para aqueles que estão envolvidos com a industrialização de leite e derivados.

Esta flexibilização tornou-se emblemática, pois toda a estrutura da linha de crédito estava voltada para as pequenas agroindústrias e agora, no cenário recente, esse mecanismo de apoio tomou uma conotação que em pouco se relaciona com o histórico do Pronaf-Agroindústria. Nesse sentido, se instaura uma dualidade entre a opção de apoiar as grandes cooperativas de beneficiamento da produção leiteira ou continuar incentivando as pequenas agroindústrias que funcionam em regime estritamente familiar. Além de decidir o rumo da linha de crédito, esta discussão reflete a própria visão de desenvolvimento pensada para a agricultura familiar na atualidade.

2.2.1.2 Avaliação dos resultados do crédito rural para Investimento (Pronaf-Agroindústria)

A coleta dos dados sobre o número de financiamentos direcionados para as unidades familiares de beneficiamento da produção foi extraída tanto do Pronaf-Agroindústria como do Pronaf-Investimento destinado para essa atividade. Embora não seja possível estabelecer uma diferenciação do número de contratos por linha de financiamento, como seria ideal, pode-se analisar o montante dos recursos entre os anos de 2003 a 2006.

Merece destacar que as informações sobre os financiamentos são coletadas pelos *policy-makers* a partir dos dados do

> Banco Central sobre o Pronaf-Agroindústria e Pronaf-Investimento, [sendo que] nesse último caso é depurado aquilo que é equipamento e que tem características de industrialização e beneficiamento. Além disso, se faz um mapeamento dos recursos aplicados pelos parceiros, no caso Cresol, Emater, etc. para ver se fecha com os outros dados do Banco Central (Gestor do Programa, Entrev. 2).

Infelizmente não está disponível uma discriminação entre as linhas do Pronaf, o que impossibilita uma análise nacional mais minuciosa acerca da distribuição do crédito por grupo de agricultores, regiões geográficas e tipo de atividade. Os dados estão restritos ao número de agroindústrias e famílias apoiadas, além do montante de recursos gastos com o crédito.

As metas estabelecidas no documento referencial para os 4 anos iniciais do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar previa a disponibilização de crédito para 7.700 agroindústrias (Brasil, 2004). Os resultados ficaram próximos das expectativas iniciais, pois foram financiadas 7.485 empreendimentos no período, o que representa o cumprimento de 97% das metas. Entre os anos de 2003 a 2006 o número de agroindústrias apoiadas foi crescente, destacando o potencial desse mecanismo em abranger cada vez mais unidades.

Conforme a Figura 6, no ano de 2003 teve-se uma grande proximidade entre as metas estabelecidas pela política e os resultados alcançados, atingindo 98% dos financiamentos previstos para investimento nas agroindústrias. O número de empreendimentos apoiados em 2003 esteve bem abaixo dos demais anos por que foi nesse momento que se efetivou uma série de mudanças para a reestruturação da linha Pronaf-Agroindústria, incluindo a sua própria renomeação. Em 2004 foram superadas as expectativas para esse período, atingindo praticamente 700 unidades a mais do que as previstas. Em 2005 e 2006 não se alcançou as metas estipuladas, ficando 20% e 10% abaixo do esperado, respectivamente.

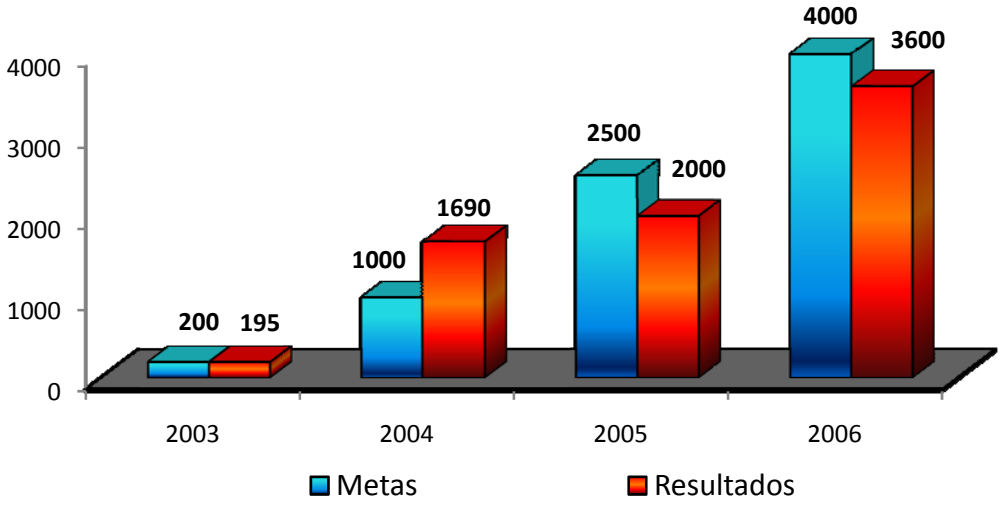

Figura 6 – Número de agroindústrias familiares atingidas pelo crédito rural para investimento via Pronaf (metas estabelecidas e resultados alcançados)

Fonte: Banco Central apud Brasil (2007).

A Figura 6 demonstra uma significativa eficácia (cobertura das metas a partir dos resultados obtidos pela política (Cohen e Franco, 1993)) no número de agroindústrias familiares atingidas pelo crédito rural para investimento via Pronaf. Isso porque, 97% das metas foram cumpridas no primeiro período do programa (2003-2006). Entretanto, o mesmo nível de eficácia não foi obtido no número de famílias beneficiadas pelo financiamento, pois nesse caso as metas foram atingiram 73% dos resultados. Essa diferença aconteceu porque os gestores do programa previam uma participação média

no acesso ao crédito de 10 famílias por agroindústria/contrato, o que representava a inclusão de 77 mil famílias entre 2003 e 2006 (Brasil, 2004). Contudo, foi atingido um pouco mais de 56 mil, o que representa uma média de 7,5 famílias por empreendimento. Portanto, a participação de pequenas agroindústrias associativas no programa foi considerável, mas não alcançou a proporção esperada pelos *policy-makers*.

A Figura 7 mostra que tanto em 2003 como em 2004 se tem uma grande proximidade entre as metas estabelecidas e os resultados alcançados no que se refere ao número de famílias atingidas pelo crédito rural. Já nos anos de 2005 e 2006 houve um distanciamento da previsão inicial, compreendendo de 60% a 70% das metas estipuladas no documento referencial.

Mesmo com uma estimativa inicial maior do que os resultados efetivamente alcançados sobre o número médio de famílias por unidade de beneficiamento, é importante ressaltar que ao longo dos 4 anos sempre se teve uma média superior a 6 famílias por agroindústria que acessaram o crédito rural para a atividade. Este resultado vai, por um lado, concordar com a discussão de alguns autores de que esses empreendimentos apresentam uma forte relação com as formas de organização associativas e cooperativas, uma vez que condiciona a otimização dos maquinários, instalações e equipamentos, racionalizando recursos pela diminuição da capacidade ociosa (Prezotto, 2002; Mior, 2005). Por outro lado, o elevado número de famílias por agroindústrias chama atenção sobre a necessidade imposta pelo crédito, onde os agricultores precisam se reunir em grupo para acessar um recurso maior que R$ 18 mil, pois o montante individual pode não ser suficiente para construir uma agroindústria dentro dos padrões estabelecidos pelo marco legal. Em suma, a presença de contratos coletivos tem uma relação com a competitividade dos empreendimentos, mas também está vinculada com as condições do financiamento, pois o acesso ao crédito de forma individual tem sido insuficiente em alguns casos.

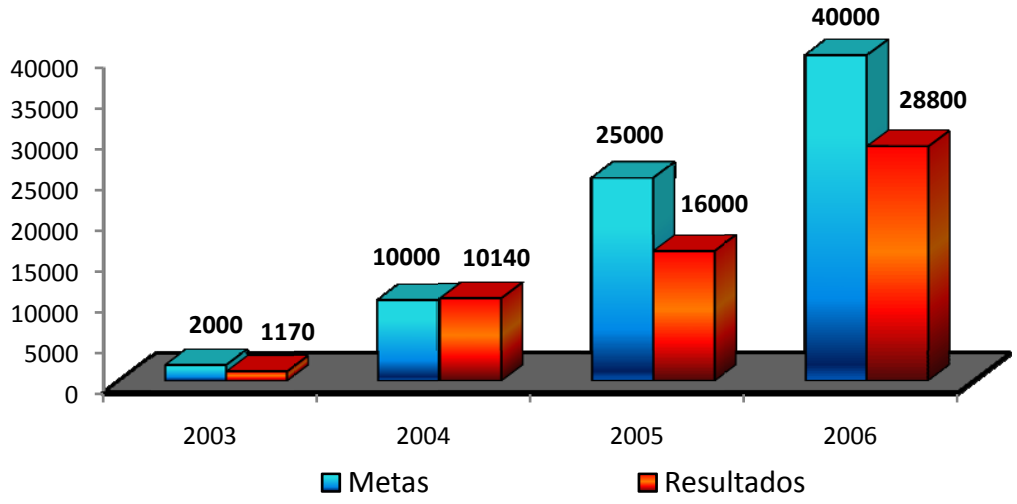

Figura 7 – Número de famílias atingidas pelo crédito rural para investimento via Pronaf para agroindústria (metas estabelecidas e resultados alcançados)

Fonte: Banco Central apud Brasil (2007).

A previsão inicial dos recursos aplicados no crédito rural para o investimento das agroindústrias familiares era de R$ 1.155 bilhões, onde o montante acessado por cada empreendimento chegaria aos R$ 150 mil (Brasil, 2004). Os resultados, entretanto,

apontaram para uma falsa estimativa, uma vez que foi gasto com esse fim somente R$ 239 milhões (20,7% das metas) e a média de recurso por agroindústria foi de quase R$ 32 mil, ficando muito abaixo das expectativas iniciais. Neste caso, a eficiência (o cumprimento do resultado com uma baixa disposição de auxílio financeiro (Figueiredo e Figueiredo, 1986)) foi muito elevada, pois foram atingidas 97,2% das metas para as agroindústrias e 73% da estimativa inicial das famílias beneficiadas utilizando somente 20% do montante de valores disponíveis. Pode-se apontar com base nos resultados para uma otimização dos recursos diante da formação de empreendimentos descentralizados, geridos pelos atores e voltados para a atividade de agregar valor.

A Figura 8 mostra a distorção entre as metas estabelecidas e os resultados obtidos no montante de recursos aplicados com o crédito rural para investimento nas agroindústrias familiares. Somente em 2003 é que foi alcançado mais de 50% das previsões estipuladas, pois nos demais anos a média ficou em torno de 20%. Essa distorção entre as expectativas e os resultados se deu, portanto, pela falsa percepção dos gestores do programa de que os valores médios dos contratos seriam de R$ 150 mil, enquanto que, na realidade, esse dado ficou 4 vezes abaixo do previsto. Essa elevada estimativa aconteceu porque os agricultores optaram em não acessar o teto de recursos possíveis por ser desnecessário um investimento tão elevado e que poderia, conseqüentemente, causar o seu endividamento. Até porque, na maioria dos casos, os produtores acessam ainda outras linhas de crédito do Pronaf, como o custeio agrícola.

Entretanto, o que parece inicialmente um fator positivo (a alta capacidade de criar pequenas unidades de beneficiamento no meio rural sem precisar dispensar grandes quantidades de recursos) pode obscurecer uma falsa idéia de eficiência, pois isso não significa que os recursos tenham sido suficientes para o funcionamento dos empreendimentos. A pesquisa com as agroindústrias que obtiveram o acesso ao crédito na microrregião de Cerro Largo irá trazer elementos fundamentais para essa discussão (Capítulo 4). Como já havia destacado Cavalcanti (2007), as experiências locais podem ser um instrumento preciso para alimentar as problematizações centrais que envolvem a análise e a avaliação dos resultados das políticas públicas.

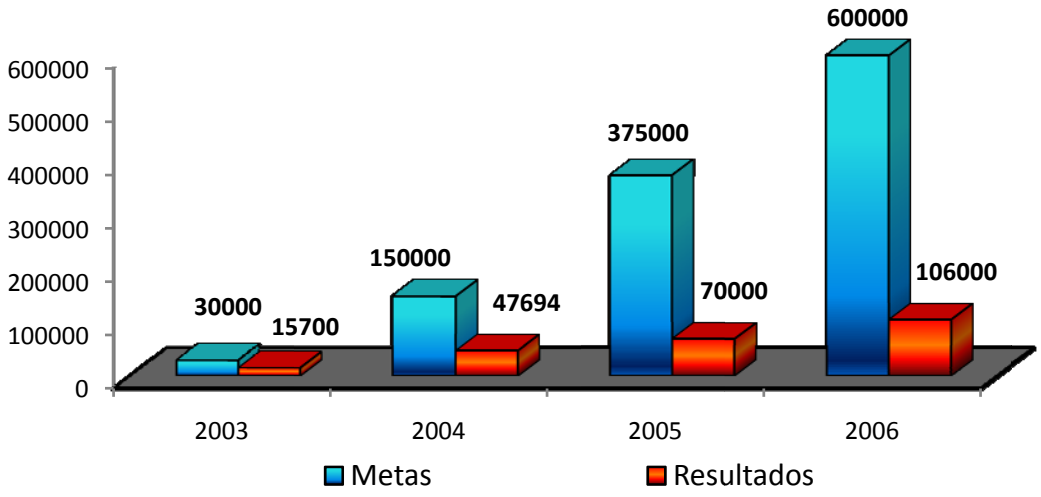

Figura 8 – Montante de crédito rural para investimento aplicado via Pronaf para agroindústria – metas estabelecidas e resultados alcançados – (R$ 1.000,00) – valores correntes

Fonte: Banco Central apud Brasil (2007).

Mesmo estando abaixo das metas previstas, o montante de crédito rural aplicado para investimento na agroindústria familiar via Pronaf foi crescente a partir de 2003, aumentando a um ritmo maior que o total de recursos aplicados pelo Pronaf como um todo (Figura 9). Ao longo de 2003 a 2006, os valores destinados à agroindústria subiram mais de 5 vezes, enquanto que o Pronaf total dobrou a sua mobilização de recursos. A partir daí, pode-se ver que o apoio direcionado ao ramo do beneficiamento da produção era uma atividade com alto potencial de expansão, enquanto que as demais linhas, em especial voltadas para o custeio da produção primária, por já ter uma trajetória de políticas na área, acabaram ampliando em um ritmo bem menor.

No caso das atividades agrícolas, por ser um setor tradicional no meio rural, o potencial de expansão do crédito é mais reduzido porque já se está em um patamar bem elevado de abrangência. Quando ocorre um aumento nos recursos investidos, isso acontece basicamente por dois motivos: i) acréscimo no valor do contrato, fazendo com que o mesmo agricultor adquira pelo mesmo projeto mais recursos; ii) ampliação do público atingido que já estava envolvido na atividade e que passa em seguida a demandar crédito para os seus cultivos, utilizando-o para o melhoramento. O crédito para a agricultura cresce onde essa atividade já está estabelecida, tendo uma função muito mais de intensificação do que de implementação nas propriedades.

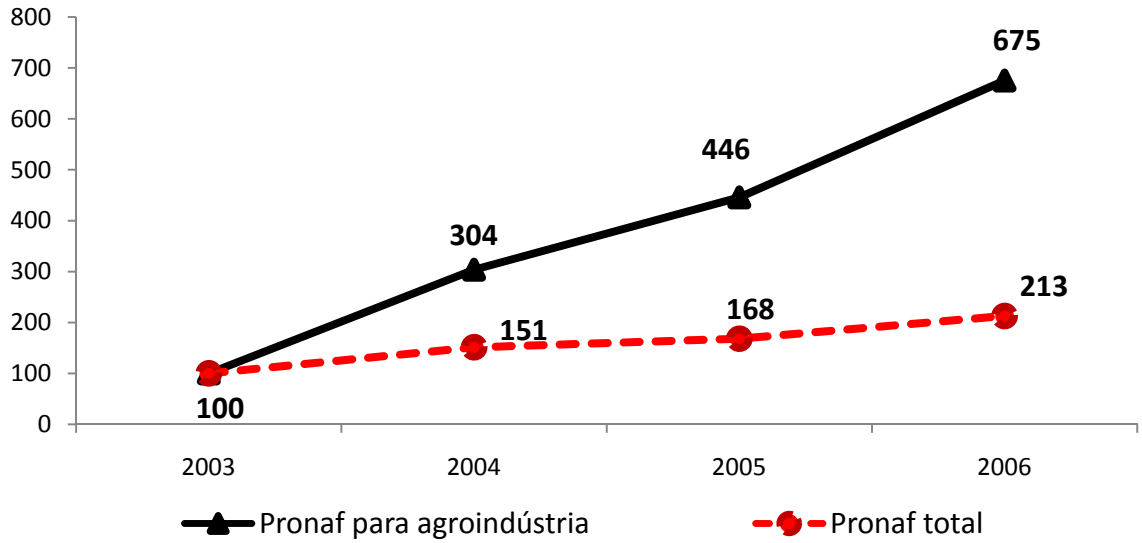

Figura 9 – Montante de crédito rural aplicado para investimento na agroindústria familiar via Pronaf e o total de crédito rural aplicado pelo Pronaf (2003 = 100)

Fonte: Banco Central apud Brasil (2007) e Banco Central apud Pronaf/SAF/MDA (2007).

Na agroindústria familiar o aumento do montante de recursos tem acontecido de forma diferenciada. Embora existam os agricultores que já estão na atividade e que usam o crédito para melhorar as suas condições produtivas, muitos produtores passaram a acessar o crédito para posteriormente envolverem-se com a agregação de valor. Isso porque, quem já tem uma produção beneficiada para o seu autoconsumo, no momento em que passa a comercializar o produto industrializado torna-se necessário o investimento em novas estruturas e na qualificação do produto, mesmo quando a produção se mantém informal. Por isso, é comum essa rápida ampliação dos recursos porque existem muitos agricultores que não estão na atividade mas que passam a se

inserir nessa produção a partir da disponibilidade de uma linha de crédito específica e com condições atrativas. Obviamente, alguns possuem recursos próprios e acabam dispensando o acesso a recursos externos ou buscam outras fontes paralelas, como poderá ser visto no Capítulo 4 e no Anexo D.

Em 2003, o crédito rural aplicado na agroindústria familiar ocupou 0,4% dos recursos disponibilizados por todo o Pronaf. Em 2004 o percentual subiu para 0,8%, em 2005 alcançou 1,1% e em 2006 chegou a 1,3%. No início, "se tinha a meta de encerrar o primeiro período do programa [2006] com 4% do montante de recursos aplicados em todo o Pronaf, mas o ritmo de crescimento do Pronaf foi muito alto também, [então] ao manter próximo de 1% está muito bom" (Gestor do Programa, Entrev. 1). Embora esses dados não se mostrem muito representativos, é necessário reconhecer que o acesso aos programas para a agroindústria familiar é recente na maioria dos Estados brasileiros, enquanto que os cultivos agrícolas e as criações pecuárias já têm uma longa trajetória de intervenção dentro da agricultura familiar. Vale ressaltar a possibilidade de ampliação dos recursos em um ritmo bem acima das demais atividades apoiadas pelo Pronaf, como foi visto na Figura 4.

Embora não se tenha os dados precisos de qual grupo de agricultores que tem acessado sistematicamente o crédito para as agroindústrias familiares, pode-se perceber a partir das entrevistas dos gestores da política que a participação

> do grupo B é quase insignificante, pois não chega a 1% [do total]. O grupo C já começa ser significativo e os grupos D e E são os grandes beneficiários do crédito, não por ser o público mais capitalizado, mas por ser um grupo de agricultores que já tem um acesso maior às políticas, especialmente de assistência técnica e capacitação, tendo assim uma formação maior. [Nesses casos] as informações estão mais próximas e já se tem trabalhado com a produção de matéria-prima, o que acaba influenciando para que os grupos D e E sejam os maiores aplicadores em agroindústria (Gestor do Programa, Entrev. 2).

Além da reduzida presença de agricultores com rendas de até R$ 18 mil (grupos B e C), pode-se perceber uma baixíssima participação do acesso ao crédito para agroindústria familiar nos assentamentos rurais, já que

> não foi apoiado quase nada nesses casos [assentamentos]. Isso que na concepção do programa se acreditava que o lugar onde iria "estourar" seria nos assentamentos, porque era o lugar mais fácil para se fazer uma rede de agroindústrias, estão localizados em proximidade, já tem uma base organizacional, tem uma base produtiva, mas isso era só uma idéia, porque na prática não aconteceu (Gestor do Programa, Entrev. 1).

Embora não se tenha elementos suficientes para detalhar os motivos do menor acesso ao crédito por alguns grupos do Pronaf (B e C) e pelos assentados, acaba sendo útil as afirmações de Raupp (2005) e Guimarães e Silveira (2007) sobre o "privilégio" dos financiamentos para alguns agricultores. Para esses autores, que estudaram especificamente o Programa de Agroindústria Familiar no Rio Grande do Sul (PAF/RS), a política atingiu especialmente as agroindústrias com uma trajetória de vários anos e os agricultores com certo grau de capitalização, infraestrutura e com boa clareza de suas demandas e dos canais de encaminhamento do programa. Embora essas declarações parecem ser condizentes com o contexto analisado, não se pode estender essas afirmações sem ter um detalhamento maior em cima de dados empíricos (esse debate será retomado no Capítulo 4).

O que os dados nos permitem afirmar até aqui é que entre os anos de 2003 e 2006, o crédito rural direcionado as agroindústrias familiares apresentaram uma elevada eficácia, visto que foi crescente o número de financiamentos para essa atividade. Destaca-se a presença de empreendimentos viabilizados por investimentos próximo dos R$ 30 mil por unidade, onde a gestão é efetivada por 6 a 8 famílias de agricultores em média. Sem o propósito de traçar um perfil das agroindústrias apoiadas, os resultados apontam que a política direcionou até 2006 seu foco para as iniciativas formadas predominantemente por pequenos empreendimentos rurais, mantidos por grupos familiares de agricultores, com baixas despesas com os financiamentos.

Entretanto, as mudanças no Pronaf-Agroindústria em 2008/09 através do Mais Alimentos proporcionaram uma reorientação nos rumos tomados por essa linha de crédito, como já foi apontado baseando-se nas condições financeiras. Embora essa modalidade faça parte do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar, ela tem como fonte financiadora e operacional o Pronaf, onde grande parte das suas decisões e direcionamentos estão condicionadas a sua política de crédito. Desta forma, mesmo pertencendo ao Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar, o Pronaf-Agroindústria se apresenta de forma independente desse mecanismo.

Diante da prematuridade do Mais Alimentos dentro do Pronaf-Agroindústria fica difícil construir uma análise mais aprofundada sobre a intensidade das mudanças dessa linha de crédito. Contudo, algumas questões já podem ser levantadas a partir dos financiamentos que foram divulgados pelo MDA após as alterações do Plano Safra 2008/09, apontando para uma nova face dessa modalidade.

> Foi financiada uma fábrica de leite em pó no Rio Grande do Sul que conta com *3,6 mil agricultores familiares e mil famílias de assentados*, além de nove cooperativas parceiras e quatro associações de produtores, com área de abrangência em 38 municípios gaúchos. O investimento para construção da fábrica totalizou R$ 25,4 milhões, sendo que *R$ 10 milhões foram provenientes do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), linha de crédito Agroindústria*. Com a nova torre de secagem de leite em pó, a Cooperativa dará início ao processo de triplicação da sua produção, que passará dos atuais 150 mil para 450 mil litros de leite por dia, totalizando 600 mil litros de leite em pó (MDA/SAF, 18/09/2008). [grifo do autor]

> Um projeto de financiamento no Oeste de Santa Catarina, *feito com apoio do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por meio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), no valor de R$ 96 milhões*, via BNDES, vai viabilizar a construção de uma fábrica de processamento de leite em pó. A nova unidade vai ser construída no município de Pinhalzinho (SC) e terá capacidade para processar, diariamente, 650 mil litros de leite em pó e 750 mil litros de soro de leite [...]. *A linha de crédito utilizada foi o Pronaf Agroindústria. O projeto foi encaminhado por cinco cooperativas singulares, associadas à Cooperativa Central Oeste Catarinense - Aurora*, que reúne 17 associações singulares, com *77 mil pequenos e médios produtores*, em 332 municípios do Estado de Santa Catarina (MDA/SAF, 16/01/2009). [grifo do autor]

> *Por meio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), modalidade Agroindústria, foram liberados R$ 10 milhões para a Cooperoeste, de São Miguel do Oeste, formada por 600 associados de 15 assentamentos dessa região*. Além de ampliar a capacidade de beneficiamento do leite, que passará de 10 milhões de litros/mês, para 17 milhões de litros/mês, a marca Terra Viva – Produtos da Reforma Agrária – também passará a ser impressa em embalagens de creme de leite e de achocolatados (MDA/SAF, 19/01/2009). [grifo do autor]

A situação que foi exposta acima demonstra o novo perfil dos projetos voltados às agroindústrias familiares após as mudanças nas condições de financiamento, em especial a flexibilização dos juros para os agricultores com maiores rendas, o apoio a grandes cooperativas com o menor número de produtores familiares e o aumento do teto dos recursos coletivos, como já pôde ser visto. Deve-se destacar ainda o fato da regionalização dos financiamentos, já que foram R$ 116 milhões que se direcionaram somente aos Estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

Tendo por base as notícias acima, averigua-se uma reorientação nos rumos tomados por esta linha de crédito, perdendo aquele enfoque exclusivo nos agricultores familiares e nos pequenos empreendimentos. Esta mudança, que foi advinda da entrada do Programa Mais Alimentos, aponta para os diferentes tipos de agroindústrias que estão em disputas dentro do MDA, sendo este um reflexo dos jogos de poder entre alguns movimentos sociais e determinadas organizações da agricultura familiar. Nesse sentido, a alteração no perfil das unidades apoiadas expressa a demanda de uma parte dos atores do meio rural, os quais crêem que a reprodução da agricultura familiar possa ser obtida através do sistema de integração em cadeias tradicionais e da produção em larga escala de mercadorias de baixo valor agregado.

A partir dos casos apresentados se pode dizer que foram desconsiderados os princípios básicos do Pronaf-Agroindústria, os quais estavam voltados especificamente "as propriedades onde a mão-de-obra fosse familiar, a matéria-prima e o processamento ocorressem dentro da unidade, os resíduos fossem acomodados dentro do estabelecimento e a comercialização dos produtos respeitassem a diferenciação e as especificidades culturais" (Gestor do Programa, Entrev. 2).

Esta flexibilização aponta justamente para as mudanças sobre as características do público a ser beneficiado pela linha de crédito, uma vez que as transformações se desencontram com o histórico do Pronaf-Agroindústria. Isso porque, a concepção inicial desse mecanismo era de "criar formas para contrapor o sistema de integração, incentivando as unidades para que busquem a diferenciação dos produtos agroindustrializados a partir da valorização das especificidades dos territórios e das famílias, inserindo-se em mercados não convencionais" (Gestor do Programa, Entrev. 1). Entretanto, quando observamos os casos acima em que estão presentes mais de 80 mil produtores dentro de 3 grandes agroindústrias, fica visível o atual desvirtuamento do público e das atividades que se buscava apoiar, pois os agricultores vão participar fornecendo a matéria prima e não vão atuar no processo de agroindustrialização como se acreditava inicialmente, além da agroindústria produzir produtos padronizados e sem o mínimo de diferenciação, concorrendo assim com as multinacionais do setor (Nestle, por exemplo).

Diante do elevado nível de concorrência e concentração no segmento de lácteos, a competitividade das cooperativas pode estar fundamentada na aquisição de financiamentos com taxas de juro reduzidas e bem inferiores as encontradas no mercado (3% a.a. no caso do Pronaf-Agroindústria). Assim, o Estado passa a garantir parte da eficiência da indústria no momento em que arca com o custo financeiro dos baixos juros, auxiliando um empreendimento que não é, necessariamente, provido das características diferenciadas da agricultura familiar, já que só 55% da produção de leite precisa ser oriunda dessa categoria social.

Deve-se alertar ainda que a baixa taxa de juros e a disponibilização de elevados volumes de recursos através do suporte estatal tem sido fundamental para garantir a eficiência das cooperativas diante da crise econômica manifestada no segundo semestre

de 2008. Portanto, como a oferta de recursos financeiros tem sido afetada pela retração da liquidez da economia, a possibilidade de acessar R$ 25 milhões à 3% a.a. tem sido considerada uma estratégia ímpar de competitividade. Assim, as empresas beneficiadoras de leite têm encontrado no Pronaf-Agroindústria uma forma de escape de um dos principais problemas causados pela crise financeira: a falta de crédito em condições facilitadas.

O apoio às grandes cooperativas de leite no cenário recente não vai impedir que sejam financiados pequenos empreendimentos familiares através do Pronaf. Entretanto, se abriu um grande espaço para novos perfis de beneficiários que já acomodaram, só nesses 3 projetos, 48,4% dos recursos que haviam sido investido por todo o Pronaf-Agroindústria entre 2003/06. Isso significa que os financiamentos das 3 agroindústrias através do Mais Alimentos alcançaram o mesmo valor que tinha sido direcionado para 3.623 empreendimentos familiares. Considerando essa situação, cabe a questão: qual opção de financiamento é mais viável do ponto de vista da agricultura familiar e do desenvolvimento rural? No caso das grandes agroindústrias de leite, o que se tem são agricultores entregando a matéria-prima para uma empresa a qual são cooperados, o que não rompe com a sua situação de integrados e submissos aos interesses empresariais da cooperativa.

Por outro lado, quando se financiam pequenas agroindústrias localizadas no meio rural se agrega uma série de elementos que não são alcançados no caso das grandes cooperativas agroindustriais. Olhando pelo lado do desenvolvimento rural, as unidades de processamento dentro das propriedades possibilitam aos agricultores uma elevada autonomia produtiva, o que reduz a própria vulnerabilidade econômica e social das famílias (Ellis, 1998). Além disso, a presença de uma série de agroindústrias situadas de forma descentralizada no espaço rural gera uma importante dinâmica ocupacional e de fomento às economias locais (Mior, 2005). No que se refere aos atributos culturais e ambientais, os empreendimentos familiares resgatam um série de valores familiares no momento da produção (Silveira e Zimermann, 2004), reaproveitando os resíduos da agroindústria dentro da propriedade (Niederle e Wesz Junior, 2009b).

2.2.1.3 Pronaf-Custeio Agroindustrial

O Pronaf-Custeio do Beneficiamento e Industrialização de Agroindústrias Familiares (Pronaf-Custeio Agroindustrial) surgiu em 2003 junto com o programa federal na tentativa de resolver o problema da falta de capital de giro que estava presente em muitas unidades que se envolviam com o processamento da produção. O público beneficiário ficou estabelecido da mesma forma que no Pronaf-Agroindústria, ou seja, os agricultores familiares enquadrados no Pronaf conforme os grupos A/C, B, C, D e E, além das cooperativas, associações ou outras formas jurídicas.

As condições de financiamento apresentam uma uniformidade independente dos grupos de agricultores, isto é, um produtor considerado C pode acessar um mesmo valor a uma mesma taxa de juro que o agricultor do grupo E. Nestes casos, não existe uma distinção pela renda dos beneficiários, equiparando em todos os casos as condições de financiamento. Desde 2003/04 até 2008/09 o teto do contrato individual é de R$ 5 mil, com prazo de pagamento de 1 ano, o que exclui a possibilidade de um período de carência. É importante destacar que o Pronaf-Custeio Agroindustrial não compromete o teto dos financiamentos dos agricultores, o que permite que ele seja acessado no mesmo

período do crédito para as atividades agrícolas, podendo ser renovado a cada ano após o pagamento.

Diferentemente das demais condições financeiras que apresentaram uma manutenção dos seus valores, a taxa de juros e o limite do crédito coletivo tiveram alterações a partir do plano safra de 2007/08. No primeiro caso, a taxa era de 8,75% a.a. e foi reduzida para menos da metade (4% a.a.), seguindo a mesma tendência das demais linhas do Pronaf. No teto dos financiamentos coletivos o limite era de R$ 150 mil e passou para R$ 2 milhões em 2007/08. Mesmo com o aumento dos valores, é necessário que se respeite o limite individual de R$ 5 mil. Assim, o que se percebe não é um acréscimo dos recursos acessados por contrato, mas a ampliação no número de agricultores por projeto, que passou de 30 para 400 em um mesmo financiamento (crescimento de 1.233%). Essa mesma situação já foi vista no Pronaf-Agroindústria de forma ainda mais intensa – já que o grupo pode chegar até próximo dos 900 agricultores – e de uma forma um pouco diferenciada – uma vez que se restringia a cadeia dos lácteos e no caso do Pronaf-Custeio Agroindustrial o financiamento pode acontecer em qualquer produto. Estas alterações apontam para a ampliação do público beneficiário, deixando de apoiar somente os pequenos grupos de agricultores, abrangendo também as grandes cooperativas que não são, necessariamente, geridas por agricultores familiares e que não possuem na sua essência a mesma lógica de reprodução que as pequenas agroindústrias rurais.

A fonte do Pronaf-Custeio Agroindustrial é a exigibilidade bancária do Banco do Brasil. Isso, se por um lado parecia garantir inicialmente a presença de recursos para os financiamentos sem depender do FAT (principal fonte do Pronaf), por outro deixava a linha de crédito na responsabilidade e no interesse do banco. Assim, todos os resultados do Pronaf-Custeio Agroindustrial acabaram dependendo das agências financeiras, o que impossibilitou que outros bancos realizassem projetos para essa finalidade. Mesmo com a presença dessa linha de crédito no documento referencial do programa em 2003, até 2005 não se havia sido realizada nenhuma aplicação. Isso porque,

> os agentes financeiros tinham uma resistência muito grande em operar com essa linha de crédito porque são os recursos obrigatórios que os bancos precisam aplicar, então eles não tem muito interesse pois podem aplicar em outra área que rendia mais juros para eles. Até porque essa linha de capital de giro é a mais barata que se tem no histórico financeiro. No mesmo ano que foi lançado essa linha do Pronaf [Pronaf-Custeio Agroindustrial] o Banco do Brasil tinha uma linha próxima que financiava para esses mesmos agricultores os recursos a uma taxa de juro de 25% a 32%. Por isso, não interessava ao pessoal do banco fazer pelo Pronaf [...]. Até 2003 e 2004 os bancos respondiam para os agricultores que essa linha do Pronaf não existia mais, ai eles financiavam pelas linhas com maiores juros (Gestor do Programa, Entrev. 2).

Isso mostra o desinteresse inicial do ator-chave na operacionalização desta linha de crédito diante do baixo retorno obtido pela instituição, priorizando, nesse caso, os recursos com taxas de juro mais elevadas e omitindo informações a respeito desta modalidade do Pronaf. Em reflexo, o Pronaf-Custeio Agroindustrial permaneceu por dois anos sem nenhuma aplicação.

A partir de 2005 os gestores do programa reuniram os atores envolvidos na implementação do Pronaf-Custeio Agroindustrial buscando difundir essa linha de crédito. Por um lado, foi feito um acordo com a direção central do Banco do Brasil (BB) para que esta divulgasse entre as suas agências a existência do financiamento direcionado ao custeio das agroindústrias familiares. O objetivo era deixar de obter

unidades que alegassem sobre a inexistência dessa linha do Pronaf, passando a liberar os recursos para esse fim. Por outro lado, as entidades de assistência técnica e as organizações de representação da agricultura familiar ficaram responsáveis por difundir no âmbito local a presença desses financiamentos, complementando assim as ações do BB de informar sobre a existência de recursos para essa finalidade em condições financeiras favoráveis.

Isto exemplifica os argumentos desenvolvidos por Silva e Melo (2000), que destacavam que na etapa de implementação da política pública não acontece simplesmente a execução das formulações iniciais do programa, uma vez que ela vai se moldando à realidade encontrada. Por isso, esse momento reserva constantes reconfigurações a partir dos resultados empíricos encontrados inicialmente, ou seja, não é somente um processo de por em prática as deliberações prévias, mas também de reordenar-se a partir dos contextos encontrados. Este aprendizado fica visível no Pronaf-Custeio Agroindustrial, pois os gestores criaram uma linha condizente com o público beneficiário, mas não dimensionaram os seus entreves no momento da implementação. Com isso, novos ajustes foram necessários para adaptar a instrumentalização da ferramenta de crédito ao contexto local.

Entretanto, mesmo com esse acordo entre os atores, as agências financeiras em nível local permaneciam emitindo informações a respeito da inexistência do Pronaf-Custeio Agroindustrial. Para resolver a situação, foi articulada uma estratégia onde os movimentos sociais e as entidades de assistência técnica informavam aos *policy-makers* os locais onde acontecia um desconhecimento da linha de crédito e isso era passado para a direção central do Banco do Brasil, que em poucos dias resolvia o problema.

O processo de implementação da política revela um cenário de intensa entrada, circulação e interação entre os *policy-makers* e os demais atores envolvidos com os instrumentos de intervenção. Esse fato destaca para o *feedback* existente ao longo da vida dos programas, o que permite uma constante adequação das ferramentas à realidade (Barkenbus, 1998). Por outro lado, demonstra que mesmo quando uma política pública é visualizada através do arcabouço processual (*approche séquentielle*) é possível romper com a interpretação de que os mecanismos de intervenção são lineares e implementados exclusivamente de cima para baixo (*top down*).

Este *feedback* do programa – ou aprendizado, para usar o termo de Silva e Melo (2000) – deu resultados, tanto que "em 2006 foram aplicados alguns recursos e em 2007 teve um ligeiro aumento no montante, embora permaneça muito abaixo da demanda e do que era esperado inicialmente" (Gestor do Programa, Entrev. 1). Além disso, os resultados que aconteceram através da comunicação entre os movimentos sociais, os gestores do programa e a direção central do Banco do Brasil acabaram favorecendo a região Sul do Brasil, já que é nesse espaço que está presente um grande número de organizações envolvidas com a questão das agroindústrias familiares, além das entidades manterem um contato mais direto com os *policy-makers* nacionais. Nos lugares mais distantes, isolados e sem uma trajetória de articulação com os gestores federais do programa, a possibilidade de acesso a essa linha parece nula quando acontece a omissão das agências locais do Banco do Brasil ou quando existe um desconhecimento da estratégia de comunicar a equipe central do programa. Isto significa que o *feedback* do programa não tem um respaldo generalizado, fazendo com que as correções sejam mais pontuais.

Em suma, um dos principais problemas que afetou inicialmente o Pronaf-Custeio Agroindustrial foi a sua fonte dos recursos (exigibilidade bancária), que fomentou uma omissão das informações desta linha de crédito pelo Banco do Brasil diante de outras modalidades com juros mais elevados e de maior rendimento do que os recursos

aplicados na agricultura familiar. A partir de 2005 algumas medidas foram tomadas na tentativa de difundir este mecanismo de custeio, que aliado a flexibilização das condições financeiras – em especial a redução da taxa de juros e o aumento do teto nos financiamentos coletivos – acabou tendo alguns resultados incipientes, mas que ficaram restritos em sua maioria a região Sul do país. Com a renovação do Programa de Agroindustrialização dos Agricultores Familiares, que vai até 2010, uma das prioridades no que tange o crédito é a difusão dessa linha em termos de contratos, valores e regiões.

2.2.2 Adequação e Orientações nas Legislações Específicas

A segunda linha de ação do Programa de Agroindustrialização dos Agricultores Familiares tem se recortado sobre as diversas legislações que afligem as iniciativas produtivas apoiadas pela política pública, pois este tem sido um dos principais problemas presentes nesse segmento. A partir dos dados obtidos ao longo da década de 1990 e início de 2000, pode-se perceber que a informalidade era encontrada na maioria dos empreendimentos no Distrito Federal em 1995 (Oliveira, 2000), em 73% das indústrias rurais de pequeno porte de Santa Catarina em 1998 (Oliveira, Schmidt e Schmidt, 2000), em 82% das agroindústrias familiares do oeste paranaense em 1998 (Azevedo, Colognese e Shikida, 2000) e em 60% das unidades de beneficiamento da produção do Rio Grande do Sul em 2001 (Prezotto, 2005)[36].

Tal cenário fez com que alguns Estados propusessem a modificação de suas legislações nos últimos anos, cujos resultados mais promissores aconteceram nas localidades que detinham programas específicos de apoio às agroindústrias familiares, como pode ser observado no Capítulo 1. Mesmo assim, a maioria das federações brasileiras permaneceu com as suas leis antigas e descompassadas com a situação da agricultura familiar, que não distingue a escala de produção no momento de implementação das normas e regras (Silveira e Heinz, 2005; Guimarães, 2001). Tais limitações têm desestimulado um enorme conjunto de agricultores a se inserir de modo "legal" nos mercados, mantendo-os na informalidade – essa situação pode acarretar uma série de problemas relacionados à sanidade do produto, ao impacto ambiental da agroindústria, ao não pagamento de impostos, etc.

Além da legislação estadual, existem as normas federais que balizam tanto os produtos agroindustrializados que são comercializados para fora dos Estados, como o segmento das bebidas (alcoólicas e não-alcoólicas), mesmo quando vendidas dentro do município[37]. Diante da expansão dos mercados das agroindústrias familiares, tem sido cada vez mais corriqueiro a necessidade de se adaptar às regras estipuladas pela instancia nacional. Entretanto, como adverte Prezotto (1997, p. 10),

[36] Ainda que o problema central que motivou a criação do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar tenha sido o intenso processo de especialização produtiva, que provocou a redução da autonomia e da renda dos produtores familiares, pode-se perceber que cada linha em específico apresenta problemáticas próprias. Como a política pública apresenta uma interdependência entre as suas ações desenvolvidas, no sentido de que são linhas "autônomas", poderia ser pensada a presença de pequenos ciclos ao longo de cada ferramenta proposta pelo programa. Entretanto, essa perspectiva não será assumida nessa dissertação, visto o seu foco de análise.

[37] Vale considerar que os produtos de origem animal podem ser regulamentados pelo município, através do Serviço de Inspeção Municipal (SIM), desde que comercializado somente nesse limite. Já os produtos de origem vegetal têm como instância mínima o Estado, não ocorrendo um controle por parte dos municípios. No caso das bebidas, todas as normas são impostas pela escala federal.

> as leis que recaem sobre os empreendimentos rurais em análise são pautados em normas para a produção do tipo industrial provida de pesadas exigências em instalações e equipamentos [...] que implicam em um grande volume de recursos para a implantação de uma unidade de transformação, [o que] não se justifica economicamente para uma pequena agroindústria [...], tornando assim inviável o empreendimento.

Além disso, a legalização torna necessária a introdução de novas tecnologias que garantam o controle de qualidade, induzindo a ampliação da escala produtiva para se obter uma maior lucratividade. Entretanto, esse percurso pode acabar gerando uma padronização dos produtos agroindustrializados pela agricultura familiar, compromentendo a diferenciação da produção (Sulzbacher e David, 2008; Guimarães e Silveira, 2007).

Este contexto das legislações descompassadas com as características da agricultura familiar se refletiu na demanda das organizações de representação deste público, que defenderam a introdução de uma linha de ação no Programa de Agroindustrialização dos Agricultores Familiares nesta área. Conforme o documento referencial da política, a preocupação é com todas as legislações na qual as agroindústrias estão inseridas (sanitária, fiscal, tributária, cooperativista, ambiental, trabalhista e previdenciária). Cabe adiantar que o marco norteador das ações não foi no sentido de "criar decisões de governo, mas de alterar as próprias legislações, pois é só com uma mudança na base legal que se consegue manter as modificações mesmo com a saída do governo" (Gestor do Programa, Entrev. 2).

2.2.2.1 Legislação Sanitária

A legislação sanitária "foi a que mais avançou durante o programa porque estava na primeira ordem dos movimentos sociais" (Gestor do Programa, Entrev. 1). No caso do Serviço de Inspeção Municipal (SIM) e do Serviço de Inspeção Estadual (SIE), a proposta foi no sentido de mobilizar parcerias nos respectivos órgãos de atuação, incentivando a construção de um marco legal dentro da realidade técnico-sócio-econômica da agricultura de base familiar, sem comprometer a sanidade e a qualidade dos produtos.

Mesmo com estas iniciativas multi-escalares, um avanço expressivo aconteceu na legislação federal, quando começou a ser discutida a criação do Sistema Unificado de Atenção a Sanidade Agropecuária (Suasa). Esse processo de modificação das normas sanitárias constituiu-se em uma importante arena decisória e teve o envolvimento de diferentes atores: os movimentos sociais representantes da agricultura familiar (Fetraf, Contag, MPA e MST), as grandes agroindústrias, os ministérios responsáveis pela fiscalização dos produtos (MDA, MAPA e Ministério da Saúde) e os ministérios ligados à parte administrativa (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Casa Civil). Por ser uma arena regulatória, Lamounier (1994) destaca que esses espaços assumem a forma de um jogo de conflito e negociação, onde os diferentes atores tornam claros os seus objetivos definidos e os seus recursos mobilizados para alcançá-los.

No caso do Suasa, estavam presentes os movimentos sociais ligados à agricultura familiar que buscavam uma flexibilização das regras sanitárias e apresentavam uma convergência com a opinião defendida pelo MDA. Já as grandes agroindústrias procuravam impedir a aprovação da normativa, pois perderiam mercados com a generalização da legalização dos pequenos empreendimentos rurais. Com isso, o setor privado acabou se aproximando do MAPA, já que detinha uma similaridade entre

as propostas, embora o ministério defendesse a modificação parcial da legislação até então vigente. Por último, estava o Ministério da Saúde, que discordava do MDA e do MAPA, pois queria preservar a manutenção da fiscalização centralizada nos Estados e não admitia o deslocamento da inspeção nos municípios.

Esta relação de proximidade entre o MDA e os movimentos sociais ligados a agricultura familiar, por um lado, e o MAPA e as grandes agroindústrias, por outro, retrata um dos principais argumentos utilizados pelos pesquisadores filiados ao corporativismo: a representação de interesses e domínio organizativo de alguns segmentos sobre o portfólio de ações dos atores governamentais (Moyano, 1988). Neste caso, o que existe é a pressão de diferentes organizações sobre as suas respectivas bases no governo, onde a legitimação da proposta vai depender do peso político que cada representante detém (Lamounier, 1994). Contudo, as diferentes opiniões não são tão rígidas e permanentes, visto que está em jogo um processo de negociação entre os atores, o que condiciona a possibilidade de serem criadas alianças estratégicas entre os diferentes segmentos.

Durante a construção do Suasa o que aconteceu foi justamente a aproximação entre a proposta do MDA, que manteve a sua postura em favor da flexibilização e descentralização da legislação sanitária, e do MAPA, que deixou de lado, pelo menos nesse momento, o interesse da grande agroindústria, para se vincular a proposta do MDA. Esse momento significou a construção de um agregado de poder, intimidando o Ministério da Saúde (MS), que ficou no lado oposto da arena, contrapondo os outros dois ministérios técnicos. Com isso, o MS não deteve força política suficiente para assegurar sua proposta.

Esse cenário evidencia a presença dos conflitos intra-governamentais durante a construção das políticas públicas, uma vez que entraram em disputas diferentes encaminhamentos conforme o ministério proponente. Lamounier (1994) trabalha essa condição na perspectiva do "jogo político" nos processo decisórios, demonstrando a fragmentação do Estado e a presença da concorrência entre os seus múltiplos atores. Entretanto, a competição entre o MDA e o MAPA cedeu espaço à junção dos interesses distintos para aumentar o poder de legitimidade frete os demais atores. Entretanto, não se pode esquecer que para o MAPA tornou-se interessante o Suasa por reduzir os seus compromissos na legislação sanitária.

O Suasa foi institucionalizado pelo decreto n. 5.741 (31 de março de 2006). Definido como um sistema de sanidade agropecuária unificado, descentralizado e padronizado nacionalmente, onde as suas atribuições e responsabilidades estão relacionadas ao controle da inspeção, fiscalização e vigilância de animais, vegetais, insumos, produtos e seus subprodutos. Após a adesão ao Suasa, fica ao encargo da legislação do Estado ou município definir os critérios e procedimentos de inspeção, desde que não seja ferido os princípios legais do Suasa (Brasil, 2007).

Segundo a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar no Sul do Brasil (Fetraf-Sul), um dos principais avanços presentes nesta legislação foi a eliminação dos conflitos, critérios e exigências entre as diferentes esferas de inspeção e monitoramento da sanidade de alimentos, diminuindo as contradições dos Sistemas de Inspeção Municipal (SIM), Estadual (SIE) e Federal (SIF). O Suasa possibilita a comercialização de produtos vegetais e animais em qualquer parte país, mas, para isso ocorrer, as esferas precisam se adequar aos procedimentos de inspeção e fiscalização das normas federais ou dispor de regulamentos equivalentes (Fetraf-Sul/CUT, 2007).

Portanto, se o município aderir ao Suasa, a agroindústria familiar que estiver situada nesse local e que respeitar as normas estabelecidas poderá vender o seu produto para todo o Brasil sem precisar manter um vínculo com a legislação federal, já que o

município será o responsável pela sanidade dos produtos. Nesse sentido, toda burocracia e distância que era enfrentada pelos agricultores diante da necessidade de agenciar na escala nacional a legalidade de sua produção agora foi traduzida na proximidade das negociações e no maior acompanhamento da fiscalização sobre o produto, beneficiando assim produtores e consumidores. Portanto, se torna mais rápido e menos oneroso, facilitando na legalização de muitos empreendimentos até então informais ou restritos a comercialização municipal.

Conforme os *policy-makers*, a legislação sanitária apresentava inicialmente

> alguns pontos de estrangulamento, sendo que a maioria deles foram plenamente resolvidos após o Suasa: mudança da base legal que estava estabelecida, facilidade no momento do agricultor registrar a agroindústria e a possibilidade do município inspecionar produtos comercializados em todo o Brasil. O que ficou comprometido foi a adesão dos federados, porque não se tem recursos do governo federal para o município se estruturar e aderir, ficando muito no voluntarismo do município e do Estado (Gestor do Programa, Entrev. 2).

Desta forma, como o decreto não previu no orçamento os gastos com a adesão, ainda é limitado o número de federações interessadas. Conforme a Figura 10, somente o Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Paraná e Bahia solicitaram a participação no Suasa (15%), sendo que nos dois últimos quem encaminhou o processo foram os Estados e não os municípios. Já no caso de Santa Catarina e São Paulo, ocorre ao contrário, pois foram as instâncias locais que solicitaram.

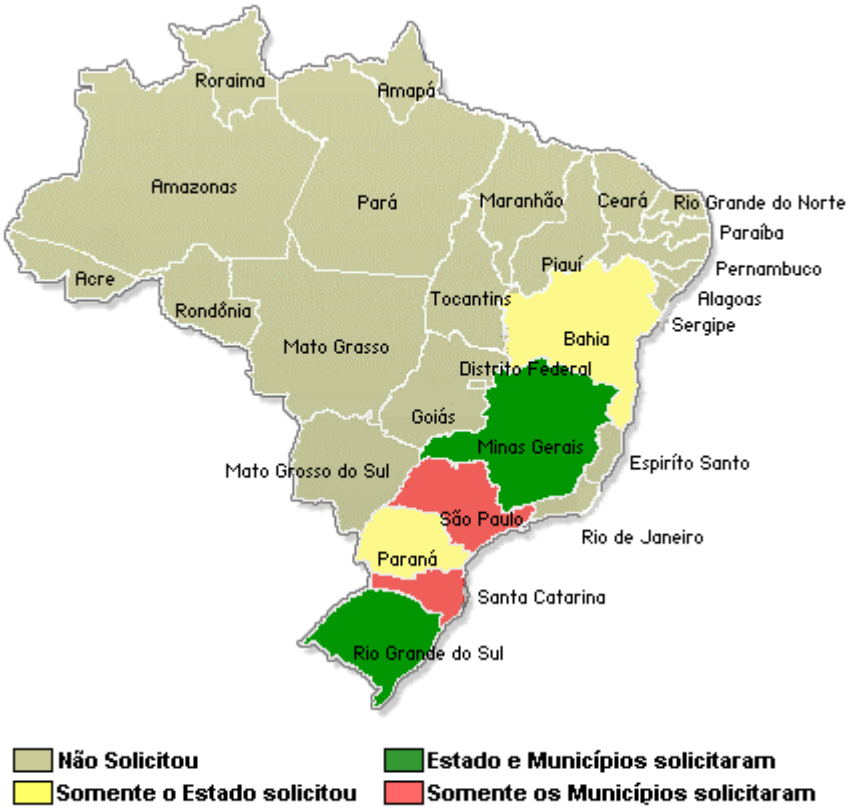

Figura 10 – Estados que solicitaram a adesão ao Suasa em 2008

Fonte: MAPA (2008)

No que se refere aos municípios (Quadro 8), o Rio Grande do Sul obtém 76% das solicitações de adesão ao Suasa. Além desse Estado ter o maior número de pedidos à nível de federações, pode-se ver também uma grande concentração no Noroeste gaúcho, já que 74% dos municípios estão localizados nessa região. Depois do Rio Grande do Sul está Santa Catarina, com 16% dos pedidos de adesão. Mas, além dos 4 casos, o Estado está buscando a adesão de um consórcio com aproximadamente 80 municípios. Minas Gerais e São Paulo possuem um município cada.

Com isso, fica visível que tanto nos Estados como nos municípios existe uma demanda maior no Sul do país, enquanto que no Centro-Oeste, no Norte e no Nordeste inexistem solicitações para adesão ao Suasa em nível municipal. Isso porque, para encaminhar a solicitação é exigido a presença nas localidades do Serviço de Inspeção Municipal (SIM), que é pouco difundido pela baixa circulação de produtos entre localidades, pela baixa fiscalização nessas regiões e pelo elevado custo que isso agrega para as prefeituras.

Quadro 8 – Municípios que solicitaram a adesão ao Suasa até 2008

UFs	**Municípios**	
RS	Barracão	Santa Cruz do Sul
	Cerro Largo	Santa Rosa
	Constantina	Santa Vitória do Palmar
	Crissiumal	Santo Expedito do Sul
	Erechim	São Loureço do Sul
	Horizontina	São Pedro do Butiá
	Humaitá	Tapejara
	Independência	Três de Maio
	Lajeado	Tupanceretã
	Porto Mauá	
SC	Garuva	São João do Itaperiú
	Maravilha	Lindóia do Sul
MG	Uberlândia	
SP	Estância de Serra Negra	

Fonte: MAPA (2008)

O município pioneiro na adesão ao Suasa foi Crissiumal/RS, que no início de 2008 conseguiu que a sua inspeção sanitária se equiparasse ao serviço federal, possibilitando a comercialização dos produtos da localidade em qualquer região do Brasil. Nesse caso, não restam dúvidas que o interesse em aderir foi advindo do poder municipal, que desde 2002 coordena o Programa de Desenvolvimento Agroindustrial Pacto Fonte Nova e vem apoiando a instalação de pequenos empreendimentos rurais. Contudo, das 44 agroindústrias que participam do programa, somente 6 serão beneficiadas pela adesão ao Suasa, ou seja, 86% dos empreendimentos não farão parte desse sistema (Campo e Lavoura, 22/01/08). Em alguns casos isso acontece pela falta de enquadrabilidade, como é o caso das bebidas, panificados e derivados vegetais, mas na maioria das unidades não se obteve ainda a possibilidade ou o interesse de realizar todas as modificações necessárias estabelecidas pela legislação.

Contudo, depois de um período com o Suasa, Crissiumal teve a sua adesão cancelada porque as agroindústrias cadastradas não estavam obedecendo as normas vigentes. Portanto, atualmente não há nenhum município com a inspeção sanitária equivalente ao serviço federal, mesmo depois de mais de três anos com a legislação em vigor.

Diante da incipiente participação dos municípios e Estados brasileiros na busca pela adesão ao Suasa, o Programa de Agroindustrialização dos Agricultores Familiares no seu segundo período (2007-2010) privilegiou no âmbito da legislação sanitária a disponibilização de cursos de capacitação e a elaboração de documentos para orientar os técnicos e as organizações de produtores sobre as possibilidades e a importância de participar do sistema unificado. O principal espaço para a difusão da estratégia é a Rede de ATER/Agroindústria, já que esta congrega as organizações de representação da agricultura familiar e as instituições oficiais de assistência técnica e extensão rural.

2.2.2.2 Legislação Ambiental

Desde 1990 está estabelecido que para o licenciamento ambiental é necessário obter a licença prévia (que autoriza o local onde será feito o empreendimento), de instalação (que libera a construção da obra no local) e de operação (que possibilita o desenvolvimento das atividades). Essas normas são válidas tanto para as empresas de pequeno porte como para as grandes indústrias, onde o elemento que as distingue é a capacidade de impacto ao meio ambiente (Caruso, 2008). De todo modo, mesmo no caso das pequenas agroindústrias familiares que geram baixos impactos pela absorção dos resíduos dentro das propriedades, era necessário que se obtivesse as três licenças, atrasando o andamento das atividades e encarecendo o custo de legalização.

Reconhecendo a necessidade de implementar ações firmadas na base legal para a manutenção das modificações após a mudança do governo, o Programa de Agroindustrialização dos Agricultores Familiares procurou implementar algumas medidas que atingissem diretamente a legislação vigente. A partir deste reconhecimento, os gestores do programa encaminharam uma proposta ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) e, daí em diante, foi se estabelecendo um debate em torno da modificação nas condições legais. Diferentemente da arena que foi estabelecida na legislação sanitária, onde vários atores estavam envolvidos nos processo decisório, a questão ambiental foi menos conflituosa pelo reduzido número de atores e pelo reconhecimento tanto do MDA, do MMA como dos movimentos ambientalista de que o processo de licenciamento estava descompassado com a realidade. Em outras palavras, os distintos participantes do processo decisório reconheciam que existia nos empreendimentos agroindustriais de pequeno porte uma sobrecarga de regras ambientais frente ao seu baixo impacto à natureza.

Como afirma Lamounier (1994), o grau de conflitividade dos atores depende dos seus objetivos e dos interesses de quem estão representando no momento das decisões. Na legislação para as pequenas agroindústrias, como o movimento ambientalista não se opôs a proposta do MDA, que representava em grande medida os interesses das organizações da agricultura familiar, o jogo político e as negociações apresentaram menos conflitos, mesmo estando em uma arena regulatória. Essa situação está relacionada com as características desta arena, que é mais aberta e democrática, ao contrário do que ocorre nas arenas redistributivas, por exemplo, onde as disputas por recursos é bem mais acirrada entre os atores.

Após as discussões em torno da proposta, foi criado a Resolução do Conama n. 385 no dia 27 de dezembro de 2006. Com a introdução dessa nova legislação, o processo de licenciamento foi enormemente simplificado para as agroindústrias de pequeno porte (até 250m²) que comprovem o baixo impacto ambiental e a reduzida produção de efluentes e resíduos. As unidades enquadradas nesses critérios serão licenciadas em apenas uma etapa – Licença Única de Instalação e Operação (LIO) – em vez de precisarem solicitar as três licenças anteriores. No caso dos abatedouros se mantém a necessidade das licenças de instalação e de funcionamento, já que o seu impacto é mais elevado.

Esta mudança na legislação ambiental aponta para o reconhecimento de que as agroindústrias familiares possuem uma diferenciação na forma de produção, isto é, os resíduos gerados por estes estabelecimentos são, na maioria dos casos, aproveitados como alimento para os animais ou como composto orgânico na produção de matéria-prima (Niederle e Wesz Junior, 2008). Esta resolução provocou uma redução nos custos e diminuiu o tempo de formalização do empreendimento no escopo ambiental. A flexibilização incentiva a própria formalização de muitas unidades nessa instância, pois existia uma grande apreensão por parte dos agricultores com a antiga legislação (Sulzbacher, Silveira e Genro, 2008).

Embora não estejam disponíveis as informações sobre quais Estados estão utilizando a nova resolução para o licenciamento ambiental das pequenas agroindústrias, sabe-se que houve uma divulgação em todas as regiões, principalmente através da Rede de ATER/Agroindústria. Entretanto, agora “estamos dependendo dos movimentos sociais pressionarem os órgãos responsáveis para que isso realmente avance, já que eles não são obrigados a adotarem por que os Estados têm autonomia nesse sentido, o que permite que eles continuem usando o método tradicional” (Gestor do Programa, Entrev. 3).

Assim como já havíamos destacado no Pronaf-Custeio Agroindustrial, o processo de implementação da política regulatória também demonstra uma intensa interação entre os *policy-makers* e os demais atores envolvidos com estes instrumentos de intervenção, em especial as organizações de representação da agricultura familiar. Estas entidades representam um papel fundamental na obtenção de resultados nas diferentes linhas de ação, pois exercem a pressão sobre os atores que implementam as ferramentas. Paralelamente, os parceiros do programa tem atuado no *feedback* da política pública, auxiliando na constante adequação das ferramentas à realidade local (Barkenbus, 1998). Esta situação revela que as ferramentas não são implementadas exclusivamente de cima para baixo (*top down*), como já havíamos advertido, pois os atores locais têm desempenhado uma função crucial na adequabilidade da política pública.

2.2.2.3 Demais legislações (tributária, fiscal, trabalhista e previdenciária)

Em nível federal, o Programa de Agroindustrialização dos Agricultores Familiares procurou implementar mudanças nas leis vigentes procurando alterar a configuração tributária. Contudo, “não se teve força política suficiente para avançar nesse segmento das legislações” (Gestor do Programa, Entrev. 3). O MDA não conseguiu nesta arena mobilizar recursos de poder suficientes para negociar a flexibilização dos tributos para os produtos processados na agricultura familiar. Entretanto, como são os Estados que possuem a maior cobrança de impostos (ICMS), os gestores têm articulado algumas parcerias com as federações para criar maior facilidade

nessa instância. Hoje, Rio Grande do Sul e Paraná aceitaram a comercialização de produtos industrializados dentro dos respectivos Estados a partir da nota de produtor rural, Rio de Janeiro isentou de impostos os produtos da agroindústria familiar, Paraná e Minas Gerais aceitaram que as associações possam operar com nota fiscal de associação. Nesses casos o que se percebe é a grande importância dos programas estaduais na construção da "base fértil" para a recepção dos instrumentos federais, pois essa experiência anterior auxilia de forma positiva na implantação das políticas e na obtenção de resultados expressivos.

No que tange a legislação fiscal, alguns avanços aconteceram nos últimos anos sem a presença ativa do programa federal. Atualmente as agroindústrias podem se enquadrar como microempresa (renda bruta anual de até R$ 240 mil) ou empresa de pequeno porte (renda bruta anual entre R$ 240 mil a R$ 2,4 milhões), sendo que essas medidas foram suscitadas pelo Supersimples (Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, instituído pela Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006). A aprovação da normativa simplificou, como o próprio nome já diz, alguns gargalos dessas legislações. Entretanto, as conseqüências dessas leis continuam afetando negativamente os produtores rurais com empreendimentos de beneficiamento da produção. Isso porque, a partir do momento em que o agricultor se cadastra, ele vai constituir uma sociedade empresarial – com CNPJ – o que pode refletir na exclusão das condições de agricultor familiar e comprometer o acesso a algumas políticas públicas específicas, além de precisar efetuar o pagamento de várias alíquotas (imposto de renda, PIS/PASEP, CSLL, Confins, IPI, CSS, ICMS, ISS, IOF, II, IE, CTN, ITR), conforme informações da Emater/RS (2008).

No que tange a legislação previdenciária, o MDA, através dos gestores do Programa de Agroindustrialização dos Agricultores Familiares, realizou uma parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego e com o Ministério da Previdência Social para a construção de um projeto de lei que reconhecesse as atividades não-agrícolas no interior da agricultura familiar. Esta demanda aconteceu porque o enquadramento das agroindústrias na condição de microempresa ou empresa de pequeno porte impedia que os agricultores proprietários do empreendimento tivessem direito a aposentadoria. Para a maioria dos produtores isso era visualizado como um risco a sua reprodução social, pois a previdência para esse grupo social é tida como a recompensa por seus esforços e que, por isso, a sua perda comprometeria sua sobrevivência posteriormente (Caldas, 2008).

O projeto de lei tramitou no congresso até 20 de junho de 2008, quando foi aprovada a Lei n. 11.718. Esse novo arcabouço garante ao agricultor a continuidade da condição de segurado especial mesmo se trabalhar em outra atividade fora da propriedade, exercer a industrialização artesanal da produção ou desenvolver o turismo rural dentro do estabelecimento. Além disso, poderá contratar empregados sazonais que trabalhem por até 120 dias.

A aprovação dessa lei oferece um novo arcabouço institucional no que tange a legislação trabalhista e previdenciária, pois a agroindústria familiar (artesanal) passa a ser considerada como uma atividade que não descaracteriza os atores, além de autorizar que se contrate trabalhadores temporários dentro das normas legais. Uma possível conseqüência dessas alterações a ser destacada no curto prazo pode ser a legalização de muitos empreendimentos e a formalização de alguns empregados que antes eram mantidos informalmente para não ter o risco de perder uma das poucas garantias da agricultura familiar: a previdência rural.

Em suma, houve uma série de avanços nos arcabouços legais que regiam as várias legislações vinculadas às pequenas agroindústrias familiares localizadas no meio rural. Embora o Programa de Agroindustrialização dos Agricultores Familiares, na figura dos seus gestores, tenha se empenhado sobre esse propósito, os resultados aconteceram em meio a uma arena permeada por outras entidades governamentais (Ministério da Saúde, Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Previdência Social, do Trabalho e Emprego, do Planejamento, Orçamento e Gestão e Casa Civil). Além desses atores, foi fundamental o apoio e a pressão dos movimentos sociais e das organizações vinculadas à agricultura familiar, que eram representadas na figura governamental do MDA.

Entretanto, a obtenção de novos resultados para além da legislação sanitária, ambiental e previdenciária ficou freada em meio ao reduzido poder do MDA nas demais arenas regulatórias. As demandas que envolviam as questões fiscais e tributárias, por exemplo, não avançaram pela falta de força política para negociar com o Ministério da Fazenda e com a Casa Civil. Neste caso, o que pôde ser visto foi a presença de atores governamentais com elevado poder de decisão, inibindo assim a projeção dos outros ministérios.

Um ponto de destaque na linha de ação das legislações foi a preocupação dos gestores do programa em proporem mudanças permanentes nas normas que regem as diferentes arestas da agroindustrialização na agricultura familiar. Esta medida foi concebida como uma estratégia para a durabilidade dos resultados, pois a alteração da base legal não é facilmente desmantelada com a saída do atual governo, condicionando uma situação inversa ao que foi visto nos programas estaduais. Resta saber agora se os avanços alcançados na esfera federal estão sendo compreendidos e operacionalizados nos espaços locais (Capítulo 4).

2.2.3 Capacitação, Elaboração de Manuais Técnicos e Documentos Orientadores

Apesar da carência da assistência técnica no tratamento dos produtos industrializados e prontos para o consumo (Amorin e Staduto, 2007), não foi possível estruturar a extensão rural dentro do Programa de Agroindustrialização dos Agricultores Familiares. Essa iniciativa ficou sob a responsabilidade dos Estados e municípios, onde a instância federal contribuiria com a oferta de cursos aos futuros difusores e com materiais orientadores em: (i) boas práticas de fabricação, (ii) gestão das agroindústrias, (iii) concepção de projetos e (iv) processamento específico por produto. O principal espaço para a dissolução dessa estratégia, assim como da legislação sanitária e ambiental, tem sido a Rede de ATER/Agroindústria através das suas entidades parceiras.

Considerando o baixo número de gestores no programa e as diversas áreas compreendidas nessa linha de ação, foram realizados alguns convênios com entidades que apresentavam experiência no oferecimento de cursos e nas temáticas abordadas. Os atores selecionados já haviam participado das outras fases do programa (construção da agenda e elaboração), sendo decisiva nessa escolha a sua bagagem em torno desse debate e a sua especialidade nos assuntos abordados. Este processo demonstra que as organizações foram acionadas pelos *policy-makers* durante as várias fases da política pública, criando um interessante diálogo entre atores estatais e não-estatais ao longo dos ciclos do programa.

A partir desse contexto, torna-se interessante a perspectiva das “redes de política pública” (*policy network*), que reconhece o papel da ação coletiva na vida de um

programa, demonstrando que o Estado tem diminuído sua capacidade de definir e implementar as políticas de forma monolítica, ao passo que tem aumentado a participação de outros atores neste processo (Romano, 1998, p. 214)[38]. Embora a presença de atores estatais e não-estatais já tinha sido destacada em outros momentos deste capítulo, é na linha de capacitação que se pode observar a acuidade desse processo, haja vista a diversidade de atores e a sua importância na implementação das ferramentas de intervenção.

Os cursos de boas práticas de fabricação são desenvolvidos em parceria com a Embrapa Agroindústria de Alimentos (RJ), sendo realizados até 2006 quatro treinamentos para 100 técnicos no Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Minas Gerais e Rondônia (Brasil, 2007). No que tange o material didático destaca-se o livro "Recomendações Básicas para a Aplicação das Boas Práticas Agropecuárias e de Fabricação na Agricultura Familiar", que inclui os principais esclarecimentos sobre as exigências contidas nas recomendações técnicas, as legislações específicas e a rotulagem de alimentos, assim como o transporte e o armazenamento. A segunda apostila é um manual com "Orientações sobre o Registro, no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), de Bebidas e Estabelecimentos Produtores de Bebidas", que visa orientar os produtores de bebidas alcoólicas e não-alcoólicas (incluindo cachaça, sucos, vinhos, refrigerantes e outros) nos procedimentos a serem tomados para a manutenção dos padrões de qualidade e os procedimentos para a formalização das agroindústrias. Este segundo material didático é fruto de uma parceria da SAF/MDA e da Coordenação Geral de Vinhos e Bebidas do MAPA.

O programa realizou uma parceira com a Associação dos Pequenos Agricultores do Oeste Catarinense (Apaco) e o Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais (Deser) para a capacitação de técnicos em concepção e elaboração de projetos e gestão agroindustrial. Este trabalho está sendo desenvolvido através de cursos de formação, atendendo as demandas apresentadas pelos órgãos de extensão rural (públicos e privados) dos Estados de SP, MG, MS, PI, MA, PE, ES, AM e DF (Gomes, 2008). Segundo a mesma fonte, já foram realizados dez cursos de quarenta horas semanais com uma média de 25 técnicos por curso, contando com a participação de 250 técnicos no total, onde foram trabalhados os passos para implantação de agroindústrias familiares, dimensionamento da unidade, elaboração do projeto de viabilidade econômica, escolha dos equipamentos e construção civil, legalização e organização de agroindústrias em rede.

No que se refere a concepção de projetos, foi lançado em 2006 um *software* e um manual orientando justamente a elaboração de projetos, onde são destacadas as receitas e despesas em cada fase da cadeia produtiva (produção, industrialização e comercialização) para analisar a viabilidade econômica (Gomes, 2008). Na área de gestão das agroindústrias, ainda não foi publicado nenhum documento, mas esta é uma das prioridades para o segundo período do programa federal (2007-2010), conforme os gestores do programa.

O quarto elemento dessa linha de ação, o processamento específico por produto, não é desenvolvido pelo Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar, pois são cursos muito específicos em suas técnicas produtivas e que possuem uma grande variabilidade conforme as regiões do Brasil. Neste caso, quem oferece a maior

[38] Como já destacamos na Introdução, o instrumental analítico processual (*approche séquentielle*) permite que sejam incorporadas distintas perspectivas teóricas no decorrer de suas fases. Nesse sentido, acreditamos que as redes de políticas públicas não rompem com a perspectiva adotada nesta dissertação, pois os diversos atores passam a ser compreendidos a partir das diferentes fases do programa.

parte dos recursos (financeiros e humanos) para as capacitações dos técnicos das Ematers é o Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (Dater).

Com base nos resultados, pode-se perceber que a descentralização das atividades através da inclusão de atores estatais e não-estatais contribuiu positivamente ao programa. Isso porque, incorporou entidades com uma trajetória de envolvimento com as temáticas abordadas, o que resultou na liberalização dos gestores da política para outras atividades.

2.2.4 Ciência e Tecnologia

A quarta linha de ação do Programa de Agroindustrialização dos Agricultores Familiares possuía como estratégia central a adaptação de tecnologias, processos, máquinas e equipamentos em escalas mínimas de produção, bem como a construção de perfis agroindustriais por cadeias produtivas (Brasil, 2004). Esta preocupação em recriar estruturas produtivas em pequena escala se deve a presença de instalações impróprias dentro das agroindústrias familiares (Oliveira, Schmidt e Schmidt, 2000), já que muitos processos eram manejados a partir dos equipamentos utilizados pelas grandes empresas, que além de manter o monopólio, inviabilizavam economicamente o empreendimento e descaracterizavam significativamente o produto final por perder grande parte da artesanalidade da produção (Pelegrini e Gazolla, 2008). Embora algumas experiências tenham ido em sentido oposto, como foi a miniaturização de algumas máquinas na cadeia do leite (Wilkinson, 2008), muitas tecnologias ainda estão pautadas na produção em grande escala, precisando de uma reconversão para a sua utilização na agricultura familiar.

Até o momento, o programa não conseguiu avanços significativos na adaptação de máquinas e equipamentos em escalas mínimas de produção. Conforme os gestores da política, embora existam experiências localizadas, a difusão da tecnologia fica restrita devido ao monopólio das grandes empresas sobre esse segmento. Diante disso, a ênfase desta linha de ação tem se voltado para os perfis agroindustriais, onde são trabalhados uma série de exemplos que descrevem todo o cultivo da matéria-prima, a implantação do empreendimento (volume dos investimentos, sugestões técnicas das instalações e equipamentos e plantas industriais), o processo de beneficiamento (produtos, fluxogramas de produção, descrição das etapas produtivas, coeficientes técnicos, insumos, matéria-prima, embalagens e rotulagem), a necessidade da mão-de-obra, os procedimentos de controle e qualidade e o tratamento de efluentes (Brasil, 2007).

Estes perfis têm como pretensão mostrar aos agricultores as várias situações que envolvem a criação de uma agroindústria familiar, servindo como uma maquete de representação da atividade. Para que esse material chegue até o público-alvo tem sido utilizada a Rede de ATER/Agroindústria como o principal espaço para a difusão dessa estratégia. Essa opção foi acionada porque a arena compreende os principais interlocutores dos beneficiários, isto é, as organizações de representação da agricultura familiar e as instituições oficiais de assistência técnica e extensão rural.

Ao longo dos anos foram disponibilizadas duas séries de perfis, sendo a primeira delas ainda dentro do Pronaf-Agroindústria (1998-2002), que conta com 15 modelos elaborados a partir de uma parceria da SAF/MDA com o Departamento de Tecnologia de Alimentos da Universidade Federal de Viçosa (DTA/UFV). A outra série gerou 16 perfis e foi resultado de uma parceria do programa com a Associação de Pequenos Agricultores do Oeste Catarinense (Apaco). Neste caso são documentos construídos a partir das unidades em funcionamento, diferente dos primeiros perfis que são baseados

em uma simulação. Para o segundo período do Programa de Agroindustrialização dos Agricultores Familiares (2007-2010) foi estabelecido outro convênio para a realização de mais 15 perfis.

Embora tenham sido feitos muitos perfis com produtos que estão, na maioria das vezes, presentes em quase todo Brasil (rapadura, farinha de milho e mandioca, abate de animais, etc.), em alguns casos permaneceram mercadorias vinculadas com as tradições mais restritas às regiões de colonização européia, cuja matéria-prima se encontra adaptada no Centro-Sul do país. Além disso, os custos de produção são desenvolvidos para unidades localizadas em proximidade das sedes municipais. Ainda que se reconheça a dificuldade de se fazer um único perfil que seja viável para todo o país, é fundamental que se estabeleçam novas experiências no sentido de abranger mais situações, cobrindo um emaranhado mais amplo da agricultura familiar, visto que esses documentos têm uma importância fundamental para os extensionistas rurais e agricultores que procuram iniciar as atividades de agroindustrialização no espaço rural.

Conforme os gestores do programa, está prevista a realização de três novos perfis para o Cerrado, no sentido "de responder as provocações de outros parceiros que demandam uma aplicação dessas medidas ao Norte e Nordeste a partir de alguns produtos específicos daquelas regiões" (Gestor do Programa, Entrev. 2). Mesmo reconhecendo a insuficiência dessas ações, "estão se estabelecendo algumas parcerias para ampliar a atuação nas regiões que tiveram uma menor cobertura sobre essa linha do programa" (Gestor do Programa, Entrev. 1).

2.2.5 Promoção e Divulgação dos Produtos Agroindustriais, Identificação dos Mercados e Articulação com o Mercado Institucional

Um dos aspectos que tem sido destacado nas análises das agroindústrias familiares é a forma diferenciada com que acontece a comercialização das mercadorias, isto é, os produtos têm circuitos distintos, merecendo destaque a venda dos artigos prontos diretamente ao consumidor, às feiras e ao comércio local (Dorigon, 2008; Wesz Junior e Niederle, 2007). Tal como notou Mior (2005), diferentemente das multinacionais do ramo, as agroindústrias familiares articulam-se firmemente com os espaços locais mobilizando diversas redes de comercialização onde se destacam os laços de parentesco, amizade e confiança. A formação destas "redes alternativas" de comercialização constitui um típico exemplo de enraizamento social dos mercados, assumindo grande importância as relações cooperativas entre atores locais baseadas em normas de confiança e reciprocidade.

Entretanto, a partir do momento em que as agroindústrias legalizam sua produção na escala estadual ou federal, é comum a busca por novos consumidores para fora da região na tentativa de viabilizar o empreendimento após os elevados investimentos feitos durante a sua formalização. Isto não significa um rompimento com os mercados locais, mas a tentativa de estender a sua comercialização em centros consumidores que possuem uma demanda crescente por esse tipo de produto. Neste caso, as relações de proximidade, que são o trunfo dos agricultores nos comércios mais localizados, perdem importância diante das cadeias mais longas pautadas em situações contratuais e estritamente profissionais (Wilkinson, 2008). Tal situação torna-se problemática para os agricultores mais isolados, sendo indispensável a criação de alguma estratégia no sentido de aproximar a oferta e a demanda.

Nesse sentido, o Programa de Agroindustrialização dos Agricultores Familiares procurou intervir no mercado para os produtos das pequenas agroindústrias através da articulação entre produção e comercialização. Suas ações, no entanto, não tiveram a mesma função que em algumas políticas estaduais para a atividade, como foi o caso do Prove/DF, que atribuiu ao governo grande parte das ações de venda da produção e que, com a sua saída, comprometeu a sustentabilidade de várias agroindústrias que ficaram totalmente dependentes do seu apoio na comercialização dos produtos finais (Oliveira, 2000). O programa federal se propôs a atuar basicamente nas feiras (internacionais, nacionais, estaduais e locais) e no mercado institucional (merenda escola, Fome Zero e Programa de Aquisição de Alimentos).

Embora os dados sobre o mercado institucional apresentem certa dificuldade no momento de ponderar a sua importância e relação com as agroindústrias familiares, acredita-se, a partir das entrevistas, que os resultados mais expressivos nesse campo se deram a partir do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que surgiu dentro da política em análise. Conforme a Conab (2008), de 2003 a 2007 o montante de recursos do PAA cresceu 180%, atingindo mais de R$ 228 milhões em 2007. Sobre os mesmos anos, o número de famílias agricultoras atingidas passou de 40.728 em 2003 para 92.372 em 2007 (crescimento de 126,8%).

No que se refere ao montante de recursos e ao número de famílias agricultoras atingidas no PAA, o Sul passa a obter um maior percentual de cobertura da política a partir de 2005, desbancando o Nordeste que obteve nos dois primeiros anos os valores majoritários (Figura 11). Além disso, o Norte e o Centro-Oeste perderam espaço ao longo do período e o Sudeste passa a ocupar parte desta participação. Mesmo que nessa análise o Sul tenha se destacado, o "PAA é hoje no Norte e Nordeste a principal alavanca da agroindústria familiar" (Gestor do Programa, Entrev. 1). Embora esta política não obtenha tanto destaque nessas regiões em termos percentuais, ela acaba tendo localmente uma importante função, conseguindo obter um resultado mais evidente e imediato no Norte e Nordeste do que no Sul – até porque nessas regiões não ocorreram políticas estaduais para atividade e o PAA passou a preencher parte dessa lacuna.

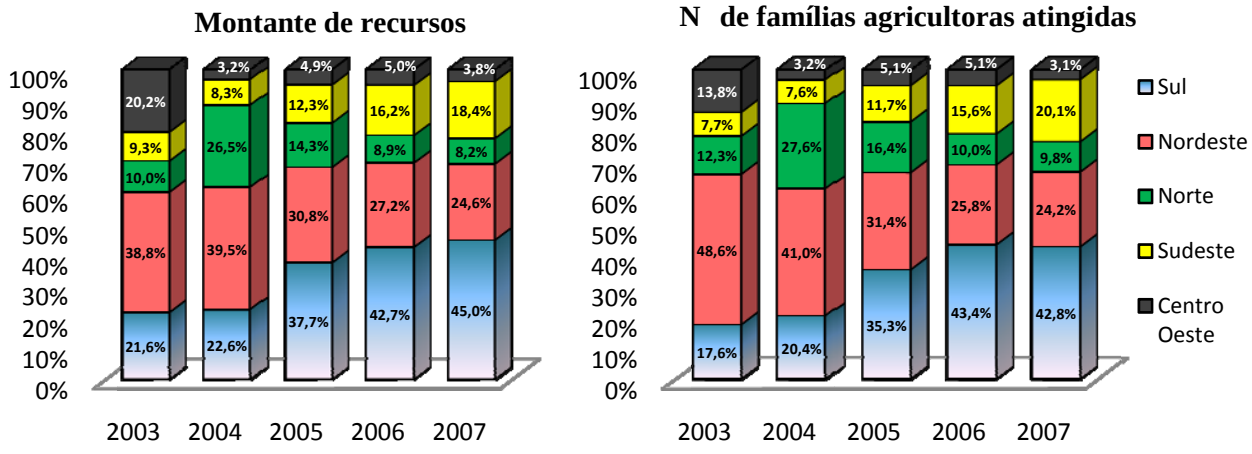

Figura 11 – Participação das regiões brasileiras no montante de recursos e no número de famílias agricultoras atingidas pelo Programa de Aquisição de Alimentos (%)

Fonte: Conab (2008).

No caso das feiras internacionais, privilegiou-se a participação em eventos mundialmente reconhecidos e direcionados para a produção orgânica, *fair-trade* e *slow food*. Nesse circuito merece destaque a maior e mais tradicional feira, a BioFach Alemanha, que acontece anualmente em Nurembergue e que desde 2003 o programa tem encaminhado agroindústrias familiares organizadas em grupos com produção orgânica certificada por uma entidade de reconhecimento internacional. Nesse caso, são empreendimentos que possuem uma estrutura produtiva e organizacional elevada e que estão dispostos em disputar fatias do mercado exterior. Em 2005 foi o ano com maior número de participantes (21 agroindústrias), sendo que nos dois últimos anos se estabilizou em 11 unidades (Figura 12). Em 2008 o MDA realizou um investimento de R$ 211 mil entre o apoio à participação dos agricultores familiares e à montagem do estande do Ministério no evento (SAF/MDA, 2008).

O programa tem apoiado também as feiras locais e estaduais, uma vez que a maioria dos empreendimentos possui somente a legislação municipal e não detém produtos suficientes para estender sua comercialização para níveis extra-municipais. O incentivo à manutenção e ampliação desses espaços tem uma grande importância no acesso aos mercados por empreendimentos que estão iniciando a atividade ou que se mantém na informalidade.

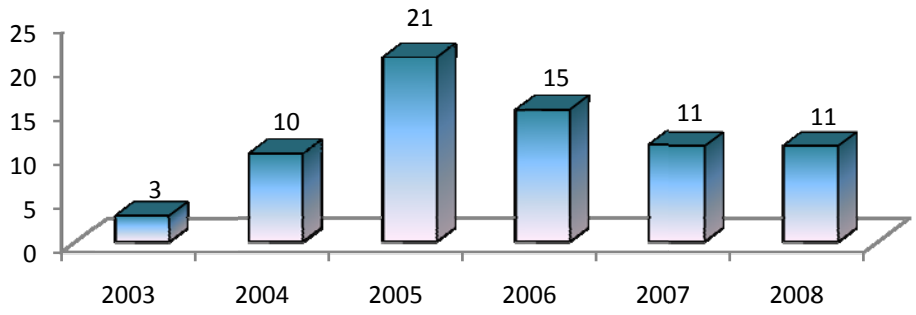

Figura 12 – Número de agroindústrias apoiadas pelo Programa de Agroindustrialização dos Agricultores Familiares na BioFach Alemanha

Fonte: SAF/MDA (2008).

Mesmo com esses mecanismos locais, a principal ação nessa quinta linha é a realização anual da Feira Nacional da Agricultura Familiar e Reforma Agrária, onde se busca a promoção, divulgação e comercialização dos produtos das agroindústrias dos agricultores familiares de todo Brasil. Mas, além de ser um espaço de venda dos produtos, a Feira procura possibilitar a aproximação entre a oferta e a demanda e a articulação entre as agroindústrias familiares e os mercados potenciais.

Ao longo dos anos os critérios para definir as agroindústrias participantes da Feira nacional foram se modificando com o intuito de agregar uma representação das diferentes federações. Concomitantemente, foram privilegiados os agricultores mais preparados para estabelecer negociações com demandantes e as agroindústrias legalizadas com capacidade de produção e de logística para a comercialização fora do

Estado[39]. Isso porque, os expositores precisariam deter um preparo para participar das rodadas de negócios, pois essa foi uma medida criada pelo programa para firmar contatos entre agricultores e compradores. Até 2007, as rodadas de negócios movimentaram em torno de R$ 30 milhões através dos acordos estabelecidos entre 290 empreendimentos da agricultura familiar e 164 compradores, considerando nesse grupo as redes de supermercados, hotéis e restaurantes (MDA/SAF, 2008b).

A distribuição do número total de empreendimentos agroindustriais que participam da Feira é estabelecida considerando no mínimo 5 empreendimentos por federação, embora sejam respeitadas "as cotas para cada Estado a partir da participação das feiras anteriores" (Gestor do Programa, Entrev. 1). Durante a seleção são privilegiadas as unidade ligadas ao público beneficiário do MDA, aos territórios apoiados pela SDT, além do vínculo com os movimentos sociais, as redes de agroindústrias, ONGs, governos estaduais e parceiros com Protocolo de Intenções do programa federal (Prezotto, 2008). São então escolhidos os participantes a partir de uma rodada de discussão composta por uma comissão formada por delegados da SAF do Estado, agentes territoriais da SDT, representantes do MAPA, MMA, Secretaria de Agricultura, Emater e organizações de representação da agricultura familiar.

O que pode ser observado no Rio Grande do Sul é que nesta arena não são definidos propriamente as agroindústrias familiares que participaram da Feira, mas a distribuição do número de vagas por entidade de representação. Neste espaço é estabelecida uma negociação entre os movimentos sociais envolvidos no programa (Fetraf-Sul, Fetag-RS, MPA e MST), que disputam as vagas disponíveis para o Estado. Embora não existam dados oficiais, foram realizadas algumas conversas informais com expositores da V Feira Nacional da Agricultura Familiar e Reforma Agrária, que confirmam esse processo, pois o envio das inscrições acontece para as organizações às quais estão vinculadas, ocorrendo uma seleção no interior da entidade de representação. Deste modo, a escolha dos agricultores que participaram da Feira vai depender, além do preenchimento dos pré-requisitos, de fatores políticos e pessoais. O determinante político está relacionado à força do movimento social (ao qual está ligado) em obter um número significativo de vagas durante a disputa com os demais atores. Já os vínculos pessoais é um elemento determinante para o segundo momento, quando ocorre a seleção das agroindústrias no interior a organização de representação.

Novamente, os atores não-estatais organizados no Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar apresentam um papel crucial na engrenagem desse mecanismo de intervenção. As diferentes funções assumidas por essas entidades ao longo de todas as linhas de intervenção demonstram que o Estado tem diminuído sua capacidade de definir e implementar as políticas de forma isolada, aumentado assim a participação de outros atores neste processo (Lamounier, 1994).

A distribuição das agroindústrias familiares[40] conforme as regiões brasileiras na Feira Nacional da Agricultura Familiar e Reforma Agrária apresentou uma importante

[39] A partir de 2004 foram estabelecidos alguns critérios para participar da Feira: é necessário que os empreendimentos estejam legalizados quanto ao aspecto fiscal e tributário e junto ao Serviço de Inspeção Federal (SIF) ou Estadual (SIE), para o caso de produtos de origem animal; à Vigilância Sanitária, para os produtos de origem vegetal; e no SIV/MAPA para o caso de bebidas.

[40] Quando se referencia o termo agroindústria familiar não está sendo incluído nessa análise o artesanato, embora muitos estudos prefiram a junção quando o critério é a agregação de valor (para uma análise mais aprofundada ver Raupp, 2005). No caso da feira preferimos separar essas duas atividades, pois a discussão dos dados ficaria comprometida se fossem agrupadas. Isso porque, é evidente as distinções na forma de produção (nas agroindústrias existe um envolvimento com o beneficiamento de alimentos), de legalização (que não é exigida no artesanato) e de comercialização (já que muitos produtos processados são perecíveis).

descentralização no primeiro ano (2004), mas que a partir de 2005 passou a ser mais centralizada. Os dados revelam uma concentração no Sul do país (em torno de 48%), no Sudeste (15%) e no Centro-Oeste (14%) de 2005 a 2007. No Norte e Nordeste, os dados a partir de 2005 apontam para uma troca entre os valores das duas regiões, destacando que a redução na participação do Nordeste em 2006 deu espaço para o aumento dos valores do Norte, e vice-versa em 2007. Assim, ao que tudo indica, o Centro-Sul do país tem uma participação estabilizada a partir de 2005 em torno dos 78%, sendo preenchidos os demais espaços com produtos do Norte e Nordeste (Figura 13). Esses dados vão ao encontro da afirmação do gestor da política, de que se mantêm cotas baseadas nos anos anteriores. Entretanto, isso tem comprometido a participação mais descentralizada e equitativa do programa, pois a hegemonia da Região Sul é confirmada a partir da sua presença nas feiras anteriores.

Por outro lado, a partir de 2006, a região Nordeste confirmou sua supremacia na participação do artesanato, apontando para o seu alto potencial nessa atividade (Figura 13). Mesmo perdendo espaço nos últimos anos, o Norte tem permanecido em segundo, o Centro-Oeste se equilibrou em terceiro, o Sudeste segue em quarto e o Sul caiu para o último, sendo que no primeiro ano a região foi quem apresentou o percentual mais elevado por que as demais federações participaram com poucos empreendimentos.

A Figura 13 ainda permite a compreensão de que permanece, a partir de 2005, uma inversão de valores entre o percentual das agroindústrias familiares e do artesanato. Nesse sentido, existe uma supremacia do Norte e Nordeste na participação do artesanato na Feira, enquanto que o Centro-Sul lidera com as agroindústrias familiares. Contudo, cabe advertir que no caso dos empreendimentos de industrialização da produção tem-se uma concentração maior do que no artesanato, pois somente o Sul domina quase que 50% do total das agroindústrias.

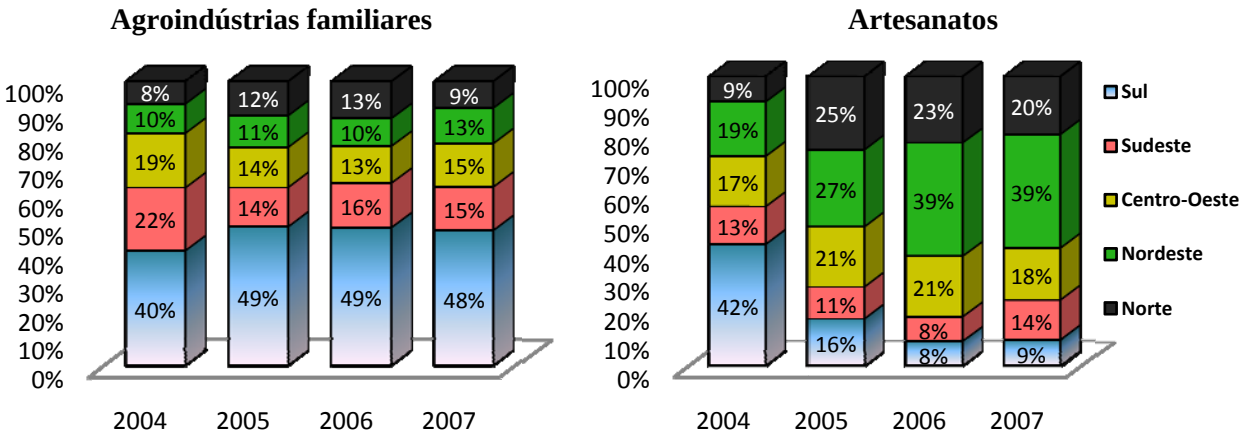

Figura 13– Distribuição da participação das agroindústrias familiares e do artesanato por regiões brasileiras na Feira Nacional da Agricultura Familiar e Reforma Agrária (%)
Fonte: SAF/MDA apud Prezotto (2008).

A Tabela 1 aprofunda os dados da Figura 13, apontando a distribuição estadual das agroindústrias familiares na Feira. Como pode ser visualizado, Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina ocupam as primeiras posições, seguidos por Minas Gerais, Distrito Federal, Mato Grosso do Sul e Rio de Janeiro. Essas informações revelam a importância e a influencia das políticas estaduais sobre a qualificação das agroindústrias e, automaticamente, a sua presença na Feira, pois as 7 colocações iniciais são compostas

somente por locais em que foram implementados programas específicos para a atividade.

As últimas 13 colocações são ocupadas pelas federações das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, acentuando dessa forma os dados já ilustrados na Figura passada. A Tabela 1 aponta também para uma concentração entre os 5 Estados com maior participação das agroindústrias familiares expostas na Feira (que representam em torno de 60% dos empreendimentos nos quatro anos analisados), enquanto que as 5 menores federações presentes ocuparam somente 2% do total. Embora o artesanato tenha uma presença mais acentuada nos Estados com menor participação das agroindústrias, é grande a diferenciação espacial entre o número de unidades beneficiadas pela Feira.

Tabela 1 – Distribuição da participação das agroindústrias familiares por federação brasileira na Feira Nacional da Agricultura Familiar e Reforma Agrária

UFs	**2004**		**2005**		**2006**		**2007**		**2004/07**	
	N° de Agroind.	% sobre o Total	N° de Agroind.	% sobre o Total	N° de Agroind.	% sobre o Total	N° de Agroind.	% sobre o Total	Total	Cresc.
RS	37	18,2%	73	22,0%	80	23,7%	72	22,5%	262	94,6%
PR	27	13,3%	47	14,2%	45	13,3%	43	13,4%	162	59,3%
SC	18	8,9%	42	12,7%	39	11,5%	37	11,6%	136	106%
MG	23	11,3%	26	7,8%	23	6,8%	29	9,1%	101	26,1%
DF	24	11,8%	13	3,9%	16	4,7%	18	5,6%	71	-25,0%
MS	11	5,4%	18	5,4%	15	4,4%	19	5,9%	63	72,7%
RJ	9	4,4%	8	2,4%	13	3,8%	12	3,8%	42	33,3%
RN	0	0,0%	13	3,9%	10	3,0%	12	3,8%	35	-
AM	5	2,5%	12	3,6%	9	2,7%	5	1,6%	31	0,0%
GO	3	1,5%	12	3,6%	6	1,8%	9	2,8%	30	200%
SP	7	3,4%	6	1,8%	9	2,7%	4	1,3%	26	-42,9%
AC	2	1,0%	7	2,1%	8	2,4%	9	2,8%	26	350%
RO	5	2,5%	5	1,5%	8	2,4%	7	2,2%	25	40,0%
ES	6	3,0%	6	1,8%	8	2,4%	4	1,3%	24	-33,3%
CE	4	2,0%	6	1,8%	9	2,7%	5	1,6%	24	25,0%
MA	7	3,4%	5	1,5%	4	1,2%	6	1,9%	22	-14,3%
PA	2	1,0%	7	2,1%	6	1,8%	7	2,2%	22	250%
BA	4	2,0%	4	1,2%	1	0,3%	8	2,5%	17	100%
AP	0	0,0%	8	2,4%	8	2,4%	0	0,0%	16	-
MT	1	0,5%	4	1,2%	7	2,1%	3	0,9%	15	200%
PE	5	2,5%	2	0,6%	2	0,6%	0	0,0%	9	- 100%
PB	0	0,0%	2	0,6%	3	0,9%	4	1,3%	9	-
TO	0	0,0%	1	0,3%	3	0,9%	2	0,6%	6	-
AL	0	0,0%	2	0,6%	1	0,3%	3	0,9%	6	-
SE	0	0,0%	2	0,6%	3	0,9%	0	0,0%	5	-
RR	2	1,0%	0	0,0%	2	0,6%	0	0,0%	4	-100%
PI	1	0,5%	1	0,3%	0	0,0%	2	0,6%	4	100%
Total	**203**	**100%**	**332**	**100%**	**338**	**100%**	**320**	**100%**	**1193**	**58%**

Fonte: SAF/MDA apud Prezotto (2008).

Mesmo não considerando nesta análise o artesanato como uma agroindústria familiar, a Tabela 2 dispõem dessa atividade justamente para entender a sua presença no conjunto de unidades participantes na Feira. Como pode ser visto, o artesanato foi quem mais cresceu desde a primeira Feira em número de unidades expostas (84%), além de obter o maior percentual por ramo de atividade sobre o total (atingindo uma participação de 31,2%).

O segundo tipo de agroindústria mais encontrada na Feira é a mista, ou seja, aquelas que desempenham mais de uma atividade em uma mesma unidade. Essa é uma importante característica, pois vai ao encontro de uma das especificidades da agricultura familiar – a diversificação produtiva. Entretanto, seu crescimento foi decrescente (-8%) e o seu percentual sobre o total, que era em 2004 de 22,4%, foi diminuindo ano após ano, chegando em 2007 com a metade do valor (11,8%). Isto aponta uma preferência pelas agroindústrias mais especializadas, aumentando assim a presença dos estabelecimentos que possuem apenas uma atividade. Esta concepção se pauta na idéia de que esse perfil apresenta-se mais condizente com as condicionalidades que serão encontradas nas negociações dos produtos. Embora este argumento seja válido, a diversificação tem um importante papel para a reprodução da agricultura familiar na atual situação dos mercados agroalimentares, enquanto que a especialização acaba deixando os agricultores mais vulneráveis às oscilações exógenas a propriedade (Maluf, 2004).

Tabela 2 – Distribuição dos tipos de agroindústrias familiares na Feira Nacional da Agricultura Familiar e Reforma Agrária

Tipo de Agroindústria	**2004**		**2005**		**2006**		**2007**		**2004 -2007**		
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Total	Média	Cresc.
Artesanato	61	22,0%	154	31,7%	154	31,4%	145	31,2%	514	29,9	84%
Mista	62	22,4%	89	18,3%	78	15,9%	55	11,8%	284	16,5	-7%
Frutas e derivados	38	13,7%	55	11,3%	48	9,8%	41	8,8%	182	10,6	3%
Deriv. de cana	21	7,6%	36	7,4%	31	6,3%	23	4,9%	111	6,5	2%
Leite e derivados	20	7,2%	26	5,3%	29	5,9%	27	5,8%	102	5,9	7%
Produtos apícolas	13	4,7%	29	6,0%	27	5,5%	31	6,7%	100	5,8	18%
Deriv. de hortaliças	25	9,0%	12	2,5%	12	2,4%	7	1,5%	56	3,3	-18%
Carnes e derivados	7	2,5%	19	3,9%	16	3,3%	15	3,2%	57	3,3	8%
Panificados	7	2,5%	15	3,1%	19	3,9%	22	4,7%	63	3,7	15%
Bebidas	5	1,8%	11	2,3%	15	3,1%	15	3,2%	46	2,7	10%
Grãos e derivados	5	1,8%	8	1,6%	12	2,4%	8	1,7%	33	1,9	3%
Deriv. de mandioca	3	1,1%	5	1,0%	12	2,4%	11	2,4%	31	1,8	8%
Chás e temperos	1	0,4%	8	1,6%	5	1,0%	7	1,5%	21	1,2	6%
Ovos	6	2,2%	2	0,4%	3	0,6%	1	0,2%	12	0,7	-5%
Peixes e derivados	0	0,0%	5	1,0%	5	1,0%	3	0,6%	13	0,8	3%
Outros	3	1,1%	12	2,5%	25	5,1%	54	11,6%	94	5,5	51%
Total	**277**	**100%**	**486**	**100%**	**491**	**100%**	**465**	**100%**	**1.719**	**-**	**188%**

Fonte: SAF/MDA apud Prezotto (2008).

Outro importante elemento a ser destacado é a presença da produção orgânica na Feira, sendo essa uma importante estratégia de agregação de valor na agricultura familiar. Em 2005, o número de empreendimentos com produtos de base ecológica foi de 119, o que representou 25,4%. Na edição de 2006 esse número baixou para 100, atingindo 20,3% do total. Em 2007 ocorreu uma recuperação com a presença de 120 empreendimentos com produtos orgânicos, alcançando 25,8% sobre o somatório das agroindústrias (Prezotto, 2008).

Em síntese, a partir de 2005 tem se mantido um número próximo das 330 agroindústrias familiares por ano na Feira Nacional da Agricultura Familiar e Reforma Agrária, onde a região Sul tem praticamente a metade dos empreendimentos apresentados – desconsiderando o artesanato. Ao mesmo tempo, têm sido privilegiadas nos últimos anos as agroindústrias mais estruturadas nos aspectos legais e produtivos, já que a Feira não é somente um espaço de demonstração, mas também de negociações futuras. Deste modo, as unidades menos preparadas para os mercados mais longos ficam envolvidas com as feiras locais, regionais e, casualmente, estaduais. Na Feira nacional, além de preencher os pré-requisitos estabelecidos pelo programa, é fundamental a articulação do agricultor com alguma organização de representação da agricultura familiar, pois os Estados têm distribuídos o número de agroindústrias por instituição sindical.

2.2.6 Outras Ações do Programa

Além das cinco linhas de ações definidas inicialmente pelo Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar, foram efetivadas mais algumas estratégias, cabendo destacar duas. A primeira “foi a realização de um censo das agroindústrias familiares em todo o Brasil em conjunto com a SDT, onde os técnicos da Emater aplicaram mais de 18 mil questionários. Mas, diante da quantidade de informação encontradas, ninguém conseguiu tabular” (Gestor do Programa, Entrev. 1). Nesse sentido, existe uma enorme quantidade de informações que poderiam orientar o próprio redirecionamento das políticas públicas para atividade, mas hoje se encontram lacrados até uma decisão judicial.

A segunda estratégia implementada pelos gestores foi a elaboração do Projeto de Desenvolvimento de Empreendimentos da Agricultura Familiar no Nordeste Brasileiro em conjunto com o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), onde se buscava implementar uma política pública nos mesmos moldes do programa federal em uma região específica. O valor do projeto era de US$ 43.155 milhões, sendo US$ 23.155 do FIDA e o restante, US$ 20 milhões, seria de contrapartida nacional. Contudo, essa medida “passou pelas etapas de construção do programa, o projeto foi encaminhado, mas não foi obtida força política suficiente para ser aprovado” (Gestor do Programa, Entrev. 3). Portanto, uma das alternativas para reduzir a grande desigualdade espacial do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar acabou não vingando.

2.3 Potencialidades e fragilidades do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar

Como pode ser observado no decorrer do capítulo, muitas ações foram levadas a cabo através do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar, alcançando resultados significativos na maioria das linhas. Paralelamente, algumas ações ficaram estagnadas, sem grandes avanços ao longo dos mais de seis anos, como foi o caso do Pronaf-Custeio Agroindustrial, de algumas legislações (fiscal, tributária e cooperativista) e da criação de tecnologias mais propícias para as pequenas agroindústrias. No caso do crédito para investimento, embora o Pronaf-Agroindústria tenha obtido saldos positivos no número de agroindústrias beneficiadas entre 2003 e 2006, o cenário recente revela uma ruptura com a sua concepção e filosofia inicial. Estas mudanças firmaram um conflito, inclusive ideológico e político, entre o programa e a sua própria modalidade de financiamento – que é mais independente do que as demais ações da política porque está vinculada aos recursos de Pronaf e, automaticamente, ao Conselho Monetário.

Pode-se dizer que a efetividade do programa (correspondência entre os objetivos traçados e os resultados atingidos) foi positiva, pois muitas proposições atingiram as metas estipuladas inicialmente. Para isso, foi fundamental a capacidade dos gestores e formuladores de compreender, dimensionar e superar os problemas presentes ao longo das fases da política. Entretanto, foi indispensável a presença e a participação de uma série de atores, tanto estatais como não-estatais, que participaram desde as etapas iniciais até a implementação das ferramentas de intervenção. Concomitantemente, as organizações de representação da agricultura familiar foram a engrenagem central do *feedback* do programa, pois, ao fazerem a ponte entre os *policy-makers* e os beneficiários locais, acabavam aprimorando esse mecanismo. Neste sentido, a primeira hipótese deste trabalho foi confirmada, pois a mobilização de uma série de organizações de representação em torno da construção e operacionalização do programa criou um "solo fértil" para o seu desenvolvimento (Capella, 2006).

A avaliação dos resultados merece ter claro que mesmo sendo uma política federal voltada às agroindústrias familiares, esse programa foi elaborado e implementado somente por uma equipe técnica de cinco pessoas, além do coordenador. No período recente, o número de *policy-makers* que trabalham no âmbito federal caiu para dois consultores (que não são funcionários públicos concursados), não obstante, as iniciativas e metas foram criadas e planejadas para serem executadas por doze pessoas. Embora muitas ações da política tenham sido descentralizadas para os Estados a partir dos princípios de co-gestão federativa e dos convênios com algumas entidades, muitas questões relacionadas ao crédito, legislações, acesso aos mercados e documentos orientadores recaem sobre os gestores federais.

Nesse sentido, uma das fragilidades do programa é a baixa presença de capital humano (pessoas diretamente envolvidas), já que em todas as políticas estaduais voltadas às agroindústrias familiares o quadro técnico esteve sempre acima do número disponível na esfera federal. Diante desse cenário, pode-se dizer, por um lado, que a implementação de um programa baseado fundamentalmente em dois consultores apresenta um ponto de fragilidade da política pública por estar estruturada em uma baixa quantidade de recursos humanos, mas por outro lado, merece ser reconhecido os resultados alcançados mesmo com esse reduzido quadro técnico.

Além disso, podemos destacar mais duas fragilidades do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar: uma maior atenção da política sobre um determinado perfil de agricultor e a geração de resultados concentrados sobre uma região do país. Afirmamos que existe uma debilidade a partir do que havia sido proposto no documento referencial do programa: apoiar todos os grupos de agricultores familiares enquadrados no Pronaf e as cinco regiões brasileiras, com prioridade sobre o

Norte e Nordeste. Portanto, a avaliação sobre o direcionamento a um determinado público e espaço está sendo pautado pelo que foi proposto no documento referencial. Nesse sentido, a análise dos resultados assume a proposta levantada por Melo (1999), que destaca que a avaliação deve-se dar em relação à proposta inicial da política pública, isto é, a relação entre o desenho do programa e os resultados obtidos após a implementação das ferramentas de intervenção.

No que tange ao público beneficiado, pode-se perceber que nas duas linhas onde está presente uma relação mais direta com os agricultores familiares (crédito rural e acesso ao mercado) existe uma maior atenção a um determinado perfil de agricultores e agroindústrias. No caso do Pronaf-Agroindústria, o que se pode perceber foi um acesso mais significativo dos grupos D e E do Pronaf (com renda bruta anual entre R$ 18 mil e R$ 110 mil), enquanto que os grupos A, B e A/C quase não se fizeram presentes na obtenção de recursos para as agroindústrias. Já a escolha dos empreendimentos que participam da Feira Nacional da Agricultura Familiar e Reforma Agrária têm prezado mais por aquelas unidades legalizadas na instância federal, com um elevado preparo para as negociações das mercadorias e com capacidade de produção e de logística para a comercialização fora do Estado.

Embora este apoio aos agricultores familiares com maiores rendas, no caso do crédito, e as agroindústrias mais qualificadas, no caso da Feira, seja uma constatação, não se pode afirmar necessariamente que existe uma opção do programa em priorizar esse público. Isso porque, verificam-se muitos desvirtuamentos e condicionalidades da política que acabam agregando mais rapidamente um determinado grupo enquanto que os demais ficam excluídos ou parcialmente incluídos. Essa questão será trabalhada de forma mais aprofundada no Capítulo 4, apontando justamente os motivos que acabam conduzindo alguns agricultores ao não acesso destes mecanismos.

Contudo, observando-se a proposta do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar concebida no seu documento referencial e os resultados preliminares obtidos na esfera nacional, pode-se destacar um desvirtuamento em relação ao público beneficiário. Esta concentração nos agricultores familiares com maiores rendas e nas agroindústrias mais consolidadas não foi uma opção assumida inicialmente pelos *policy-makers*, sendo um reflexo do acomodamento da política à realidade. Portanto, esta situação pode ser apontada como uma fragilidade do programa, pois foi reflexo de um desvio dos mecanismos de intervenção em relação a proposta inicial, ou seja, não foi uma opção assumida previamente na construção da política pública.

Outra questão que chamou atenção por aparecer como evidência comum nas cinco linhas de ação do programa federal foi a grande concentração de beneficiários na região Sul do Brasil, com a baixíssima presença do Norte e Nordeste. Isso pode ser visto nas afirmações dos gestores sobre o crédito rural para a agroindústria familiar[41], no Suasa (90% dos municípios que buscaram a adesão estão no Rio Grande do Sul e Santa Catarina), nos perfis agroindustriais (50% deles foram baseados nas experiências empíricas coletivas de Santa Catarina) e na Feira nacional (50% dos participantes com agroindústrias familiares de 2005 a 2007 são da região Sul do Brasil).

Cabe destacar que esta orientação não esteve presente somente nos resultados, mas também no momento da construção do programa. Isso porque, a política foi planejada em cima de algumas experiências estaduais já existentes no Centro-Sul do país, o que acabou, mesmo que sem uma intenção direta dos gestores do programa, formatando esse mecanismo a partir de uma situação específica. Paralelamente, as

[41] Nesse caso é importante advertir que a linha de agroindústria segue a tendência mais geral do Pronaf. Em 2008, por exemplo, mais de 50% do montante de recurso aplicados por todo o Pronaf foram para a região Sul do Brasil.

demandas realizadas pelos movimentos sociais sulistas e a sua participação na formação das linhas de ação auxiliaram na modelagem de uma feição mais distante da realidade do Norte e Nordeste. Para agravar ainda mais essa situação, o princípio de co-gestão do programa afetou essas localidades diante do desinteresse de grande parte dos Estados e municípios em trabalhar com atividades diferenciadas para o meio rural.

Mesmo reconhecendo esta direção do programa antes de sua implementação, um argumento que tem sido freqüentemente utilizado tanto pelos *policy-makers* como por alguns estudos acadêmicos para justificar essa configuração é que a participação expressiva do Sul é compatível com a tradição de agroindustrialização da agricultura familiar dessa região. Isso porque,

> o centro sul do país tem uma influencia forte da colonização européia e o europeu traz a questão da agroindústria, nem que seja num primeiro momento só pra conservar os produtos pra própria família e que depois foi se expandido e começou a vender o excedente. Nas áreas do Norte e Nordeste é menos, até pelos próprios aspectos históricos da população, a origem dessas pessoas, por mais que a gente tente não colocar só na questão da origem (Gestor do Programa, Entrev. 3).

Embasando-se nesse argumento, a cultura, a descendência e a origem dos agricultores seriam os principais fatores que explicariam a presença das agroindústrias, o rumo tomado pelo programa em análise e, automaticamente, a baixa participação do Norte e Nordeste nos resultados obtidos.

Mesmo reconhecendo o papel da cultura na difusão de algumas técnicas que envolvem a agroindustrialização – e que pode facilitar o acesso às políticas públicas específicas – é pertinente trazer outros elementos que acabam influenciando esse contexto, não resumindo-o simplesmente a apenas um fator isolado[42]. Nesse sentido, é fundamental entender que uma significativa parcela da Região Norte e Nordeste enfrenta uma série de dificuldades no acesso a infraestruturas que impossibilitam grande parte das atividades de processamento. Estes problemas estruturais podem ser vistos na localização das propriedades (existem vilarejos que ficam isolados e distantes de qualquer centro consumidor), na falta de energia elétrica (alguns estabelecimentos carecem de equipamentos de resfriamento para manter a durabilidade dos produtos) e nas estiagens (algumas regiões permanecem por mais de meses sem a incidência de chuvas). Isso tudo compromete a distribuição da produção, a manutenção da qualidade da mercadoria e o cultivo da própria matéria-prima.

Diferentemente do Norte e Nordeste, no Sul do país grande parte das cidades está localizada em proximidade e existe um fácil acesso entre elas, o que acaba fomentando a existência de um importante mercado local no interior dos Estados. No caso das agroindústrias familiares, esse é um dos principais meios de comercialização da produção da maioria dos empreendimentos interioranos pela facilidade e agilidade no encaminhamento dos produtos. Desta forma, grande parte dos agricultores do Norte e Nordeste acaba ficando *a mercê* de um importante instrumento para a criação e consolidação das unidades de beneficiamento da produção da agricultura familiar. Concomitantemente, a especialização das propriedades rurais no Sul do Brasil acaba criando um público consumidor de produtos artesanais que não está presente na região Setentrional.

[42] Grisa (2007) realizou esse debate a partir do autoconsumo na agricultura familiar, mostrando que a valorização de algumas atividades nas propriedades não é reflexo somente de questões étnicas, sendo necessário entender o contexto mais geral de inserção dos produtores.

Além disso, como a fiscalização sanitária, fiscal e ambiental dificilmente acompanha as pequenas agroindústrias do Norte e Nordeste, acaba-se mantendo e, em alguns casos, reforçando a disseminação da informalidade entre os estabelecimentos. Esta situação cria um ambiente fundamentalmente endógeno e restrito às suas localidades, onde a demanda pelos produtos processados da agricultura familiar fica limitado pelo baixo grau de urbanização das cidades não-metropolitanas. Já a opção de entrar nos mercados mais distantes e formalizados agrega a necessidade de um investimento inicial, que nem sempre é acessível aos agricultores mais empobrecidos. Até porque, muitos agentes financeiros impossibilitam o acesso ao crédito a um público mais marginalizado, principalmente quando se trata de atividades não-convencionais dentro do meio rural.

Para inflamar ainda mais a situação, não foi implementada nenhuma política pública estadual no cenário recente voltada às agroindústrias familiares ao Norte dos Estados de Minas Gerias, Distrito Federal e Mato Grosso. Diante disso, muitas federações mantêm uma assistência técnica despreparada e desinformada para trabalhar com esse tipo de produção, além de uma estrutura bancária inexperiente e mais resistente para liberar recurso para as atividades precursoras. Nesse sentido, não é possível desconsiderar que no Sul houve um grande avanço institucional provocado pelas políticas anteriormente implementadas, o que oportunizou uma demanda mais direcionada para essa iniciativa produtiva. Portanto, os programas estaduais criaram uma estrutura político-institucional organizativa que tem se manifestado na qualificação do quadro burocrático e na obtenção de resultados expressivos dos mecanismos nacionais, diferenciando assim as federações cobertas por políticas próprias daquelas que não foram contempladas.

Paralelamente, os movimentos sociais rurais são mais ausentes na reivindicação da agroindústria familiar e na proposição de mecanismos de incentivo a essa atividade no Norte e Nordeste, uma vez que se têm outras prioridades ou necessidades mais urgentes para serem resolvidas. Entretanto, essa baixa exigência por políticas públicas de agroindustrialização nas unidades de base familiar não significa que não exista o interesse em implementar a atividade. Mas, sem essa demanda, acaba-se enfraquecendo a atuação do programa federal nesta região, já que os *policy-makers*, pelo seu reduzido número, têm conduzido a política a partir do diálogo com as entidades de representação do setor. Além disso, a Rede de ATER/Agroindústria, que se constitui em uma importante arena de decisão e divulgação do programa, tem presenciado uma baixa participação de atores do Norte e Nordeste brasileiro se comparado com as demais regiões do país.

Simultaneamente, a presença cada vez mais disseminada de recursos não reembolsáveis (a fundo perdido) no Norte e Nordeste acabam reduzindo o interesse pelo acesso ao Pronaf-Agroindústria ou Pronaf-Custeio Agroindustrial na região. Já a participação na Feira Nacional da Agricultura Familiar e Reforma Agrária tem sido baixa porque foram privilegiados até aqui os empreendimentos mais consolidados do ponto de vista técnico e legal, sendo mais comum encontrar esse perfil no Sul do país. O que reforça esse quadro são as cotas que foram estabelecidas com base nos anos anteriores e que reduzem a possibilidade de contornar a grande participação do Centro-Sul brasileira. Por outro lado, o artesanato tem mantido a sua expressividade.

Em suma, a baixa participação das agroindústrias familiares da região Norte e Nordeste do Brasil no programa em destaque tem por trás uma série de condicionantes (dificuldades estruturais, reduzido peso do mercado local, carência de políticas estaduais, assistência técnica despreparada, resistência nas agências bancárias, baixa mobilização dos movimentos em torno da atividade, etc.) que vão além de uma

diferença estritamente cultural, étnica e de descendência, embora se reconheça o seu peso. Diante dos problemas que assolam estes agricultores, é previsível que o número de iniciativas produtivas beneficiadas seja menor do que no Centro-Sul do país. Entretanto, isso não quer dizer que a agroindústria familiar seja uma estratégia sem perspectivas na região Norte e Nordeste. Ao contrário, existe um potencial de expansão desde que se reconheça a especificidade e que se oportunizem as condições mínimas para o desenvolvimento do segmento.

Diante desse contexto, parece pertinente apontar que a distribuição espacial do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar não é causada somente pelo desinteresse ou pela "falta de vocação" de algumas regiões, mas também pela própria estrutura da política que desconsidera parcialmente as particularidades de alguns lugares. Nesse sentido, a problemática do direcionamento dos resultados não acontece somente pelo desinteresse ou despreparo das regiões em receber os mecanismos de intervenção, mas pela postura do programa em relação a alguns estrangulamentos e especificidades regionais. Possivelmente, por mais que se mantenham as mesmas estratégias até o final de 2010, é pouco provável que o Norte e o Nordeste ampliem a sua participação nos próximos dois anos, até porque foi uma política construída a partir de uma grande participação dos movimentos sociais do Sul, onde eles procuraram formatar o programa a partir das suas realidade e demandas.

Portanto, não se trata de desviar o olhar sobre algumas regiões que não tem a bagagem que o Sul já agregou, mas de modificar os instrumentos de ação para que se construa um programa mais próximo da situação atual de algumas localidades até então pouco beneficiadas. É provável que mesmo com uma alteração e com uma atenção especial para outros locais, o Sul permanecerá majoritário. Contudo, é uma construção que precisa avançar porque não é possível tratar de forma igualitária a atividade de agroindustrialização no país, como se qualquer região apresentasse as mesmas condições de se beneficiar dos instrumentos a ela dispostos. Nesse sentido, mesmo estando no documento referencial do programa a preocupação de direcionar o apoio aos espaços com maiores índices de pobreza (Norte e Nordeste), isso não é uma tarefa simples por uma série de razões e condicionalidades a qual estão expostas as localidades destacadas. Obviamente, isso envolve ações de médio prazo em conjunto com outras instâncias de governo, ministérios e entidades, não podendo ser tratada unilateralmente e apenas por dois gestores (consultores).

O desafio maior que está por trás dessa discussão não é simplesmente a criação de agroindústrias familiares no Norte e Nordeste, mas a implementação de políticas públicas para o meio rural que reconheçam, valorizem e se adaptem as especificidades e diversidades da agricultura familiar no Brasil. Obviamente, esse é um desafio que se apresenta em praticamente todos os programas que buscam atuar a nível nacional com esse público (Pronaf, PAA, PDSTR, Mais Alimentos), onde as experiência atuais vem mostrando saldos positivos. Mas, o que complica a situação no caso do processamento de alimentos é o envolvimento da atividade com uma série de questões que fogem do domínio da maioria dos agricultores: legislações específicas, mercados diferenciados, etc. No curto prazo, o desafio está em como pensar na reestruturação e no aumento da atuação do programa com um quadro técnico abaixo das condições mínimas para o bom andamento de qualquer política pública voltada para essa atividade e para essa abrangência.

*** * ***

Neste capítulo analisamos o Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar em escala nacional, focalizando o debate na avaliação dos resultados alcançados pelos instrumentos de intervenção (linhas de ação). Mesmo com esse recorte na última fase da política, as demais etapas foram resgatadas diante do instrumental analítico utilizado (*approche séquentielle*).

A hipótese de que os resultados seriam expressivos pela mobilização de diversos atores chaves durante o processo de elaboração e implementação da política pública foi confirmada. Isso porque, durante as diferentes fases da política foi indispensável a presença, a participação e o acompanhamento de uma série organizações de representação da agricultura familiar. Além disso, estes atores fizeram a ponte entre os *policy-makers* e os beneficiários locais, o que aprimorou o programa pelo constante *feedback*.

Entretanto, não tínhamos previsto que a grande representação das organizações sulistas iria criar uma segregação regional dos resultados: o Brasil Meridional com saldos expressivos enquanto que o Norte e Nordeste ficaram com tímidas contribuições. Essa situação aconteceu porque não consideramos na hipótese os argumentos trazidos por Muller (2004), que ajudariam a compreender esse processo. Para o autor, a elaboração de uma política pública envolve a construção de uma representação da realidade por parte dos agentes envolvidos na arena decisória, onde os referenciais e as idéias dos atores no momento de construir a política têm um peso determinante na definição do programa. Deste modo, a supremacia de referenciais pautados na realidade do Sul do Brasil acabou formatando o programa aos padrões meridionais. Além disso, estas organizações aproveitaram a sua posição estratégica nos espaços de decisão para exercerem os seus interesses, que era de favorecer os agricultores familiares que ali representavam (Lamounier, 1994).

CAPÍTULO III

3. A MICRORREGIÃO DE CERRO LARGO/RS E OS ATORES LOCAIS ENVOLVIDOS COM O PROGRAMA DE AGROINDUSTRIALIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR

O Capítulo 2 apresentou o Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar na escala nacional, enfatizando o seu processo de construção, implementação e, principalmente, os resultados alcançados. Para complementar a visão global desta política optamos por analisar a sua escala local, visto que alguns arranjos e resultados não podem ser dimensionados no âmbito federal. A perspectiva que fundamenta esta escolha é trazida por Leloup, Moyart e Pradella (2007), que destacam que as *échelles* (escalas) não são simplesmente um somatório de unidades de análise, uma vez que alguns processos só podem ser visualizados, diagnosticados e problematizados nos níveis sub-regionais da política. Portanto, existe uma série de questões determinantes para entender o programa que ficam obscurecidas na sua análise global, justificando assim a entrada da pesquisa na escala local.

Neste sentido, optamos por trazer o caso da microrregião de Cerro Largo/RS, que está sendo contemplada pelo Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar, com o propósito de fazer uma análise mais detalhada e sofisticada da política no que se refere aos resultados alcançados. Isso porque, o nível local permite que algumas evidências sejam apreendidas e trabalhadas de forma mais minuciosa, seja porque a escala permite esse tipo de entrada analítica, seja pela condição viável de executar a pesquisa de campo. Assim sendo, a opção de trabalhar em um determinado espaço microrregional acontece porque a dimensão escalar é metodologicamente importante nos estudos de políticas públicas (Leloup, Moyart e Pradella, 2007).

Outro fator que reforçou a necessidade de realizarmos a pesquisa sobre uma base local foi a própria estrutura do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar, que tem como princípio inicial a co-gestão federativa. Isso significa que a efetivação da política pública fica condicionada à mobilização e ao comprometimento de uma série de instituições públicas e privadas nos níveis estaduais e municipais (Brasil, 2004). Deste modo, o desempenho desse mecanismo de intervenção ficou em grande parte condicionado à participação e ao empenho das outras instâncias. Neste sentido, uma análise do programa focada somente ao âmbito federal restringiria a apreensão de alguns processos que são de responsabilidades das escalas menores. Portanto, além da dimensão metodológica das políticas públicas, a própria configuração das ferramentas em foco torna indispensável que parte da pesquisa fosse realizada na escala local.

Antes de entrarmos na avaliação dos resultados encontrados na escala local pelo Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar (Capítulo 4), optamos por trazer uma breve caracterização do espaço em que será analisada a política pública em destaque (microrregião de Cerro Largo). O item 3.1 apresenta a realidade agrária das localidades a partir dos dados estatísticos disponíveis, complementando-os com informações *in loco*. Ganha destaque neste debate a situação dos estabelecimentos agropecuários, o acesso ao Pronaf e a presença das pequenas agroindústrias de base familiar. Após esta contextualização, destina-se a segunda parte do Capítulo 3 para a apresentação dos atores que estão diretamente envolvidos com o programa na região estudada.

3.1 Caracterização da microrregião de Cerro Largo

O espaço em que será realizada a análise do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar está localizado no Noroeste do Rio Grande do Sul, abrangendo os municípios de Porto Xavier, Roque Gonzáles, Caibaté, Guarani das Missões, Campinas das Missões e São Pedro do Butiá, Salvador das Missões, Cerro Largo e São Paulo das Missões (Figura 14). Essas localidades eram parte integrante dos 7 Povos das Missões no século XVIII. Entretanto, com a expulsão dos índios e jesuítas pelos portugueses, a região foi posteriormente "povoada" por descendentes de imigrantes europeus não-ibéricos no decorrer da primeira metade do século XX. Esta forma de ocupação condicionou um meio rural majoritariamente constitutivo de pequenas propriedades, tendo uma economia predominantemente de base familiar.

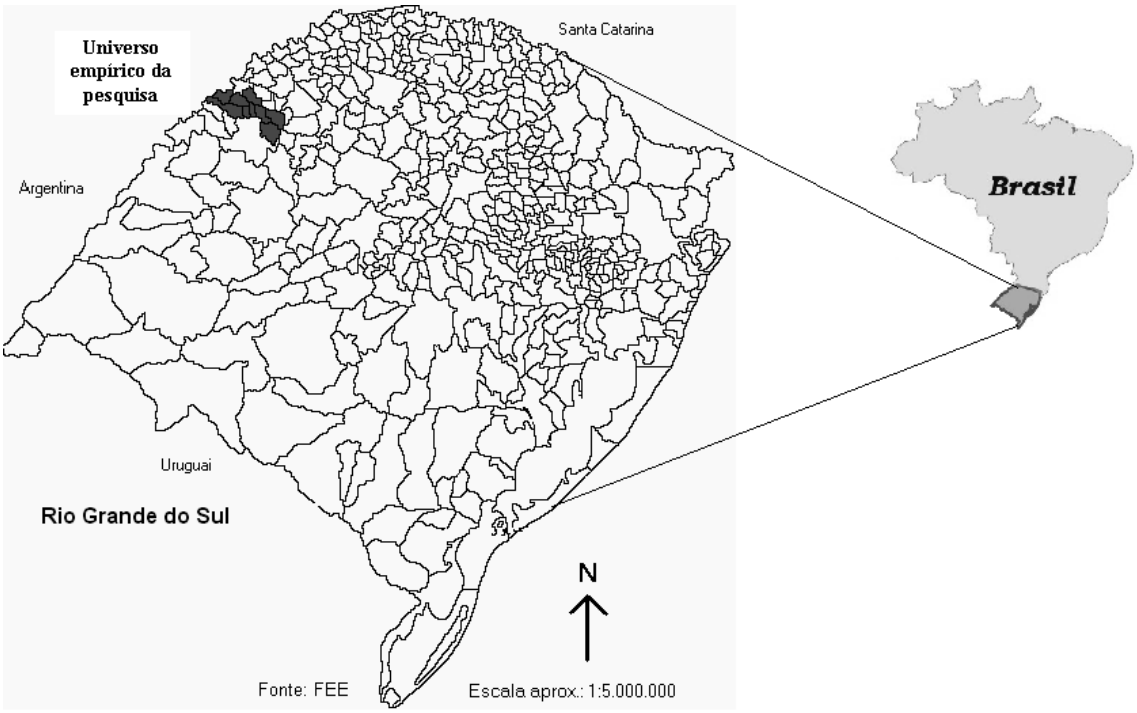

Figura 14 – Localização do universo empírico da pesquisa no Rio Grande do Sul

3.1.1 Estabelecimentos agropecuários, ocupações geradas e cultivos predominantes no meio rural

Assim que os colonos chegaram na região foi estabelecido um sistema de policultura-pecuária fundado no trabalho familiar e em um conjunto relativamente diversificado de produtos de subsistência. A partir dos anos 1940, o esgotamento da fertilidade natural dos solos em virtude do manejo agrícola, a queda acentuada da produção e dos preços dos produtos agrícolas e a redução demasiada do tamanho das propriedades em face do sistema de sucessão hereditária das terras por partilha total do lote entre os herdeiros revelaram uma grave crise neste sistema (Niederle, 2007). Diante dessa problemática, muitos agricultores passam a se inserir no que diversos autores têm

se referido como “a modernização conservadora da agricultura”, cujo componente primário foi a abrupta mudança na base técnica da produção agrícola levada à cabo pela mecanização e pela introdução massiva de insumos químicos e inovações biológicas (Kageyama *et al.*, 1990; Graziano da Silva, 1998).

Estas e outras mudanças consolidaram uma dinâmica de desenvolvimento agroindustrial exportador amplamente dependente do setor primário e, notadamente, do desempenho de cultivos de alto valor comercial nos mercados internacionais de *commodities* agrícolas. Além disso, reproduziu-se uma situação de intensa externalização das unidades de produção, com aumento expressivo da dependência de recursos produtivos controlados por atores externos. Segundo Kageyama e colaboradores (1990), esta externalização é manifestada pela acelerada elevação do Consumo Intermediário, o qual indica a crescente dependência a insumos provindos de fora da unidade de produção. Considerando os gastos dos agricultores do município de Cerro Largo com o arrendamento de terras, adubos e corretivos, sementes e mudas, defensivos agrícolas, alimentação e medicamentos dos animais, aluguel de máquinas e equipamentos e o pagamento de serviços de empreitadas, há uma variação de mais de 470% entre os anos de 1970 e 1980 – período mais intenso das mudanças técnicas (Niederle, 2007). Além do mais, como mostra o autor, neste mesmo intervalo a proporção representada por estas despesas em relação ao valor total da produção mais do que duplica, passando de 12,43% a 28,28%.

O aumento da dependência de recursos exógenos às propriedades acarretou um aumento da vulnerabilidade dos produtores, que foi refletido na exclusão de muitas famílias do meio rural, provocando uma conseqüente redução do número de estabelecimentos agropecuários (Sacco dos Anjos, 2003). Isso porque, a reprodução do grupo doméstico passa a ficar comprometida no momento em que muitos pequenos agricultores não tiveram condições de manter suas propriedades dentro do padrão produtivo pautado na mecanização, tecnificação e quimificação (Homem de Melo, 1999). Entre 1970 e 2006 os municípios em análise apresentaram uma elevada queda no número de estabelecimentos, superando a média estadual e federal. Isso reflete, por um lado, o caráter precursor da modernização nessa região e, por outro lado, a sua acuidade em um meio rural majoritariamente constitutivo de propriedades com pequenas parcelas de terra. Merece destacar que os municípios de Roque Gonzáles, Campina das Missões e Porto Xavier obtiveram uma redução no total dos estabelecimentos superior a ¼ entre 1970 e 2006 (Tabela 3).

Na microrregião analisada a área média dos estabelecimentos agropecuários apresentou um crescimento ao longo do período, mostrando que a exclusão de muitos agricultores do meio rural condicionou um pequeno aumento da concentração das terras. Entretanto, é uma concentração muito sutil quando comparada com as demais regiões do próprio Estado (Tabela 4). Caibaté foi o único que apresentou um aumento muito elevado na área média se comparado com os demais casos entre 1996 e 2006. Contudo, isso está relacionado com o desmembramento de parte de suas extensões para a formação de um novo município (Mato Queimado), onde Caibaté perdeu uma importante parcela das suas pequenas propriedades, crescendo assim a sua média de hectares por estabelecimento. Ao contrário dos outros municípios, São Paulo das Missões chegou em 2006 com praticamente a mesma média que em 1970, apesar de algumas oscilações nesse intervalo de tempo.

Tabela 3 – Número de estabelecimentos agropecuários (1970 a 2006) e a respectiva taxa de crescimento

Municípios	**Número de estabelecimentos agropecuários**						**Taxa de Cresc.**
	1970	1975	1980	1985	1996	2006	1970-2006
Caibaté*	1626	1323	1251	1505	1519	1351	-16,9%
Campina das Missões	1772	1384	1775	1653	1492	1326	-25,2%
Cerro Largo*	2308	1981	2345	2447	2365	2142	-7,2%
Guarani das Missões*	1982	1772	1779	1928	1755	1634	-17,6%
Porto Xavier	2105	1524	1820	1983	1728	1531	-27,3%
Roque Gonzáles	1894	1480	1494	1733	1519	1315	-30,6%
Salvador das Missões	-	-	-	-	608	558	-
São Paulo das Missões	1573	1351	1787	1789	1416	1355	-13,9%
São Pedro do Butiá	-	-	-	-	744	543	-
Microrregião	13260	10815	12251	13038	13146	11755	-11,3%
Rio Grande do Sul	512303	471622	475286	497172	429958	442564	-13,6%
Brasil	4924019	4993252	5159851	5801809	4859865	5204130	5,7%

Fonte: IBGE – Censos Agropecuários

* Nesses municípios ocorreu a emancipação de alguma localidade e o seu desmembramento. Mas, nessa tabela, foi considerado o número de estabelecimento dos municípios já autônomos para não superestimar a redução dos valores.

Tabela 4 – Área média dos estabelecimentos agropecuários (1970 a 2006) e a respectiva taxa de crescimento

Municípios	**Área média dos estabelecimentos agropecuários (hectares)**						**Taxa de Cresc.**
	1970	1975	1980	1985	1996	2006	1970-2006
Caibaté	20,5	26,2	27,4	22,6	23,9	70,1	241,4%
Campina das Missões	12,7	15,9	12,3	12,7	13,3	13,9	9,3%
Cerro Largo	15,3	17,6	15,1	14,2	14,5	16,2	5,8%
Guarani das Missões	17,1	19,4	19,2	17,8	18,5	20,3	18,8%
Porto Xavier	11,6	15,5	13,0	11,8	13,5	15,3	31,6%
Roque Gonzáles	16,4	21,3	21,4	19,0	21,0	21,6	32,3%
Salvador das Missões	-	-	-	-	14,1	19,4	-
São Paulo das Missões	14,5	16,2	12,7	12,5	13,2	14,6	0,1%
São Pedro do Butiá	-	-	-	-	13,6	16,8	-
Microrregião	15,4	18,9	17,3	15,8	16,2	23,1	49,7
Rio Grande do Sul	46,5	50,2	50,6	47,9	50,7	44,5	-4,2%
Brasil	59,7	64,9	70,7	64,6	72,8	68,2	14,1%

Fonte: IBGE – Censos Agropecuários

Mesmo com as oscilações na área média, a presença de estabelecimentos agropecuários abaixo de 20 hectares ainda atinge mais do que 60% em todos os municípios em 2006. Em Porto Xavier, Campina das Missões, Cerro Largo e São Paulo

das Missões esse resultado alcançou mais de 75%, apontando para a elevada presença de pequenas propriedades mesmo com o leve aumento da sua área média. Somente Caibaté tem mais de 10% dos seus estabelecimentos acima das 50 hectares (Figura 15). Assim, por mais que tenha reduzido o número de estabelecimentos nos municípios pesquisados ao longo da segunda metade do século XX, ainda permanece até 2006 a presença de unidades com baixas extensões de área. Cabe destacar que esses domicílios são conduzidos fundamentalmente por proprietários (86%), além de arrendatários (6,9%) e ocupantes (5%), enquanto que os assentados, parceiros e produtores sem áreas somam somente 2,1% dos estabelecimentos.

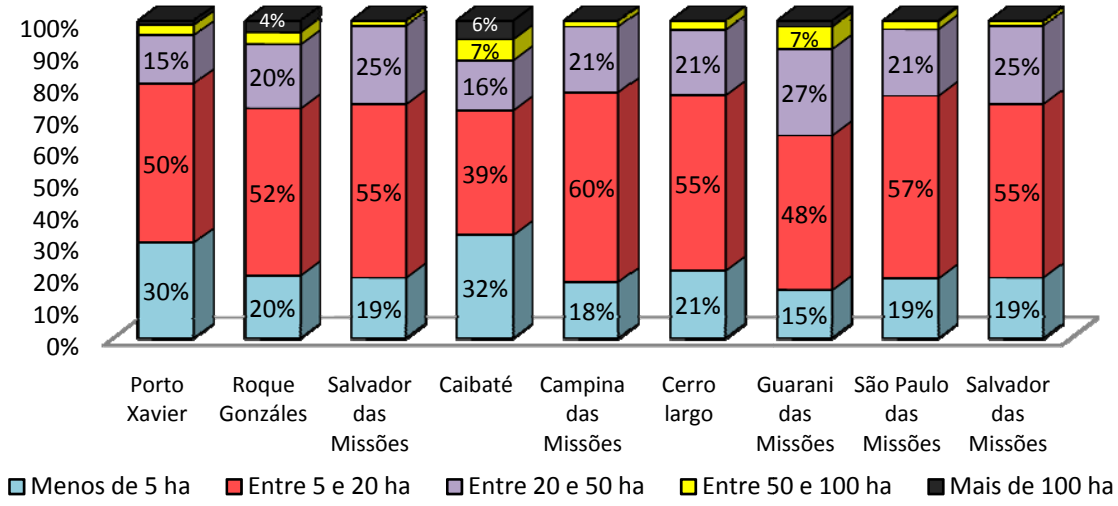

Figura 15 – Número de estabelecimentos agropecuários por estrato de área e por município pesquisado (%)

Fonte: IBGE - Censo Agropecuário 2006.

Outra mudança que pode ser observada foi a brusca diminuição das ocupações por estabelecimento agropecuário, que se deu em função da pressão pela redução dos custos de produção nas propriedades, pelo uso de novas tecnologias e pelo aumento da produtividade do trabalho[43] (Graziano da Silva, 2003). Os dados dos Censos Agropecuários (IBGE) demonstram que o pessoal ocupado na agricultura nos 9 municípios foi reduzido em 27% entre 1970 e 2006 (queda de 9.890 postos de trabalho), enquanto que no Rio Grande do Sul e no Brasil as reduções foram menos intensas (-11,4% e -6,6%, respectivamente). Novamente, pode-se perceber que os impactos do processo de modernização agropecuária tiveram reflexos mais agudos nos municípios pesquisados, principalmente em Porto Xavier, onde as ocupações nos estabelecimentos agropecuários caíram 44% entre 1970 e 2006.

Se analisarmos o número de ocupações por estabelecimentos agropecuários pode-se avançar na mesma direção, já que na maioria das localidades teve uma redução superior a 40% (Tabela 5). Se em 1975 somente Guarani das Missões obtinha menos de

[43] Considerando o número de tratores existentes nos estabelecimentos agropecuários como um indicador do aumento do acesso a novas tecnologias no meio rural (conforme sugerido por Graziano da Silva, 2003), a microrregião de Cerro Largo apresentou um resultado expressivo nessa variável entre 1970 e 2006, pois o número de máquinas cresceu 6,7 vezes. Entretanto, foi no intervalo de 1970/80 que foram obtidos os maiores saldos (saindo de 378 tratores para 2.495 na região).

4 pessoas ocupadas por estabelecimento, em 2006 nenhum município apresentou uma média superior a 2,9. Isso mostra um severo declínio ao longo desses 30 anos na capacidade de geração de trabalho dentro das propriedades rurais, resultando em uma expressiva migração da população (Camarano e Abramovay, 1998; Sacco dos Anjos, 2003).

Tabela 5 - Número de pessoas ocupadas por estabelecimento agropecuário (1975 a 2006) e a respectiva taxa de crescimento

Municípios	**Número de pessoas ocupadas por estabelecimento agropecuário**					**Taxa de Cresc.**
	1975	1980	1985	1996	2006	1975-2006
Caibaté	4,3	3,5	2,7	2,7	2,2	-48,3%
Campina das Missões	4,7	3,4	3,1	2,8	2,7	-41,7%
Cerro Largo	4,2	3,8	3,4	3,2	2,8	-32,8%
Guarani das Missões	3,7	3,5	2,9	2,1	2,7	-27,2%
Porto Xavier	4,9	4,0	3,2	2,5	2,3	-53,5%
Roque Gonzáles	4,8	4,1	4,3	3,1	2,7	-44,9%
Salvador das Missões	-	-	-	2,7	2,8	-
São Paulo das Missões	5,3	3,5	3,8	3,3	2,7	-49,4%
São Pedro do Butiá	-	-	-	3,1	2,9	-
Microrregião	4,6	3,7	3,3	2,8	2,6	-42,1
Rio Grande do Sul	4,0	3,7	3,5	3,2	2,8	-31,4%
Brasil	4,1	4,1	4,0	3,7	3,2	-22,6%

Fonte: IBGE – Censos Agropecuários

Além de uma brusca redução nas ocupações, pode-se observar uma pequena queda do trabalho familiar nas propriedades, isso porque, tem se reduzido o percentual de pessoas ocupadas nos estabelecimentos agropecuários com laço de parentesco. Essa variação tinha uma média de 96,4% nos municípios pesquisados em 1970, em 1980 apresentou uma queda para 93,3%, se recuperando novamente até 2006 (94,4%). Roque Gonzáles obteve a maior taxa de crescimento da "desfamiliarização do trabalho agropecuário", pois em 1970 obtinha 97,3% das ocupações preenchidas por pessoas com laço de parentesco e em 2006 esse valor caiu para 88,4% (Tabela 6). Um dos fatores que tem condicionado esse processo tem sido o declínio das propriedades menores, onde o trabalho é fundamentalmente familiar, enquanto que os estabelecimentos maiores têm aumentado o seu número e, automaticamente, tem demandado trabalhadores externos ao grupo doméstico. Cabe destacar ainda o caso de Campina das Missões em 1975, onde se tinha praticamente toda ocupação pautada por laços de parentescos (99,7%).

Esse arrefecimento no número de pessoas ocupadas está atrelado à diminuição da população rural na microrregião de Cerro Largo, que vem se reduzindo anualmente a partir de 1985 (Tabela 7). Nesse processo, uma parcela das pessoas vai para a área urbana do município, que já abriga quase a metade da população total, e as demais passam a migrar para outras cidades e Estados. Isso pode ser visto pela taxa de crescimento anual, pois o decréscimo da população rural não é reposto no crescimento da população urbana. Essa última está tendendo a se estabilizar nos próximos anos

enquanto o campo continua a remeter seus integrantes para fora de seus espaços. Mesmo assim, o meio rural ainda mantém mais de 50% da população total, destacando assim a sua importância para as economias locais e o forte caráter agrícola desses municípios.

Tabela 6 - Percentual do pessoal ocupado em estabelecimentos agropecuários com laço de parentesco (1970 a 2006) e a respectiva taxa de crescimento

Municípios	**Pessoal ocupado em estabelecimentos agropecuários com laço de parentesco (%)**						**Taxa de Cresc.**
	1970	1975	1980	1985	1996	2006	1970-2006
Caibaté	96,3%	89,6%	91,5%	93,7%	91,4%	92,9%	-3,5%
Campina das Missões	94,0%	99,7%	96,0%	98,5%	98,7%	94,8%	0,8%
Cerro Largo	94,7%	97,4%	95,2%	95,1%	94,3%	95,8%	1,2%
Guarani das Missões	98,4%	95,5%	91,2%	98,3%	94,5%	97,4%	-1,0%
Porto Xavier	96,9%	97,4%	94,8%	93,7%	95,2%	95,4%	-1,6%
Roque Gonzáles	97,3%	88,0%	86,9%	77,5%	90,2%	88,4%	-9,1%
Salvador das Missões	-	-	-	-	96,5%	93,8%	-
São Paulo das Missões	97,1%	96,4%	97,4%	99,3%	91,9%	96,8%	-0,3%
São Pedro do Butiá	-	-	-	-	85,9%	87,1%	-
Microrregião	96,4%	94,8%	93,3%	93,7%	93,2%	93,6%	-2,9
Rio Grande do Sul	90,9%	89,9%	86,0%	85,4%	85,7%	87,9%	-3,3%
Brasil	80,2%	80,5%	73,9%	75,4%	75,9%	78,0%	-2,7%

Fonte: IBGE – Censos Agropecuários

Comparando o número de pessoas residentes nos estabelecimentos com o total das ocupações geradas na agropecuária pode-se perceber uma redução em ambas as variáveis em todos os municípios. Ao fazer uma média das localidades, fica visível que o decréscimo da população residente (-26%) entre 1996 e 2006 foi maior do que o recuo das pessoas ocupadas (-21,7%). Com esses dados, é possível afirmar que se tem uma depreciação menos intensa das fontes de trabalho se comparado com a moradia dos seus integrantes, embora alguns municípios não caminhem para essa direção. Esses dados não discordam das pesquisas que apontam para um crescimento no número de agricultores que vão ao meio urbano em busca de trabalho (Schneider, 2003; Sacco dos Anjos, 2003), mas chama atenção para um movimento contrário que é a moradia de pessoas na cidade com ocupações no meio rural. Salvador das Missões foi o município onde esse processo foi mais evidente, pois a redução do número de pessoas residentes (-33,5%) foi mais intensa do que as ocupações (-4,6%), gerando um saldo aos postos de trabalho de 25,7% (Tabela 8). Nesse caso, como o município tem uma formação recente (foi fundado em 1992) e o "meio urbano"[44] oferece serviços que não se obtém no espaço rural, alguns agricultores optaram por residir na cidade sem deixar de lado suas atividades agropecuárias. Os dados de Caibaté e Guarani das Missões ficaram

[44] Embora a cidade de Salvador das Missões seja considerada meio urbano, a população residente era de 850 pessoas em 2000 (46,7% do total), segundo dados do Censo Demográfico (IBGE). Com esse baixo valor, as variações nos percentuais se dão de forma mais intensa do que nas localidades maiores.

distorcidos porque de 1996 a 2006 ocorreu a emancipação de dois municípios de suas áreas.

Tabela 7 – População rural e urbana na Microrregião de Cerro Largo/RS (1985-2006)

Ano	Rural			Urbana		
	N°	%	cresc. anual	N°	%	cresc. anual
1985	52543	68,3%	-	24331	31,7%	-
1986	51527	67,4%	-1,97%	24950	32,6%	2,48%
1987	50509	66,4%	-2,02%	25570	33,6%	2,42%
1988	49511	65,4%	-2,02%	26177	34,6%	2,32%
1989	48531	64,4%	-2,02%	26774	35,6%	2,23%
1990	47555	63,5%	-2,05%	27368	36,5%	2,17%
1991	46606	62,5%	-2,04%	27946	37,5%	2,07%
1992	45715	61,8%	-1,95%	28309	38,2%	1,28%
1993	44823	61,0%	-1,99%	28672	39,0%	1,27%
1994	43925	60,2%	-2,04%	29039	39,8%	1,26%
1995	43025	59,4%	-2,09%	29404	40,6%	1,24%
1996	42161	58,6%	-2,05%	29756	41,4%	1,18%
1997	40871	57,3%	-3,16%	30458	42,7%	2,30%
1998	39891	56,3%	-2,46%	30963	43,7%	1,63%
1999	38963	55,3%	-2,38%	31440	44,7%	1,52%
2000	37904	54,2%	-2,79%	32068	45,8%	1,96%
2001	37412	53,7%	-1,32%	32225	46,3%	0,49%
2002	36880	53,3%	-1,44%	32360	46,7%	0,42%
2003	36333	52,8%	-1,51%	32469	47,2%	0,34%
2004	35740	52,3%	-1,66%	32543	47,7%	0,23%
2005	35126	51,9%	-1,75%	32592	48,1%	0,15%
2006	34486	51,4%	-1,86%	32607	48,6%	0,05%

Fonte: FEE

Além disso, a Tabela 8 nos permite compreender o percentual de cobertura do pessoal residente sobre a população ocupada, o que poderia ser chamado de um "índice de ocupação". Cerro Largo e Salvador das Missões têm o maior índice em 2006, pois o número de pessoas residentes sem ocupação na atividade agropecuária é de 0,5% e 2,3%, respectivamente[45]. Em ambos os casos, fica presente a consonância entre o número de moradores no espaço rural e a disponibilidade do trabalho. No oposto está Porto Xavier, que é o caso mais emblemático porque somente 65% da sua população residente está ocupada na atividade agropecuária em 2006 (se olhar para 1996 pode-se observar que ocorreu uma intensificação de 10% nesse resultado). Nesse caso, $^{1}/_{3}$ dos residentes no meio rural não têm nos estabelecimentos agropecuários a sua ocupação. Esse município é o único onde o "índice de ocupação" está bem abaixo da média do Estado.

[45] Essa informação sobre Salvador das Missões não invalida a afirmação anterior de que existem pessoas no meio urbano que continuam mantendo suas atividades agropecuárias, pois nesse dado de população residente e ocupada não são consideradas os habitantes da cidade.

Todavia, como observado por Wesz, Wesz Junior e Sacco dos Anjos (2005), Porto Xavier apresenta uma dinâmica ocupacional diferenciada na região, pois assiste a partir da década de 1990 ao surgimento e expansão de uma grande quantidade de empresas que importam cebola da Argentina e que, com isso, passam a demandar um número elevado de mão-de-obra para o seu beneficiamento (classificação e embalagem). Em 2005, mais de 500 agricultores (aproximadamente 20% da população masculina do meio rural do município) foram trabalhar como assalariados na cidade, retornando às atividades na propriedade rural depois desse período.

Tabela 8 - Número de pessoas residentes e ocupadas nos estabelecimentos agropecuários (1996 e 2006)

Municípios	**População residente (PR)**			**População ocupada (PO)**			**PR/PO**		
	1996	2006	Cresc.	1996	2006	Cresc.	1996	2006	96/06
Caibaté	4720	2406	-49,0%	4085	1878	-54,0%	86,5%	78,1%	-8,5%
Campina das Missões	5440	4067	-25,2%	4158	3628	-12,7%	76,4%	89,2%	12,8%
Cerro Largo	3899	2933	-24,8%	3254	2918	-10,3%	83,5%	99,5%	16,0%
Guarani das Missões	5997	3408	-43,2%	3613	2980	-17,5%	60,2%	87,4%	27,2%
Porto Xavier	5851	5419	-7,4%	4388	3523	-19,7%	75,0%	65,0%	-10,0%
Roque Gonzáles	5831	4506	-22,7%	4667	3511	-24,8%	80,0%	77,9%	-2,1%
Salvador das Missões	2381	1584	-33,5%	1622	1547	-4,6%	68,1%	97,7%	29,5%
São Paulo das Missões	5662	4551	-19,6%	4709	3662	-22,2%	83,2%	80,5%	-2,7%
São Pedro do Butiá	2188	1702	-22,2%	2278	1571	-31,0%	104,1%	92,3%	-11,8%
Microrregião	41969	30576	-27,1%	32774	25218	-23,1	78,1%	82,5%	4,4%
Rio Grande do Sul	2041753	1584265	-22,4%	1376985	1219510	-8,5%	67,4%	77,0%	9,5%
Brasil	33741883	28425733	-15,8%	17930853	16414728	-11,4%	53,1%	57,7%	4,6%

Fonte: IBGE – Censos Agropecuários e Contagem da População

A área plantada com cultivos agrícolas nos municípios pesquisados tem apresentando um declínio de 37% entre os anos de 1990 e 2007. Essa redução em mais de $^1/_3$ tem sido provocada pelo efeito combinado das frustrações de safras provocadas pelas sucessivas estiagens, pela queda, em alguns momentos, nos preços internacionais das *commodities* (trigo-soja) e pelo crescimento no custo de produção da agricultura. Os cultivos com maiores reduções na área foram o trigo (-62,2%) e a soja (-37,7%), enquanto que o milho apresentou a menor baixa entre os principais produtos (-6,5%).

Entretanto, a diminuição na área não significou a perda da representatividade dessas culturas sobre o total das terras utilizadas para a agricultura. Isso quer dizer que a soja, por exemplo, manteve sua participação ao longo dos anos ocupando em torno de 50% de toda a área destinada para a lavoura, mesmo com uma redução em termos absolutos de sua extensão (Figura 16). Esse resultado vai apontar para um elevado grau de monoculturização dos municípios – termo trazido por Kageyama (2004) para as localidades onde poucos cultivos apreendem a majoritária parcela da área disponível. Na região em destaque isso fica evidente porque, em nenhum ano, a soja, o milho e o trigo deixaram de cobrir mais de 90% da área plantada com culturas agrícolas (Figura 16).

Mesmo que as culturas externas ao circuíto soja-trigo-milho tenham apresentando uma participação irrizória na Figura 16, pode-se visualizar nos dados brutos um crescimento de algumas atividades menos intensas em áreas ou mais resistentes às estiagens, como a cana-de-açúcar, a mandioca, o fumo, a fruticultura e o feijão. Além disso, a pecuária leiteira ganhou uma nova tônica nos últimos anos, o que justifica a manutenção da área com milho, já que é deste produto que se faz a silagem – um dos principais suplementos alimentares para o rebanho leiteiro. Uma outra opção que tem ganhado destaque através da cana-de-açúcar é a produção de etanol, sobretudo no sistema de microdestilarias, onde os equipamentos e a estrutura produtiva são adaptados as características e funcionalidades da agricultura familiar.

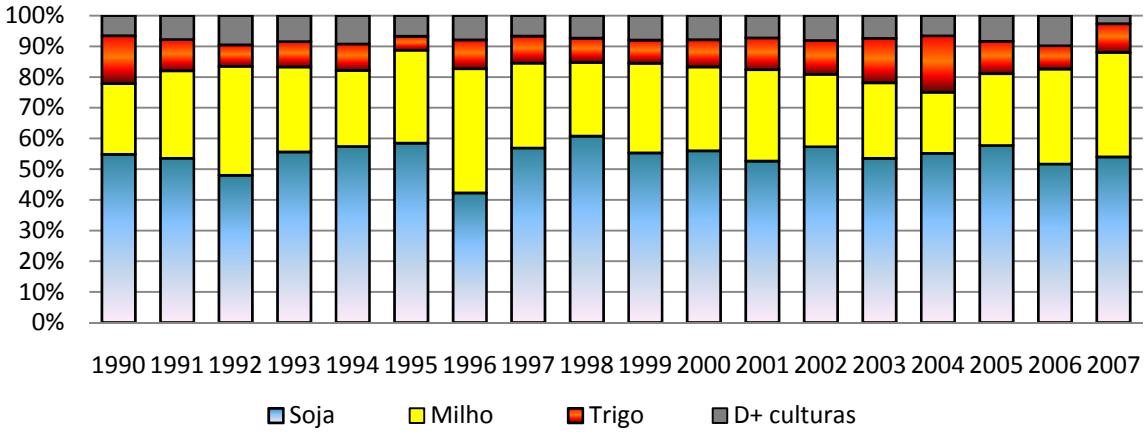

Figura 16 – Utilização da área plantada com cultivos agrícolas nos municípios pesquisados (%)

Fonte: IBGE – Produção Agrícola Municipal (PAM)

3.1.2 A presença do Pronaf nos municípios analisados

O acesso ao crédito e aos recursos do Pronaf pelos agricultores familiares dos nove municípios em evidência tem apresentado resultados expressivos. Segundo os dados do MDA/SAF, foram realizados 69.568 contratos na região sob um montante de aproximadamente R$ 174 milhões entre 2000 a 2007 (Tabela 9). Nesses oito anos o número de financiamentos cresceu 28% e a soma dos recursos 312%, apontando para o aumento do valor médio dos contratos. Ao longo de todo o período é possível visualizar sempre saldos positivos no que tange aos recursos e uma redução a partir de 2005 nos contratos. Isso significa que nos municípios em análise o que tem aumentado no período recente são os recursos e não os beneficiários.

Estratificando esses valores do crédito por finalidade, pode-se perceber que os contratos para custeio sempre foram majoritários, nunca ficando abaixo de 85%. Entre 2002 e 2004 os financiamentos para investimentos ocuparam em torno de 13% do total, seguindo o embalo da valorização do preço da principal *commodity* dos municípios, a soja, onde foram adquiridos uma série de implementos agrícolas para essa atividade. Entretanto, de 2004 para 2005 foram os contratos de custeio que cresceram mais de 20% (Tabela 9), sobrando para o investimento uma participação de apenas 4% em 2005 (Figura 17). Essa redução de 11% não aconteceu pelas condições financeiras do Pronaf-

Investimento, pois estavam mais favoráveis nesse ano diante da redução da sua taxa de juros, que caiu de 4% para 3% a.a.. No entanto, o que pode ter estimulado essa situação foi a queda das demandas dos agricultores, pois essas começavam a se mostrar saturadas diante do aumento gradual do investimento nos últimos anos.

Tabela 9 – Número de contratos, montante de recursos e valor médio dos contratos do Pronaf nos nove municípios pesquisados

Ano	Contratos		Montante de Recursos (R$)		Valor médio dos contratos (R$)	
	N°	Cresc. Anual	Valores correntes	Cresc. Anual	Valores correntes	Cresc. Anual
2000	7443	-	R$ 9.258.916,05	-	R$ 1.243,98	-
2001	7597	2,03%	R$ 10.235.061,69	9,54%	R$ 1.347,25	7,67%
2002	8178	7,10%	R$ 14.605.979,31	29,93%	R$ 1.786,01	24,57%
2003	8337	1,91%	R$ 19.649.999,83	25,67%	R$ 2.356,96	24,22%
2004	8250	-1,05%	R$ 23.415.651,23	16,08%	R$ 2.838,26	16,96%
2005	10486	21,32%	R$ 27.565.416,14	15,05%	R$ 2.628,78	-7,97%
2006	9762	-7,42%	R$ 30.851.012,96	10,65%	R$ 3.160,32	16,82%
2007	9515	-2,60%	R$ 38.161.477,58	19,16%	R$ 4.010,67	21,20%
Total	69568	-	R$ 173.743.514,79	-	-	-

Fonte: Pronaf/SAF/MDA (2007).

Nos municípios pesquisados é visível a predominância dos agricultores familiares do grupo C, isto é, aqueles que detém uma renda bruta anual entre R$ 4 mil e R$ 18 mil. Entretanto, o que tem acontecido a partir de 2003/04 é uma diminuição na expressividade desse grupo, principalmente pela entrada do grupo E e pela consolidação do grupo D (Figura 18). Todavia, tem sido ínfima a presença dos agricultores assentados, intensamente empobrecidos ou que ainda não tiveram acesso às políticas de crédito rural (grupos A, B e A/C). Isso não quer dizer que esses segmentos não se façam presente no meio rural em destaque, pois mesmo com a sua visibilidade eles continuam à margem das políticas voltados a produção agropecuária, como já foi apontado no estudo de Copetti (2008) em um outro município do noroeste gaúcho.

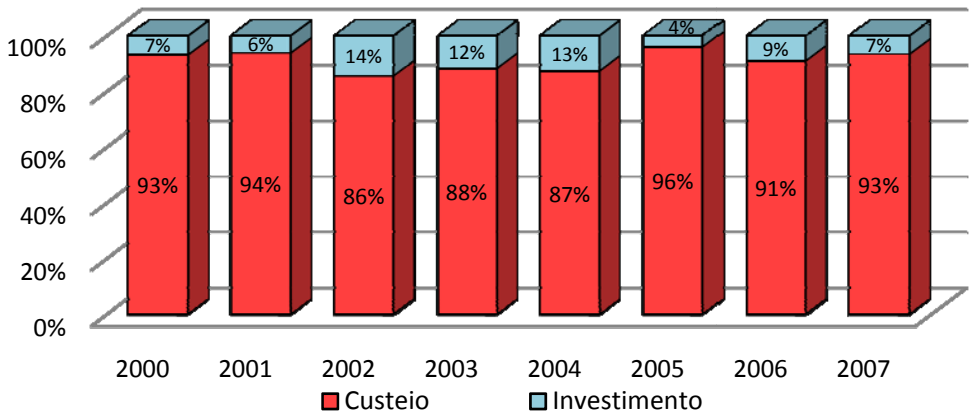

Figura 17 – Número de contratos do Pronaf para Custeio e Investimento nos municípios pesquisados (%)

Fonte: Pronaf/SAF/MDA (2007).

Ao cruzar os dados da Tabela 7, que mostra que o número de contratos via Pronaf tem se mantido praticamente estavél nos dois últimos anos, com as informações da Figura 18, que apontam para um avanço dos grupos D e E sobre o grupo C no último período, pode-se dizer que tem havido uma transição no apoio dos agricultores com menores rendas para os segmentos mais consolidados. Essa situação leva a crer que o Pronaf, gradativamente, vem atingindo o seu objetivo de oportunizar aos agricultores familiares uma condição financeira favorável através do acréscimo da produção e da produtividade agropecuária, já que tem acontecido uma migração dos produtores menos capitalizados para os grupos que são compostos por aqueles com uma maior renda bruta.

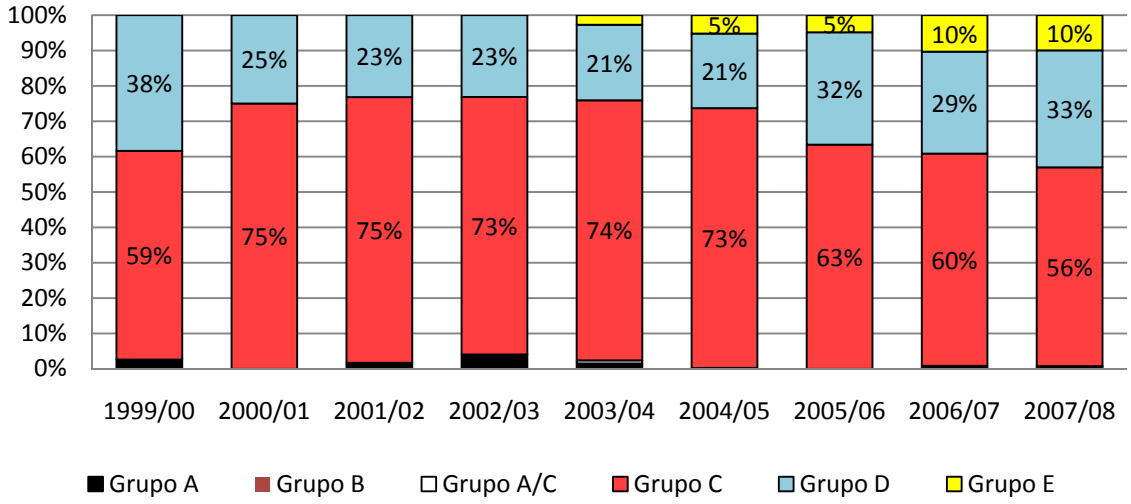

Figura 18 – Número de contratos do Pronaf por grupo de agricultor nos municípios pesquisados (%)

Fonte: Pronaf/SAF/MDA (2007).

A Figura 19 mostra, a partir do montante de recursos aplicados no Pronaf, o desenvolvimento dessa política pública para a agricultura familiar nos municípios da pesquisa e a sua situação a nível nacional. O resultado mais evidente é o significativo crescimento dos recursos acessados pelo programa nos seus últimos anos, bem como, uma relação de semelhança entre a variável federal e regional. Desta forma, as localidades analisadas têm respondido de forma muito próxima aos estímulos e tendências do Pronaf no âmbito nacional.

Após essa contextualização do meio rural a partir dos estabelecimentos agropecuários, da população, das ocupações, da área plantada e da principal política para a agricultura familiar, cabe apresentar as agroindústrias familiares rurais instaladas nos municípios onde foi realizada a pesquisa empírica. Portanto, no próximo tópico são mapeados alguns dados e algumas características dessas iniciativas produtivas dentro do universo delimitado.

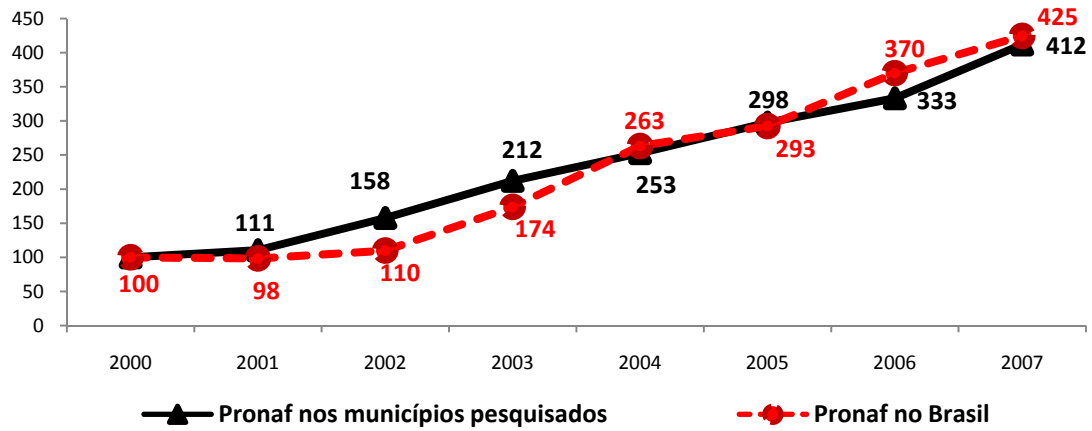

Figura 19 – Montante de recursos aplicados no Pronaf nos municípios pesquisados e no Brasil (2000=100)

Fonte: Pronaf/SAF/MDA (2007).

3.1.3 As agroindústrias familiares nos municípios pesquisados

Os dados apresentados nesse subitem foram obtidos junto a unidade regional da Emater, que é responsável pelos municípios pesquisados e que disponibilizou uma planilha com alguns apontamentos acerca das agroindústrias familiares dos municípios analisados. Para complementar esses dados realizamos um levantamento de informações junto aos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais (STR), cooperativas de produção da agricultura familiar, secretarias municipais da agricultura e demais entidades envolvidas com essa iniciativa produtiva. Para tanto, as informações contidas nas tabelas abaixo se referem a totalidade dos empreendimentos e não a uma amostragem das unidades.

Nos 9 municípios pesquisados foram encontradas 138 agroindústrias familiares localizadas no meio rural, onde Cerro Largo (17,4%), Roque Gonzáles (16,7%) e Guarani das Missões (14,5%) possuem as maiores incidências. Esses empreendimentos são administrados por 390 famílias, gerando uma média de 3 famílias por agroindústria (Tabela 10). Embora seja comum o envolvimento de grupos maiores de agricultores com a atividade de beneficiamento da produção (associações ou cooperativas), são majoritários os estabelecimentos formados por 2 famílias com relações de parentesco. Oliveira, Prezotto e Voigt (2002) já haviam apontado nessa direção, pois há uma preferência dos agricultores em manter a gestão e o processamento a partir da própria família.

As agroindústrias familiares têm gerado em média 6,5 ocupações por empreendimento, enquanto que os estabelecimentos agropecuários em geral oportunizam 2,6 (Tabela 11). Essas 4 ocupações a mais que são proporcionadas pela agroindustrialização confirma a importância dessas unidades na geração de empregos, diferentemente das atividade mais convencionais como a produção de *commodities*. Uma pesquisa desenvolvida por Wesz Junior e Niederle (2007) na região das Missões do Rio Grande do Sul aponta que as agroindústrias familiares de cana-de-açúcar ocupam 1,25 pessoas por hectare de matéria-prima processada enquanto que a soja gera em média no Brasil um emprego a cada 120 hectares plantada, segundo a Companhia Nacional de Abastecimento – Conab.

Tabela 10 – Número de agroindústrias familiares e de famílias envolvidas nos municípios pesquisados

Municípios	Agroindústrias familiares		Famílias envolvidas		N° de famílias por agroindústria
	N°	%	N°	%	
Caibaté	8	5,8%	19	4,9%	2,4
Campinhas das Missões	11	8,0%	25	6,4%	2,3
Cerro Largo	24	17,4%	54	13,8%	2,3
Guarani das Missões	20	14,5%	55	14,1%	2,8
Porto Xavier	17	12,3%	57	14,6%	3,4
Roque Gonzáles	23	16,7%	36	9,2%	1,6
Salvador das Missões	16	11,6%	64	16,4%	4,0
São Paulo das Missões	9	6,5%	26	6,7%	2,9
São Pedro do Butiá	10	7,2%	54	13,8%	5,4
Total/Média	138	100%	390	100%	3,0

Fonte: Emater Regional (2008); Pesquisa de Campo (2008).

Na grande maioria dos casos, as oportunidades de trabalho nas agroindústrias familiares ficam presumidas ao grupo doméstico, enquanto que a contratação de força de trabalho exógena à propriedade vai depender do produto a ser processado, da capacidade da agroindústria e do seu nível tecnológico. Dentro dos municípios analisados merece destaque São Pedro do Butiá e Salvador das Missões, que apresentaram um saldo de 8 ocupações nas unidade de beneficiamento sobre a média dos estabelecimentos agropecuários (Tabela 11).

Tabela 11 - Número ocupações geradas pelas agroindústrias e pelos estabelecimentos agropecuários nos respectivos municípios

Municípios	N° de pessoas ocupadas por agroindústria (POA)*	N° de pessoas ocupadas por estabelecimento agrop. (POE) **	Diferença das pessoas ocupadas (POA - POE)
Caibaté	4,0	2,2	1,8
Campinhas das Missões	7,4	2,7	4,6
Cerro Largo	5,4	2,8	2,6
Guarani das Missões	6,3	2,7	3,5
Porto Xavier	6,0	2,3	3,7
Roque Gonzáles	2,7	2,7	0,0
Salvador das Missões	10,8	2,8	8,0
São Paulo das Missões	5,2	2,7	2,5
São Pedro do Butiá	11,1	2,9	8,2
Média	6,5	2,6	3,9

Fonte: * Emater Regional (2008) e Pesquisa de Campo (2008); ** IBGE - Censo Agropecuário (2006).

Embora com importantes saldos no número de famílias envolvidas e na média de ocupações por unidade, as agroindústrias familiares apresentam um elevado índice de informalidade no aspecto sanitário. Em torno de $^2/_3$ dos empreendimentos estão nesta situação, revelando uma realidade preocupante, especialmente para os consumidores (Tabela 12). Contudo, esse problema não é específico desses municípios, pois essa conjuntura já foi retratada por vários autores em diferentes localidades (Sulzbacher e David, 2008; Silveira e Heinz, 2005; Guimarães, 2001; Azevedo, Colognese e Shikida, 2000; Prezotto, 1997, 1999, 2005).

O município de Cerro Largo foi o que apresentou o menor percentual de legalidade (12,5%), enquanto que Guarani das Missões foi o responsável pelo maior índice (65%). Nesse segundo caso, é conveniente apontar que esse resultado é reflexo de um duplo movimento: por um lado, se tem uma preocupação por parte das entidades envolvidas com a agricultura familiar (Emater, STR, Cooperativa, etc.) em orientar os agricultores sobre a necessidade da legalização de suas iniciativas produtivas; por outro lado, a prefeitura municipal, através das secretarias da agricultura, saúde e meio ambiente, procurou difundir e flexibilizar o Serviço de Inspeção Municipal (SIM) para que fosse possível a concessão do respectivo alvará de um modo mais condizente com o contexto local. Assim, a informalidade de $^1/_3$ das agroindústrias em Guarani tem acontecido nos empreendimentos onde não é possível a legalização na instância municipal.

Tabela 12 – A legalidade sanitária nas agroindústrias familiares dos municípios pesquisados (%)

Municípios	**Agroindústrias familiares**	**Agroindústrias com legalização sanitária**	**% de agroindústrias com legalização sanitária**
Caibaté	8	2	25,0%
Campinhas das Missões	11	4	36,4%
Cerro Largo	24	3	12,5%
Guarani das Missões	20	13	65,0%
Porto Xavier	17	7	41,2%
Roque Gonzáles	23	8	34,8%
Salvador das Missões	16	4	25,0%
São Paulo das Missões	9	2	22,2%
São Pedro do Butiá	10	2	20,0%
Total/Média	138	45	31,3%

Fonte: Emater Regional (2008); Pesquisa de Campo (2008).

A Tabela 12 traz uma importante característica das agroindústrias familiares presentes nos municípios pesquisados. Isso porque, a supremacia de unidades informais sugere que essa atividade seja tida pelos agricultores como uma ocupação complementar na propriedade (Wesz Junior, 2009a), onde se produz pequenas quantidades fora das normas previamente estabelecidas (Guimarães e Silveira, 2007) com uma comercialização pautada no mercado local e nas relações sociais (Mior, 2005).

As agroindústrias familiares com maiores incidências nos municípios são as derivadas da cana-de-açúcar, com 41 unidades, que são compostas pelos empreendimentos que produzem melado, açúcar mascavo e rapadura (Tabela 13). Além

da adaptabilidade da matéria-prima na região e da longa trajetória dessa atividade nas propriedades familiares, a sua supremacia também se deve ao crescimento do mercado local por esses produtos e ao forte apoio de organizações governamentais e ONGs na realização de cursos de capacitação e dias de campo nessa área. Os empreendimentos desse derivado respondem pela geração de 214 ocupações (26% do total).

Tabela 13 – Número de agroindústrias familiares, agroindústrias legalizadas no aspecto sanitário e as ocupações geradas por tipo de produto

Tipo de produto	**Agroindústrias familiares**		**Agroindústrias com legalização sanitária**			**Ocupações geradas**		
	N°	%	N°	Freqüência	%	N°	Média	%
Der. da cana-de-açúcar	41	29,7%	8	5,1	17,8%	214	5,2	26,1%
Panificados	32	23,2%	8	4,0	17,8%	184	5,8	22,5%
Bebidas	17	12,3%	3	5,7	6,7%	94	5,5	11,5%
Conservas	11	8,0%	4	2,8	8,9%	83	7,5	10,1%
Derivados do leite	10	7,2%	5	2,0	11,1%	37	3,7	4,5%
Embutidos	9	6,5%	8	1,1	17,8%	52	5,8	6,3%
Prod. não alimentícios	7	5,1%	3	2,3	6,7%	16	2,3	2,0%
Outros	5	3,6%	0	5,0	0,0%	58	11,6	7,1%
Mel	4	2,9%	4	1,0	8,9%	52	13,0	6,3%
Derivados de mandioca	2	1,4%	2	1,0	4,4%	29	14,5	3,5%
Total/Média	138	100%	45	3	100%	819	7,5	100%

Fonte: Emater Regional (2008); Pesquisa de Campo (2008).

As agroindústrias de panificados apresentam a segunda maior incidência, respondendo por 23,2% do total de empreendimentos, seguidos pelas bebidas (cachaça, licor e vinho), conservas, derivados do leite e embutidos (Tabela 13). No que se refere às ocupações, as maiores médias por unidade foram encontradas nos derivados de mandioca (14,5) e mel (13). Essas mesmas agroindústrias junto com os embutidos foram as que responderam pela maior freqüência da legalização[46]. Já as bebidas, por terem suas normas estabelecidas e fiscalizadas na instância federal, obtêm os menores índices de formalidade.

Após essa rápida descrição sobre as transformações que se sucederam no meio rural pesquisado, a importância do Pronaf na região e as características das agroindústrias familiares presentes nos nove municípios gaúchos analisados, a discussão é direcionada aos atores locais envolvidos com o Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar.

3.2 Os atores e as arenas decisórias presentes no Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar na Microrregião de Cerro Largo/RS

[46] Esse índice se refere a freqüência das agroindústrias familiares legalizadas: quanto mais próximo de 1 maior é o número de domicílios formais.

Esta segunda parte do Capítulo 3 tem como propósito apresentar os atores locais e as arenas decisórias encontradas no Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar na microrregião de Cerro Largo. Tal como destacou Lamounier (1994), é importante ter claro essa dimensão da política, pois a compreensão dos participantes envolvidos no processo decisório e o reconhecimento dos seus espaços de negociação são fundamentais para entender os rumos e os encaminhamentos obtidos pelos mecanismos de intervenção.

Para Lamounier (1994), os diferentes atores privilegiam a obtenção de bens diversos ao longo da execução da política, o que torna necessário a localização dos integrantes do processo conforme os seus papéis, funções, interesses e racionalidades. Diante disso, optamos por classificar os atores envolvidos no Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar na microrregião de Cerro Largo em três grandes grupos a partir dos seus papéis em relação a política pública: i) atores governamentais executores da política (Emater, Centros Regionais de Treinamento, Secretarias Municipais e Órgãos Estaduais de Legislações); ii) agências financeiras participantes do programa (Banco do Brasil e Cresol) e; iii) atores não governamentais representantes dos beneficiários (STR e Cooperativas de Produção da Agricultura Familiar).

Antes de apresentarmos cada ator, é importante destacar que o programa não prevê em nível local a criação de um espaço institucionalizado onde as decisões são assumidas. Um dos fatores que condicionam essa situação é a elevada interdependência entre as linhas de ação executadas pela política, o que dificulta a construção de um fórum único que congregue o debate sobre as decisões a serem seguidas pelo programa de modo conjunto no âmbito sub-estadual. Entretanto, a falta deste espaço acaba comprometendo o próprio desenvolvimento da política no momento em que não existe uma dinâmica local de discussão e debate, enfraquecendo o caráter participativo e descentralizado dos mecanismos de intervenção.

O primeiro grupo de atores envolvidos na execução do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar tem como agente central a Emater, que está presente em todos os municípios e atua na maioria das linhas de intervenção. Essa entidade é vinculada ao Governo do Estado e é responsável pela assistência técnica aos agricultores familiares, bem como pela disponibilização de orientações sobre as diferentes políticas públicas disponíveis. Paralelamente, existem os Centros Regionais de Treinamento (CRT), mantidos pelo Estado, onde são oferecidos cursos de capacitação pelos próprios técnicos da Emater/RS. Já as secretarias municipais estão atreladas as prefeituras e desempenham funções restritas aos limites de cada localidade, como é o caso do Serviço de Inspeção Municipal (SIM). Por último estão os órgãos ligados à legislação das agroindústrias, que atuam em escala estadual e mantém unidades regionais. Estes órgãos são responsáveis por fiscalizar a adequabilidade das agroindústrias no que tange as normas de implementação e funcionamento vigentes. Essas entidades assumem as funções das secretarias municipais quando o Estado é a instância que averigua a conformidade do marco legal dos empreendimentos.

Diferentemente da Emater, dos Centros Regionais de Treinamento (CRT) e dos órgãos de fiscalização que possuem um quadro formado exclusivamente por profissionais concursados, o preenchimento do corpo técnico das secretarias está vinculado a acordos e alianças políticas. Essa conjuntura promove uma instabilidade no desenvolvimento de algumas ações, bem como, altera as iniciativas conforme o interesse político e as alianças que são formadas em cada mandato governamental. Tal

situação leva a uma certa instabilidade dos instrumentos municipais, comprometendo a criação e o fortalecimento de algum movimento conjunto em escala regional.

O segundo grupo de atores é formado pelo Banco do Brasil e a Cresol, isto é, agências financeiras envolvidas com o fomento da política pública. Como o Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Banrisul) e o Sistema Cooperativo de Crédito (Sicredi) não realizaram nenhum contrato para as agroindústrias familiares presentes nos municípios em destaque, acabaram não participando desse estrato. O Banco do Brasil é o ator central na intermediação bancária dos projetos vinculados ao programa, abrangendo todos os municípios da microrregião de Cerro Largo (embora possua agências em 6 das 9 localidades). Já a Cresol é uma cooperativa de crédito solidário, vinculada a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (Fetraf-Sul), e está presente em três municípios do espaço pesquisado (Porto Xavier, Guarani das Missões e Cerro Largo).

Diferentemente do Banco do Brasil (BB), que está centrado de forma exclusiva na intermediação bancária, a Cresol mantém uma característica híbrida, pois tem a sua base nos movimentos sociais e atua na organização dos agricultores, na assistência técnica e na construção dos projetos. As localidades que convivem com a presença das duas entidades transpareceram um constante conflito entre elas, que não é dado somente pela disputa de público – até porque o BB não apresenta tanto interesse na agricultura familiar menos capitalizada – mas, pelas diferentes concepções e racionalidades. Enquanto a Cresol busca a inclusão financeira dos produtores, inclusive dos mais marginalizados, oferecendo serviços condizentes com as suas especificidades, o BB confere "barreiras à entrada" desse público, privilegiando aqueles com renda mais elevadas e capazes de oferecer garantias na aquisição dos serviços oferecidos pelas agências financeiras (seguros, títulos de capitalização, poupança, etc.)

O terceiro grupo de atores é formado pelas entidades não governamentais, Sindicatos dos Trabalhadores Rurais (STR) e Cooperativas de Produção da Agricultura Familiar, que representam os beneficiários do programa. Ambas possuem interesses, objetivos e funções muito próximas na microrregião de Cerro Largo, o que agrega uma complementaridade nas suas iniciativas e aumenta o seu peso de decisão em determinados espaços. Esses agentes estão instalados em todos os municípios e são os responsáveis por mobilizar os produtores e difundir as informações sobre as políticas vinculadas com esse público, incluindo as iniciativas direcionadas à agroindustrialização. Tanto o STR como as cooperativas de produção constituem a base local dos movimentos sociais de atuação nacional – Fetraf-Sul, Fetag e MPA – e fazem a mediação entre as demandas dos agricultores e as organizações de maior abrangência. Nesse sentido, a base têm um papel fundamental na elaboração da agenda política dos atores não governamentais que atuam nas diferentes escalas, alimentando a pressão sobre os gestores da política pública em análise. Esta intermediação tem uma função central no *feedback* do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar, como já pôde ser visto no Capítulo 2.

O envolvimento dos atores não governamentais com os beneficiários da política pública, a ponte estabelecida com os movimentos sociais de abrangência federal e a representação dos agricultores em alguns espaços deliberativos da esfera nacional possibilita que esses atores estejam representadas em todas as instâncias do programa, mesmo que de forma indireta. Paralelamente, estas organizações promovem algumas funções específicas nos municípios que são fundamentais para o êxito da política. O STR é responsável pela disponibilização aos agricultores da Declaração de Aptidão ao

Pronaf (DAP)[47] e as cooperativas são responsáveis pela organização e pela logística de distribuição dos produtos destinados às feiras regionais, estaduais e federal. Além disso, esse segundo ator é quem inscreve e gerencia as agroindústrias participantes do Programa de Aquisição de Alimentos (ainda que essa política não esteja vinculada diretamente com o objeto de nossa análise, é um mecanismo de intervenção que vem auxiliando no desenvolvimento das agroindústrias familiares locais, como poderá ser visto no Capítulo 4).

Para localizar o papel e a posição estrutural dos atores envolvidos no Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar é necessário que a análise focalize as diferentes linhas da política. Isso porque, as estratégias de ação (crédito, legislação, capacitação, tecnologia e acesso ao mercado) são independentes e não estão relacionadas entre si, como já foi comentado no capítulo passado. Essa configuração faz com que as ferramentas do programa sejam tratadas em separado, percebendo em cada bloco as relações estabelecidas pelos distintos atores. Esse delineamento permite que o termo "arenas decisórias" proposto por Lamounier (1994) possa ser incorporado à análise no momento em que observamos os espaços de negociação e implementação da política no âmbito microrregional. Portanto, tem-se uma "arena" para cada linha, que no conjunto conformam a macro-arena do programa estudado.

- Atores envolvidos com o crédito rural na escala local

Na microrregião de Cerro Largo/RS quatro atores estão diretamente envolvidos com a implementação do crédito rural (Quadro 9). Um participante central desse processo é a Emater, que divulga junto aos agricultores familiares as condições de financiamento, constrói o projeto e indica a linha a ser acessada (embora possa ser alterada pelo banco). O STR, além de difundir as opções de empréstimo aos produtores, é quem oferece a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), garantindo que as características do público beneficiário estão dentro dos critérios estabelecidos pela política. Concomitantemente, fazem-se presentes na arena as instituições bancárias, que são responsáveis pela intermediação do financiamento. Enquanto a atuação do Banco do Brasil se reduz a essa ação, a Cresol ampliou seu leque de atuação avançando sobre algumas atividades que eram desenvolvidas exclusivamente pela Emater.

Nessa arena, o Banco do Brasil é o ator central e é quem apresenta os maiores recursos de poder, pois detém um elevado volume de recursos disponíveis para os financiamentos, além de estar presente em todos os municípios. A Cresol, por sua vez, depende de negociação com outras fontes como Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o próprio BB para ter acesso a recursos financeiros.

No entanto, quando a Cresol se estabiliza financeiramente e passa a deter um capital de giro importante, essa situação permite que a cooperativa de crédito diversifique a sua atuação no que se refere ao financiamento dos beneficiários da política. Um exemplo disso pôde ser observado na unidade da Cresol de Porto Xavier, onde o nível de poder da cooperativa é elevado. Isso se deve também às parcerias estabelecidas com o STR, cooperativas e, em alguns momentos, Emater. Entretanto, a

[47] A Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) "é o instrumento que identifica a família como beneficiaria do Pronaf, diz a que grupo essa família pertence e constitui-se em documento obrigatório para acessar o credito Pronaf. Além disso também habilita a família a interagir com outras ações da Secretaria de Agricultura Familiar – SAF – como a compra direta, a comercialização de matéria prima do Biodiesel entre outras" (MDA, 2009, p. 1).

atuação da Cresol está restrita em três municípios da microrregião, o que dificulta o rompimento da hegemonia do BB.

Quadro 9 – Atores locais envolvidos com a linha de crédito rural do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar

Atores envolvidos	Função na implementação da política na microrregião de Cerro Largo	Poder de decisão sobre o programa	Estabilidade da estrutura	Conflitos entre os atores
Emater	- divulgar aos agricultores - construir o projeto - indicar a linha de crédito	Médio	Estável	Possível – depende o município
STR	- divulgar aos agricultores - disponibilizar a DAP	Baixo	Estável	Evidente – Banco do Brasil e Cresol
Banco do Brasil	- fazer a intermediação bancária	Elevado	Estável	Evidente – Cresol e STR
Cresol	- construir o projeto - indicar a linha de crédito - fazer a intermediação bancária	Elevado	Estável	Evidente – Banco do Brasil e STR

Fonte: Pesquisa de Campo (2008). Organizado pelo autor.

Os distintos atores presentes em uma arena apresentam diferentes interesses e objetivos, onde a concretização desses anseios vai variar conforme os recursos de poder por eles mobilizados (Lamounier, 1994). No caso do crédito, o Banco do Brasil demonstrou uma tendência em atingir o público mais "preparado", ainda que o público da política fosse mais amplo. A Cresol, que detém um elevado poder sobre o crédito apresentou interesses distintos ao priorizar a agricultura familiar de um modo geral, procurando incluir tanto os produtores menos capitalizados como os que detém uma renda maior. Em consonância com a Cresol estão os STRs e as cooperativa de produção, que defendem a disseminação da política entre os agricultores familiares de modo generalizado, sem a presença de barreiras à participação dos produtores. Paralelamente está a Emater, que apresenta uma variação de postura conforme os municípios. Em alguns casos a entidade de assistência técnica está mais próxima da posição da Cresol, do STR e da cooperativa de produção da localidade, enquanto que no município vizinho os interesses são diferenciados, assemelhando-se ao BB.

Diante da presença de interesses e objetivos diferenciados entre os atores participantes da arena, a efetivação dos instrumentos do programa vai variar conforme os recursos de poder mobilizados por eles. No caso do BB, os principais recursos utilizados para efetivar os seus objetivos foram de ordem financeira (detém fonte de recursos do crédito), territorial (oferece cobertura a todos os municípios) e organizacional (realiza contratos formais com governos, instituições públicas e privadas, etc.). A Cresol, por sua vez, mobiliza recursos de poder diferenciados, buscando apreender *nichos* não aproveitados pela outra instituição financeira. Para tanto, a cooperativa de crédito se utiliza de recursos políticos (apresenta um atendimento mais próximo do público-alvo do programa), organizacional (tem diversificado suas ações) e financeiro (oferece recursos para o crédito). Embora o recurso financeiro seja um dos trunfos da Cresol, nas unidades mais recentes essa

variável é problemática, pois a cooperativa não possui uma fonte própria, dependendo assim de outras instituições financeiras.

A Emater mobiliza recursos territoriais (tem unidades em todos os municipais) e organizacionais (realiza várias atividades junto aos agricultores familiares). Por fim, os atores envolvidos com a representação dos beneficiários (STRs e cooperativas de produção) têm mobilizados recursos de poder territoriais (estão presente em todos os municípios), organizacionais (apresentam uma institucionalização local e nacional) e políticos (mobilizam e representam o público-alvo do programa).

A partir disso, os conflitos mais evidentes têm ocorrido entre Banco do Brasil e Cresol. A cooperativa de crédito acusa o BB de restringir o número de agricultores com possibilidade de acessar as linhas de financiamento, além de impor alguns serviços que não estão previstos no Pronaf, mas que são cobrados dos produtores – como já apontado acima[48]. Nos municípios onde a agricultura familiar tem um significativo peso na economia local, a migração desse público do Banco do Brasil acaba reduzindo sensivelmente o número de clientes das agências, o que amplia as divergências entre os dois atores.

Outro conflito presente nessa arena, embora de modo menos freqüente, é entre a Cresol e o STR. Na microrregião estudada essa situação acontece porque as cooperativas de crédito solidário são vinculadas à Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (Fetraf-Sul) e os sindicatos à Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Rio Grande do Sul (Fetag-RS). Como são formas distintas de representação política dos agricultores de base familiar no Sul do Brasil, isso acaba gerando uma divergência em alguns espaços de negociação (Picolotto, 2007). No caso do crédito, o conflito aparece quando a STR se nega a oferecer a DAP aos produtores que pretendem acessar o financiamento pela Cresol, mesmo que estes se enquadrem nos critérios estabelecidos pelo Pronaf. Ainda que esse tipo de conflito ocorra em algumas localidades, a convivência na maioria dos casos tem sido harmônica entre ambos os atores.

- Atores envolvidos na regulamentação das agroindústrias na esfera local

O processo de regulamentação dos empreendimentos tem mobilizado quatro atores diferenciados, que variam conforme o tipo de instância a ser averiguada (sanitária, ambiental, fiscal, tributária, previdenciária, trabalhista e cooperativista)[49]. De um lado estão os órgãos envolvidos com a fiscalização das agroindústrias, que detêm o maior poder decisório nesta arena, visto que, a regulamentação da agroindústria depende do seu aval positivo sobre o empreendimento. Embora estes atores estejam presentes nas diferentes escalas, nos centramos nos órgãos que tem atuado no âmbito estadual e municipal (Quadro 10).

Neste recorte, os órgãos de abrangência estadual são os atores que detém o maior poder de decisão na elaboração, regulamentação e fiscalização das legislações, pois são uma instância superior as entidades de fiscalização municipal. Estes órgãos apresentam um quadro técnico fixo e uma estrutura institucional estável. Mesmo assim, as secretarias detêm uma importância significativa na esfera municipal. Contudo, tal

[48] Embora essa postura seja muito comum no Banco do Brasil, em alguns municípios isso não foi encontrado, demonstrando a presença de ações diferenciada nas agências do BB conforme a localidade.

[49] Ainda que o debate específico por tipo de legislação fosse interessante para apreender os diferentes atores, funções e conflitos no processo de fiscalização, optamos por uma análise mais geral diante do foco desta dissertação.

situação varia muito entre as localidades, pois a conduta da política pública municipal ainda é um dos fatores que compromete a estabilidade desse tipo de serviço. Um exemplo disso pode ser observado em relação à legislação sanitária, pois enquanto alguns municípios estão demandando o Suasa na microrregião, tem que outros nem possuem o SIM.

Quadro 10 – Atores locais envolvidos com a linha de legislação do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar

Atores envolvidos	Função na implementação da política na microrregião de Cerro Largo	Poder de decisão sobre o programa	Estabilidade da estrutura	Conflitos entre os atores
Órgãos fiscalizadores estaduais	- fiscalizar as agroindústrias compreendidas pela legislação estadual	Elevado	Estável	Evidente – Organizações de agricultores
Secretarias municipais	- fiscalizar as agroindústrias compreendidas pela legislação municipal	Médio	Instável	Evidente – Organizações de agricultores
Emater	- mediar a relação entre agricultores e órgãos de inspeção	Baixo	Estável	Possível – depende o município
Organizações de representação dos agricultores	- acompanhamento das agroindústrias que estão no processo de legalização	Baixo	Estável	Evidente – Órgãos fiscalizadores

Fonte: Pesquisa de Campo (2008). Organizado pelo autor.

Paralelamente aos órgãos de fiscalização está presente a Emater, que faz a mediação entre os agricultores e as entidades responsáveis pela legalização. Já os STRs e as cooperativas de produção da agricultura familiar exercem o acompanhamento das agroindústrias durante o processo de regulamentação. Deste modo, ambos atores tem uma atuação concomitante à fiscalização, embora com um poder de decisão muito abaixo aos órgãos que implementam as normas.

O conflito nessa arena acontece entre os órgãos fiscalizadores, sejam eles municipais ou estaduais, e as organizações não governamentais de representação dos agricultores. Esses últimos atores acusam os primeiros de implementarem as normas regulatórias sem considerar as especificidades das famílias rurais, tratando da mesma forma uma grande agroindústria e um pequeno estabelecimento de beneficiamento da produção no meio rural. Além disso, nos municípios em que estão estabelecidas as disputas políticas entre o STR e a Cooperativa de produção, por um lado, e o Governo Municipal através das suas secretarias, por outro, é freqüente que os representantes dos agricultores reivindiquem a criação de um espaço local para as discussões dessa natureza. Na interpretação desses atores, a ausência desse espaço teria responsabilidade sobre o elevado grau de informalidade dos empreendimentos, pois demonstra o desinteresse dos órgãos fiscalizadores locais em debater a adequação das normas e esclarecer o marco legal que interfere no funcionamento das agroindústrias familiares.

Por outro lado, os órgãos fiscalizadores se defendem afirmando que o seu papel se limita em atestar se o empreendimento tem condições de funcionar ou não com base na legislação vigente. Além disso, esses atores acusam as organizações não governamentais de desestimular os produtores a adequarem a sua produção às normas

em vigor, desincentivando-os a obter um produto de melhor qualidade. Portanto, para os órgãos fiscalizadores os responsáveis pelo elevado grau de informalidade das agroindústrias familiares seriam os próprios representantes dos agricultores, que legitimam as “práticas ilícitas”.

A partir dos argumentos destacados torna-se evidente a presença de duas linhas conflitivas entre os órgãos fiscalizadores e as organizações não governamentais de representação dos agricultores. Primeiramente, está estabelecido um conflito em relação a própria legislação vigente, pois os STRs e cooperativas de produção argumentam que existe um exagero e um descompasso com as características da agricultura familiar; enquanto isso, os órgãos fiscalizadores defendem que o marco legal está adequado e que não pode ser alterado diante da sua conformidade à realidade. A segunda linha de conflito está na interpretação das entidades de representação sobre o papel dos órgãos fiscalizadores. Nesse caso, os STRs e cooperativas de produção acreditam que a função dos atores responsáveis pela regularização das agroindústrias vai além da aprovação do funcionamento da unidade, pois deveriam oferecer paralelamente a orientação aos agricultores sobre o modo de obter as licenças. Entretanto, para os órgãos de fiscalização, essa orientação tem que ser disponibilizada pelas entidades de representação.

Um conflito menos intenso tem acontecido entre as diferentes instâncias governamentais de regulamentação das agroindústrias. Por um lado estão as secretarias municipais que criticam os órgãos de fiscalização estaduais pela rigidez e pela longa demora para a obtenção da fiscalização. Já os atores estaduais apontam para o desinteresse do poder público local em agregar essa responsabilidade de regularização, pois tanto no âmbito ambiental como sanitário já é possível que os municípios façam a fiscalização, adquirindo assim autonomia em relação aos atores estaduais. Deste modo, o argumento dos atores estaduais para contrapor os órgãos municipais é de que estes os criticam, mas somente a minoria das secretarias decide absorver esse papel e essa responsabilidade.

- Atores envolvidos com a capacitação dos agricultores na escala local

Diferentemente das outras duas arenas apresentadas anteriormente, as quais congregam quatro atores distintos, a capacitação dos produtores apresentou um número reduzido de entidades envolvidas com essa linha de ação. Nela atuam as organizações não governamentais, através dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais e das Cooperativas de Produção dos Agricultores Familiares, que indicam aos possíveis beneficiários a disponibilidade dos cursos. A unidade municipal da Emater complementa essa divulgação e inscreve os interessados conforme a possibilidade de participação. Por último está o Centro Regional de Treinamento (CRT), cujo quadro técnico é constituído por extensionistas especializados da própria Emater, e é quem concentra o maior poder de decisão por oferecer os cursos específicos na temática da agroindustrialização (Quadro 11).

Embora os cursos mais gerais sejam definidos pelo Programa de Agroindustrialização dos Agricultores Familiares (boas práticas de fabricação, gestão das agroindústrias e concepção de projetos), o CRT tem autonomia sobre o processamento específico por produto, o que faz com que a Emater decida suas prioridades conforme a presença das atividades na região. No local em estudo, os cursos específicos por cadeia produtiva ficaram delimitados nos embutidos, panificados, lácteos e pescado. Paralelamente, é a entidade de assistência técnica quem define os

critérios dos participantes. Nesse caso, o público-alvo ficou igual ao que foi delimitado no programa federal, isto é, agricultores familiares enquadrados no Pronaf que detém uma agroindústria ou que possui interesse em iniciar na atividade.

Quadro 11 – Atores locais envolvidos com a linha de capacitação do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar

Atores envolvidos	Função na implementação da política na micror-região de Cerro Largo	Poder de decisão sobre o programa	Estabili-dade da estrutura	Conflitos entre os atores
Atores não governamentais vinculados com os agricultores	- indicar os cursos aos agricultores familiares com agroindústria	Baixa	Estável	Possível – CRT
Emater Municipal	- indicar os cursos aos agricultores familiares com agroindústria - inscrever os produtores	Média	Estável	Possível – depende o município
Centros Regionais de Treinamento (CRT)	- capacitar os agricultores familiares com agroindústria	Elevada	Estável	Possível – Atores não governam.

Fonte: Pesquisa de Campo (2008). Organizado pelo autor.

O grau de conflitos entre os atores nesta arena não se apresentou tão intenso como nas linhas discutidas anteriormente. Isso porque, como explica Lamounier (1994), o nível de conflitividade é um reflexo dos tipos de recursos em disputas. Portanto, como os recursos disponíveis na capacitação não desempenham a mesma importância que o crédito rural e a regularização das agroindústrias, isso faz com que o número de atores seja mais reduzido e que os embates entre eles sejam menos intensos e freqüentes.

O conflito nessa arena tem se estabelecido entre as organizações de representação e o CRT. Nesse caso, o embate foi visualizado em alguns municípios onde as cooperativas de produção e os STRs criticavam o monopólio da Emater na definição da temática dos treinamentos. Isso porque, algumas atividades de grande importância acabaram ficando sem a oferta dos cursos, como as agroindústrias de derivados da cana-de-açúcar, que representam 30% das unidades na região. Outra crítica dos atores não governamentais é sobre baixa disponibilidade dos treinamentos frente à elevada demanda, o que cria uma diferença entre o número de agricultores interessados e o percentual que realmente é coberto pela capacitação.

- Atores envolvidos com o desenvolvimento de ciência e tecnologia na escala local

Ao contrário do que foi visto no crédito, na legislação e na capacitação, a linha de ciência e tecnologia não apresenta a formação de uma arena no âmbito local. Ainda que o programa federal tenha atribuído a Emater e as entidades representação a responsabilidade de divulgação dos perfis-agroindustriais, a falta de discussão em torno dessas ações específicas acabou distanciando os atores locais dessa linha do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar na microrregião de Cerro Largo. Como

será demonstrado no Capítulo 4, essa situação apresentará reflexos negativos sobre o desenvolvimento dos resultados em nível local, demonstrando a importância das arenas mesmo com um baixo nível de institucionalidade.

- Atores envolvidos com o acesso aos mercados na escala local

A última linha de ação da política pública analisada envolve o acesso ao mercado pelos agricultores familiares através da participação em feiras (locais, estaduais e federais) e da entrada no mercado institucional (Programa de Aquisição de Alimentos – PAA). Essa última ação é desempenhada pelas cooperativas de produção distribuídas em cada município, que são responsáveis pela articulação e organização dos beneficiários (Quadro 12). Com isso, esse ator acaba agregando um elevado poder de decisão, pois o PAA é a ferramenta de comercialização mais difundida entre as agroindústrias familiares da microrregião pesquisada.

Nessa mesma arena estão presentes os atores envolvidos com a seleção e organização dos produtores que participam das feiras regionais, estaduais e federais. Em cada município é o STR e a cooperativa de produção que repassam para as suas respectivas federações a identificação dos agricultores que iram expor os seus produtos. A partir daí, esses atores locais acionam os movimentos sociais ao qual estão vinculados, já que nas feiras de maior abrangência a Fetraf-Sul e a Fetag-RS são as entidades que recebem cotas paritárias para serem preenchidas pelas mercadorias produzidas pelos produtores ligados às unidades de base, como visto no capítulo passado. Desta forma, os STRs e as cooperativas de produção acabam fazendo a articulação entre os agricultores familiares e as organizações sociais de maior abrangência e representatividade.

Quadro 12 – Atores locais envolvidos com a linha de acesso aos mercados do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar

Atores envolvidos	**Função na implementação da política na microrregião de Cerro Largo**	**Poder de decisão sobre o programa**	**Estabilidade da estrutura**	**Conflitos entre os atores**
Secretarias municipais	- desenvolver as feiras locais	Médio	Estável	Possível – STR e cooperativas de produção
Emater	- desenvolver as feiras locais - organizar os produtores para participação em feiras regionais, estaduais e federal	Baixo	Estável	Possível – não identificado
STR	- organizar os produtores para participação em feiras regionais, estaduais e federal	Médio	Estável	Evidente – Secretarias Municipais
Cooperativas de produção da agricultura familiar	- inscrever e articular os produtores no PAA - organizar os produtores para participação em feiras regionais, estaduais e federal	Elevado	Estável	Evidente – Secretarias Municipais

Fonte: Pesquisa de Campo (2008). Organizado pelo autor.

Paralelamente, os municípios têm desenvolvido feiras locais para a divulgação dos produtos vinculados às agroindústrias familiares. Estes espaços geralmente são organizados pela Secretaria da Agricultura com o apoio da Emater. Um elemento a ser destacado nesse espaço de comercialização é que os produtos que não atendem aos critérios exigidos pela legalização sanitária podem participar desses eventos. Entretanto, as feiras que acontecem fora dos limites do município exigem que os empreendimentos estejam cobertos pela fiscalização estadual. Nesse sentido, a discussão feita pelos atores envolvidos na regulamentação das agroindústrias acaba afetando no acesso aos mercados, pois a legislação funciona como uma barreira a entrada.

Como essa arena apresenta uma série de atores que estão envolvidas em distintas ações (PAA, feiras locais e feiras fora do município), têm sido comum o conflito entre as entidades não governamentais, por um lado, e o Governo Municipal através das suas secretarias, por outro, como já foi comentado anteriormente. É possível encontrar localidades que possuem uma feira municipal, mas que não tem o apoio das organizações de representação da agricultura familiar pelas disputas políticas estabelecidas localmente. Entretanto, esta arena apresenta uma diferenciação em relação às demais, pois ainda que existam os conflitos, eles acontecem de maneira menos intensa e freqüente. Esse resultado está relacionado ao fato de que o poder de decisão nesta esfera de intervenção passou a se localizar nas entidades não governamentais, as quais eram responsáveis pelos maiores níveis de conflitividade nas linhas em que não detinham um papel central sobre as deliberações da política. Portanto, a nova localização dos órgãos de representação no interior da arena amenizou os embates entre os atores presentes nesses espaços do programa.

Como pôde ser visto até aqui, o Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar está permeado por diferentes espaços decisórios e por distintos atores em nível local. Ao cruzar as arenas destacadas anteriormente com a proposta de Lowi (1972 apud Lamounier, 1994) sobre os diferentes tipos de políticas públicas (distributiva, redistributiva, regulatória e constitutiva/institucional)[50], identificamos no programa em análise os quatro formatos distintos de políticas. Primeiramente estão as ferramentas distributivas, onde se enquadram o crédito rural e a capacitação. De um modo geral este grupo se caracteriza pela oferta de recursos individualizados e detém uma visão de curto prazo, como se os recursos fossem ilimitados (Lamounier, 1994; Frey, 2000).

Nesse espaço, o atingido pela política e o excluído (“ganhador” e “perdedor”) nunca entram em confronto direto, pois são intermediados indiretamente pelo Estado (Flexor e Leite, 2007). Isso pode ser visualizado em relação ao crédito e à capacitação, pois o conflito não ocorre entre beneficiários e não beneficiários, já que a inclusão de novos produtores não significa necessariamente a exclusão de outros. É por isso que nesta arena as organizações de representação dos agricultores familiares detêm um confronto direto com os atores que apresentam um elevado poder de decisão, onde é demandado a flexibilização das barreiras à entrada dos beneficiários, pois novos produtores podem ser atingidos sem com isso eliminar a participação de outros (idéia de recursos ilimitados por parte do público-alvo).

O segundo tipo de política encontrada no Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar é a regulatória, que responde pela linha das legislações. Este tipo se caracteriza pela ordenação, controle e disciplina de determinadas atividades, promovendo impactos específicos que acarretam a decisão de beneficiar indivíduos,

[50] Para um debate mais aprofundado sobre os “tipos de políticas públicas”, ver Lamounier (1994) e Frey (2000). Flexor e Leite (2007) discutem esse formato a partir das políticas agrícolas.

grupos ou setores. Nesse caso, os processos de conflito, de consenso e de coalizão podem se modificar conforme a configuração específica das políticas (Lamounier, 1994; Frey, 2000; Flexor e Leite, 2007).

No caso da linha direcionada à legislação, que opta em apoiar de modo mais evidente os interesses dos consumidores e das grandes agroindústrias através da rigorosidade das normas que cobrem as agroindústrias familiares, a coalizão entre os atores presentes na arena acontece de forma constante. O conflito de maior intensidade tem se dado entre os representantes dos agricultores familiares, que defendem o interesse do principal grupo afetado pela regulamentação das normas, e os órgãos de fiscalização, que são os atores com maiores recursos de poder sobre esse tipo de política, impondo limites nas práticas de produção e nas esferas de comercialização dos produtores através de normas, regras e regulações (formais e informais).

A política redistributiva também foi encontrada no Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar através da linha de desenvolvimento de ciência e tecnologia. Este grupo de política pública se caracteriza pela modificação do padrão de distribuição dos recursos preexistentes e pela imposição de perdas concretas no curto prazo a determinados grupos sociais e ganhos incertos e futuros para outros (Lima, 2008). Como a característica central deste tipo de política é a redistribuição de recursos, essa arena acaba sendo altamente conflitiva (Frey, 2000; Flexor e Leite, 2007).

O enquadramento desta linha na política redistributiva se deve ao fato da ciência e tecnologia voltada ao processo agroindustrial estar monopolizada pelas grandes empresas do setor através do patenteamento dos equipamentos. Deste modo, os agricultores familiares acabavam aderindo aos maquinários que estavam sobre o controle desse segmento, não tendo opções de recorrer a fontes alternativas de modo legal. No momento em que o Estado, por intermédio do programa, passa a conceber formas de "miniaturizar" as tecnologias de modo factível com as características da agricultura familiar, as grandes agroindústrias acabam perdendo a exclusividade e o "direito" sobre determinadas tecnologias, quebrando assim o seu monopólio. Essa situação dialoga com o debate proposto por Flexor e Leite (2007), que afirmam que no caso das políticas redistributivas, o Estado, por meio dos seus instrumentos políticos, distribuem de uma outra forma algo que já possuía uma configuração prévia.

Mas, como já levantado por Lamounier (1994), a redistribuição de recursos gera muitos conflitos. Nesse caso, as grandes agroindústrias acabaram agregando e mobilizando diferentes recursos de poder (político, financeiro, institucional, jurídico e organizacional) que comprometeram o desenvolvimento da ciência e tecnologia voltada para os pequenos empreendimentos. Isso atrofiou as iniciativas de maior envergadura nessa linha (criação de máquinas e equipamentos adaptados aos agricultores familiares), restando a intervenção através dos perfis-agroindustriais. Portanto, o elevado conflito da política distributiva, a supremacia dos recursos de poder das grandes agroindústrias e a falta de alianças mais estáveis por parte dos *policy-makers* acabaram gerando uma frustração das metas. Na microrregião de Cerro Largo esses resultados foram visíveis, tanto que essa foi a única linha do programa que não chegou a formar uma arena no âmbito local.

O quarto e último tipo de política encontrada no Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar é a constitutiva/institucional, que se refere ao acesso aos mercados, seja através da criação das feiras ou do PAA. Esses instrumentos se caracterizam pela modificação das regras do jogo, alterando assim a estrutura dos processos e dos conflitos políticos (Frey, 2000). Nesse caso, o Estado em conjunto com o poder público local e, principalmente, com as organizações de representação dos agricultores familiares modificaram as formas de comercialização

através da criação de espaços diferenciados e institucionalizados, com normas e regulamentos previamente definidos. Essas modificações das regras e dos processos alteraram, conseqüentemente, as formas e a intensidade dos conflitos.

Como as organizações de representação dos agricultores familiares passaram a ter uma função central e um elevado poder de decisão com a construção de espaços diferenciados e institucionalizados para a comercialização dos produtos agroindústrias, os conflitos foram alterados porque os atores que apresentavam baixos recursos de poder nas demais linhas passaram a decidir por grande parte das decisões do programa nessa esfera. Portanto, o reposicionamento das ações e dos atores dentro da política institucional através da modificação das "regras do jogo" proporcionou uma alteração dos processos e conflitos no âmbito local, como havia sugerido Frey (2000).

Em síntese, o que se pôde ver na microrregião de Cerro Largo foi a presença de diferentes atores que compõe as distintas arenas do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar. Esses órgãos mobilizam recursos de poder diferenciados para atingir os seus objetivos, provocando com isso diversos níveis de confletividade. Essa elevada variabilidade de processos presentes neste local está relacionada com a diversidade de recursos, interesses e ações que estão intrínsecas nesses espaços, o que cria uma dinâmica própria na política pública em destaque.

*** * ***

Este capítulo procurou contextualizar a microrregião de Cerro Largo por duas frentes diferenciadas, porém complementares. Primeiramente foram apresentados alguns traços e características sobre o local pesquisado utilizando fundamentalmente fontes estatísticas. Neste sentido, foram destacadas as transformações que se sucederam no meio rural, a situação dos estabelecimentos agropecuários, o papel assumido pelo Pronaf e a presença das agroindústrias nas propriedades de base familiar nos nove municípios gaúchos analisados. Esse resgate traz elementos decisivos para a compreensão da política pública analisada, pois permite entender os diferentes arranjos encontrados no âmbito local.

A segunda frente procurou levantar e apresentar os atores que estavam diretamente envolvidos com o Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar na região. Ainda que de modo sumário, entramos nas diferentes configurações das arenas políticas, centrando o olhar nos atores, nos seus diferentes recursos de poder mobilizados e nos conflitos estabelecidos entre eles. Com isso, procuramos destacar alguns elementos que são fundamentais para o entendimento de determinados contextos que foram delineados ao longo da excussão do mecanismo de intervenção destacado neste trabalho.

Em suma, este capítulo localizou dois eixos importantes para compreender os resultados alcançados pelo Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar na microrregião de Cerro Largo (Capítulo 4). Por um lado destacamos alguns traços em torno da situação encontrada no local pesquisado, levantando informações relevantes sobre o público-alvo e as iniciativas produtivas apoiadas pela política pública. Por outro lado, enfatizamos o papel assumido pelos distintos atores, os seus interesses e os seus conflitos travados nas diferentes arenas.

CAPÍTULO IV

4. AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DO PROGRAMA DE AGROINDUSTRIALIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR NA MICRORREGIÃO DE CERRO LARGO/RS

Após a análise e avaliação do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar na escala nacional (Capítulo 2), a apresentação das características agrárias encontradas na microrregião de Cerro Largo e a identificação dos atores e arenas presentes na política pública em destaque (Capítulo 3), o foco deste trabalho se direciona a avaliação dos instrumentos de intervenção no âmbito local.

Deste modo, o objetivo deste capítulo é avaliar os resultados do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar na microrregião de Cerro Largo a partir dos seus instrumentos de intervenção, complementando a análise federal apresentada anteriormente. Nesse sentido, procuramos destacar o processo de acomodação dos resultados nacionais em um determinado local, compreendendo a sua operacionalização, abrangência e efetividade. Entretanto, não se trata de uma análise restrita aos saldos e efeitos obtidos na região, mas também de um debate em torno dos entroncamentos e obstáculos presentes localmente e que afetam diretamente as políticas públicas no momento da sua implementação.

Como já retratado anteriormente, a opção por entrar em uma escala local é metodologicamente importante aos estudos de políticas públicas, visto que alguns processos só podem ser visualizados, diagnosticados e problematizados nos seus níveis sub-regionais. Deste modo, o Capítulo 4 vai se centrar no que Marques (1997) denominou de trincheiras, isto é, o nível diretamente executivo dos programas, onde as agências locais têm contato com a população alvo e as pressões são diretas.

Esse capítulo está dividido em três blocos. Primeiramente são discutidos os resultados do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar na Microrregião de Cerro Largo. Em seguida é debatido o "percurso" da política pública entre escala federal e o nível local, destacando o processo de acomodamento dos resultados nacionais na esfera regional. Por fim, é analisado o perfil das iniciativas produtivas beneficiadas pelo programa.

4.1 Os resultados do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar na Microrregião de Cerro Largo

Como já foi destacado no Capítulo 3, o Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar não prevê em nível local a criação de um espaço institucionalizado onde as decisões são assumidas. Deste modo, o que existe nas escalas sub-nacionais são algumas arenas específicas que atuam conforme a linha da política (crédito, legislação, capacitação, tecnologia e acesso ao mercado), as quais se apresentam de modo independente na microrregião de Cerro Largo. Isso significa que, embora condicionadas por um grande programa, as estratégias de ação ficam restritas nas suas próprias arenas sem um diálogo com as demais linhas, ainda que muitos atores sejam incomuns.

O motivo dessa independência entre as linhas ficou evidente durante a pesquisa de campo na microrregião de Cerro Largo, pois os atores envolvidos com o Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar apresentaram um elevado grau de desconhecimento a seu respeito. Em torno de 85% dos entrevistados no âmbito local afirmaram que não conheciam a política, embora admitiam saber sobre o crédito rural específico para atividade, a mudança da legislação sanitária, os cursos de capacitação, etc.

A situação mais emblemática foi com a Emater e com as organizações de representação dos agricultores familiares (STRs e cooperativas de produção), pois aproximadamente 70% dos técnicos desconheciam o programa (Figura 20). O resultado impressiona porque estes atores estão atuando em todas as linhas de intervenção da política, mas não as relacionam com o programa geral. Em outras palavras, existe uma compreensão do particular (ações específicas) que não é reproduzida em um entendimento do agregado (Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar). No caso da entidade de assistência técnica é ainda mais impressionante porque em todos os municípios haviam materiais de divulgação das políticas para a agricultura familiar , incluindo informações sobre o programa de agroindústria.

No caso dos agricultores proprietários das agroindústrias o desconhecimento esteve presente em 93% dos domicílios, cujo principal motivo é a própria falta de informação por parte das organizações de representação e da Emater. Entretanto, 50% desses entrevistados haviam acessado o Pronaf para a agroindústria familiar, o que demonstra a desconexão em nível local entre o crédito e o programa específico para atividade. As agências bancárias confirmaram isso, pois em nenhuma unidade foi reconhecida a política pública em estudo (Figura 20).

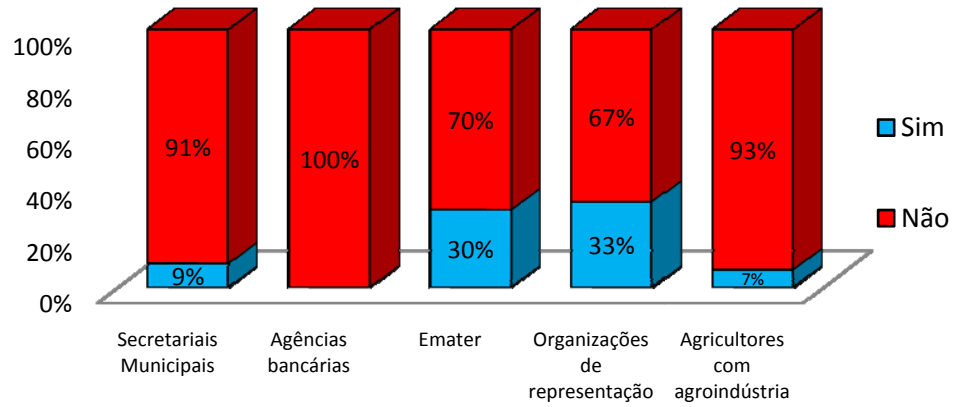

Figura 20 – Conhecimento do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar na microrregião de Cerro Largo conforme os atores entrevistados

Fonte: Pesquisa de Campo (2008).

A partir desses dados pode-se afirmar que não existe, pelo menos na microrregião de Cerro Largo, um reconhecimento generalizado do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar por parte dos próprios atores envolvidos na implementação deste mecanismo de intervenção no âmbito local (Figura 20). Neste sentido, a política não apresenta uma legitimidade frente o público beneficiário e as organizações de representação, o que acaba comprometendo o *feedback* do programa.

Mais do que isso, esta situação atrofia a dinâmica local de discussão e debate em torno da política, enfraquecendo o caráter participativo e descentralizado desse mecanismo de intervenção.

Esse resultado reflete a carência de um espaço institucionalizado de base local que possa compreender o programa a partir do seu conjunto e não somente através das diferentes linhas de intervenção. Embora exista desde 2007 na escala federal a Rede de ATER/Agroindústria, que é composta pelos gestores da política, organizações de representação da agricultura familiar e instituições oficiais de assistência técnica, pode-se dizer que no âmbito microrregional os resultados foram pouco expressivos no que tange o reconhecimento do programa. Para Calvacanti (2007), essa falta de legitimidade por parte dos atores nela envolvido demonstra uma fragilidade de governabilidade do programa, pois compromete o grau de adesão e coesão em torno das ações públicas e, conseqüentemente, afeta a sua implementação de acordo com o desenho original.

Diante dessa configuração e da própria interdependência entre as diferentes ferramentas de intervenção, a apresentação dos resultados e a respectiva avaliação do programa na microrregião vai ocorrer conforme as linhas específicas, isto é, seguiremos as características normativas da política pública, como no Capítulo 2.

4.1.1 O crédito rural para as agroindústrias familiares

Dentro do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar a oferta de crédito foi estruturada em duas bases: custeio e investimento. No primeiro caso está o Pronaf-Custeio Agroindustrial, que não foi operacionalizado na região até o final do primeiro semestre de 2008. Essa situação é problemática do ponto de vista da sustentabilidade das iniciativas de agregação de valor, pois estão sendo oferecidos recursos para a construção do prédio do empreendimento e para a compra de máquinas e equipamentos, enquanto que a obtenção de capital de giro para sustentar os gastos ocorridos com o processamento da produção está debilitada. Para Buainain *et al.* (2007, p. 10) esse "descasamento entre crédito para custeio e investimento é um dos principais problemas que respondem pela baixa eficácia da utilização dos recursos dirigidos a pequenos produtores".

Os motivos que justificam a inexistência de contratos para o custeio das agroindústrias familiares estão vinculados, principalmente, com a desinformação apresentada pelas agências financeiras sobre a linha de crédito (80% das entidades responsáveis pela sua implementação afirmaram desconhecê-la). Esse dado revela uma grave e preocupante conjuntura, pois com mais de 5 anos de existência essa modalidade ainda não foi operacionalizada e difundida na região pesquisada. Essa situação tem uma relação direta com a fonte dos recursos (exigibilidade bancária do Banco do Brasil), pois mesmo sendo uma aplicação obrigatória, as agências têm preferido direcionar para as suas próprias linhas de crédito porque estas lhe oferecem um retorno muito maior e mais rápido. No caso da Cresol, Sicredi e Banrisul não é possível a sua implementação porque a fonte do financiamento pertence ao Banco do Brasil, o que impede a transferência da sua exigibilidade para outra unidade bancária.

Ao considerar a perspectiva de Lamounier (1994), que argumenta que os recursos de poder estão relacionados com a posição estratégica do ator e que essa localização é fundamental para afirmar os seus objetivos, podemos perceber que a exclusividade das fontes financeiras na linha de custeio das agroindústrias familiares garante ao BB um arranjo propício para que sejam concretizados os seus interesses. Portanto, o elevado poder de decisão dessa agência bancária sobre o programa acaba

possibilitando que os seus recursos sejam usados para outros fins que não o previsto pelos gestores e pela normativa do programa. Em outras palavras, como o BB é o ator com maior poder mobilizado e detém exclusividade sobre a estrutura orçamentária desta linha, isso torna possível o seu descomprometimento com as responsabilidades previstas e institucionalizadas no documento referencial da política.

Uma forma de minimizar esse problema é através da pressão dos demais atores envolvidos nessa arena sobre o órgão com maiores recursos de poder mobilizado, já que podem influir, ainda que de modo limitado, sobre o processo decisório das políticas de seu interesse (Lamounier, 1994). Entretanto, durante as entrevistas com os técnicos da Emater observou-se que apenas 20% deles conheciam o Pronaf-Custeio Agroindustrial. Essa situação não foi diferente com os 20 agricultores visitados e com suas entidades de representação, pois somente 7% destes declararam que já tinham ouvido falar nessa linha, embora desconhecessem as suas condições financeiras. Esta conjuntura só reforça e reafirma o elevado poder de decisão do BB na arena, em específico nesta linha de crédito.

Diante disso, é fundamental a articulação entre os gestores do programa, as entidades de assistência técnica e as organizações voltadas à agricultura familiar para que sejam diluídas as informações sobre a existência de uma modalidade de crédito específica para o custeio das agroindústrias. Embora os *policy-makers* do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar acreditem que esse problema já esteja resolvido, principalmente no Sul do país, o que se observa a nível local é um grande desconhecimento por parte das várias entidades que estão diretamente ligadas à concessão do crédito. Nesse caso, é fundamental que os demais atores que compõe essa arena sejam informados sobre a existência da linha de financiamento para que possam, posteriormente, pressionar o Banco do Brasil para direcionar recursos a essa modalidade.

A segunda finalidade do crédito do programa é direcionada ao investimento[51]. Nos nove municípios em análise foram acessados 36 financiamentos para as agroindústrias familiares, que foram efetivados através de três distintas linhas: Pronaf-Agroindústria (36,1%), Pronaf-Mulher (13,9%) e Pronaf-Investimento (50%). A presença de diferentes modalidades revela a complexidade do crédito rural para os empreendimentos de beneficiamento da produção, pois mesmo com o Pronaf-Agroindústria, que é específico para essa atividade, tem sido freqüente e majoritário o acesso a outras linhas que atuam de forma paralela[52]. Deve-se alertar que não se trata simplesmente de uma renomeação das linhas, visto que apresentam diferentes propósitos e distintas condições financeiras no que se refere à taxa de juro, teto do financiamento, anos de carência e prazo de pagamento.[53]

Nos financiamentos voltados para o investimento das agroindústrias familiares, Porto Xavier apresentou uma significativa superioridade sobre as demais localidades (Figura 21). Em relação ao total de empreendimentos apoiados pelo Pronaf, esse município concentrou 36% das unidades, cobrindo assim 76% das suas agroindústrias

[51] Para a obtenção do número de financiamentos direcionados às agroindústrias familiares via Pronaf foi fundamental o contato com as agências bancárias (Banco do Brasil, Cresol, Sicredi e Banrisul), que forneceram as informações sobre a totalidade de empreendimentos apoiados por essa fonte, descartando a necessidade de uma amostragem. Paralelamente, obtivemos informações complementares com os técnicos das unidades municipais e regional de assistência técnica (Emater), secretarias municipais da agricultura e planejamento, STRs e cooperativas de produção da agricultura familiar.

[52] Para uma análise mais aprofundada e detalhada sobre os fatores que condicionam o acesso a diferentes modalidades do Pronaf para o apoio das agroindústrias familiares ver Anexo C.

[53] O Anexo B traz as diferentes condições financeiras por valores, linha de crédito, grupo de agricultores e Plano Safra.

familiares[54]. Essa elevada abrangência está atrelada basicamente a dois fatores: (i) a participação pioneira de Porto Xavier no mercado institucional (PAA), o que tem estimulado a qualificação dos estabelecimentos por deter uma venda garantida; (ii) a existência do Sistema Cresol no município, que foi responsável por 85% dos contratos ali financiados. Esse resultado aponta que o comparecimento de políticas complementares e de agentes financeiros direcionados especificamente à agricultura familiar podem aumentar de modo significativo a abrangência das políticas públicas voltadas à agroindustrialização.

Depois de Porto Xavier estão Roque Gonzáles e Cerro Largo, cada um com cinco agroindústrias familiares apoiadas pelo Pronaf, e Campina das Missões, com quatro estabelecimentos. A soma desses quatro primeiros municípios responde por 75% do total de unidades beneficiadas pelo crédito, demonstrando assim a elevada concentração em algumas localidades, enquanto que outras apresentam uma baixa participação. São Paulo das Missões e São Pedro do Butiá, por exemplo, cobriram somente 10% das suas agroindústrias através do crédito advindo do Pronaf.

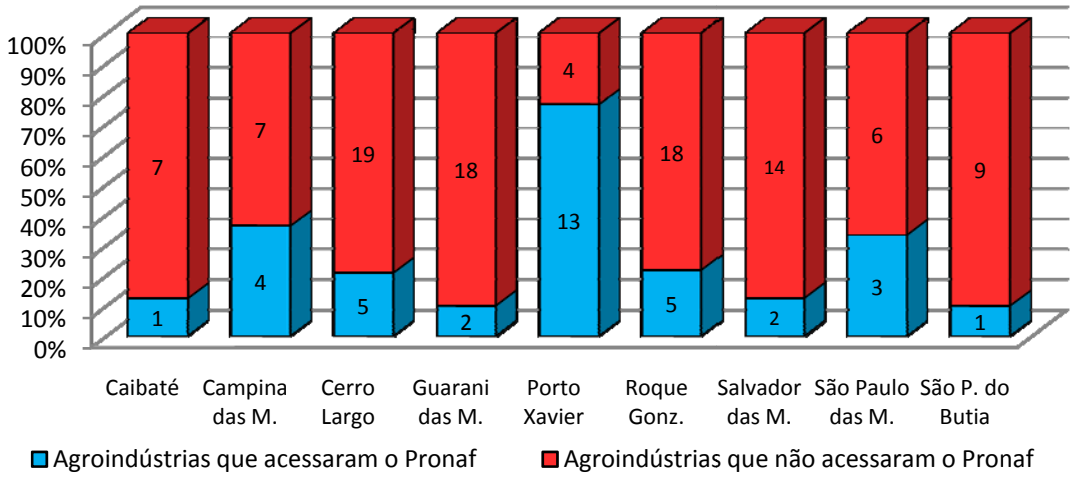

Figura 21 – Número de agroindústrias familiares financiadas e não financiadas pelo Pronaf por município

Fonte: Pesquisa de campo (2008).

O montante de recursos direcionados às agroindústrias familiares pelo Pronaf nos municípios pesquisados chegou nos R$ 989.115,14, o que representa 3,52% do valor total aplicado pelo programa na modalidade investimento entre os anos de 2003 a 2007 nessa mesma região. Além disso, os projetos focados nas iniciativas de processamento mobilizaram um valor médio por contrato de R$ 27.475,42, ficando mais de R$ 17 mil acima da média dos financiamentos para investimento do Pronaf na região. Essa situação está relacionada com o direcionamento dos recursos, pois $^{2}/_{3}$ dos contratos focados na agroindustrialização estão voltados à construção do prédio do empreendimento, o que acaba encarecendo os projetos.

[54] Geralmente os estudos direcionados ao crédito trabalham com duas variáveis analíticas: número de contratos ou montante de recursos. Contudo, as análises e avaliações direcionadas aos programas de agroindustrialização geralmente se referem ao número de empreendimentos financiados. Para tanto, optamos neste trabalho por utilizar como unidade o número de agroindústrias familiares financiadas, que não é igual a contrato, pois uma agroindústria pode ter sido financiada por vários contratos.

Considerando que o valor do projeto para o financiamento da agroindústria é mais elevado do que normalmente se encontra nos contratos para investimento na região (o que aumenta as despesas do beneficiário) e como a maioria das unidades são geridas por mais de uma família de agricultores (o que possibilita uma descentralização dos custos), a estratégia assumida por 52% dos produtores foi o financiamento através de pequenos grupos familiares. Nesses casos, é comum a presença de contratos cuja titularidade fica entre os associados (irmãos ou pai e filho). Além de baixar o risco de inadimplência, essa opção oferece a oportunidade dos projetos superarem o teto dos financiamentos, já que na maior parte dos casos não é possível ultrapassar os R$ 18 mil (Anexo B). A média de agricultores por contrato ficou próxima às 3 pessoas, se igualando ao número médio de famílias por agroindústria na região, o que confirma a participação de todos os associados na aquisição do crédito.

Os agricultores que mais acessaram o Pronaf para as suas agroindústrias foram os grupos C e D, somando mais de 90% do total de contratos (Figura 22). Nesse caso, foi coberto o público que possui entre R$ 4 mil e R$ 50 mil de renda bruta anual, isto é, os agricultores familiares com condições financeiras intermediárias. Embora na escala nacional o grupo C não tenha apresentado valores muito significativos, segundo as informações obtidas pelos gestores do programa, na região em análise esses produtores foram majoritários no acesso.

Ao comparar esses dados com as informações do Capítulo 3 (tópico 3.1.2), podemos ver uma relação muito similar na microrregião de Cerro Largo entre os grupos que acessam o Pronaf como um todo e aqueles que recorrem ao financiamento para as agroindústrias familiares. Portanto, não é possível afirmar a partir dos municípios pesquisados que o apoio às unidades de beneficiamento da produção privilegia os agricultores mais capitalizados na região, pois o Pronaf seguiu a mesma distribuição dos contratos, independentemente da atividade financiada. Isso significa que, caso exista algum privilégio sobre um perfil de produtor, esse fato não está vinculado com a iniciativa produtiva (agroindústria familiar), mas com a dinâmica de todo Pronaf.

Merece destacar que não foi realizado na região nenhum contrato para as agroindústrias familiares vinculadas aos agricultores A/C e B do Pronaf, seguindo a mesma tendência presente na escala federal. Esse dado reafirma que os beneficiários do Pronaf nessa modalidade são os agricultores com mais de R$ 4 mil de renda bruta anual, ou seja, aqueles que obtêm no mínimo 80% de um salário mínimo mensal (R$ 333,33). Nesse sentido, o público atingido centra-se nos produtores minimamente capitalizados, concordando com as discussões mais gerais do programa realizadas por Copetti (2008), Corrêa e Silva (2004), Corrêa e Ortega (2002) e Bittencourt e Abramovay (2001). De todo modo, cabe reafirmar que essa situação não está atrelada ao financiamento das agroindústrias familiares, mas é uma tendência presente em todo o Pronaf, uma vez que esses agricultores também não se fizeram presentes em números significativos nos contratos para custeio e investimento da produção agrícola.

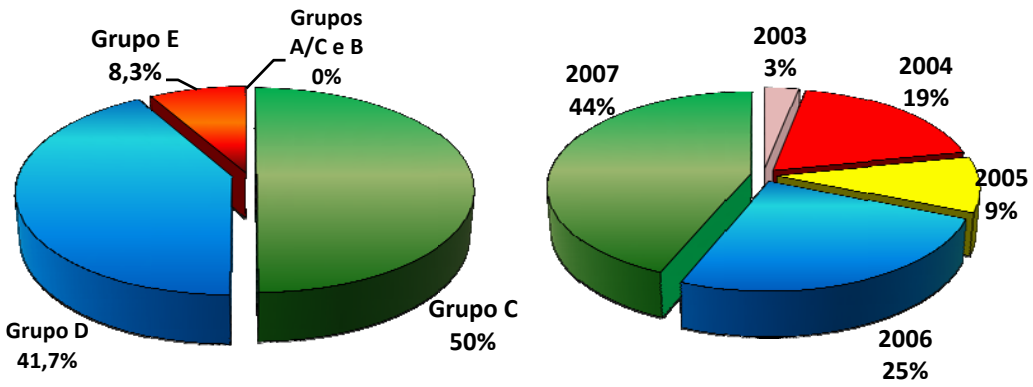

Figura 22 – Percentual das agroindústrias familiares financiados pelo Pronaf por grupo de agricultor e por ano[55]

Fonte: Pesquisa de campo (2008).

Mesmo com uma tendência crescente ao longo dos anos no acesso aos financiamentos para as agroindústrias familiares pelo Pronaf, de 2004 para 2005 obteve-se uma queda no número de contratos, se recuperando em 2006 e 2007 (Figura 22). Esses dois anos concentraram em torno de 70% dos contratos formalizados, alcançando o auge do acesso ao crédito para as agroindústrias. Essa acendencia no período mais recente está estrelada fundamentalmente a três fatores. Em primeiro lugar ocoreram as frustrações de safras ocasionados pelas estiagens, o aumento do custo de produção e a queda do preço da soja, principal *commodity* dos municípios, o que tem levado muitos agricultores a migrarem de atividade, procurando sair da dependência exclusiva do setor primário. Conforme o relato de um entrevistado, "hoje viver só da agricultura não dá mais, por isso que além da roça o meu marido trabalha com construção [pedreiro] e eu trabalho com a agroindústria de massas" (Agricultora, Não acessou o Pronaf, Entrev. 57). Portanto, uma das alternativas que passa a ser acionada pelos agricultores para se escapar da exclusividade agrícola são as pequenas agroindústrias, como já foi destacado por Mior (2005), Prezotto (1999) e Wesz Junior (2007), o que acaba se refletindo no crescimento dos financiamentos para essa iniciativa.

Um segundo condicionante responsável pelo aumento do número de contratos foi o avanço atingido pelo Pronaf, que podem ser detectados na flexibilização das condições financeiras (queda dos juros com a manutenção do período de pagamento e de carência – Anexo B) e na redução das exigências bancárias no momento da formalização dos contratos. Nesse sentido, a entrada da Cresol na região provocou uma série de transformações institucionais (administrativas e organizacionais) no sistema de crédito, aumentando sensivelmente a facilidade de obter financiamento para novas atividades, seja por priorizar os agricultores familiares como público, seja por reduzir as taxas e condicionalidades dos financiamentos. Portanto, a entrada de um novo ator com poder de decisão significativo e com interesses diferenciados do que vinham prevalecendo até então acaba modificando sencivelmente os rumos e direcionamentos da arena.

[55] Na Figura 22 não foi considerado o ano de 2008 porque os dados ficaram restritos ao seu primeiro semestre, enquanto que os demais anos foram compreendidos o ano fical completo. Portanto, para não prejudicar a comparabilidade não foi considerado 2008, ainda que ele tenha apoiado 4 agroindústrias familiares até junho.

O terceiro fator que auxiliou no acréscimo dos financiamentos às agroindústrias foi a inclusão de muitos agricultores no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) através da compra direta dos produtos. Nesse caso, os produtores passam a obter a garantia da comercialização de suas mercadorias com um preço pré-estabelecido antes do início da entrega (cada bloco de produtor recebe uma cota de R$ 3.500,00 por ano). Para a participação no PAA os produtos minimamente processados (mandioca, mel, panificados, amendoim, rapadura, etc.) precisam ser produzidos em estruturas independentes e legalizados, o que tem direcionado o acesso aos financiamentos. Nesse caso, o que se vê é a influência de uma política de comercialização da produção sobre um programa de crédito, mostrando as complementariedades entre os mecanismos de intervenção estatal no meio rural.

Das 36 agroindústrias familiares apoiadas pelo Pronaf nos municípios pesquisados, quase 40% foi para as unidade de beneficiamento da cana-de-açúcar (melado, açúcar mascavo e rapadura)[56]. Os empreendimentos de panificados (pães, bolachas e massas) e de bebidas (vinho e cachaça) tiveram o acesso a 5 contratos em cada caso. Os demais produtos alcançaram, no total, 33% (Tabela 14). O Pronaf chegou a cobrir entre 40% e 50% das agroindústrias de mel e de derivados de leite com o seu financiamento, apontando para a grande abrangência das linhas de crédito nas atividades presentes em menor número, com baixa incidência dos concorrentes locais, com a possibilidade de aderir à legislação municipal (SIM) e com venda garantida no PAA.

Tabela 14 – Número de agroindústrias familiares existentes e financiadas pelo Pronaf por tipo de produto

Tipo de produto	**Agroindústrias existentes**		**Agroindústrias financiadas via Pronaf**		**Cobertura do Pronaf**
	N°	%	N°	%	%
Derivados da cana	41	29,7%	14	38,9%	34,1%
Panificados	32	23,2%	5	13,9%	15,6%
Bebidas	17	12,3%	5	13,9%	29,4%
Conservas	11	8,0%	3	8,3%	27,3%
Derivados do leite	10	7,2%	4	11,1%	40,0%
Embutidos	9	6,5%	2	5,6%	22,2%
Mel	4	2,9%	2	5,6%	50,0%
Outros	14	10,1%	1	2,8%	7,1%
Total/Média	138	100%	36	100%	26,1%

Fonte: Emater Regional (2008); Pesquisa de Campo (2008).

A agência financeira que tem oferecido a maior parte dos contratos às agroindústrias familiares tem sido o Banco do Brasil, com 64,3% do total. O restante

[56] A matriz de classificação das agroindústrias por estratos de produto foi mantida a mesma do Capítulo 3, tópico 3.1.3, para que fosse possível comparar e compreender a cobertura do Pronaf sobre o total dos empreendimentos. Mas, como tem agroindústrias que produzem dois tipos de produtos (ex: produzem melado – classificados como derivados de cana-de-açúcar – e cachaça – classificada como bebida), foi definido a qual grupo pertence a partir do que o agricultor considera como a atividade de maior importância. Essa medida foi assumida pelo cadastro da Emater para evitar que ocorresse uma dupla contagem de empreendimentos.

dos financiamentos foram efetivados através do Sistema Cresol, onde a sua fonte de recursos tem sido o BNDES pela forma simplificada com que operacionaliza esse tipo de contrato. Tanto o Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Banrisul) como o Sistema Cooperativo de Crédito (Sicredi) não realizaram nenhum contrato para as agroindústrias familiares, restringindo a aplicação do Pronaf à compra de maquinários e equipamentos para a produção leiteira e para os cultivos de milho e soja.

Embora a Cresol ainda seja recente e localizada somente em três municípios da região pesquisada (Porto Xavier, Cerro Largo e Guarani das Missões), muitos agricultores tem recorrido a essas agências para tentar driblar o exagero das taxas e condicionalidades impostas pelo Banco do Brasil.

> Hoje eu não trabalho mais com o Banco do Brasil porque a Cresol é mais chegada ao agricultor, eles acompanham os financiamentos e não cobram todas aquelas taxas que nem sabemos para que servem e qual seu custo. Na Cresol eles conhecem a gente e são eles mesmo que fazem os projetos, não precisa nem depender mais da Emater, que só consegue fazer Proagro [Programa de Garantia da Atividade Agropecuária]. Já o Banco do Brasil não te dá acompanhamento nenhum e não vai lá ver como tu ta, diferente da Cresol (Agricultor, Acessou o Pronaf-Investimento, Entrev. 54).

Embora a Cresol tenha apresentado avanços institucionais significativos na região, o seu caráter localizado (apenas em três municípios) tem deixado muitos agricultores dependentes do Banco do Brasil, obrigando-os a pagar uma série de taxas e adquirir serviços desnecessários. Mesmo sabendo que essas condicionalidades não são obrigatórias, um relato do presidente do STR de um dos municípios destaca a situação de sujeição dos agricultores a esse ator:

> O Banco do Brasil aqui no município tem complicado bastante a vida dos pequenos agricultores. O banco exige que o produtor adquira o Ourocap, agregando um custo de R$ 600,00 em cima do financiamento, mesmo quando o projeto é em torno de R$ 2 mil. Nós sabemos que os agricultores não precisariam fazer isso para conseguir o Pronaf, mas o gerente do banco disse: “Os agricultores não são obrigados a adquirir o Ourocap e eu não sou obrigado a liberar o recurso”. Isso ficou evidente nos casos em que os agricultores não adquirem o Ourocap nos Pronaf-Custeio, pois o recurso demorou mais de mês até chegar na conta do agricultor. Quando os agricultores concordam em ficar com o Ourocap e pagar R$ 9,60 por mês só pelo cartão, o dinheiro chega na mesma semana. Esses novos serviços que os beneficiários têm sido obrigados a acessar para conseguir recursos do Pronaf, como seguro de vida, Pró-agro e conta especial têm ressabiado muitos colonos das políticas via banco (STR, Entrev. 41).

Deste modo, fica evidente o conflito comentado no Capítulo 3 entre os diferentes atores envolvidos com o crédito rural. A localização estratégica do BB na arena (oferta de recursos financeiros) e o seu elevado poder mobilizado têm possibilitado a efetivação dos seus interesses de rentabilidade, assim como no Pronaf-Custeio Agroindustrial. Embora a Cresol seja um ator que vem rompendo com essa hegemonia, os seus resultados frente ao BB ainda são restritos a três localidades. O STR, por sua vez, tem procurado fazer o contraponto onde a Cresol não está presente, destacando os problemas e as inconsistências das exigências estabelecidas pelo BB. Entretanto, os municípios que dependem exclusivamente dessas instituições não estão conseguindo romper com a subordinação imposta pelo BB pela falta de estratégias paralelas que possam oferecer crédito para as agroindústrias familiares.

Tanto os estudos precursores como atuais sobre o Pronaf tem trazido essa problemática em torno dos elevados recursos de poder mobilizados pelo BB, pois estes atores fazem exigências que não estão na legislação e nos acordos que deram origem ao programa. Mesmo assim, as agências obrigam muitos agricultores a contratarem os seus serviços oferecidos (seguros, títulos de capitalização, poupança, etc.) como condição para acessar os recursos do crédito (Copetti, 2008; Ferreira *et al.*, 2002; Abramovay e Veiga, 1999). Para Búrigo (1999), os bancos difundem essas medidas porque um programa dessa natureza não gera lucratividade financeira significativa, então, para obter maior lucratividade, eles acabam vendendo esses serviços bancários que aumentam o custo do empréstimo para o agricultor, elevando a rentabilidade das instituições financeiras. Como destacaria Lamounier (1994), a efetivação e a concretização desses objetivos só são possíveis porque o Banco do Brasil ocupa na maioria dos municípios o centro exclusivo de decisão da política.

Diante disso, fica claro que os agentes financeiros continuam ritmando as condicionalidades dos financiamentos, embora já tenha diminuído essa sujeição através da criação de formas alternativas de escape (um dos exemplos é justamente a Cresol). De todo modo, nos municípios em que os projetos ficam centralizados apenas no Banco do Brasil, a imposição de serviços desnecessários e de elevado valor continua prevalecendo, deixando o Pronaf formatado aos interesses financeiros do BB. Nesse sentido, ao definirem as regras para a execução das políticas, os bancos acabam reproduzindo no Pronaf os seus próprios valores econômicos e políticos, como já foi apontado por Buainain *et al.* (2007) e Bittencourt (2003).

Como o crédito rural é um recurso disponibilizado temporariamente pelas instituições financeiras e que necessita posteriormente de sua devolução, é fundamental para os bancos conhecer os adquirentes dos financiamentos e a sua condição para quitá-lo. Entretanto, a falta de informação sobre os beneficiários no meio rural ou o alto custo para obtê-la tem levado os agentes financeiros a adotarem outras medidas de proteção contra a inadimplência (Buainain *et al.*, 2007). Nesse caso, é avaliada a capacidade de pagamento dos tomadores de empréstimo através da presença de garantias condizentes com o montante de recursos demandados por contrato.

Nos contratos direcionados às agroindústrias familiares com valor abaixo de R$ 10 mil é necessário um avalista, acima de R$ 10 mil precisa-se de dois avalistas e após R$ 15 mil é indispensável deter bens 1,5 acima do valor do projeto, podendo ser oferecido como penhor a própria terra. No caso de jovens rurais, “o filho pega um contrato de arrendamento do pai e hipoteca essa terra” (Cresol, Entrev. 12). Em muitos casos são deixados de lado os estabelecimentos que não encontram um avalista no perfil solicitado, que não detém garantias patrimoniais acima do valor do empréstimo, que não possui acesso a terra ou que não tem a posse do título regularizado da propriedade.

Além das garantias patrimoniais e da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), a solicitação dos financiamentos para investimento necessita da construção de um projeto que ateste a sua viabilidade econômica e produtiva. Essa é mais uma medida tomada pelas agências financeiras para avaliar a capacidade de pagamento do tomador de crédito e reduzir o risco embutido nas operações de financiamento (Buainain *et al.*, 2007). O projeto técnico pode ser feito por empresas particulares cadastradas ou pela Emater, que passou a cobrar a partir de 2007 uma taxa de 0,5% do valor do contrato para a realização desse serviço. No caso dos financiamentos via Cresol são os seus próprios funcionários os responsáveis pela constituição do projeto, adquirindo por esse serviço 1,25% do montante do contrato.

As informações obtidas com os agricultores e com as suas entidades de representação revelam um elevado custo aos beneficiários no momento de acessar um

financiamento para uma agroindústria familiar[57]. Isso porque, no BB é "recomendada" a aquisição de um título de capitalização (entorno de R$ 600,00), existe um custo com a manutenção do cartão (R$ 9,60 ao mês) e há despesas para a confecção do projeto (0,5% do valor do contrato), além dos gastos operacionais e burocráticos que são normalmente acionados. Pressupondo que um agricultor vai até uma agência e acessa o Pronaf-Agroindústria no valor de R$ 18 mil, o produtor vai ter um decréscimo de R$ 1.150,00 no financiamento antes mesmo de iniciar as atividades (uma perda de 6,4% dos recursos). Caso o contrato seja pelo Pronaf-Investimento e demandado pelo do grupo C, cujo teto máximo não pode superar os R$ 6 mil, as despesas vão abater aproximadamente 20% do valor do contrato. Essas perdas proporcionadas pela intermediação bancária podem comprometer a construção ou a continuidade da agroindústria, pois são custos que não estão sendo considerados nos projetos iniciais de viabilidade econômica e produtiva.

A opção do Estado em destinar recursos do Tesouro para subsidiar as taxas de juro e o rebate do Pronaf está vinculada com a trajetória histórica de exclusão dos agricultores familiares das políticas agrícolas e com a sua baixa condição estrutural de competir nos mercados abertos e globalizados (Schneider, Cazella e Mattei, 2004; Delgado, 2000). Entretanto, grande parte dessa flexibilização não tem beneficiado o público receptor do crédito, pois as agências financeiras, quando cobram uma série de encargos dos agricultores para agilizarem a liberalização dos recursos, acabam absorvendo uma significativa parcela dos subsídios. Um exemplo disso pode ser visualizado no Pronaf-Investimento do grupo C, onde todo o rebate que é fornecido ao produtor (R$ 700,00) é gasto só com a aquisição do título de capitalização e com o pagamento das despesas mensais da conta especial (aproximadamente R$ 715,00 em um ano). Assim, as vantagens das linhas especiais de crédito têm agradado e atingido muitos mais os bancos do que os agricultores familiares, já que em alguns casos os recursos têm ficado depositados nos cofres das agências financiadoras através do pagamento das exigências impostas por essas instituições.

Essa situação demonstra novamente o domínio de determinados atores sobre os membros que detém menores recursos de poder nessa arena distributiva, provocando com isso uma descontinuidade entre o desenho da política que é estabelecido durante a elaboração e a formulação do programa e os encaminhamentos alcançados a nível local. Embora alguns autores argumentem que os desvirtuamentos presentes durante o percurso da política possam ser reordenados através das mudanças no formato do instrumento de intervenção (Silva e Melo, 2004), no caso do crédito rural essas medidas parecem ser de pequena importância diante do poder mobilizado pelo BB. Nesse sentido, não se trata de remodelar as linhas, pois as descontinuidades acontecem no espaço de acomodamento dessas ferramentas. Isso demonstra que as medidas de intervenção precisam ser influenciadas nas arenas municipais e regionais para que tenham resultados imediatos e relevantes. Uma estratégia que tem dado resultados expressivos é através do estabelecimento de atores concorrentes, como é o caso da Cresol com o BB. Em Porto Xavier, onde a cooperativa de crédito está consolidada e abrange a maioria dos agricultores familiares, tem ocorrido um movimento de flexibilização das exigências por parte da agência local do BB na tentativa de retomar o público absorvido pela Cresol.

Dos 36 contratos que foram financiados pelo Pronaf para as agroindústrias familiares, apenas 2 apresentaram-se inadimplentes (5,6% do total). Entretanto, como

[57] É importante destacar que esse custo não está restrito aos financiamentos para as agroindústrias familiares e sim a qualquer projeto da modalidade investimento, principalmente quando a agência responsável é o Banco do Brasil.

72% dos projetos foram financiados nos últimos 3 anos, o prazo de carência ainda está valendo para a maioria dos agricultores, dificultando o mapeamento exato do descompromisso. Caso se considere somente os contratos oferecidos até 2005, em torno de 20% das unidades que acessaram crédito estariam descumprindo com a sua obrigação. Mesmo sem obter um valor exato da inadimplência, alguns produtores afirmaram que possivelmente apresentaram dificuldades no momento de pagar as parcelas. Isso está vinculado fundamentalmente as condicionalidades impostas pelo mercado dos produtos beneficiados, onde muitos agricultores estavam preparados a cultivar matérias-prima, cujos preços não passam por negociações pessoais e a venda é garantida.

Diferentemente das *commodities*, as mercadorias que são produzidas pelas agroindústrias familiares estão prontas para o consumo, o que resulta muitas vezes na comercialização direta com o consumidor final (Mior, 2005). Esse arcabouço acaba exigindo do agricultor uma grande mobilidade comercial no momento de: (i) definir um preço para o produto que não abale a sua lucratividade e a comercialização da mercadoria; (ii) convencer os consumidores da qualidade dos seus artigos frente aos demais concorrentes e; (iii) manter uma logística de distribuição das mercadorias durante todo o ano mesmo com a produção da matéria-prima de forma sazonal.

Além desses estrangulamentos enfrentados pelos agricultores no âmbito da comercialização, as dificuldades também avançam no próprio beneficiamento das mercadorias. Na maioria dos casos os produtores estavam habituados com uma produção onde o destino era a própria família (autoconsumo) e agora, com a saída do produto da propriedade, se torna necessário uma série de técnicas vinculadas às boas práticas de fabricação para o monitoramento dos padrões de qualidade dos produtos (Pelegrini e Gazolla, 2008).

Nessa mesma direção, o ambiente institucional oferece um elevado risco para os empreendimentos familiares localizados no meio rural, seja pela legalização da agroindústria – que eleva o custo de produção – ou pela sua informalidade – que pode comprometer o funcionamento caso seja vistoriado pela fiscalização (Prezotto, 2005). Desta forma, a opção dos agricultores implementarem uma agroindústria familiar agrega uma série de compromissos e responsabilidades que são fundamentais para o desenvolvimento da atividade na propriedade, porém são novidades que não se faziam presentes enquanto o envolvimento do agricultor se restringia à agricultura. Embora essa opção de agregar valor seja uma importante alternativa para o público em destaque, a sua execução de forma imprópria ou equivocada pode levar ao endividamento dos produtores, comprometendo a própria reprodução do grupo familiar.

Todos os agricultores que acessaram o Pronaf para as suas agroindústrias dispõem, conjuntamente, do Pronaf-Custeio Agrícola ou do Pronaf-Custeio Pecuário. Nesses casos, o financiamento está voltado, em sua maioria, para a produção da matéria-prima que será processada no empreendimento. Desta forma, percebe-se uma complementaridade entre as linhas de crédito, onde o Custeio Agropecuário assume, em alguma medida, as lacunas deixadas pela ausência do Pronaf-Custeio Agroindustrial.

Segundo as entrevistas realizadas com os agricultores que acessaram o Pronaf (amostra baseada em dez unidades), os financiamentos possibilitaram melhorias em diversos âmbitos e dimensões das agroindústrias familiares. Os beneficiários destacaram, em especial, a formalização dos empreendimentos, a conquista de novos mercados, a melhoria das estruturas da unidade, o crescimento da produção e o aumento da inocuidade dos produtos como os principais pontos alcançados após o acesso ao crédito rural.

Em 60% dos casos foi obtida a legalização da unidade após o acesso ao Pronaf, possibilitando às agroindústrias familiares a saída da informalidade.

> Antes do Pronaf eu fazia os queijos dentro de casa, mas com o financiamento foi possível a construção do prédio da agroindústria e a compra de equipamentos mais adequados para a produção. Com o crédito deu para conseguir a legalização municipal e a produção melhorou porque agora tem mais espaço e máquinas mais apropriadas. Isso abriu as portas para entrar de forma mais competitiva no mercado local e foi possível entregar os produtos na Conab [PAA] (Agricultora, Acessou várias políticas, Entrev. 49).

> Nós tiramos o financiamento para melhorar o meio de vender porque no comércio não estavam aceitando. Antes nós não tínhamos a Inspeção Municipal e agora tem e isso aumentou a venda. E até na Conab [PAA], se não tivesse a inspeção não poderia entregar. Olha, a venda aumentou 100% porque nós estava com o mel todo estocado e agora já se foi quase tudo (Agricultor, Acessou o Pronaf-Investimento, Entrev. 56).

Conforme os relatos, o financiamento foi direcionado para a construção ou melhoria das estruturas produtivas, oportunizando a legalização e o aumento das vendas dos produtos, tanto pelo incremento da comercialização no mercado local como pela entrada dos agricultores no mercado institucional. De fato, o PAA tem um papel fundamental no acesso ao crédito para as pequenas agroindústrias, como já comentado anteriormente.

Além da possibilidade de legalização e da abertura de novos mercados, a produção das agroindústrias visitadas que acessaram o Pronaf cresceu 44% após o investimento[58]. Isso porque, o financiamento permitiu a introdução "de novos equipamentos, possibilitou uma maior escala de produção, além de poder produzir produtos mais padronizados" (Agricultor, Acessou o Pronaf-Agroindústria, Entrev. 48). Ademais, foi visível também um aumento da inocuidade dos produtos, que foi condicionado pela melhoria das estruturas através do crédito e pela vistoria das instalações pela inspeção sanitária no caso das unidades legalizadas. "Com o financiamento a higiene mudou, melhorou, agora a agroindústria é fechada e com piso, porque antes tu não tinha condições de fazer um serviço bem feito" (Agricultor, Acessou o Pronaf-Investimento, Entrev. 54).

Ao olhar o Pronaf para investimento a partir de quem conseguiu acessar o recurso, podemos dizer que a efetividade do programa foi satisfatória e os resultados significativos, avançando sobre os pontos de maior estrangulamento dos empreendimentos. Ao incorporar a perspectiva de Melo (1999) sobre a avaliação de políticas públicas, que se baseia na correspondência entre os objetivos traçados e os seus saldos atingidos, é possível afirmar que a linha de crédito apresentou efeitos positivos, pois provocou impactos sobre os principais gargalos que afetavam a sustentabilidade dos empreendimentos.

Entretanto, não podemos esquecer que o Pronaf atingiu somente 26,1% das agroindústrias familiares presentes na microrregião de Cerro Largo. Isso significa que apenas uma de cada quatro agroindústrias recorreu ao crédito rural para investimento, mesmo com a contínua flexibilização das condições financeiras. Para compreender os motivos que levam os agricultores a não acessar o financiamento foram realizadas entrevistas com dez produtores que possuem um empreendimento de beneficiamento da produção, mas que não foram cobertos pelas linhas do Pronaf para a atividade de agregação de valor. Para complementar o debate em torno das unidades que ficaram a

[58] Esse resultado foi obtido através do calculo da média do aumento da produção nas 10 agroindústrias visitadas que acessaram o Pronaf para o empreendimento.

margem do acesso ao crédito foram obtidas informações complementares junto às organizações de representação dos agricultores (STR e cooperativa de produção).

Um dos principais motivos que tem dificultado ou impedido o acesso dos agricultores familiares ao Pronaf tem sido as limitações impostas pelo setor bancário. Como já foi visto anteriormente, as agências fazem muitas exigências que não estão na legislação e nem nos acordos que deram origem ao programa, onde são oferecidos aos agricultores uma série de serviços como condição para a obtenção dos recursos (Copetti, 2008; Ferreira *et al.*, 2002; Abramovay e Veiga, 1999). Desta forma, a burocracia bancária e as taxas cobradas são apontadas como um dos fatores restritivos que travam a relação entre agricultores e instituições financeiras, fazendo com que alguns produtores, principalmente aqueles com uma renda anual não muito elevada, fiquem à margem dos financiamentos (Belik, 2000). Embora essa situação esteja presente em qualquer linha do Pronaf, no caso do crédito para as agroindústrias familiares esse problema se inflama ainda mais por ser uma atividade relativamente nova dentro da intervenção estatal, o que é visualizado pelas agências bancárias como empréstimo de alto risco.

Além da burocracia existente e das taxas cobradas no momento de acessar o crédito, as instituições financeiras selecionam o seu público a partir do capital de giro dos agricultores. Embora os bancos afirmem que "no momento do financiamento nós só olhamos se ele é bancarizado, se tem conta no banco e se não tem impedimento com o CPF" (Banco do Brasil, Entrev. 11), os agricultores relataram que é levado em conta outros requisitos.

> Tu sabe que eu nem tive dificuldade na hora de acessar o financiamento porque eu tinha um movimento bom lá no banco por causa do leite. Todo o dinheiro do grupo de leite vinha só na minha conta [...] ai eu tinha um movimento de R$ 20 mil por mês e foi o que me ajudou e facilitou na tirada de dinheiro porque o banco vai muito pelo teu movimento [de recursos]. Tem gente que tem vontade de fazer mas não tem aquele capital de giro no banco e ai eles não financiam ou financiam um valor bem baixo (Agricultor, Acessou o Pronaf-Investimento, Entrev. 52).

Nesse sentido, conforme a exclamação do agricultor, muitos produtores que não detém uma movimentação de recursos satisfatórios no banco acabam sendo excluídos do acesso ao financiamento ou são condenados a aquisição de valores irrisórios, mesmo quando os projetos apontam para a necessidade de um contrato maior para se obter viabilidade econômica e produtiva no estabelecimento. Uma outra opção utilizada pelos bancos para reduzir o risco de endividamento, no caso dos agricultores mais descapitalizados, é através do encaminhamento do crédito pela linha Investimento, pois o limite de recursos fica $^{1}/_{3}$ abaixo do Pronaf-Agroindústria (Anexo B).

Contudo, o receio do endividamento não parte somente do lado das agências financeiras, mas também dos beneficiários. Ao indagar os agricultores ou as cooperativas sobre os motivos que fazem com que não seja acessado o financiamento para a agroindústria mesmo com a presença de uma modalidade de crédito, foi corriqueiro encontrar nas respostas "o medo de não conseguir pagar".

> Tem muita gente que tem muito medo de pegar isso ai [financiamento]. Não tem coragem por causa do endividamento (Agricultora, Acessou outras políticas, Entrev. 57).

> Eles têm medo, medo de não conseguir pagar [o financiamento], de ficar com o nome sujo, principalmente os mais antigos. Muita gente não tira nem o Pronaf-Custeio porque se não der a safra eles não vão ter como pagar. Eles têm medo (Cooperativa, Entrev. 9).

> Os agricultores não acessam financiamento para agroindústria porque tem medo de investir nisso ai [agroindústria familiar], porque não é um produto tradicional, é uma novidade a transformação da matéria-prima, e ai o agricultor tem um pouco de medo de investir (Cooperativa, Entrev. 28).

Alguns agricultores, que possuem uma boa situação financeira, estão contornando o receio do endividamento através da aplicação de recursos próprios na agroindústria. Contudo, essa é uma situação que está condicionada aos produtores mais capitalizados. Segundo a Emater,

> [...] nós até conversamos com eles [agricultores que tem agroindústria mas não acessaram o Pronaf], falamos das linhas de crédito que existiam para melhoria das agroindústrias e instalações. Mas eles não quiseram acessar, não queriam ampliar muito a agroindústria deles pois estava bom assim, não queriam endividamento. Porque o que eles tem está pago, estão produzindo bem e isso dá uma renda boa para eles e por isso não querem acessar esse recurso para ampliar... eles preferem gastar o lucro deles investindo na agroindústria do que pega Pronaf (Emater, Entrev. 16).

Essa opção de investir recursos próprios, quando disponíveis, em vez de buscar o acesso ao financiamento revela que o raciocínio dos produtores familiares, em especial dos mais pobres, não está fundamentado exclusivamente na lógica de maximização do lucro, pois são incorporadas também variáveis não-econômicas em suas decisões de produção (Buainain *et al.*, 2007). No caso do "receio" ou "medo" do endividamento existe uma conduta moral presente nos espaços locais que, junto com a questão econômica, acaba pesando no momento de decidir sobre o acesso ao Pronaf.

Outro problema que tem afetado o acesso ao crédito é a falta de conhecimento sobre as linhas de financiamento por parte dos agricultores. Foi comum encontrar relatos equivocados de possíveis beneficiários afirmando que "para acessar qualquer financiamento para agroindústria é preciso de grupo, licença da Fepam, além da legalização sanitária" (Agricultor, Não acessou o Pronaf, Entrev. 60). Segundo Copetti (2008), muitas vezes o desconhecimento ocorre porque os agricultores apresentam uma relação instrumental, utilitária ou burocrática com suas organizações representativas, como o Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR), ou com a assistência técnica, vistos mais como instrumentos de acesso a benefícios como a aposentadoria rural, por exemplo. Contudo, no caso dos financiamentos para as agroindústrias familiares, pôde-se perceber em alguns momentos informações equivocadas vindas dos próprios atores presentes na arena (Emater e STR). Nesse sentido, o desconhecimento está presente tanto nos agricultores como nas suas entidades de representação.

Como já foi comentado anteriormente, as garantias que são exigidas por parte dos agricultores como pré-condição para a formalização do contrato de empréstimo também são um obstáculo ao apoio das agroindústrias familiares pelo Pronaf. Nesses casos, os valores variam conforme o montante de recursos a ser solicitado, onde a terra ou algum outro bem deve ser penhorado nos projetos acima de R$ 15 mil. Durante a pesquisa de campo pode-se constatar que essa condição acabou excluindo a possibilidade do financiamento de um agricultor, pois não foi possível oferecer ao banco uma hipoteca condizente com as exigências porque o beneficiário não detinha o título da propriedade regularizado. Nesse sentido, o ocorreu foi o escanteamento provocado pela indisponibilidade do produtor oferecer garantias suficientes e

condizentes com as exigências, como já havia sido apontado por Raupp (2005) no PAF/RS[59].

Por fim, cabe destacar a presença de programas paralelos ao Pronaf que acabaram atingindo as agroindústrias familiares na microrregião de Cerro Largo. Essa incidência de políticas estaduais e federais, na sua maior parte com oferta de recursos não reembolsáveis, proporcionam uma reconfiguração da demanda dos agricultores pelo crédito rural. Como pode ser visto no Anexo D, que traz os programas concomitantes ao Pronaf, muitos produtores deixam de buscar pelo financiamento diante de recursos a fundo perdido. De fato, isso tem reduzido em alguns municípios a demanda pelos empréstimos, haja vista a presença de políticas mais atrativas, já que na maioria dos casos não é necessário a devolução dos recursos adquiridos, o que faz com que os agricultores não tenham receio do endividamento. Caibaté é a localidade onde esse processo fica explícito, pois o Pronaf cobriu somente 13% das agroindústrias, enquanto que os programas paralelos beneficiaram 63% das unidades, demonstrando que a baixa demanda pelo crédito está vinculada com o encontro de outros mecanismos mais atraentes aos agricultores.

Contudo, isso não é uma regra geral, pois em algumas agroindústrias o acesso a recursos não reembolsáveis tem estimulado a busca pelo crédito para a construção do empreendimento, visto que as outras políticas disponibilizam somente maquinários e equipamentos. Isso pode ser visualizado em Campina das Missões e Porto Xavier, onde quase 30% das agroindústrias acessaram de forma paralela o Pronaf e os recursos a fundo perdido.[60]

De um modo geral, os elementos levantados até aqui que condicionam os agricultores a não acessarem o Pronaf estão relacionados com as limitações impostas pelo setor bancário, receio do endividamento, falta de garantias patrimoniais, desconhecimento das linhas de crédito e presença de programas paralelos ou de recursos próprios. Embora alguns entraves estejam vinculados com o desenho deste instrumento, a maioria dessas situações também está presente no apoio às atividades agrícolas financiadas pelo Pronaf, demonstrando que isso não é restrito ao apoio das agroindústrias familiares.

Além disso, muitas dificuldades acabaram se mostrando localizadas, isto é, são limitações que se desenvolvem a partir dos atores que estão nas arenas executivas do programa. Essa situação já havia sido destacada por Leloup, Moyart e Pradella (2007), que consideram que os níveis mais baixos de uma política até podem ser uma extensão do programa maior, embora contenham um espaço de manobra relativamente flexível. Nesse caso, grande parte do desempenho dos instrumentos de intervenção depende das condicionalidades e especificidades municipais ou regionais, que podem favorecer ou inibir a execução das ferramentas. Nesse sentido, o rumo tomado pela linha de ação vai depender dos atores envolvidos nas arenas, dos diferentes recursos de poder por eles mobilizados e dos conflitos estabelecidos entre os seus integrantes (Lamounier, 1994). Como já pôde ser visto anteriormente, a hegemonia do Banco do Brasil em alguns locais, o seu elevado poder de decisão sobre os encaminhamentos da linha de crédito e o seu funcionamento voltado à maximização dos lucros independente do público acabaram criando um ambiente institucional e organizacional debilitado em alguns municípios, pois ficaram dependentes dos interesses das agências financeiras e de seus gerentes.

[59] O Prove/Pantanal criou uma estratégia diferenciada para não restringir o acesso ao crédito pelas elevadas garantias patrimoniais. O programa adotou o sistema de "aval cruzado", onde dois pequenos proprietários rurais participantes do programa se avalizam entre si (Capítulo 1).

[60] Para aprofundar essa discussão sobre as fontes paralelas e a sua influencia sobre o Pronaf ver Anexo D.

A avaliação dos agricultores que foram beneficiários do crédito rural aponta para uma direção próxima das exclamações destacadas acima, pois os produtores consideraram que o crédito foi positivo, onde as sugestões propostas não se direcionaram às condições financeiras, mas a redução das taxas impostas pelos bancos e a melhoria no atendimento da assistência técnica (Emater). Em outras palavras, a estrutura geral do financiamento não foi apontada pelos beneficiários como um problema, pois afirmaram a sua adequabilidade com as condições das agroindústrias familiares. Deste modo, a maioria das dificuldades enfrentadas pelos agricultores está relacionada com os atores locais que atuam nesta arena, pois acabam ritmando o funcionamento da política de uma forma independente da proposta instituída no documento referencial.

Essas informações revigoram o debate de que grande parte dos desvirtuamentos do Pronaf está nas intermediações das políticas e nos atores interlocutores entre a escala local e nacional e não no instrumento e na estrutura de ação do programa. O Banco do Brasil é o principal exemplo, pois aproveita a sua posição estratégica para efetivar os seus interesses de obter lucratividade sobre os contratos do Pronaf, já que estes não são suficientemente rentáveis. Embora haja um enfrentamento a essa lógica por parte do STR e das cooperativas de produção, em 66% dos municípios pesquisados o BB é a única agência que pode direcionar crédito para as agroindústrias familiares, já que a Cresol só tem três unidades na microrregião de Cerro Largo. Portanto, embora o conflito esteja presente, o elevado poder de decisão do BB e a sua distribuição espacial lhe garantem uma situação de conforto nessa arena.

Em relação ao Pronaf-Custeio Agroindustrial essa situação é ainda mais preocupante, pois essa linha ainda não foi operacionalizada pelo BB na microrregião estudada. Assim como na modalidade de investimento, a posição estratégica do BB através da exclusividade das fontes financeiras lhe garante um arranjo fértil para que sejam concretizados os seus interesses de lucratividade. Para inflamar essa situação, mais de $^{2}/_{3}$ dos atores que poderiam contrapor essa estratégia desconhecem a linha de financiamento, o que impossibilita que essa situação seja introduzida nas pautas de discussões a nível regional. Esse resultado demonstra que a Rede de ATER/Agroindústria, que foi formulada justamente para aumentar o fluxo de informações no que tange o Programa da Agroindustrialização da Agricultura Familiar, não proporcionou resultados expressivos nessa arena na microrregião de Cerro Largo.

4.1.2 As novas legislações para as agroindústrias familiares

4.1.2.1 Legislação Sanitária

Como já foi destacado no Capítulo 2, a legislação sanitária obteve as maiores modificações ao longo do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar na escala nacional. Esse saldo se deve, fundamentalmente, a criação do Suasa, que transformou o método de inspeção ao agregar aos municípios ou Estados a possibilidade de realizarem a fiscalização das mercadorias destinadas ao comércio nacional. Essa conjuntura ofereceu uma proximidade nas negociações entre os agricultores e o órgão de controle sanitário, além de diminuir a burocracia e agilizar o processo de formalização das pequenas agroindústrias familiares.

Para que os municípios e Estados consigam a adesão ao Suasa é necessário a implantação de uma série de medidas. Segundo o médico veterinário de uma das localidades visitadas

> [...] uma das primeiras exigências do Ministério [para adesão ao Suasa] é a presença de um médico veterinário concursado e capacitado nesse sistema. Depois os municípios precisam ter um SIM compatível com a legislação federal para que nós [município] possamos fiscalizar [...]. Depois tem a questão ambiental, onde as agroindústrias além de ter o SIM precisam estar dentro das normas ambientais municipais, estaduais e federais. Ai entra a Fepam [Fundação Estadual de Proteção Ambiental/RS] e toda a sua legislação (Secretaria da Agricultura, Entrev. 13).

Portanto, é preciso que o SIM esteja no patamar de rigorosidade do serviço federal, o que agrega maiores compromissos no momento da inspeção por parte dos municípios e Estados. Além disso, a necessidade da fiscalização ambiental nos empreendimentos de agroindustrialização mostra a interdependência entre os órgãos de diferentes legislações.

A partir desses critérios, o que pode ser visto em relação ao Suasa na microrregião de Cerro Largo foram dois movimentos diferenciados por parte das secretarias municipais da agricultura – atores com maior poder de decisão sobre essa política regulatória. Por um lado, tiveram os municípios que demonstraram interesse em implementar esse sistema, seja por objetivos políticos advindo dos próprios governantes ou pela pressão dos órgão de representação dos agricultores familiares, em especial as cooperativas de produção. No oposto ficaram as prefeituras que optaram por não aderir ao Suasa, seja pelo desconhecimento dos encaminhamentos necessários, pela falta de interesse em adquirir novas responsabilidades, pelo baixo número de agricultores interessados ou pela ausência da mobilização dos atores envolvidos com as agroindústrias rurais.

Cerro Largo, São Pedro do Butiá, Caibaté e Guarani das Missões foram as localidades que se mostraram interessadas em implementar o sistema unificado. Os dois primeiros municípios já formalizaram o seu pedido ao solicitarem a adesão junto ao MAPA. Os principais motivos que condicionaram esse processo foi a reivindicação dos agricultores familiares e de suas entidades de representação sobre a obtenção de um marco regulatório que fosse adquirido na localidade, mas que não restringisse a comercialização dos produtos a essa instância. Essa medida está vinculada com a inviabilidade de manter um empreendimento legalizado restrito aos limites municipais. São Pedro do Butiá, por exemplo, detém uma população total residente no “meio urbano” de 1.040 pessoas (37,9% do total habitantes), o que impossibilita que uma agroindústria familiar possa restringir o seu mercado a essa demarcação espacial. Diante disso, a demanda do Suasa pelos atores ligados à agricultura familiar foi para manter o órgão de registro, mas ampliando a abrangência dessa fiscalização pela impossibilidade de assegurar a reprodução de empreendimentos legalizados sob esse mercado restrito.

Diferentemente de São Pedro do Butiá e Cerro Largo, onde a pressão das organizações de representação dos agricultores familiares esteve presente na demanda pela adesão, Caibaté e Guarani iniciaram as atividades de adaptação às exigências impostas pelo Suasa a partir de um interesse da Secretaria da Agricultura dos municípios. Como não houve uma mobilização por parte dos atores beneficiados em torno dessa questão, essas medidas estavam paralisadas no período da pesquisa. Além disso, havia um reduzido número de agroindústrias em condições de enquadramento e as unidades que apresentavam os pré-requisitos necessários não mostraram interesse nessa ferramenta.

> Guarani está buscando se enquadrar no Suasa para aderir suas vantagens. Mas, das 20 agroindústrias do município, somente umas 2 ou 4 se

> enquadrariam nas normas atuais do Suasa. Ai tem que ver o interesse delas em aderir (Secretaria da Agricultura, Entrev. 6).

> Entrev.: Como está o andamento do Suasa no município?
> Secretaria da Agricultura: De todas as nossas agroindústrias somente 2 que até teriam condições de atender todos os critérios, mas há uma série de resistência ai por parte do produtor porque no momento que tu entrar no Suasa tu tem toda aquela bateria de exigência e eles não estão a fim de arcar com essas despesas, a princípio.
> Entrev.: Então, por parte da Secretaria até teria interesse em implementar o Suasa mas por parte dos agricultores não tem havido importância?
> Secretaria da Agricultura: Com certeza. Mas nós estamos com a "boca na botija", quando tiver alguém [com interesse] a gente adere (Secretaria da Agricultura, Entrev. 43).

Nesses dois municípios destacados o que acontece é um aparente empenho por parte dos atores responsáveis pela adesão, embora a maioria dos agricultores não apresente o interesse ou as condições de enquadrabilidade às normas.

Contudo, essa "falta de interesse" está atrelada às elevadas exigências que condicionam a agroindustrialização dos produtos no momento em que o empreendimento passa a participar do Suasa, conforme alertam os técnicos envolvidos com a assistência técnica.

> Isso [Suasa] vai trancar lá no produtor, porque ele não está preparado para tudo isso. A legislação federal vai ficar a mesma, só muda quem vai fiscalizar. Ai vão criar mais um serviço para o município. O produtor vai ter que se adequar da mesma forma (Emater, Entrev. 26).

> O Suasa tem se apresentado impróprio para o agricultor pequeno porque mantém a mesma legislação só muda o local da fiscalização. Dessa forma, muitas agroindústrias ficarão de fora do Suasa mesmo nos municípios que aderirem ao serviço (Emater, Entrev. 39).

Segundo os relatos apresentados, o Suasa não agrega um grande diferencial em relação às elevadas exigências passadas, pois é mantida as normas, modificando somente o órgão de inspeção. Mesmo que isso seja uma evidência, não se pode menosprezar a importância de ter dentro do município a possibilidade de habilitar a comercialização dos produtos em todo Brasil. Por mais que as exigências sobre os agricultores se mantenham – e se reconhece que em muitos casos as normas estão descompassadas com a realidade da agricultura familiar (Silveira e Heinz, 2005) – a redução da burocracia e do tempo de espera já trazem um importante diferencial em relação às legislações anteriores.

Porém, mesmo com o avanço sobre as escalas de fiscalização, esse atributo por si só não tem estimulado a maioria dos agricultores a participarem. Mesmo nos municípios que mostraram interesse em aderir ao sistema unificado, as unidades integradas a esse mecanismo serão uma minoria. Isso confirma a manutenção das elevadas exigências, pois só as agroindústrias mais estruturadas terão condições de cumprir com essas cobranças. Contudo, essa situação não está atrelada somente aos problemas da manutenção das normas, pois mesmo se a legislação tivesse sido significativamente facilitada, algumas famílias não teriam a pretensão em adquiri-la na escala federal.

Esse resultado é reflexo do elevado grau de informalidade das agroindústrias, o que sugere uma pequena produção voltada a um comércio balizado pelas relações sociais de proximidade. Como esse perfil é majoritário na região, é corriqueiro

encontrar nos produtores um certo receio em buscar a legalização, principalmente em escala federal, pois a viabilidade do empreendimento e a garantia de sua reprodução acontece justamente pela manutenção dessas características localizadas e informais.

> Olha, a gente não se legaliza porque não vale a pena. Nós produzimos pouco, mas o que produzimos tem mercado garantido... vamos ali na feirinha da cidade, nas casas do pessoal ou deixamos na nossa cooperativa e já vende tudo. Se eu legalizar eu vou ter que aumentar mais a produção, mas ai eu não vou ter para quem vender e vou ter que deixar de lidar com a planta [lavoura] e com os bicharedo [animais de criação] (Agricultor, Não acessou o Pronaf, Entrev. 58).

Esse relato traz uma situação facilmente encontrada na região, onde a adesão ao Suasa vai remeter os agricultores a novos compromissos e responsabilidades, além de agregar altos investimentos para adequar o empreendimento às normas. Agregar-se-ia ainda a necessidade da comercialização em mercados mais longos, que são fundamentais para viabilizar uma agroindústria legalizada. Diante disso, como destacou Maluf (2004), muitos produtores não se sentem preparados nem interessados na ampliação das atividades, pois desenvolvem uma série de ocupações paralelas à agregação de valor que são fundamentais para a sua reprodução.

Esse resultado dialoga com o debate sobre a heterogeneidade das agroindústrias familiares levantado no Capítulo 1, pois os produtores decidem pelo acesso aos programas a partir do papel que a atividade assume dentro do estabelecimento e da sua significância frente às demais ocupações desenvolvidas por eles. O que se percebe em relação ao Suasa é que as agroindústrias que são identificadas pelos agricultores enquanto uma atividade consolidada, sendo comumente associada à principal ocupação da propriedade, acabam obtendo uma possibilidade maior de aderir ao novo marco regulatório. Por outro lado, nas unidades onde o processamento de produtos tem um caráter complementar, a adesão não ganha estímulo diante do papel que a atividade assume no estabelecimento e das implicações dela advindas.

Em outras palavras, o Suasa acaba agregando as agroindústrias mais consolidadas porque a sua adesão implica em uma série de conseqüências sobre esses empreendimentos (acréscimo dos custos de produção, aumento da escala produtiva, busca por mercados mais longos, etc.), que só são assumidas pelos agricultores que identificam na ocupação a principal fonte de renda. Nos casos em que a agroindústria é tida pelos produtores como “uma atividade a mais”, a incorporação do marco regulatório compromete toda a forma e a lógica de reprodução desses estabelecimentos, pois agrega algumas responsabilidades que deixam de garantir a viabilidade do empreendimento. Nesse segundo caso, a participação no Suasa exigiria várias mudanças no formato de conduzir o empreendimento e a propriedade, o que não é visto de forma positiva pelos agricultores, pois teriam que concentrar-se nessa atividade em detrimento das demais.

Até aqui pôde ser visualizado os municípios que estão dispostos a participar do sistema unificado, porém, a maioria dos agricultores não tem apresentado interesse, seja pelas características da atividade e pelo formato desse mercado na região, seja pela manutenção da rigorosidade das exigências. No outro extremo estão os municípios onde as Secretarias Municipais da Agricultura não aderiram ao Suasa, pois as prefeituras não demonstraram interesse em agregar uma nova responsabilidade e, automaticamente, uma despesa maior por conta do novo sistema de inspeção sanitária.

Essa decisão assumida pelos atores que detém o maior poder de decisão na regulamentação e fiscalização das legislações tem gerado em alguns municípios um

conflito com as organizações de representação dos agricultores, em especial as cooperativas de produção.

> Aqui no município isso [Suasa] vai demorar, pelas pessoas que estão envolvidas nisso. Eles [funcionários da secretaria da agricultura] não estão dando a importância que precisa. Eles acham que só por ter a inspeção municipal [SIM] na parte animal basta. Mas nós temos bastante agroindústrias de derivados vegetais e se nós conseguíssemos o Suasa seria bem melhor e mais fácil. Mas o município está meio acomodado, não está avançando [...]. Muitos agricultores já desanimaram com isso (Cooperativa, Entrev. 9).

> Aqui dentro do município não se tem muito espaço para discutir sobre isso [Suasa]. Mas como precisa ter a contrapartida dos municípios acho que esse será o principal problema a ser enfrentado por aqui (Cooperativa, Entrev. 20).

Na interpretação das entidades de representação dos agricultores familiares existe um desinteresse dos órgãos fiscalizadores locais em debater e adequar as normas que interferem na inspeção sanitária das agroindústrias familiares. Já as Secretarias Municipais da Agricultura argumentam que "não vale a pena gastar tanto dinheiro para beneficiar somente 2 ou 3 agricultores" (Secretaria da Agricultura, Entrev. 29).

Em alguns municípios não tem acontecido o conflito pela desinformação do STR e da cooperativa de produção sobre o Suasa. Quando isso acontece o poder de decisão da secretaria municipal aumenta ainda mais, pois as entidades de representação dos agricultores familiares não exercem a pressão sobre os atores regulamentadores da política. Nessas localidades onde não é estabelecido um conflito pela falta de informações a esse respeito, os agricultores entrevistados disseram desconhecer esse serviço e as suas funções.

Em suma, pôde-se perceber duas situações diferenciadas na região pesquisada. Por um lado, existem municípios onde a discussão sobre o Suasa está presente, envolvendo tanto os atores vinculados às secretarias municipais e à Emater, como os agricultores e as suas entidades de representação. O resultado desse debate se refletiu na busca pela adesão ao novo serviço e no comprometimento da prefeitura em arcar com essas responsabilidades – mesmo nos casos em que os agricultores não tem demonstrado interesse ou enquadrabilidade. Por outro lado, existem os municípios onde está presente o desinteresse do poder público local em estabelecer o sistema unificado, seja pelo desconhecimento dessas alterações por parte dos agricultores e de suas organizações (o que faz com que não ocorra uma pressão sobre os representantes municipais), seja pelo baixo nível de cobertura sobre as agroindústrias familiares e pelo elevado custo para a sua obtenção.

Apesar do desconhecimento da existência do Suasa por parte dos agricultores familiares e de suas entidades de representação em alguns municípios, a nível regional essa discussão vem avançando significativamente nos espaços públicos, embora tenha ficado visível a diferenciação do peso desse debate conforme as delimitações municipais. Ainda que a maioria das localidades tenha reconhecido a importância de participar do Suasa pela proximidade entre a entidade de inspeção e o empreendimento fiscalizado, o custo e a responsabilidade agregada nesse processo têm remetido a desistências por parte do poder público local. Nesse caso, contribuem para essa realidade a não enquadrabilidade da maioria dos agricultores e/ou a sua falta de interesse em aderir a legalização federal pelas próprias características da atividade na região.

4.1.2.2 Legislação Ambiental

No primeiro período do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar a legislação ambiental ganhou um significativo destaque através da criação da Resolução do Conama n. 385. Esse novo arcabouço regulatório simplificou o processo de licenciamento ambiental nas agroindústrias de pequeno porte (de até 250 m²), com baixo impacto ambiental e com reduzida produção de efluentes e resíduos. Nesse caso, os agricultores precisariam somente da Licença Única de Instalação e Operação (LIO), não sendo mais necessária a aquisição de três licenças como era exigido anteriormente. Além de agilizar o processo e reduzir a burocracia, as novas normas baratearam substancialmente os custos dos agricultores.

No Estado do Rio Grande do Sul a entidade que realiza o licenciamento ambiental das atividades potencialmente poluidoras é a Fepam (Fundação Estadual de Proteção Ambiental/RS), que está vinculada à Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA). Este ator é quem detém o maior poder de decisão na regulamentação e fiscalização das legislações ambientais.

Em entrevista ao técnico da Fepam sobre os encaminhamentos necessários para o licenciamento de agroindústrias familiares de baixo impacto ambiental e com estruturas físicas menores a 250m², foi surpreendente que a exigência das três licenças permanece. Segundo o técnico que vistoria os estabelecimentos que demandam a regulamentação na esfera ambiental

> Primeiro é preciso a licença prévia, que autoriza o local onde será feito o empreendimento; depois se pede a licença de instalação, que autoriza a obra naquele local; pedida essa ai se encaminha a última, claro que nessa seqüência, que é a licença de operação, a qual se pode operar (Fepam, Entrev. 38).

Deste modo, permanece a necessidade de serem obtidas as três licenças em vez da Licença Única de Instalação e Operação (LIO). Essa situação demonstra que a nova resolução do Conama, mesmo 1,5 anos após a sua publicação, não foi implementada pela Fepam. Mais surpreendente do que o não uso da nova legislação é o desconhecimento do técnico entrevistado sobre a existência das novas normas.

> Entrev.: Você conhece a resolução do Conama de número 385?
> Técnico da Fepam: Não conheço [...]. Para mim isso é novo [...]. Mesmo sendo uma resolução que está em vigor a um bom tempo eu não conheço. Mas tem uma outra questão: os Estados podem ser mais exigentes, pois toda legislação em nível federal ela dá luz, indica caminhos. A maioria dos Estados, se assim entender, podem fazer mais exigências, podem ser mais restritivos e talvez por isso não tenham passado isso para nós (Fepam, Entrev. 38).

Assim, o que se percebe é a invisibilidade da nova resolução do Conama para os técnicos responsáveis pelo licenciamento ambiental no Rio Grande do Sul, seja pela não utilização desse referencial ou pelo próprio desconhecimento das alterações recentes. Isso demonstra a fragilidade desse instrumento regulatório criado através do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar, pois os atores responsáveis pela implementação a nível local não tem sequer o conhecimento das alterações sucedidas no âmbito federal.

Entretanto, essa desinformação não está presente somente na Fepam, mas também nos demais atores envolvidos nessa arena regulatória a nível local. Conforme o levantamento realizado junto à pesquisa de campo, nenhum entrevistado ligado às secretarias municipais, às entidades de representação da agricultura familiar ou às próprias agroindústrias afirmou conhecer a aprovação de um arcabouço legal mais flexível na esfera ambiental. Apenas um extensionista da Emater Regional disse conhecer a resolução do Conama n. 385. Portanto, foi uma importante iniciativa que acabou sendo construída pelo programa, e que inclusive era uma demanda dos movimentos sociais, mas acabou passando completamente despercebida pelos diferentes atores envolvidos nessa arena local.

Assim sendo, não tem ocorrido um conflito entre os atores responsáveis pela regulamentação e fiscalização das legislações ambientais e as entidades de representação dos agricultores familiares em torno da implementação da nova resolução do Conama pelo desconhecimento da existência desse marco regulatório mais flexível a realidade das pequenas agroindústrias. Durante as entrevistas foi comum as exclamações por parte das cooperativas de produção e dos STRs sobre a rigorosidade das normas vigentes no âmbito ambiental, sendo necessária a flexibilização desse arcabouço. Portanto, existe uma demanda das organizações de base sobre uma questão que já foi solucionada, embora essa informação ainda não tenha chegado na microrregião de Cerro Largo.

Enquanto a desinformação sobre a flexibilização da legislação ambiental aparece de forma majoritária entre os atores envolvidos nessa arena, a manutenção do arcabouço legal pautado nas três licenças continua apresentando uma série de dificuldades junto aos agricultores familiares. Um dos problemas destacados pelos entrevistados é o tempo que se leva para obter a fiscalização. Embora 40,3% dos municípios no Estado já tenham municipalizado as suas ações na esfera ambiental, as localidades pesquisadas ainda não adquiriram autonomia nesse âmbito (somente São Pedro do Butiá e São Paulo das Missões estão avançando nesse debate)[61].

Alguns processos enviados à Fepam têm atrasado de forma demasiada, principalmente quando o pedido não requer certa urgência, pois é priorizado as ações mais imediatas. Segundo o relato do técnico vinculado a secretaria da agricultura, "[...] o tempo de espera tem sido entre seis meses a um ano" (Entrev. 37). Para as agroindústrias familiares é um longo período, pois como são exigidas três licenças e é necessário que se aprove uma para encaminhar a próxima, o tempo para conseguir a permissão de funcionamento não baixa de 2 anos – isso se a Fepam não reprovar o pedido e solicitar uma readequação do projeto.

Na Fepam a "[...] equipe técnica não passa muito dos 100 funcionários para atender os 296 municípios que não estão habilitados e ainda dar cobertura e orientação para os técnicos que estão nas prefeituras já habilitadas" (Fepam, Entrev. 38). Portanto, esse órgão estadual argumenta que é necessário reconhecer que esse atraso na fiscalização não é um problema exclusivo da Fepam, pois a demora na fiscalização está atrelada também ao descompromisso dos municípios em providenciar a sua autonomia no licenciamento de impacto local. "Por mais que a municipalização seja burocrática e tenha um elevado custo para o poder público, isso se refletirá na agilidade das operações internas às localidades" (Fepam, Entrev. 38).

[61] A municipalização da legislação ambiental permite que as próprias prefeituras fiscalizem os licenciamentos de impacto local, não sendo mais necessário o encaminhamento desses projetos junto à Fepam. Nesse caso, o ator com maior poder de decisão sobre agroindústrias familiares na arena regulatória passaria a ser as secretarias municipais e não mais a Fepam.

Nesse sentido, podemos visualizar um conflito entre os diferentes atores governamentais responsáveis pela regulamentação das normas ambientais. Por um lado estão as secretarias municipais que criticam o órgão de fiscalização estadual pela longa demora para a obtenção da fiscalização. Por outro lado estão os atores estaduais, que apontam para o desinteresse do poder público local em agregar essa responsabilidade de regularização, já que é possível que os municípios façam a fiscalização e adquiram autonomia em relação aos atores estaduais.

Diante da manutenção do marco regulatório mais antigo e da não municipalização da legislação ambiental, um outro problema presente é o elevado custo para a aquisição do licenciamento ambiental.

> As taxas cobradas pela Fepam até que são baratas, não chegando a R$ 100,00 no total. Mas os outros serviços como a construção do projeto são mais onerosos porque vai precisar de um levantamento em um raio de 1.000 metros, levantamento geo-referenciado, detalhamento das curvas de níveis. Cada laudo que se faz varia de R$ 350,00 a R$ 400,00, dependendo o número de laudos pode passar de R$ 1.000 o custo do levantamento (Empresa de Projetos para o Licenciamento Ambiental, Entrev. 44).

Nesse caso, os laudos emitidos pela empresa privada encarecem substancialmente os projetos para a aquisição do licenciamento ambiental, o que pode comprometer a própria manutenção da atividade na propriedade, visto que esses valores se refletiram no aumento do custo de produção. Além disso, a enorme burocracia presente nos formulários que precisam ser preenchidos pelos agricultores acaba dificultando ainda mais o pedido das licenças.

Assim, enquanto a nova legislação ambiental não for assumida no Rio Grande do Sul é muito provável que problemas como o elevado tempo de espera até a liberalização das atividades, o alto custo agregado no processo de construção do projeto e a enorme burocracia no momento de solicitar as licenças continuaram presentes na formalização dessas atividades. Isso tem estimulado muitos agricultores a se manterem na informalidade como uma forma de escape da legislação ambiental. Nos casos em que é obrigatória a fiscalização para a aquisição de recursos não reembolsáveis, muitos produtores têm preferido não acessar os "recursos a fundo perdido" em vez de solicitar as três licenças.

> Vieram R$ 60 mil aqui para nós [município] pelo Consulta Popular. Mas por causa das exigências que o Feaper[62] cobrou, como o licenciamento ambiental, acabou barrando o interesse de muitos agricultores. Acabou que só R$ 25 mil foi acessado e R$ 35 mil voltou porque as agroindústrias não quiseram pedir o licenciamento que era exigido no projeto (Emater, Entrev. 26).

Nesse sentido, enquanto permanecer a antiga legislação e os problemas a ela vinculados, vai continuar ocorrendo um grande receio por parte dos agricultores na adesão às três licenças, o que acaba desestimulando-os a aderirem ao licenciamento ambiental.

O que podemos ver nessa arena regulatória foi um grande avanço no âmbito federal, mas que localmente não trouxe nenhuma mudança aos beneficiários. Assim sendo, apresenta-se de fundamental importância a divulgação da alteração da fiscalização ambiental entre os atores vinculados com a representação da agricultura familiar, para que essa informação possa ser articulada e formatada em uma

[62] O Feaper – Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais – é a fonte de recursos do Consulta Popular (programa estadual que vem apoiando as iniciativas de agroindustrialização em alguns municípios).

reivindicação que busque a implementação da nova resolução no Estado. O resultado beneficiaria tanto os agricultores, que obteriam um licenciamento mais próximo da situação das agroindústrias, como a Fepam, que teria uma redução no número de projetos, já que em vez de três licenças passariam a ser necessárias somente uma. Essa medida, possivelmente, daria um estímulo à municipalização da legislação ambiental por parte daquelas localidades que ainda não aderiram essa responsabilidade.

Essa situação ilustra com clareza o debate estabelecido por Leloup, Moyart e Pradella (2007) sobre a existência de algumas questões que ficam obscurecidas ou camufladas na análise global dos programas, mas que se tornam evidentes quando o foco do trabalho é deslocado para as escalas menores. Isso porque, a legislação ambiental sofreu um avanço muito significativo no âmbito federal ao construir um marco regulatório mais próximo da demanda dos movimentos sociais e das características da agricultura familiar. Entretanto, a nível local não foi possível identificar esses avanços, seja pela manutenção das normas antigas ou pelo desconhecimento dessa alteração por parte dos atores envolvidos nessa arena. Portanto, existe uma descontinuidade de informações entre os diferentes níveis de intervenção das políticas públicas, o que faz com que os resultados sejam muito diferenciados conforme a escala analisada.

4.1.2.3 Legislação Previdenciária e Trabalhista

A aprovação no Congresso da Lei n. 11.718 no dia 20 de junho de 2008 reconheceu a agroindustrialização dentro da agricultura familiar e oportunizou a sua presença sem romper com a condição de segurado especial dos produtores, além de tornar possível a contratação de empregados sazonais. Deste modo, o novo marco regulatório manteve o direito de acesso a previdência aos agricultores que exercem a industrialização artesanal da produção e que detém a presença de trabalhadores em momentos específicos – o que era proibido até a admissão da nova Lei.

Durante a pesquisa de campo a aprovação da Lei 11.718 não apareceu em nenhum discurso. Ao contrário, muitos entrevistados argumentaram justamente sobre a necessidade de mudar a legislação vigente como uma maneira para aumentar o número de empreendimentos formalizados. “Muitos agricultores não legalizam a agroindústria porque todos são segurados previdenciários ou tem medo de perder a aposentadoria. A maioria das nossas agroindústrias que estão na ilegalidade é por causa disso” (Emater, Entrev. 16).

Esse desconhecimento pode estar vinculado ao recente período de aprovação da Lei, pois a pesquisa de campo aconteceu logo após a sua publicação. De todo modo, não é surpreendente a desinformações sobre as alterações no marco legal entre os atores que compõe essa arena regulatória, visto o que aconteceu na legislação sanitária e ambiental após um longo período da modificação. Essas falhas no diálogo entre as diferentes escalas têm restringido a obtenção de resultados mais significativos e abrangentes, pois não tem ocorrido na esfera local a flexibilização os instrumentos regulatórios como foi pretendido com a modificação da legislação no âmbito nacional do programa.

4.1.3 Capacitação dos agricultores e dos técnicos envolvidos com as agroindústrias familiares

O Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar optou por oferecer cursos direcionados a quatro diferentes modalidades: boas práticas de fabricação, gestão das agroindústrias, concepção de projetos e processamento específico por produto. Nesse recorte, a política priorizou a "capacitação de multiplicadores", onde técnicos realizam os cursos e ficam responsáveis dentro do seu Estado por habilitar os agricultores familiares interessados.

No Rio Grande do Sul alguns técnicos da Emater realizaram os cursos, cuja função posterior foi capacitar os agricultores nos Centros Regionais de Treinamento (CRT) dessa instituição. Nos municípios pesquisados tem sido crescente a participação dos produtores a partir de 2004, cujos treinamentos são oferecidos em duas modalidades distintas: boas práticas de fabricação e processamento específico por produto (embutidos, panificados, pescado e lácteos)[63]. A partir do convênio do MDA com a Emater/RS, o ministério arca com os custos da hospedagem, alimentação e estadia dos agricultores, enquanto a entidade de assistência técnica garante o deslocamento e oferece os ministradores dos cursos (que foram previamente preparados pelo programa em análise). Nesse caso fica visível o regime de co-gestão federativa da política, pois tanto o governo federal como o governo estadual disponibilizam recursos específicos para a efetivação desse instrumento, criando assim um ambiente institucional favorável para o desenvolvimento dessa estratégia de ação.

Após o levantamento dos dados na Emater Regional e nas suas unidades locais, estima-se que até o final do primeiro semestre de 2008 aproximadamente 35% dos agricultores vinculados às agroindústrias familiares foram beneficiados pelos cursos de capacitação. Esse resultado mostra-se eficaz se considerarmos que até 2004 esse valor era irrisório ou nulo, apontando assim para uma ascendência na oferta desse tipo de treinamento.

Mesmo com esse resultado expressivo, já que mais de $^{1}/_{3}$ dos agricultores com agroindústrias foram beneficiados por essa forma de aprendizado, tem ocorrido uma demanda maior dos produtores interessados em relação à oferta dos cursos de capacitação. Diante disso, as organizações de representação da agricultura familiar têm entrado em conflito com o CRT, pois o não atendimento da demanda tem estimulado uma seleção dos participantes. Nesse caso, têm sido priorizadas as unidades que já apresentam uma elevada produção e que estão regularizadas ou em vias de legalização.

Essa situação tem sido problemática porque muitos agricultores que estão iniciando na atividade de agroindustrialização ou que vêem essa iniciativa produtiva como uma fonte de renda complementar acabam ficando de fora da cobertura dessa linha. Embora esse direcionamento já tenha sido visto no crédito rural e nas legislações, existe uma grande diferença nos cursos de capacitação, pois aqui os agricultores estão dispostos a usufruir desse benefício. Isso acontece porque a participação dos produtores nesse instrumento não os condiciona à expansão da produção, ao risco do endividamento, à adesão das normas federais e à busca por novos mercados, como tem acontecido no financiamento diante da necessidade de quitá-lo e na legislação frente à fiscalização dos órgãos responsáveis.

Portanto, os agricultores que estão pensando em ampliar a atividade de agregação de valor na propriedade querem participar inicialmente dos cursos para conhecer as exigências, dificuldades e potencialidades que envolvem essa ocupação para depois recorreram ao crédito e a formalização do empreendimento. Contudo, na

[63] Os cursos de gestão das agroindústrias e de concepção de projetos não foram disponibilizados no Centro de Treinamento da região, pois a sua execução ficou sob a responsabilidade da Associação dos Pequenos Agricultores do Oeste Catarinense (Apaco) e do Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais (Deser), conforme o Capítulo 2.

microrregião de Cerro Largo o processo tem sido o inverso: tem acontecido uma majoritária capacitação dos produtores que já acessaram os financiamento e que estão legalizados ou em fase regularização.

Deve-se chamar atenção que essa situação não foi pré-estabelecida no documento referencial, visto que a capacitação era uma ferramenta que deveria atingir todos os agricultores interessados. Portanto, isso é um desvirtuamento que aconteceu na esfera local e que não está relacionado estritamente com os gestores federais, mas com o parceiro estadual, pois não tem coberto a elevada demanda dos agricultores.

Os agricultores que participaram dos cursos de capacitação avaliaram de forma positiva a experiência, principalmente pelo aprendizado pautado na sanidade dos produtos e no enquadramento das legislações.

> Foi muito bom... aprendi tanta coisa lá [curso de capacitação] que eu nem sabia que tinha, principalmente no negócio das legislações. A gente fazia errado porque não sabia como era fazer certo. Agora eu sei que tenho que comprar umas máquinas maiores e uma estufa para secar a massa, porque eu seco no ventilado e não pode, mesmo sendo tudo limpinho (Agricultora, Acessou o Pronaf-Agroindústria, Entrev. 57).

Embora tenha sido representativa a atuação dos cursos de capacitação sobre o elo envolvido no processo produtivo (agricultores familiares), tem havido uma ausência na participação dos técnicos ligados às Ematers municipais. Considerando todos os extensionistas entrevistados, nenhum realizou cursos que estivessem, de alguma forma, relacionados com as atividades de processamento dos produtos agropecuários. Essa situação é preocupante porque, conforme afirma o próprio técnico, "falta para nós mais conhecimento sobre o processamento da produção, as legislações e a comercialização dos produtos das agroindústrias [...]. Os agricultores vêm aqui perguntar as coisas e nem sempre sabemos o que dizer" (Emater, Entrev. 4). Essa baixa presença dos técnicos da Emater nos cursos acaba se refletindo diretamente no formato da assistência técnica oferecida para esses produtores[64].

> Eu cheguei na Emater [depois do curso de capacitação] e falei do POP [Procedimentos Operacionais Padronizados] para o técnico e ele não sabia o que era isso, desconheciam completamente [...]. Eu aprendi, mas foi novidade para ele. Eu que tive que ensinar ele em vez dele me ensinar (Agricultora, Não acessou o Pronaf, Entrev. 57).

Em suma, a estratégia de capacitação dos multiplicadores tem dado resultados significativos sobre os agricultores proprietários das agroindústrias familiares, embora exista uma demanda abaixo da oferta. Além disso, seria interessante se passassem a disponibilizar, paralelamente, cursos aos técnicos municipais da Emater, já que muitos extensionistas enfrentam dificuldades no momento de oferecer orientação para esse tipo de atividade. Essa disponibilização teria resultados imediatos sobre os agricultores envolvidos com o processamento da produção que não realizaram treinamentos, mas demandam essas informações.

[64] Deve-se considerar que muitos técnicos já têm uma experiência na área de beneficiamento da produção por terem trabalhado durante o programa estadual de apoio às agroindústrias familiares (PAF/RS). Mesmo assim, isso não os torna imune a necessidade da sua qualificação, já que obteriam uma série de informações específicas e atuais que facilitam no momento de orientar os agricultores nos municípios. Caso houvesse um treinamento voltado aos extensionistas, isso reduziria o percentual de desconhecimento presente na região sobre as novas legislações, por exemplo.

4.1.4 Ciência e tecnologia: os perfis agroindustriais

A quarta linha de ação do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar se voltou a adaptação de tecnologias específicas para os pequenos empreendimentos de agregação de valor e a criação de perfis agroindustriais compatíveis com as iniciativas produtivas apoiadas pela política pública. Entretanto, as grandes agroindústrias utilizaram os seus recursos de poder para inibir a criação de máquinas e equipamentos adaptados aos agricultores familiares, restando o desenvolvimento dos perfis agroindustriais. Nesse caso, foram criadas mais de 30 diferentes representações de empreendimentos voltados ao processamento da produção agropecuária.

Embora a criação dos perfis agroindustriais tenha uma importante função na orientação dos agricultores e da assistência técnica no momento de planejar a construção de uma agroindústria familiar, a difusão dessa ferramenta entre os atores envolvidos com a atividade foi nula na região pesquisada. Tanto os proprietários das agroindústrias como os extensionistas da Emater não utilizaram os perfis. A falta de aproveitamento não está relacionada com a sua baixa proficuidade, mas pela desinformação a seu respeito, já que nenhum entrevistado afirmou sequer conhecer essa iniciativa implementada pelo programa federal.

Todavia, existe uma demanda a nível local por essa iniciativa que já foi implementada na escala nacional. Em alguns trechos das entrevistas realizadas com os agricultores e com os técnicos da Emater foi evidente a necessidade de criar alguns "[...] modelos de agroindústrias para serem seguidos, pois ficaria mais fácil na hora de planejar a sua construção" (Emater, Entrev. 10). Assim, o que se percebe não é a falta de ações do programa federal nem a criação de ferramentas desnecessárias ou descompassadas com o interesse dos beneficiários, mas a precariedade das interlocuções entre ambas escalas (nacional e local).

Isso demonstra que a Rede de ATER/Agroindústria não tem conseguido fazer com que os resultados alcançados a nível nacional passem a ser divulgados e implementados nas esferas locais, ainda que sejam ações de grande valia para os agricultores familiares e para as entidades públicas de assistência técnica. Essa falha na interlocução entre as escalas compromete o *feedback* do programa (Melo e Silva, 2004), já que os atores locais executores e receptores da política acabam não trazendo os elementos para o reordenamento dos instrumentos de intervenção.

O desconhecimento desse instrumento de intervenção se refletiu na falta de uma arena de discussão e negociação entre os atores locais, tornando as ações específicas no campo da ciência e tecnologia totalmente deficitárias na microrregião de Cerro Largo em comparação com as demais linhas do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar.

4.1.5 Divulgação dos produtos das agroindústrias familiares e o acesso ao mercado institucional

A linha de apoio do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar direcionada ao acesso dos mercados seguiu dois caminhos diferenciados: as feiras, que oferecem uma comercialização pautada na relação produtor-consumidor, e o mercado institucional, através da venda assegurada. No primeiro pilar a estratégia central é a

Feira Nacional da Agricultura Familiar e Reforma Agrária, que beneficiou três agroindústrias familiares situadas em Guarani das Missões. Nesse caso, considerando o total de empreendimentos da região, pode-se dizer que foram beneficiadas 2,2% das unidades. Mas, como um dos critérios centrais no momento de selecionar os estabelecimentos é a sua situação formal, a abrangência dentro desse grupo chegou a 12%. De todo modo, a eficácia desse instrumento apresentou-se de forma sutil diante da baixa participação das agroindústrias, não sendo possível conceber a Feira Nacional como uma estratégia de mercado e negócio para a maior parte das unidades encontradas nos municípios pesquisados.

Para diminuir o impacto dessa lacuna, o programa tem apoiado as feiras estaduais e regionais através da disponibilização dos estandes de forma gratuita aos agricultores. Na maioria dos casos, o recurso é repassado às organizações de representação dos agricultores familiares que atuam na escala regional, que é quem organiza e delimita o número de participantes pelo número de municípios. Em nível municipal são os STRs e as cooperativas de produção da agricultura familiar que escolhem as agroindústrias que iram expor seus produtos nas feiras, elevando assim o poder de decisão desses atores nesta esfera de intervenção. Assim como na Feira Nacional, é necessário que os estabelecimentos "estejam legalizados na escala estadual para poderem ir às feiras fora do município, porque senão o ICMS pode pega na estrada e ai dá problema" (Emater, Entrev. 45).

Nessas feiras estaduais e regionais tem ocorrido uma participação de 9,4% das agroindústrias familiares. Considerando que somente os empreendimentos legalizados na instancia sanitária estadual podem participar desses espaços de comercialização, a abrangência sobre esse público específico aumenta para 52%. Nesse sentido, a opção dos gestores federais de incentivar as feiras interiores as federações acabou gerando saldos positivos, visto que a eficácia desta linha de intervenção tem aumentado conforme vem sendo reduzida a abrangência dessas iniciativas.

Como pode ser visto, são ações específicas para as iniciativas produtivas legalizadas na esfera estadual, excluindo os agricultores com estabelecimentos informais ou que apresentem uma fiscalização pautada nas normas municipais. Isso demonstra como o marco regulatório tem afetado o acesso a esse tipo de mercado, pois restringe a entrada de aproximadamente 85% das agroindústrias familiares.

O segundo pilar dessa linha de ação é o mercado institucional, que foi operacionalizado pelo PAA. Nesse caso, o Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar não tem um vínculo direto, mas apóia essa iniciativa pelo fato de oferecer uma comercialização garantida a alguns produtos das agroindústrias familiares. Caibaté é o único município que não participa do PAA, pois carece de uma cooperativa de produção da agricultura familiar (ator responsável pela operacionalização dessa política). A partir das informações obtidas na pesquisa de campo, em torno de 70% das agroindústrias estão participando do PAA. Os demais empreendimentos não foram integrados ao programa porque as suas mercadorias não fazem parte da pauta de produtos adquiridos (cachaça, vinho, etc.). Assim, fica visível a grande abrangência e importância dessa política de comercialização para as agroindústrias familiares, pois tem sido a ferramenta do programa com maior percentual de cobertura dos empreendimentos.

Em relação ao público beneficiário, os agricultores atingidos pelo PAA apresentaram algumas diferenças em relação ao perfil que foi encontrado nas feiras. Isso porque, nos municípios onde o PAA está no primeiro ou segundo ano ainda é possível que seja entregue produtos sem uma inspeção prévia. Com isso, são atingidas as agroindústrias informais do ponto de vista sanitário, sendo essa uma importante

iniciativa para esse grupo de agricultores. Mas, com a consolidação do programa nas localidades, passa a ser exigida a legalização desses empreendimentos. Nesses casos, como a comercialização é assegurada, os agricultores passam a recorrer ao Pronaf.

> "Como o pessoal da cooperativa está exigindo mais coisa de nós [legislação sanitária], temos que nos legalizar pelo menos no município. Mas como é uma venda garantida ai vale a pena investir, pois se sabe quanto que vai ganhar no final de cada mês e ai pode tirar um Pronaf porque sabe que vai poder pagar as contas do final" (Agricultor, Acessou o Pronaf-Agroindústria, Entrev. 50).

Nesse sentido, o PAA tem estimulado os agricultores com agroindústrias familiares a legalizaram a sua produção e acessar o crédito rural, o que demonstra o peso da "venda garantida" para essa iniciativa produtiva.

Após a apresentação dos resultados de cada linha do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar e a sua respectiva avaliação, cabe complementar a análise da política a partir de dois pontos centrais: o processo de acomodamento dos resultados nacionais na esfera local e o debate em torno das iniciativas produtivas beneficiadas pelos instrumentos de intervenção.

4.2 Da esfera nacional ao âmbito local: o percurso da política de agroindustrialização

A entrada na escala local permitiu compreender uma série de questões sobre o Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar que tinham ficado obscurecidas e camufladas na sua análise nacional. Leloup, Moyart e Pradella (2007) já haviam feito a ressalva de que os espaços executivos da política permitem que algumas evidências sejam apreendidas e trabalhadas de forma mais minuciosa, pois determinados processos só podem ser visualizados, diagnosticados e problematizados nesses níveis. Para tanto, essa perspectiva demonstra a importância de agregar na análise das políticas públicas o ambiente institucional e organizacional presente localmente, pois dimensiona a aptidão das ferramentas implementadas com a realidade dos atores receptivos da intervenção (Frey, 2000).

A avaliação do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar a partir da microrregião de Cerro Largo tornou evidente algumas questões específicas do nível executivo das políticas públicas. Caso nos restringíssemos a uma análise mais macro desse instrumento (saldos obtidos somente na esfera federal), alguns elementos centrais para a compreensão desse mecanismo acabariam permanecendo ocultos. O desconhecimento do programa em nível local é um exemplo disso, já que 85% dos entrevistados afirmaram que não conheciam a política, embora admitiam saber sobre o crédito rural específico para atividade, a mudança da legislação sanitária, os cursos de capacitação, etc.

Deste modo, podemos dizer que a política pública saiu do plano nacional como um programa agregado e chegou na microrregião de Cerro Largo como linhas de ação dispersas. Além de implicar no *modus operandi* e no *feedback* desse instrumento de intervenção, a falta de reconhecimento do programa tem aumentado o distanciamento entre a escala federal e local. Isso se deve ao fato de que não existe uma arena regional de discussão que congregue o conjunto de instrumentos de apoio direcionados às agroindústrias familiares, o que tem ampliado essa distancia entre as escalas.

Assim sendo, são mantidas somente as arenas específicas por linha de ação, onde o debate entre essas linhas não tem ocorrido, dando a impressão aos atores locais que as iniciativas direcionadas ao crédito não estão relacionadas com as legislações, com a capacitação e com o acesso ao mercado. Essa situação fragmentada do programa fez com que algumas ações que foram geradas na escala federal não chegassem na microrregião de Cerro Largo. Um exemplo disso foi o desconhecimento entre a maioria dos atores da alteração da legislação ambiental e previdenciária, da criação dos perfis agroindústrias e da implementação do Pronaf-Custeio Agroindustrial.

O que chama atenção nessa desinformação a nível local é que não se tratam de instrumentos descompassados com os interesses dos atores locais e dos beneficiários, e sim de ferramentas de grande importância para o desenvolvimento da atividade. Portanto, o que se percebe é um grande esforço desempenhado na escala federal para criar mecanismos de intervenção que estejam apropriados ao funcionamento das pequenas agroindústrias rurais, ao mesmo tempo em que os agricultores demandam localmente por essas alterações. Embora tanto os gestores da política pública como os agricultores e suas entidades pareçam engajados em uma mesma causa, existe uma ruptura entre eles que faz com que as iniciativas desenvolvidas pelos *policy-makers* não cheguem até os devidos beneficiários. De fato, existe um interesse comum que leva a elaboração desses instrumentos no âmbito nacional, mas que acaba não sendo espraiado no espaço executivo da política.

Além do desconhecimento na base local de alguns instrumentos do programa, cabe destacar as diferenciações de resultados encontrados conforme os diferentes municípios visitados na microrregião de Cerro Largo. Enquanto que em algumas localidades, como é o caso de Porto Xavier, os resultados são expressivos e relevantes (o PAA está sendo operacionalizado a mais de três anos, o Pronaf foi acessado em 76% das agroindústrias familiares, a maioria dos empreendimentos têm participado dos cursos de capacitação, etc.); em outros municípios, como é o caso de Caibaté, os saldos do programa são rasteiros e restritos (somente uma agroindústria acessou o financiamento, o PAA não foi implementado, a participação nos treinamentos tem sido baixa, etc.).

Diante desse resultado, podemos perceber que nas políticas públicas de agroindustrialização da produção o espaço local tem sido responsável por grande parte do “sucesso” ou “fracasso” dos mecanismos de intervenção. Por mais que a escala federal tenha um importante papel na criação de alternativas para os problemas enfrentados pelos empreendimentos, os seus reflexos só se efetivam se houver um ambiente fértil na base onde são recebidos os programas. Embora essa questão esteja presente em todas as políticas públicas direcionadas ao meio rural, no caso das agroindústrias familiares isso se percebe com mais envergadura por se tratar de uma série de iniciativas implementadas (crédito, legislação, tecnologias, capacitação e comercialização) e de uma atividade que não é tradicional do ponto de vista da intervenção estatal. Diante da prematuridade das políticas e da diversidade de suas ações, a esfera local passa a ter um peso ainda maior na construção de um ambiente favorável para a obtenção de resultados significativos.

No Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar o âmbito local tem adquirido um poder decisivo ainda maior diante do regime de co-gestão federativa que foi assumido durante a sua elaboração, onde se estabeleceu algumas parcerias com os Estados e municípios e se descentralizou as ações e responsabilidades. Essa forma de intervenção parte da percepção de que o espaço local seria responsável pelo andamento da política pública nessa instância, detendo assim um papel determinante na sua execução. Assim, o bom desempenho dos mecanismos operados pelo programa fica

dependente da fecundidade dos ambientes locacionais em receber e implementar as ações necessárias.

Nesse sentido, os atores responsáveis pela implementação da atividade e as arenas onde acontecem os debates em torno do programa são elementos centrais que proporcionam o desenvolvimento dos instrumentos políticos (Silva e Melo, 2004). Os municípios que contam com a presença de um poder público envolvido diretamente com as atividades de agroindustrialização e onde são encontradas organizações de representação da agricultura familiar engajadas com essa causa, podemos observar resultados mais significativos, enquanto que em outros casos as ferramentas ficam completamente paralisadas. Essa situação ficou explícita na arena regulatória, especificamente na legislação sanitária, onde algumas localidades avançaram expressivamente na adesão ao Suasa e outras apresentam um relativo desinteresse em implementar o sistema unificado.

Mas, como alerta Lamounier (1994), além dos atores e das arenas, a implementação dos programas e a obtenção de resultados positivos depende fundamentalmente dos diferentes recursos de poder mobilizados pelos agentes envolvidos na execução da política, da sua posição estratégica, da sua característica de funcionamento e dos conflitos estabelecidos entre os integrantes. O crédito rural é o melhor exemplo para ilustrar essa situação, pois onde o Banco do Brasil tem sido hegemônico é visível o desvirtuamento do instrumento implementado em relação a proposta que consta no documento referencial. Entretanto, a entrada da Cresol na região, com seu foco direcionado à agricultura familiar, tem configurado um novo cenário nos municípios onde a cooperativa de crédito está instalada. Portanto, os recursos de poder são um dos principais instrumentos mobilizados pelos atores para que sejam efetivados os seus interesses e objetivos, que são pautados pela suas origens e trajetórias.

Em suma, nos municípios onde o poder público, as organizações de representação da agricultura familiar e a entidade de assistência técnica não têm uma participação ativa no debate em torno da importância das pequenas agroindústrias no meio rural, todo o envolvimento desempenhado nacionalmente se torna pouco válido na obtenção de resultados significativos. É por isso que em algumas localidades na microrregião de Cerro Largo, onde estava presente um ambiente institucional e organizacional promissor, foram obtidos resultados expressivos, enquanto que no município vizinho a maioria das iniciativas implementadas nacionalmente apresentaram-se completamente estranhas.

Isso demonstra que os espaços locais apresentam uma dinâmica parcialmente autônoma em relação às ações do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar, onde as diferentes condicionalidades e especificidades municipais ou regionais podem favorecer ou inibir a execução dos instrumentos de intervenção. Nesse sentido, é indispensável reconhecer que existem questões estruturais, históricas, culturais, organizativas, produtivas e econômicas presentes nas localidades que dificultam a obtenção de resultados uniformes. No programa estudado existe um agravante devido à percepção de que todos os municípios teriam, mesmo que minimamente, as condições de conduzir a política pública nessa instância através do regime de co-gestão. Essa suposição defendida no documento referencial minimiza o peso das pré-disposições existentes em cada localidade, as quais são centrais no momento da implementação dos instrumentos governamentais.

Desde modo, é fundamental que os gestores direcionem o olhar não só na construção de novas iniciativas, mas também na divulgação dos resultados já alcançados e na mobilização de novas fórmulas de persuasão que superem esse distanciamento federal-local. Nesse sentido, faz-se necessário a reformulação do método de co-gestão federativa e da Rede de ATER/Agroindústria para que estes instrumentos reconheçam o peso das pré-disposições territoriais, auxiliando de modo eficaz nos locais onde não existe um ambiente favorável. Caso contrário, muitas regiões ficaram externas a qualquer ação da política pública justamente por não deter uma base capaz de apoiar essas atividades diferenciadas de agregação de valor.

No final deste capítulo cabe chamar atenção ao perfil das iniciativas apoiadas pelo Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar a partir da pesquisa realizada na microrregião de Cerro Largo. Embora já tivéssemos feito um debate preliminar a esse respeito na análise nacional da política, agora são agregados alguns elementos obtidos a partir das entrevistas realizadas tanto com os agricultores beneficiados como não beneficiários pelo programa.

4.3 As iniciativas produtivas beneficiadas pelo programa de agroindustrialização

Ainda que existam diferenças entre os municípios e as linhas de ação, podemos mapear um perfil majoritário de iniciativas produtivas apoiadas pelos instrumentos de intervenção do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar. A partir das ferramentas que apresentaram uma relação direta com o público-alvo (crédito rural, Suasa, cursos de capacitação, PAA e feiras nacionais, estaduais e regionais) foi possível visualizar uma congruência dessas ações na cobertura a um "tipo" comum de agroindústria. A única ferramenta que não apresentou o mesmo direcionamento que as demais foi o PAA, que nos seus anos iniciais tem aceitado a entrega de produtos sem uma inspeção prévia na microrregião, o que acaba agregando aqueles empreendimentos em situação informal, com instalações inadequados e que mantém o seu mercado ajustado nas relações sociais locais.

Com exceção do PAA, os demais instrumentos acabaram beneficiando de forma majoritária as agroindústrias familiares que: estavam legalizadas ou em processo de legalização; apresentavam uma produção elevada e regular; detinham uma infraestrutura prévia e adequada ou estavam dispostos a adaptá-la e; possuíam acesso aos mercados extra-regionais, embora mantivessem os consumidores locais. Pudemos traçar esse perfil geral sobre o conjunto de instrumentos do programa porque as agroindústrias não acessaram somente uma das ferramentas, ou seja, os mesmos empreendimentos foram cobertos por mais de uma ação. Durante as entrevistas com os agricultores que foram beneficiados ficou evidente que as unidades que acessaram o Pronaf já haviam participado, em 80% dos casos, de algum curso de capacitação e já tinham exposto, em 90% dos casos, os seus produtos em feiras fora do município. Neste sentido, existe um mesmo grupo de agroindústrias que é coberto pelas ações do programa, enquanto que os demais estabelecimentos ficam excluídos das ferramentas de intervenção ou ficam restritos ao acesso do PAA.

A partir dessas considerações, podemos perceber que os instrumentos de intervenção do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar, com exceção do PAA, acabaram se aproximando das agroindústrias enquadradas no grupo 2 do Capítulo 1. Isso demonstra que a política seguiu um padrão de intervenção mais

tradicional para essa atividade, pois os resultados do público beneficiário ficaram muito próximos do enfoque assumido pelo PAF/RS, Desenvolver/SC, Fábrica do Agricultor/PR e Prosperar/RJ. Paralelamente, essa situação retrata o peso que as organizações sociais sulistas exerceram sobre o programa, pois ao definirem os instrumentos de intervenção próximos às políticas já instalados anteriormente nesses Estados, acabaram influenciando sobre o próprio público atingido.

O que se pode perceber na pesquisa de campo e que já foi previamente discutido no Capítulo 1 deste trabalho é a relação entre o acesso ao programa e a importância da atividade dentro das propriedades familiares. Na microrregião de Cerro Largo esse vínculo ficou evidente, pois as agroindústrias que foram beneficiadas pela política pública apontaram que em média 70% da renda gerada no estabelecimento já era oriunda do beneficiamento da produção antes mesmo de acessar esse mecanismo (nenhuma unidade apresentou uma dependência menor que 50%). Por outro lado, as agroindústrias que não foram atingidas pelo programa apresentaram uma importância bem menor em relação às demais ocupações, visto que a renda média dessa atividade representou 30% do montante gerado na propriedade.

Portanto, nas propriedades em que a atividade está consolidada, sendo comumente associada à principal ocupação da propriedade, acaba-se obtendo uma acessibilidade maior ao programa, enquanto que nas unidades onde o processamento de produtos tem um caráter complementar, a adesão não ganha estímulo diante do papel que a atividade assume no estabelecimento. Em suma, a política pública cobriu aqueles produtores mais dependentes financeiramente da atividade, pois a sua reprodução está fortemente atrelada a novos investimentos que qualifiquem essa iniciativa de agregação de valor.

Embora essa perspectiva de análise ressalte o papel do agricultor em decidir sobre a sua participação ou não no programa a partir do significado da atividade sobre a renda, devemos advertir que a escolha do produtor está vinculada a perspectiva futura da atividade. Queremos dizer com isso que são as condicionalidades da atividade e as próprias características do programa na escala local fazem com que o agricultor decida sobre acessar ou não a política.

No caso das políticas públicas de agroindustrialização, as condicionalidades da atividade e do próprio programa têm determinado o direcionamento a um perfil de iniciativa produtiva. Isso significa que as agroindústrias que tem um caráter complementar na propriedade não acessam aos instrumentos da política pela sua falta de atratividade aos agricultores, haja vista as conseqüências futuras que essa ocupação vai sofrer no momento em que acessa o Pronaf, adere ao Suasa, participa de feiras fora da região, etc.

> Para quem produz 20 ou 30 rapaduras por semana não adianta pegar o Pronaf ou aderi ao Suasa. Isso vai sair muito caro para eles, ai vão ter que produzir mais, legalizar, vender fora do município. Não vale a pena porque a maioria dos agricultores tem a agroindústria como uma alternativa para tirar um dinheirinho extra, porque todos plantam, lidam com o leite. Essa produção não é para eles sobreviver, é uma alternativa, é uma renda a mais, é um complemento (Cooperativa, Entrev. 9).

Desta forma, acessar as ações do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar quando a atividade é tida como “uma renda a mais” agrega uma série de implicações decorrentes dessa opção. Entre as conseqüências com maior acuidade está a mudança da fórmula do funcionamento do empreendimento (ocupação da família nos tempos de menor exigência da agricultura, produção em escala reduzida e

sem uma padronização previamente definida, mercados locais pautados na proximidade e informalidade da iniciativa) que não pode mais ser mantida após o acesso aos instrumentos do programa. Isso porque, a manutenção do formato de funcionamento anterior não é mais possível pela necessidade de pagamento do financiamento, pela exigência de enquadramento nas normas, pela inevitável busca por mercados mais longos, etc.

Para explorar com mais detalhes esses argumentos destacados acima vamos trazer o exemplo do financiamento. Nesse caso fica claro que o acesso ao crédito acaba gerando algumas conseqüências aos agricultores, o que reduz o interesse de alguns possíveis beneficiários diante das características dessa atividade e dos entraves a ela vinculados.

Nas propriedades familiares onde a atividade de agroindustrialização tem apresentado uma pequena produção informal e que tem o seu mercado pautado pelas relações sociais, a viabilidade do empreendimento está amparado em elementos que nem sempre suportam um aumento da produção, pois a sua reprodução está alicerçada localmente. Para tanto, no momento em que o agricultor decide acessar o Pronaf é agregado novos compromissos que podem apresentar-se de forma negativa para alguns dos possíveis beneficiários.

> Nós estamos produzindo em casa uns 10 frangos por semana e vendendo na feira. Se eu acessar um Pronaf vou ter que começar a vender 60 a 70 frango por semana, mas eu não tenho a certeza dessa venda [...]. Se a agroindústria começar a crescer demais eu vou perder as minhas atividades do leite, da agricultura... e isso eu não quero, porque o leite é garantido (Agricultor, Não acessou o Pronaf, Entrev. 60).

A necessidade de aumentar a produção para pagar o financiamento se apresenta como um risco aos agricultores diante da incerteza da comercialização dos produtos. Além disso, o processamento da produção está envolvido em um jogo diversificado de tarefas, não sendo visto com bons olhos a especialização em algumas atividades que se mantém informalmente. Como já havia destacado Maluf (2004), muitos produtores desenvolvem uma série de ocupações paralelas à agregação de valor que são fundamentais para a sua reprodução, tornando-se desinteressante a sua centralização em uma única fonte renda.

Nestes casos em que os agricultores obtêm a agroindustrialização como uma atividade paralela às demais, a obtenção do financiamento cria a necessidade de aumentar a produção e de sair do mercado mais localizado, pois é preciso conquistar novos consumidores para fora do município para aumentar a comercialização e assim quitar com suas obrigações. A busca por novos demandantes se faz necessário porque as localidades rurais são basicamente formadas por agricultores familiares, que geralmente produzem para o seu autoconsumo os produtos feitos pelas agroindústrias, sendo inviável depender exclusivamente da demanda desse público (Grisa, 2007). Já os moradores das pequenas cidades têm um vínculo forte com o meio rural, pois grande parte desses migrou desse espaço e por isso continuou mantendo uma relação com os parentes agricultores ou ex-vizinhos, reduzindo ainda mais o número de consumidores. Assim, uma opção para arrecadar mais recursos é através da comercialização da produção na região, pois o "consumo desses produtos somente no município é pequeno" (Emater, Entrev. 30).

Este avanço para além das fronteiras municipais exige a legislação estadual ou o Suasa, pois o SIM – no caso dos produtos de origem animal – deixa de ter validade a partir do momento em que se cruzam os limites da localidade.

> Para pegar o financiamento ele [o agricultor] tem que produzir mais, precisa sair para fora do município para vender e precisa legalizar o produto [...]. Mas a legislação traz um grande receio aos agricultores pelas elevadas exigências, o que faz necessário o investimento na adequação das normas [...]. Isso cria uma insegurança muito grande porque o mercado para um produto industrializado não é igual para o trigo ou soja, que tu abre a porteira e o comprador vem buscar, tu tem que conquistar. (Emater, Entrev. 26).

Embora muitos agricultores saiam dos seus municípios para vender os produtos sem o aparato da legislação pertinente, quem já realizou a aquisição de financiamentos procura evitar essa estratégia. Isso porque, se a fiscalização apreender um produto informal as atividades no estabelecimento são lacradas, paralisando definitivamente a produção – o que compromete o pagamento do crédito. Para isso, é fundamental que a agroindústria seja formalizada na instância estadual (ou através do Suasa) para que seja possível a venda para fora dos limites municipais. Entretanto, isso encarece o produto pela elevação dos custos na adequação das normas, o que pode comprometer a comercialização e, automaticamente, o pagamento do financiamento.

Neste sentido, o crédito rural exemplifica com densidade o entrelaçamento entre as condicionalidades da atividade e do programa, o que acaba favorecendo o acesso pelos agricultores que detém na agroindústria uma participação significativa sobre a sua renda, pois estão mais dispostos em ampliar o empreendimento diante do peso que ele representa na sua reprodução social. No caso dos produtores que não estão interessados em alterar substancialmente a forma de gerir a agroindústria familiar, o acesso ao Pronaf pode inviabilizar o empreendimento, já que a forma de condução da atividade precisa ser modificada, pois as características localizadas e informais não podem, *a priori*, ser mantidas (Figura 23).

Figura 23 - A relação entre o acesso ao crédito rural e a atividade de agroindustrialização

Fonte: Pesquisa de Campo (2008). Organizado pelo autor.

Assim sendo, o Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar atingiu as agroindústrias mais consolidadas no interior das propriedades familiares porque o acesso a esses instrumentos implica em uma série de conseqüências sobre esses empreendimentos que só são assumidas pelos agricultores que identificam na ocupação a principal fonte de renda. Nos casos em que a agroindústria é tida pelos produtores como uma atividade complementar, a cobertura pelas ferramentas supracitadas acaba sendo um risco a forma e a lógica de reprodução desses

estabelecimentos, pois são agregadas algumas responsabilidades e compromissos que deixam de garantir a viabilidade do empreendimento caso sejam mantidas as condições anteriores ao acesso.

Para além dos elementos tratados acima, o contorno obtido pelo programa no nível local favoreceu na obtenção de um resultado mais significativo sobre um público específico. Isso porque, a carência de uma arena que permite e, concomitantemente, obrigue a execução e articulação das linhas de ação, a falta de um conhecimento generalizados sobre o programa e a presença de resultados insignificantes em algumas linhas de intervenção na escala local acabam condicionando o apoio aos agricultores mais consolidados. Nesse sentido, além das condicionalidades da atividade e do interesse do agricultor, a conformação do programa no espaço local contribuiu de sobremaneira para o direcionamento a um determinado perfil de beneficiário.

Portanto, pode-se dizer existem, pelo menos, três diferentes variáveis que interferiram diretamente no resultado do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar em relação ao público coberto: a configuração assumida pela política pública no âmbito local; as condicionalidades que envolvem a ocupação; e o interesse do agricultor em aderir ou não as ferramentas, que está baseado na importância que a atividade representa na propriedade. Embora contenham características distintas, estas variáveis mostraram-se indissociáveis, formando um tripé que permite compreender as circunstâncias que proporcionam o direcionamento a um determinado perfil de empreendimentos (Figura 24).

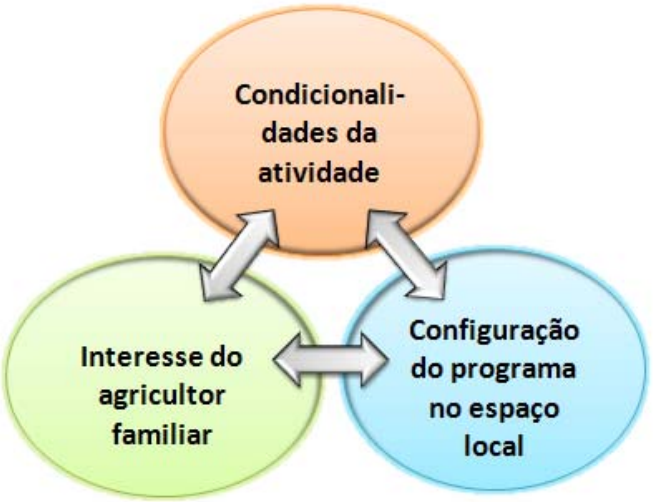

Figura 24 – As principais variáveis definidoras do público beneficiário do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar na microrregião de Cerro Largo

Fonte: Pesquisa de Campo (2008). Organizado pelo autor.

Ao considerarmos a perspectiva de Melo (1999), que afirma que uma política pública precisa ser avaliada a partir da consonância entre o desenho do programa e os resultados obtidos após a implementação das ferramentas de intervenção, podemos destacar que o Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar apresentou um desvirtuamento em relação ao perfil das iniciativas produtivas beneficiadas. No documento referencial foi destacado que seriam apoiadas todas as agroindústrias familiares, independente das suas especificidades, enquanto que a pesquisa na escala local da política complementou as indicações já levantadas na esfera nacional (Capítulo 2): existe um direcionamento dos instrumentos de intervenção federal às agroindústrias

mais consolidadas em detrimento dos empreendimentos entendidos pelos agricultores como complementares.

De fato, o direcionamento para um perfil de empreendimento tem uma relação com o formato dos instrumentos do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar. Contudo, como já apontamos anteriormente, as condicionalidades da atividade e os entraves a ela relacionados também apresentam um peso decisivo na orientação às iniciativas mais consolidas no interior das propriedades familiares. Portanto, não foi uma opção assumida inicialmente pelos *policy-makers*, mas um reflexo do acomodamento da política na realidade. Mesmo assim, essa situação pode ser apontada como uma fragilidade do programa, pois foi reflexo de um desvio dos mecanismos de intervenção em relação a proposta inicial, ou seja, não foi uma opção assumida previamente na construção da política pública.

Diante disso, é relevante reconhecer a necessidade de diferenciar as atividades de agroindustrialização da agricultura familiar no momento da construção das políticas, evitando que essa diferenciação aconteça somente no momento de adaptação dos programas no universo empírico. Neste sentido, é fundamental que as ações governamentais sejam delimitadas a partir dos diferentes interesses do público-alvo, o que torna necessário a criação de instrumentos distintos para a cobertura das agroindústrias que apresentem uma função complementar na propriedade.

****

O Capítulo 4 apresentou os resultados do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar na microrregião de Cerro Largo, destacando o processo de acomodamento dos instrumentos nacionais na escala local. Esta redução na lente de análise, chegando ao nível executivo dos programas, permitiu que novos elementos fossem agregados na avaliação da política pública, visto que alguns processos só podem ser visualizados nesta escala.

Após esta análise, podemos dizer que a segunda hipótese deste trabalho, que apontava que os instrumentos de intervenção implementados na esfera nacional não apresentariam um desencontro significativo com a escala local, não foi confirmada. Embora esperássemos que os diferentes mecanismos de persuasão que foram construídos pelo programa (co-gestão federativa, Rede de ATER/Agroindústria, proximidade com as organizações de representação, etc.) evitassem esse descompasso, não foi o que aconteceu. Isso se deve ao baixo desempenho destas ferramentas, além da elevada desinformação entre os atores sobre o Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar e a ausência de uma arena regional de discussão que congregue o conjunto de instrumentos de apoio direcionados às agroindústrias familiares. Estes elementos enfraqueceram o caráter participativo e descentralizado da política, o que acabou distanciando a escala nacional da local.

Este resultado é preocupante porque foi uma evidência obtida na região Sul do país, o que indica que noutras localidades esses instrumentos devem estar apresentando um descompasso ainda maior entre as escalas, seja pela carência de programa estaduais anteriores que pudessem facilitar na organização de uma ambiente institucional favorável, seja pela falta de organizações de representação engajadas nesta temática.

Já a hipótese que destacava que a maior parte das agroindústrias familiares cobertas pelo programa seriam aquelas iniciativas reconhecidas como “as mais consolidadas” pôde ser confirmada a partir do estudo realizado na microrregião de Cerro Largo. Todavia, a novidade está relacionada aos motivos desse direcionamento,

que está vinculado fundamentalmente às características da atividade e aos interesses dos agricultores, e não somente aos instrumentos de intervenção, como se imagina inicialmente a partir da leitura dos estudos sobre os programas estaduais. Portanto, a análise deste desvirtuamento a luz das funcionalidades a qual está inserida a atividade de agroindustrialização na agricultura familiar foi central para compreender porque alguns produtores enquadrados no público-alvo da política acabaram não acessando os instrumentos disponibilizados pelo programa. Este entendimento permitiu avançar no debate de que não se trata somente de um problema intrínseco aos instrumentos de intervenção, mas de uma situação oriunda da própria condicionalidade imposta pela iniciativa produtiva apoiada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde o início desta dissertação consolidou-se uma preocupação em discernir um marco teórico capaz de oferecer elementos necessários ao desafio de analisar e avaliar o Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar a partir dos resultados obtidos pelos instrumentos de intervenção e do perfil dos empreendimentos apoiados pela política pública. Para tanto, optamos por realizar dois exercícios teórico-metodológicos diferenciados, porém complementares, com o objetivo de auxiliar no alcance de respostas à problemática central deste trabalho.

A primeira escolha diz respeito a utilização da abordagem processual, que trouxe importantes elementos para apreender as diferentes etapas que condicionam a política estudada. Esta ferramenta analítica tornou-se útil porque parte do pressuposto que para compreender determinadas fases de um programa é necessário ter a clareza de todo o ciclo da política e as suas inter-relações. Neste sentido, mesmo que o enfoque desta pesquisa estivesse centrado nos resultados obtidos pelo instrumento de intervenção, foi fundamental o reconhecimento das relações de complementaridade e interferência entre as distintas etapas da ação pública, demonstrando que os saldos obtidos pela política não são decorrência simples do momento de implementação das ferramentas, mas refletem paralelamente os efeitos da construção do programa, da sua elaboração e do seu foco de intervenção. Assim, este referencial trouxe elementos para entender que mesmo centrando o foco em uma fase específica da política, é essencial compreender a seqüência de acontecimentos e o seu aprendizado.

Além disso, a abordagem processual tornou-se pertinente para o objeto em estudo por ser um instrumento heurístico capaz de distinguir certos processos chaves, auxiliando desta maneira na compreensão das diferentes etapas presentes nas políticas públicas. Embora a delimitação de cada fase tenha apresentado algumas dificuldades diante da tenuidade presente entre os seus limites, analiticamente foi essencial para podermos visualizá-las durante o tratamento dos dados. Simultaneamente, o forte caráter metodológico desta ferramenta permitiu que ao longo da dissertação pudéssemos utilizar algumas abordagens complementares, visto que o referencial processual não traz consigo uma corrente teórica particular. Isso permitiu que em determinados momentos acionássemos diferentes lentes de análise conforme os processos identificados, contribuindo no “recheio” das diferentes fases do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar.

A segunda opção teórico-metodológica diz respeito à incorporação das escalas na análise das políticas públicas. Este recurso foi crucial para compreender alguns processos específicos em determinados espaços, incrementando de modo substancial os elementos de argumentação deste trabalho. No âmbito nacional o exercício foi especialmente útil para evidenciar as fases iniciais do programa, além de demonstrar determinadas interpretações, visualizações e totalizações referentes à sua avaliação global. Já a esfera local apontou para alguns elementos exclusivos ao nível executivo da política, destacando o papel dos atores e das arenas decisórias nesses espaços, as continuidades e rupturas das linhas de ação entre as escalas, os limites e alcances dos instrumentos de intervenção, etc. Portanto, o foco nestes diferentes níveis oportunizou o detalhamento de alguns processos que só poderiam ser vistos, diagnosticados e problematizados em determinados planos de análise, ampliando e sofisticando a avaliação do programa estudado.

Utilizando as ferramentas analíticas propiciadas pelos encaminhamentos teórico-metodológicos presentes nesta dissertação e, dentro das limitações dessa escolha, acreditamos que este trabalho obteve condições de responder as diferentes questões que, de modo agregado, formavam a problemática central. Inicialmente pudemos perceber que as políticas públicas anteriores ao Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar tiveram um papel central no formato, no contorno e nos resultados do mecanismo de intervenção estudado. Isso ficou evidente nas ferramentas que foram implementadas pela política federal, que apresentaram uma grande semelhança com os instrumentos estaduais, em especial aqueles localizados no Sul do país. Paralelamente, foi visível a bagagem deixada pelo PAF/RS na microrregião de Cerro Largo, sendo de central importância para a obtenção de resultados positivos no programa federal.

A segunda questão que esteve presente na dissertação relaciona-se aos resultados obtidos pelos instrumentos de intervenção implementados no Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar na escala nacional. Sem retomar as particularidades de cada linha de ação, podemos dizer que foram positivos os saldos alcançados pela política pública. Este contexto profícuo deve-se a presença e a participação de uma série de atores, em especial as organizações de representação da agricultura familiar, que foram decisivos na construção e implementação desta ferramenta de apoio. Com isso, foi confirmada a hipótese apresentada inicialmente, pois houve um envolvimento das entidades vinculadas ao público-alvo nos distintos momentos do programa, o que auxiliou na obtenção de resultados expressivos.

Entretanto, a origem sulista das organizações de representação que participaram das diferentes fases do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar acabou concentrando os resultados da política nesta região do Brasil em prejuízo do Norte e Nordeste. Outro fator que reforçou essa configuração foi o formato da ação pública, pois os instrumentos de intervenção foram planejados a partir das experiências estaduais já existentes no Sul do país, o que fez com que as ferramentas estivessem mais adaptadas as características e especificidades meridionais. Além disso, a presença de políticas estaduais anteriores nestes espaços acabou favorecendo na adaptação dos instrumentos nacionais, pois já existia em muitas localidades uma "bagagem" político-institucional e organizativa que havia qualificado o quadro burocrático, ampliando a difusão do programa e facilitando a sua implementação.

Esta má distribuição espacial dos resultados é uma fragilidade central do programa, pois aponta que a estrutura operacional da política desconsiderou, em momentos específicos, as particularidades de algumas localidades em privilégio de outras. Neste caso, o uso do referencial processual foi de fundamental importância, pois tornou possível a compreensão de que o agrupamento dos saldos na região Sul se deve a uma orientação assumida pelo programa nas suas fases iniciais, ou seja, esse reflexo não está vinculado simplesmente a uma falha na implementação do programa ou ao desinteresse do público do Norte e Nordeste em demandar este tipo de política e de atividade. Destarte, a inclusão de alguns elementos complementares ao *approche séquentielle* auxiliaram na compreensão da concentração regional dos instrumentos de intervenção. Esse foi o caso das contribuições trazidas por Muller (2004) a partir da perspectiva cognitiva, que enfatizou o peso das visões de mundo dos atores durante a elaboração de uma política, e por Lamounier (1994), que destacou as formas com que se dá a efetivação dos interesses dos diferentes agentes envolvidos durante a construção da agenda e a implementação do programa.

A terceira questão que pautou esta dissertação diz respeito aos resultados do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar na escala local, aos desencontros entre os diferentes níveis da política e aos condicionantes desse

descompasso. Surpreendentemente, foi generalizada na microrregião de Cerro Largo a falta de informações referentes ao mecanismo de intervenção analisado, visto que 85% dos atores o desconheciam, porém identificavam as suas ações específicas. Neste sentido, podemos afirmar que existe no universo empírico pesquisado uma ilegitimidade do programa, o que compromete a sua governabilidade a partir do desenho original. Esta situação tem aumentado o distanciamento entre a escala nacional e local, pois algumas ações que são desenvolvidas no âmbito federal e que são demandadas no nível executivo do programa acabam ficando obscurecidas aos olhos dos atores que implementam a política nos municípios (o melhor exemplo neste caso é da resolução ambiental). Ainda que não tenha sido objeto deste trabalho, pode-se afirmar a partir da experiência com as legislações que a escala estadual teve uma atuação incipiente, o que agravou ainda mais as conexões entre o local e o nacional.

Contudo, o resultado na microrregião de Cerro Largo poderia ter sido mais generalizado se as ferramentas de descentralização do programa (Rede de Ater/Agroindústria, co-gestão federativa, etc.) tivessem sido eficazes e se houvesse uma arena regional de discussão em torno do conjunto de ferramentas existentes. Assim sendo, a hipótese de que os instrumentos de intervenção implementados na esfera nacional não teriam apresentado um desencontro significativo com a escala local pela presença de diferentes mecanismos de persuasão acabou não sendo confirmada diante da falha destas estratégias que buscavam diminuir a distância entre os diferentes níveis da política pública.

Apesar destes problemas, o estudo na microrregião de Cerro Largo tornou visível a presença de resultados expressivos obtidos pela política pública em alguns municípios, embora irrisórios em outros. Esta variabilidade dos saldos do programa conforme a linha de ação e a localidade demonstra o elevado poder dos atores locais e a importância das arenas decisórias no desenvolvimento dos instrumentos de intervenção. Concomitantemente, ficou evidente que a presença de pré-disposições estruturais, históricas, culturais, organizativas, produtivas e econômicas acabam refletindo na obtenção de resultados expressivos, enquanto que a sua carência atrofia a maioria das iniciativas implementadas nacionalmente. Isso significa que as diferentes condicionalidades e especificidades municipais ou regionais são fatores centrais no favorecimento ou inibição dessas ferramentas de intervenção. Contudo, o “ambiente local favorável” não elimina o distanciamento entre as escalas, porém destaca que em alguns casos existe uma otimização dos instrumentos que estão disponíveis. Esta conjuntura pode ser exemplificada através do crédito rural para as agroindústrias familiares, que em Porto Xavier atingiu 13 empreendimentos (76% do total), enquanto que em Caibaté cobriu somente uma unidade produtiva (10% do total).

É importante esclarecer que não queremos com esse debate superestimar a importância de um nível do programa em contraposição ao outro, pois os resultados desta dissertação apontam que é indispensável compreender e ponderar as diferentes funções e os diversos desafios presentes em cada escala. Ou seja, não adianta atribuir ao âmbito nacional o papel central se na base de execução da política não existe uma organização previa existente, um envolvimento dos atores com o tema e a presença de instituições aptas e interessadas em implementar as ferramentas necessárias (e vice-versa).

A partir destes apontamentos, é factível a afirmação de que a análise e avaliação do programa a partir dos seus diferentes níveis trouxe alguns elementos centrais para compreender a dinâmica de funcionamento da política pública. Além disso, o foco em uma microrregião em vez de um recorte em um único município foi útil para destacar que existem algumas questões extremamente díspares, apesar da proximidade espacial

entre as localidades. Portanto, a utilização das escalas enquanto um recurso teórico-metodológico possibilitou determinados detalhamentos que seriam impossíveis de serem obtidos se o trabalho fosse restrito a apenas um plano de análise.

A última questão que esteve presente na problemática deste trabalho procurou compreender, por um lado, a existência de um privilégio do público beneficiário pelo Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar e, por outro, os fatores que condicionariam a cobertura de um grupo em detrimento de outro. A partir da pesquisa na microrregião de Cerro Largo, podemos perceber que os instrumentos desenvolvidos pela política analisada, com exceção do PAA, acabaram cobrindo de forma majoritária as agroindústrias familiares legalizadas (ou em processo de legalização), que apresentavam uma produção regular (ou que mantinham estoques permanentes), que detinham uma infraestrutura prévia (ou que estavam dispostos a adaptá-la) e que possuíam acesso aos mercados regionais (embora mantivessem os consumidores locais).

A partir destes resultados, houve a confirmação da hipótese estabelecida no inicio da pesquisa, pois os instrumentos do programa apoiaram as agroindústrias familiares mais consolidadas em detrimento das unidades que detém o processamento da produção de forma complementar. É importante ressaltar que esta circunstância apresenta uma proximidade com a situação encontrada nos programas estaduais do Brasil Meridional, demonstrando que a bagagem das experiências já existentes acabou repercutindo sobre o foco de orientação do público beneficiário, visto que as políticas sulistas já haviam tomado este contorno.

Este resultado do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar em relação ao público coberto está relacionado com, pelo menos, três diferentes variáveis: a configuração assumida pela política pública no âmbito local; as condicionalidades que envolvem a ocupação; e o interesse do agricultor em aderir ou não as ferramentas, que está baseado na importância que a atividade representa na propriedade. Embora contenham características distintas, estas variáveis mostraram-se indissociáveis, formando um tripé que permite compreender as circunstâncias que proporcionam o direcionamento a um determinado perfil de empreendimentos.

Isso pôde ser visualizado porque a entrada do agricultor no programa vai condicioná-lo a uma série de implicações (pagamento do crédito, adequação às normas legais, padronização dos produtos, etc.) que acabam refletindo na forma com que o proprietário gestiona o seu empreendimento. Isso porque, o cumprimento das condições conseqüentes a participação na política vai tornar necessário o aumento da produção e da escala produtiva, a conquista de mercados mais longos e de maior valor agregado, além de direcionar um maior período de tempo em torno do beneficiamento da produção, reduzindo assim o seu envolvimento com as demais ocupações. Estas condicionalidades acabam afetando o interesse de alguns agricultores em tornarem-se beneficiários, visto que nas propriedades onde a agregação de valor não ganha um peso financeiro considerável esse conjunto de mudanças causa uma brusca alteração na forma de conduzir a atividade, inviabilizando a sua manutenção nos moldes anteriores. Simultaneamente, a carência de uma arena regional que permita a articulação entre as linhas de ação do programa, a falta de um conhecimento generalizados sobre os instrumentos de intervenção e a carência de resultados expressivos em algumas linhas na escala local acabam dificultando de sobremaneira o apoio dos empreendimentos menos estruturadas. Portanto, este arranjo acabou atraindo aqueles agricultores que percebiam a agroindústria como a principal fonte de renda e que estavam dispostos a ampliá-la.

Este contexto esteve presente na microrregião de Cerro Largo, já que as propriedades que foram beneficiadas pelo Programa de Agroindustrialização da

Agricultura Familiar detinham em média 70% da sua renda oriunda do beneficiamento da produção, ou seja, era a atividade principal da unidade produtiva. Por outro lado, os produtores que não foram atingidos apresentaram na agroindústria uma importância bem menor, pois a renda média gerada pela agregação de valor representava 30% do montante da propriedade. Nesse sentido, a política pública cobriu aqueles produtores que continham uma dependência financeira maior em relação ao beneficiamento dos produtos agropecuários, ou seja, o programa esteve presente nas famílias onde a agroindustrialização tem um peso central para a sua reprodução social.

Em suma, podemos concluir que o Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar tem desempenhado um papel importante no cenário rural brasileiro e no apoio a novas estratégias de reprodução dos agricultores, embora sua cobertura tenha se centrado fundamentalmente em algumas regiões e num público restrito. Assim, um dos principais desafios deste instrumento de intervenção é buscar alternativas que superem esta orientação centrada em alguns espaços e grupos de beneficiários, buscando ampliar a sua consonância com as políticas públicas diferenciadas de desenvolvimento rural.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J.E. Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Brasília: FIPE / IPEA, 1999. (**Texto para discussão**, n. 641).

AMORIM, L. S. B.; STADUTO, J. A. R. Desenvolvimento territorial rural: estudo empírico sobre agroindústria familiar rural no Oeste do Paraná. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 45. 2007, Londrina/PR. **Anais...** Brasília: SOBER, 2007.

ARAÚJO, P.S.S. **Programa Prove/Pantanal.** 2002. Disponível em: <http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/> Acesso em out. de 2007.

ASSOCIAÇÃO RIOGRANDENSE DE EMPREENDIMENTOS DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL (EMATER/RS). **Agroindústrias**. Santa Rosa/RS, 2008. (Apresentação de Trabalho).

AZEVEDO, P.R.; COLOGNESE, S.A.; SHIKIDA, P.F.A. Agroindústrias familiares no Oeste do Paraná: um panorama preliminar. **Organizações Rurais e Agroindustriais - Revista de Administração da UFLA.** Lavras, v. 2, n. 1, p. 3-10, 2000.

BARKENBUS, J. **Expertise and the policy cycle**. 1998. 12 p. Disponível em: <htpp// www.gdrc.org/decision/policy-cycle.pdf >. Acesso em: nov. de 2008.

BELIK, W. PRONAF: avaliação da operacionalização do programa. In: CAMPANHOLA, C.; GRAZIANO DA SILVA, J. (Ed.). **O novo rural brasileiro:** políticas públicas. Jaguariúna: EMBRAPA Meio Ambiente, 2000. p. 93-115.

BELLONI, I.; MAGALHÃES, H.; SOUZA, L.C. **Metodologia para avaliação de políticas sociais**: uma experiência em educação profissional. São Paulo: Cortes, 2001.

BIANCHINI, V. Políticas diferenciadas para agricultura familiar. **Conjuntura Econômica**. São Paulo, n. 60, p. 53-55, 2005.

BITTENCOURT, G.A. **Abrindo a caixa preta:** o financiamento da agricultura familiar no Brasil. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

BITTENCOURT, G.A.; ABRAMOVAY, R. Inovações institucionais no financiamento à agricultura familiar: o Sistema Cresol. **Economia: Ensaios,** Uberlândia, v. 16, n. 1, p. 179-207, 2001.

BONNAL, P. *et. al.* Multifonctionnalité de l'agriculture et nouvelle ruralité. Une mise en perspective sur deux démarches de refondation des politiques publiques. **Les cahiers de la multifonctionnalité**. Paris, n°5, 2004.

BRITO, C.E. **A agroindústria artesanal e o Programa Fábrica do Agricultor**: uma tentativa de racionalizar as atividades em uma unidade de produção agrícola familiar. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005.

BUAINAIN, A.M. **Trajetória recente da política agrícola brasileira**. Campinas: Projeto FAO/036/BRA, 1997.

BUAINAIN, A.M. *et al.* **Alternativas de financiamento agropecuário: experiências no Brasil e na América Latina**. Brasília: IICA; Unicamp, 2007.

BÚRIGO, F.L. **Cooperativa de crédito rural**: agente de desenvolvimento local ou banco comercial de pequeno porte? Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) – Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1999.

BRANDÃO, F.C. Programa de apoio às tecnologias apropriadas – PTA: avaliação de um programa de desenvolvimento tecnológico induzido pelo CNPq. Dissertação (Mestrado em Política e Gestão de Ciência e Tecnologia). Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2001.

BRASIL. **Programa de agroindustrialização da produção dos agricultores familiares**. 2004. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/saf> Acesso em: set. de 2007.

BRASIL. **Programa de agroindustrialização da produção dos agricultores familiares.** 2007. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/saf> Acesso em: set. de 2007.

CALDAS, N.V. **Agricultura familiar e previdência social rural**: um estudo comparativo em quatro municípios gaúchos. Dissertação (Mestrado em Sistemas de Produção Agrícola Familiar). Programa de Pós-Graduação em Sistemas de Produção Agrícola Familiar, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2008.

CAMARANO, A.A.; ABRAMOVAY, R. Êxodo rural, envelhecimento e masculinização no Brasil: panorama dos últimos 50 anos. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**. Brasília, v. 15, n. 2, p. 45-65, 1998.

CAMPO E LAVOURA. **Agroindústrias de Crissiumal saem na frente**. 2008. Disponível em: < http://zerohora.clicrbs.com.br/zerohora/> Acesso em: set. de 2008.

CAPELLA, A.C.N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, n. 61, p. 25-52, 2006.

CARNEIRO, M.J.; MALUF, R.S. (orgs) **Para além da produção**: multifuncionalidade e agricultura familiar. Rio de Janeiro: MAUAD, 2003.

CARUSO, C.O. A **agroindústria familiar no extremo sul gaúcho**: limites e possibilidades de uma estratégia de reprodução social. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2008.

CARVALHO, J.L.H. **Agricultura cidadã** – a agricultura do Distrito Federal (1995/1998). Brasília, SADF, 1998.

CARVALHO, J.L.H. **ASPROVE – Associação dos Produtores do Prove**. Brasília, 2005. (Trabalho não publicado).

CAVALCANTI, M.M.A. Avaliação de políticas públicas e programas governamentais – uma abordagem conceitual. **Revista Interfaces de Saberes**. Caruaru, v. 7, n. 1, p. 1-12, 2007.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Voses, 1993.

COLEGIADO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL (CODETER/MISSÕES). **Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável**: PTDRS Território Missões. Santo Ângelo: 2006. (Trabalho não publicado).

CONAB. **Programa de Aquisição de Alimentos: resultados das ações da Conab em 200**7. 2008. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/conabweb> Acesso em: dez. de 2008.

COOPERATIVAS DE CRÉDITO RURAL COM INTERAÇÃO SOLIDÁRIA (CRESOL). **Cresol Central SC/RS:** fortalecendo a agricultura familiar.Chapecó: Arcus, 2007.

COPETTI, L.D. **Fatores que dificultam o acesso dos agricultores familiares às políticas de crédito rural**: o caso do Pronaf-Crédito no município de Alegria-RS. 2008. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

CORRÊA, V.P.; ORTEGA, A.C. PRONAF: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – qual seu real objetivo e público alvo? In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 40., 2002, Passo Fundo. **Anais...** Passo Fundo: SOBER, 2002.

CORRÊA, V. P.; SILVA, F. O novo desenho do financiamento agrícola e as dificuldades para os produtores não integrados. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 42., 2004, Cuiabá. **Anais...** Cuiabá: SOBER, 2004.

COTTA, T.C. Metodologia de avaliação de programas sociais: análise de resultados e de impactos. **Revista de Serviço Público**. Brasília, v.49, n. 2, p. 105-126, 1998.

CYPAS, D.; YAZAKI, M. Programa de Verticalização da Pequena Produção Agropecuária (PROVE) do Estado do Mato Grosso do Sul. **Projeto Conexão Local** – Ano II. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

DELGADO, G. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. Jaccoud, L.(ed.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005, p. 51-90.

DELGADO, N.G. As relações entre macroeconomia e a política agrícola: provocações para um debate interrompido. **Estudos Sociedade e Agricultura**. Rio de Janeiro, n. 14, p. 173-180, 1999.

_____. Política econômica, ajuste externo e agricultura. In. Leite, S.P. (org.) **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Ed. da Universidade, 2001, p. 15-52.

DEL GROSSI, M.E.; GRAZIANO DA SILVA, J. **Fábrica do Agricultor del Estado do Paraná, sur del Brasil**. In: ORNAs, Ocupações Rurais Não-agrícolas: Oficina de atualização temática, 2000, Londrina, PR. **Anais…** Londrina, PR: IAPAR, 2000.

DORIGON, C. *et. al.* A construção social de um projeto de desenvolvimento regional: possibilidades e limites. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 38, 2000, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: SOBER, 2000.

DORIGON, C. **Mercados de produtos coloniais da região Oeste de Santa Catarina**: em construção. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

DUARTE, L.M.G.; BRASIL, I.C.P.; SALVIANO, O. Agroindústria familiar e perspectivas de uma vida rural sustentável: relato da experiência do Distrito Federal - DF - Brasil. In: Duarte, L.M.G.; Theodoro, S. H. (Org.). **Dilemas dos Cerrados**: entre o ecologicamente (in)correto e o socialmente (in)justo. Rio de Janeiro: Garamond, 2002, p. 205-222.

ELLIS, F. Household strategies and rural livelihood diversification. **The Journal of Development Studies**, v. 35, n. 1, p 1-38, 1998.

FAO/ONU. **Macroeconomia y políticas agrícolas**: uma guia metodológica. Roma: FAO, 1995.

FARIA, C.A.P. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Caxambu, v. 20, n. 59, p. 97-109, 2005.

FAVARETO, A.; DEMARCO, D. Entre o capital social e o bloqueio institucional: uma avaliação dos CMDRS em cinco Estados brasileiros. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M.K.; MARQUES, P.E.M. (Orgs.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA FAMILIAR DA REGIÃO SUL (FETRAF-SUL); CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES

(CUT). **Cartilha de esclarecimento e procedimentos do novo Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA**. Chapecó, SC: Graffoluz, 2007.

FERNANDES FILHO, J.F.; CAMPOS, F.R. A indústria rural no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**. Rio de Janeiro, v. 41, n. 4, p. 859-880, 2003.

FLEXOR, G.; LEITE, S.P. Análise das políticas públicas: breves considerações teórico-metodológicas. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 12. 2007, São Paulo, SP. **Anais...** São Paulo, SP: SEP, 2007.

FERREIRA, B. *et al.* Avanços e problemas: o PRONAF visto de baixo. Rio de Janeiro: IPEA, 2002. (Relatório de pesquisa).

FIGUEIREDO, M.F.; FIGUEIREDO, A.M.C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e Conjuntura**. Belo Horizonte, v. n. 3, p. 107-127, 1986.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, IPEA, n. 21, p. 211-259, 2000.

GOMES, E.J. O DESER em Parceria com o MDA Realiza Cursos de Capacitação de Técnicos em Elaboração de Projetos e Gestão Agroindustrial. **Conjuntura Econômica**. Deser, n. 165, p. 1-2, 2008.

GRAZIANO DA SILVA, J. **Tecnologia e agricultura familiar**. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

_____. O novo rural brasileiro. Campinas: EI/UNICAMP, 1999.

_____. A nova dinâmica da agricultura brasileira. 2. ed. Campinas, SP: UNICAMP, 1998.

GRISA, C. **A produção "pro gasto":** um estudo-comparativo do autoconsumo no Rio Grande do Sul. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

GUANZIROLI, C.E. Pronaf dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 44. 2006, Fortaleza, CE. **Anais...** Fortaleza, CE: SOBER, 2006.

GUIMARÃES, G. M. A legislação industrial e sanitária dos produtores de origem animal: o caso das agroindústrias de pequeno porte. 2001. 146 f. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) – Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2001.

GUIMARÃES, G.M.; SILVEIRA, P.R.C. Por trás da falsa homogeneidade do termo agroindústria familiar rural: indefinição conceitual e incoerência das políticas públicas. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE SISTEMAS DE PRODUÇÃO, 7. 2007, Fortaleza, CE. **Anais...** Fortaleza, CE: 2007.

GUSI, L.D. Fábrica do Agricultor. In: ORNAs, Ocupações Rurais Não-agrícolas: Oficina de atualização temática, 2000, Londrina, PR. **Anais…** Londrina, PR: IAPAR, 2000.

HARGUINDEGUY, J.B. Cycle (Policy cycle). In : BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S. ; RAVINET, P. (Orgs.). **Dictionnaire des Politiques Publiques**. Paris: Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2006. p. 148-153.

HOMEM DE MELO, F. O Plano Real e a agricultura brasileira: perspectivas. **Revista de Economia e Política**. São Paulo, v. 19, n.4, 1999.

INCRA/FAO - INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Banco de dados da agricultura familiar**. 2004. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/> Acesso em: ago. 2007.

JACQUOT, S. Approche Séquentielle. In : BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. (Orgs.). **Dictionnaire des Politiques Publiques**. Paris: Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2006. p. 73-80.

JONES, C.O. **An introduction to the study of public policy**. Belmont: Duxbury, 1970.

KAGEYAMA, A. Desenvolvimento rural: conceito e medida. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 21, n. 3, p. 379-408, 2004.

KAGEYAMA, A. *et al*. O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: Delgado, G.C. (Org.). **Agricultura e políticas públicas**. Brasília, DF: IPEA, 1990, p. 113-223.

LAMOUNIER, B. Determinantes políticos da política agrícola: um estudo de atores, demanda e mecanismos de decisão**. Estudo de Política Agrícola**, Brasília, n. 9 IPEA, 1994.

LASSEWELL, H.D. **The decision process**: seven categories of functional analysis. Colloge Park: University of Maryland, 1956.

LEITE, S.P. Padrão de financiamento, setor público e agricultura no Brasil. In: Leite, S.P. (org). **Políticas Públicas e Agricultura no Brasil**. Porto Alegre, Ed. da UNIVERSIDADE, 2001, p. 53-94.

LELOUP, F.; MOYART, L.; PRADELLA, S. Les échelles régionales pour penser le territoire et la dépendance au sentier. In: Faure, a.; Leresche, J.P.; Muller, P.; Nahrath, S. (dir.). **Action publique et changements d'échelle:** les nouvelles focales du politique. Paris: L'Harmattan, 2007, p. 71-83.

LIMA, M.S.B. Políticas públicas e território: uma discussão sobre os determinantes da expansão da soja no sul do Amazonas. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

MAIOLI, O.L.G. **Emenda Parlamentar**: uma forma indireta da “compra de votos”. 2008. Disponível em: < http://www.ibiracu.com/?page=otavio16>. Acesso em: jan. de 2009.

MALUF, R.S. **Ações publicas locais de apoio à produção de alimentos e à segurança alimentar**. São Paulo: Pólis, 1999.

_____. Políticas agrícolas e de desenvolvimento rural e a segurança alimentar. In: Leite, S.P. (org). **Políticas Públicas e Agricultura no Brasil**. Porto Alegre, Ed. da Universidade, 2001, p. 145-168.

_____. Mercados agroalimentares e agricultura familiar no Brasil: agregação de valor, cadeias integradas e circuitos regionais. **Ensaios FEE**. Porto Alegre, v. 25, n. 1 p. 299-322, 2004.

MARQUES, E.C. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, n. 43, p. 67-102, 1997.

MATTEI, L. **PRONAF 10 anos:** mapa da produção acadêmica. Brasília: MDA/NEAD, 2006. (NEAD Estudos, n. 12).

MELO, M.A. Estado, governo e políticas públicas. In: Miceli, S. (org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**. São Paulo: Sumaré, 1999, p. 59-99.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E ABASTECIMENTO (MA). **PRONAF-AGROINDÚSTRIA**: Integração, Agroindustrialização e Comercialização da Produção da Agricultura Familiar. Brasília, 1998.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA). **Serviços de Inspeção que Solicitaram Adesão ao SISBI/POA**. Brasília: MAPA, 2008. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/>. Acesso em: nov. de 2008.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (MIN); SECRETARIA DE PROGRAMAS REGIONAIS (SPR). **Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais - PROMESO**. Brasília: MIN, 2008. Disponível em: < http://www.integracao.gov.br/programas/programasregionais/>. Acesso em: nov. de 2008.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÂO NACIONAL (MIN). **Diagnóstico das unidades agroindustriais na Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul**. Francisco Beltrão/PR. 2004. (Trabalho não publicado).

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA); SECRETARIA DA AGRICULTURA FAMILIAR (SAF). **Pronaf financia fábrica de leite em pó no Rio Grande do Sul**. Brasília: MDA/SAF, 2008a. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/>. Acesso em: out. de 2008.

_____. Paraná mostra produção de orgânicos na BioFach 2008. Brasília: MDA/SAF, 2008b. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/>. Acesso em: out. de 2008.

_____. Documento orientador sobre o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária. Brasília: MDA/SAF, 2008c. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/>. Acesso em: nov. de 2008.

_____. Chamada pública para apoio financeiro a projetos de organização produtiva de mulheres rurais. Brasília: MDA/SAF, 2008d. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/>. Acesso em: nov. de 2008.

_____. Agricultores familiares de Santa Catarina investem em fábrica de leite em pó. Brasília: MDA/SAF, 2009a. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/>. Acesso em: jan. de 2009.

_____. Pronaf: Cooperativa de assentados amplia indústria de leite. Brasília: MDA/SAF, 2009b. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/>. Acesso em: jan. de 2009.

_____. O que é a DAP – Declaração de Aptidão ao Pronaf e como obtê-la. Brasília: MDA/SAF, 2009c. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/>. Acesso em: jan. de 2009.

_____. Redes Temáticas de ATER. Brasília: MDA/SAF, 2009d. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/>. Acesso em: jan. de 2009.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS); SECRETARIA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SESAN). **Projeto Consad**. Brasília: MDS/SESAN, 2007. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/>. Acesso em: nov. de 2008.

MIOR, L.C. **Agricultura familiar, agroindústria e redes no desenvolvimento rural**. Chapecó: Argos, 2005.

MOYANO, E. La agricultura entre el nuevo y el viejo corporativismo. In: Yruela, M.P.; GINER, S. **El corporativsmo en España**. Barcelona: Ariel, 1988.

MULLER, A.L. **A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil**:o caso do Programa de Aquisição de Alimentos. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

MULLER, P. **Les politiques publiques**. Paris: PUF, 2004.

NIEDERLE, P.A. **Mercantilização, estilos de agricultura e estratégias reprodutivas dos agricultores familiares de Salvador das Missões, RS**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

_____. Concorrentes, híbridos e relacionais: os novos e velhos mercados da agricultura familiar frente ao desenvolvimento de uma economia de qualidades. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 47. 2009, Porto Alegre/RS. **Anais...** Brasília: SOBER, 2009.

NIEDERLE, P.A.; WESZ JUNIOR, V.J. Possibilidades e limites da agroindustrialização à diversificação dos meios de vida na agricultura familiar: evidências a partir da região Missões-RS. In: II COLÓQUIO AGRICULTURA FAMILIAR E DESENVOLVIMENTO RURAL, I, 2008, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre : Edurgs, 2008.

O ESTADO DO RIO DE JANEIRO RURAL. **Legalização é o caminho**. Niteroi: Emater-Rio, 2008.

OLIVEIRA, A.A. "**PROVE, o gosto da inclusão social**": Análise da ação do poder público no processo de implementação do Programa de Verticalização da Pequena Produção Agrícola do Distrito Federal (PROVE). Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2000.

OLIVEIRA, J.A.V.; PREZOTTO, L.L.; VOIGT, L. **Diagnóstico e potencial das agroindústrias familiares do Estado do Rio Grande do Sul**. Florianópolis/SC. 2002. (Trabalho não publicado).

OLIVEIRA, J.A.V., SCHMIDT, J.A.V.; SCHMIDT, W. **Avaliação do potencial da indústria rural de pequeno porte (IRPP) em Santa Catarina**. 2ª ed. Florianópolis: CEPAGRO, 2000.

ORSI, S.D. Desafios institucionais para a inserção das pequenas agroindústrias rurais no Distrito Federal. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2001.

PALIER, B.; SUREL, Y. Les «trois I» et l'analyse de l'Etat en action. **Revue Françaíse de Science Politique.** Paris, v. 55, n. 1, p. 7-32, 2005.

PELEGRINI, G.; GAZOLLA, M. **A agroindústria familiar no Rio Grande do Sul**: Limites e potencialidades a sua reprodução social. Frederico Westphalen/RS: Editora da URI, 2008.

PICOLOTTO, E.L. Movimentos sociais rurais no sul do Brasil: novas identidades e novas dinâmicas. **Revista IDEAS** - Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Rio de Janeiro, v. 1, n. 1. p. 48-61, 2007.

PREZOTTO, L.L. A agroindustrialização de pequeno porte: higiene, qualidade e aspectos legais. **Revista Agropecuária Catarinense**. Florianópolis, v. 10, n. 4, p. 8-13, 1997.

_____. **A agroindústria rural de pequeno porte e o seu ambiente institucional relativo à legislação sanitária**. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) – Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1999.

_____. Uma concepção de agroindústria rural de pequeno porte. **Revista de Ciências Humanas**. Florianópolis, n. 31, p.133-154, 2002.

_____. **A sustentabilidade da agricultura familiar**: Implicações e perspectivas da legislação sanitária para a pequena agroindústria. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

_____. **Análise da participação das agroindústrias inscritas na Feira Nacional da Agricultura Familiar e Reforma Agrária**. Brasília, 2008. (relatório técnico).

PRONAF/SAF/MDA. **Crédito rural do Pronaf**. 2007. Disponível em: <http://smap.mda.gov.br/credito/ >. Acesso em: abr. de 2008.

RAUPP, A.K. **Políticas públicas e agroindústria de pequeno porte da agricultura familiar**: considerações de experiências do Rio Grande do Sul. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

REQUIER-DESJARDIN, D. **Agro-Industria Rural y Sistemas Agroalimentarios Localizados**: ¿Cuáles puestas? Quito: PRODAR, 1999.

ROMANO, J. Interesses provados na formulação e implementação de políticas públicas para a agricultura. In: Santos, R.; Carvalho, L.F.; Silva, F.C. (Orgs.). **Mundo rural e política**: ensaios interdisciplinares. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

SACCO DOS ANJOS, F. **Agricultura familiar, pluriatividade e desenvolvimento rural no Sul do Brasil**. Pelotas: EGUFPEL, 2003.

_____. Doce sabor da inclusão social: certificação solidária na Região das Missões/RS. UFPel/CNPq, 2006. **(Relatório de Pesquisa).**

SACCO DOS ANJOS, F.; CALDAS, N.V.; TRENTIN, I.C.L. Desafios e possibilidades: Certificação social e solidária no contexto da agricultura familiar. **Organizações Rurais e Agroindustriais**, v. 8, p. 334-343, 2006.

SANTOS, J.S. **Agroindústria familiar rural no Alto Uruguai do Rio Grande do Sul**: uma análise do processo de comercialização. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) – Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

SANTOS, R.C.; FERREIRA, C.H. Caracterização de agroindústrias familiares localizadas na área de abrangência da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul. **Revista Extensão Rural e Desenvolvimento Sustentável**, v. 2, n. 1 e 2, p. 35-44, 2006.

SCHMIDT, V.D.B. Agroindústria em Santa Catarina: da integração à inclusão social. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 38, 2000, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: SOBER, 2000.

SCHMIDT, V.D.B.; TURNES, V.A. Novas iniciativas de desenvolvimento em Santa Catarina: Agroindustrialização em Rede – Desenvolver. In: Lima, D.M.A.; Wilkinson, J. (org.) **Inovações nas tradições da Agricultura Familiar**. Brasília: CNPq/Paralelo 15, 2002, p. 127-154.

SCHNEIDER, S. **A pluriatividade na agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

_____. O papel da pluriatividade numa estratégia de desenvolvimento rural. In: Seminário Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, 2005. **Textos para Discussão**. Brasília/DF, 2005.

SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A.A.; MATTEI, L. Histórico, Caracterização e dinâmica recente do Pronaf- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S.; KUNRATH SILVA, M; MORUZZI-MARQUES, P.E. **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004, p. 21-51.

SECRETARIA DA AGRICULTURA DO DISTRITO FEDERAL (SADF). **Legislação do Programa de Verticalização da Pequena Produção Agrícola do Distrito Federal**. Brasília, 1998.

SECRETARIA DA AGRICULTURA E ABASTECIMENTO (SAA/RS). **RS Rural** – Programa de Manejo dos Recursos Naturais e de Combate à Pobreza Rural. 2004. Disponível em: <http://200.198.161.130/rsrural/>. Acesso em: out. de 2008.

SECRETARIA DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO (SEAB/PR). **Fábrica do Agricultor:** documento base. 1999. Disponível em: < http://www.fabricadoagricultor.pr.gov.br/>. Acesso em: mar. de 2009.

_____. **Fábrica do Agricultor**. 2009. Disponível em: < http://www.fabricadoagricultor.pr.gov.br/>. Acesso em: mar. de 2009.

SECRETARIA DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (SEAPA/MG). **Minas Artesanal/MG**. 2007. Disponível em: <http://www.agricultura.mg.gov.br/martesanal.asp>. Acesso em: mar. de 2009.

SECRETARIA DA AGRICULTURA, PECUÁRIA, PESCA E ABASTECIMENTO (SEAPPA/RJ). **Prosperar/RJ**. 2002. Disponível em: <http://www.agricultura.rj.gov.br/prosperar_prog.asp>. Acesso em: mar. de 2009.

_____. **Programa Prosperar beneficiou 60 agroindústrias**. 2008. Disponível em: <http://www.agricultura.rj.gov.br/prosperar_prog.asp>. Acesso em: abr. de 2009.

SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO RURAL (SEDER/MT). **ProveMais**. 2008. Disponível em: < http://www.seder.mt.gov.br>. Acesso em: abr. de 2009.

SILVA, P.L.B.; MELO, M.A.B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Cadernos do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas**. Campinas, Unicamp, n. 48, p. 1-16, 2000.

SILVEIRA, P.R.C.; HEINZ, C. Controle de qualidade normativo e qualidade ampla: princípios para re-estruturação e qualificação da produção artesanal de alimentos. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL E AGROINDÚSTRIA FAMILIAR, I, 2005, São Luis Gonzaga. **Anais...** São Luis Gonzaga/RS, 2005.

SILVEIRA, P.R.C.; ZIMERMANN, S.A. A qualidade em circuitos regionais de produção de alimentos numa perspectiva de segurança alimentar. In: Froehlich,J.M.; Diesel,V. (Org.). **Espaço Rural e Desenvolvimento regional**. Ijui-RS: UNIJUI, 2004, p. 217-226.

SOUZA, C. Políticas públicas : uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

SULZBACHER, A.W.; DAVID, C. Alternativas para o espaço rural: importância de compatibilizar políticas públicas com saberes locais. **Revista Campo - Território**, v. 3, p. 14-37, 2008.

SULZBACHER, A.W.; SILVEIRA, P.R.C.; GENRO, C.J.M. A gestão dos riscos ambientais no espaço rural: os conflitos diante das diferentes percepções entre os atores sociais. In: COLÓQUIO DE TRANSFORMAÇÕES TERRITORIAIS, 7, 2008, Curitiba. **Anais...** Curitiba: UFPR, 2008.

SUMPSI, J.M. La política agrária y rural de la Union Europea. In: Correa, E.P.; Sumpsi, J.M. (orgs.) **Políticas, instrumentos y experiencias de desarollo rural en America Latina y Europa**. Madrid: AECI, 2002, p. 123-146.

THOENIG, J.C. L' analyse des politiques publiques. In: LECA (Org.). **Traité de sciences politiques**. Paris: PUF, 1985, p. 1-60.

VIEIRA, L.F. Agricultura e agroindústria familiar. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, v. 7, n. 1, p.11-23, 1998.

WESZ JUNIOR, V.J. Agroindústria familiar: um mecanismo de estímulo a especialização das atividades na propriedade? **Mundo Agrario** (La Plata), v. 9, p. 30-55, 2009a.

_____. Novas configurações no meio rural brasileiro: uma análise a partir das propriedades com agroindústria familiar. **Agroalimentaria** (Caracas), v. 15, n. 28, p. 25-34, 2009b.

WESZ JUNIOR, V.J.; NIEDERLE, P.A. Agroindustrialização e agricultura familiar: novas dinâmicas de desenvolvimento rural na região Missões, RS. **Geo UERJ**, n. 17, v. 2, p. 88-108, 2007.

WESZ, J.; WESZ JUNIOR,V. J.; ANJOS, F.S. Agricultura familiar e pluriatividade em Porto Xavier. In: SALÃO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA DA UFRGS, 27. 2005, Porto Alegre/RS. **Anais...** SIC, 2005.

WILKINSON, J. Cadeias produtivas para a agricultura familiar. Organizações Rurais e Agroindústrias. **Revista de Administração da UFLA**, v. 01, n° 01, p. 34-41, 1999.

_____. A pequena produção e sua relação com os sistemas de distribuição. In: SEMINÁRIO POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN EM AMÉRICA LATINA, 2003, Campinas/SP. **Anais…**, 2003.

_____. **Mercados, redes e valores**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

WILKINSON, J.; MIOR, L.C. Setor Informal, produção familiar e pequena Agroindústria: Interfaces. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, n° 13, p. 29-45, 1999.

ANEXOS

ANEXO A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS

Roteiro de Entrevista – *Policy-makers* nacional
Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar

1. Identificação do Entrevistado

2. Trajetória do Entrevistado

a) Comente a sua trajetória profissional no sentido de apresentar como você veio a te inserir nesse campo de trabalho que é o de participação no desenho e gestão de políticas para a agricultura familiar, em especial as voltadas para a agroindustrialização da produção.

3. Formulação do Programa

a) Como a pauta "agroindústria familiar" foi introduzida enquanto política pública para a agricultura dentro do governo Lula a partir de 2003?
b) Quem compôs o grupo político que defendeu a existência de um programa de incentivo às agroindústrias familiares?
c) Quais os agentes ou entidades que participaram das discussões para a criação do Programa de Agroindustrialização da Produção dos Agricultores Familiares?
d) Se teve a participação de entidades para além do Governo Federal. Qual foi a importância e a contribuição dessas entidades para o desenho e o desenvolvimento do programa?
e) De que maneira as entidades não-estatais influenciaram ou condicionaram o desempenho do programa?
f) Teve algum estado ou alguma região em que a participação das entidades foi mais massiva?
g) No início, qual era a idéia central que norteou a construção do programa?
h) Quanto tempo levou o processo de constituição do programa?
i) Quem esteve a frente da criação da proposta do programa?
j) A idéia de criar um programa que buscasse ir além do crédito para a construção das agroindústrias foi embasada encima de algum argumento específico?
k) A proposta inicial do programa foi baseada ou inspirada em alguma experiência das políticas de agroindustrialização estadual já implementada?
l) A proposta do programa foi construída tendo em vista a distribuição de responsabilidades para as escalas estaduais e municipais. Como se deu a firmação dessas parcerias?
m) Foram grandes as diferenças entre estados no que tange a participação nas escalas estaduais e municipais? No Rio Grande do Sul, qual é a equipe responsável?

4. Implementação das linhas e resultados alcançados

Linha I - Crédito Rural

a) Quais foram as principais bagagens herdadas do crédito para a Agroindústria familiar do Governo FHC?
b) A partir da criação do programa em 2003, quais as primeiras ações a serem desenvolvidas e implementadas na linha de crédito rural?
c) O Pronaf-Agroindústria sofreu alguma alteração no sentido de facilitar o acesso a um número maior de agricultores?
d) O Pronaf-Custeio Agroindustrial foi implementado a partir de que momento e qual foi a sua abrangência nos primeiros anos?

e) Os resultados do Pronaf-Custeio das Agroindústrias Familiares se deu por quais motivos?
f) O aumento foi crescente no número de contratos nos últimos anos. Você atribui isso a que?
g) A necessidade dos agricultores terem no mínimo 70% da matéria-prima própria para o acesso ao Pronaf-Agroindústria não compromete a participação de alguns empreendimentos (a linha dos panificados, por exemplo)?
h) Mesmo com o Pronaf-Agroindústria, muitos agricultores recorrem ao financiamento para esse empreendimento através da linha Investimento ou até da linha Pronaf-Mulher. Como vocês vêem essa situação?
i) Esse acesso de financiamento para as agroindústrias familiares por diferentes linhas pode atrapalhar de alguma forma a atuação do Pronaf-Agroindústria?
k) A falta do rebate no Pronaf-Agroindústria, que tem no Pronaf-Investimento e no Pronaf-Mulher para o grupo C de R$ 700,00, acaba direcionando esse grupo a recorrer a outras linhas para o financiamento da agroindústria?
n) Mesmo com as opções de financiamento, existem alguns agricultores que possuem agroindústrias mas nunca acessaram crédito para essa atividade. Você imagina o por quê dessa condição?
l) Qual foi a fonte dos recursos do crédito rural para as agroindústrias familiares (FAT, FNE)?
m) Qual o grau de influência do Programa de Agroindustrialização da Produção dos Agricultores Familiares sobre as linhas de crédito? Por estar submissa ao Pronaf, isso acaba impedindo que vocês proponham alterações nessa linha de financiamento?
n) Depois desses 5 anos de crédito rural às agroindústrias familiares, como você avalia o financiamento dentro da orientação atual do sistema bancário, visto que o apoio financeiro a esse perfil de agroindustrialização é relativamente recente no cenário brasileiro?

Linha II – Adequações e orientação nas legislações específicas

a) Dentro da linha de adequações as legislações para as pequenas agroindústrias, quais iniciativas foram priorizadas inicialmente no momento da implantação?
b) No campo das legislações, quais os resultados atingidos na legislação sanitária? Além do Suasa foram efetivadas algumas outras medidas?
c) Como se encontra atualmente o andamento do Suasa? Quais os estados que ainda não tiveram adesão ao sistema?
d) Como está se encaminhando o Suasa no Rio Grande do Sul?
e) Na legislação ambiental quais resultados foram alcançados?
f) Nas demais legislações diretamente relacionada com as agroindústrias familiares que o programa tinha se proposto a intervir (fiscal e tributária, cooperativista, trabalhista e previdenciária) foram tidos alguns avanços com a implementação dessa política?
g) A maioria dos estudos que trazem dados acerca da situação legal das agroindústrias mostra que um grande número está a margem desse sistema. Como você avalia o "potencial transformador" dessa realidade a partir da modificação dessas legislações?
h) Nas condições atuais das legislações, você acredita que dá para os agricultores se legalizarem e manterem, mesmo assim, as características diferenciadas da produção (produção artesanal, colonial, etc.) e a lucratividade?

Linha III – Capacitação, Elaboração de Manuais Técnicos e Documento Orientadores e Intercâmbio

a) A partir da criação do programa, quais as primeiras ações a serem desenvolvidas e implementadas na linha de capacitação, elaboração de manuais técnicos e documentos orientadores?
b) Vários manuais técnicos e documentos orientadores foram disponibilizados no sentido de facilitar o acesso e clarear o caminho da agroindustrialização formal na agricultura familiar. Como vocês têm visto a difusão desse material entre os intermediadores locais, cooperativas e agricultores?

c) Em relação a capacitação e treinamento de técnicos, tem sido priorizado as regiões onde a agroindustrialização é mais incipiente ou as regiões em que a agroindústria está mais consolidada?
d) As demandas para capacitação e treinamento de técnicos, tem sido maior nas regiões onde a agroindustrialização é mais incipiente ou as regiões em que a agroindústria está mais consolidada?

Linha IV – Ciência e tecnologia

a) Quais foram as iniciativas implementadas e os resultados alcançados nos primeiros quatro anos da linha de ciência e tecnologia?
b) Foram publicados mais de 30 perfis agroindustriais desenvolvidos pela APACO e pela UFV voltados para diversos produtos na agricultura familiar. Como está se dando essa difusão nos âmbitos estaduais e municipais?

Linha V – Promoção e Divulgação dos Produtos

a) Na questão da comercialização dos produtos, quais foram as primeiras iniciativas desenvolvidas no âmbito do programa?
b) Além das feiras, outras estratégias foram implementadas no que tange ao elo da comercialização nas agroindústrias familiares?
c) Quais os resultados atingidos no âmbito da promoção e divulgação dos produtos?
d) Na Feira Nacional da Agricultura Familiar e Reforma Agrária, como se "escolhe" as agroindústrias que irão participar da exposição?
e) Nas feiras, tem se privilegiado as agroindústrias organizadas em associações e cooperativas?
f) As agroindústrias que ainda não se encontram legalizadas participam da Feira Nacional da Agricultura Familiar e Reforma Agrária?
g) O sub-nome do programa "Sabor de Brasil" foi pensado inicialmente como um selo aos produtos das agroindústrias apoiadas pelo programa (como o Sabor Gaúcho no RS)?
h) Uma das suas estratégias que o Programa apontou para estimular a comercialização dos produtos das agroindústrias familiares foi através dos mercados institucionais (merenda escolar, distribuição em órgãos públicos, etc.). Essa estratégia foi fortemente mobilizada via PAA. Você acha que o PAA contribui para a inserção das agroindústrias nesse mercado?

Linha VI – Intercambio, Monitoria, Avaliação e Sistema de Informações

a) Foi realizado o censo nacional das agroindústrias familiares existentes no Brasil? Esse estudo encontra-se disponível? Que critérios vocês utilizaram para estabelecer o que era e o que não era uma agroindústria?
b) Chegou a ser implementada a proposta de criação de um sistema de informação para gerar indicadores de desempenho do Programa e dos projetos das agroindústrias?
c) Quais os resultados atingidos no âmbito da linha VI (Intercambio, monitoria, avaliação e sistema de informação)?
d) Um dos principais problemas apontados pelos agricultores que possuem agroindústrias familiares é a falta de assistência técnica. O programa chegou a implementar alguma ação na tentativa de amenizar esse problema?
e) O documento referencial do Pronaf-Agroindústria (1998-2002) tinha alguns objetivos próximos do que foi proposto pelo programa da agroindústria familiar a partir de 2003. Na sua opinião, quais as razões que fizeram com que no programa atual andasse a passos mais largos que o Pronaf-Agroindústria?

5. Dificuldades enfrentadas

a) Quais foram as principais dificuldades encontrado o decorrer da implementação desse programa voltado para as agroindústrias familiares? A que se atribui grande parte das dificuldades?

b) (Aos que já participaram de outros programas voltados às agroindústrias) Fazendo um paralelo com a sua atuação nos outros programas para as agroindústrias, tiveram alguns problemas que se fizeram presentes novamente?
c) Teve alguma linha do programa que no decorrer da sua implementação teve que sofrer grandes mudanças pela incompatibilidade com as características da agricultura familiar?
d) A própria estratégia de agroindustrialização acaba apresentando em uma mesma região unidades extremamente diferentes. Como o programa tem se preparado para trabalhar com essas heterogeneidades?
e) Diante da dimensão e da diversidade da agricultura e da agroindústria familiar no Brasil, o programa teve que criar algumas condições específicas dependendo da região do país?
f) Quais as perspectivas de avanço dessa proposta de agroindustrialização em regiões com uma trajetória pouco consistente de organização dos agricultores e de intervenção institucional (ONGs, extensão rural estatal, movimento sindical)?
g) Diante das especificidades da agricultura familiar e das características diferenciados dos mercados voltados aos produtos da agroindústria familiar, você acredita que os efeitos do programa para esse público serão vistos apenas em um prazo de tempo maior do que normalmente se espera das políticas voltadas ao campo?
h) Quais foram os principais "desencontros" entre o que se concebeu enquanto ideário do programa e o que se conseguiu implementar durante os primeiros 4 anos do programa?
i) Em vários momentos as ações implementadas pelo programa de agroindustrialização perpassa pela parceria com outros ministérios. Como tem se dado essas relações?
j) E no caso das relações entre os diferentes níveis de governo (estados e municípios), como tem se construído as relações?

6. Perfil do público beneficiário

a) Você acha que a falta de rebate para o grupo C e os juros mais baixos para o grupo E direcionaram o Pronaf-Agroindústria àquelas famílias do grupo E enquanto que as famílias do grupo C ficaram mais sujeitas a recorrerem ao Pronaf-Investimento ou Pronaf-Mulher pelo maior subsídio?
b) Na orientação das políticas atuais de incentivo às agroindústrias de pequeno porte, trata-se de priorizar um modelo específico de agroindustrialização ou flexibilizar as ações de modo a atender a demanda dos diferentes tipos de agroindústrias?
c) Considerando as especificidades operacionais encontradas nas pequenas agroindústrias e o desenho do programa, você acha que essa política acabou favorecendo um certo perfil de agricultores (mais consolidados, mais marginalizados)?
d) Na maioria das políticas para agroindústria familiar implementadas na escala estadual o programa acabou junto com o mandato político. Com isso, as unidades mais recentes e os agricultores com menores condições acabaram paralisando as atividades pelo rompimento do acompanhamento. No programa federal, está tendo uma preocupação em estruturar as unidades de forma a se sustentarem sem o escoro governamental?
e) Com base em algumas experiências que vocês conhecem em que as agroindústrias foram criadas a partir dos incentivos do programa (Pronaf) e que legalizaram a sua produção, como se encontram hoje economicamente as famílias?

7. A relação entre o Programa Federal e as políticas estaduais

a) Depois desse período de atuação do programa, pôde ser visto uma maior participação dos estados que já tinham possuído uma política para as agroindústrias familiares, como foi o caso do RS, SC, PR, MS, DF e, mais recentemente, MG?
b) A que você atribui o resultado de ter mais ou menos participação nos estados com um histórico no apoio as agroindústrias familiares?
c) No caso do Paraná, em que o Programa Fábrica do Agricultor vai completar 3 mandatos, pode-se notar um envolvimento maior por parte desse estado no programa federal?

8. Reconhecimento do Programa

a) Como vocês vêem o reconhecimento do programa com os agricultores e com as entidade mais a nível local após mais de 4 anos de execução?
b) O programa já foi renovado pelos próximos quatro anos? O documento referencial já foi publicado?

Roteiro de Entrevista – Agências bancárias regionais
Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar

1 Informações sobre crédito

a) Quais as linhas de crédito que essa agência direcionou para as agroindústrias familiares nos últimos 5 anos?
b) Vocês chegaram a realizar algum financiamento via Pronaf-Agregar até 2003?
c) Vocês conhecem o Pronaf-Custeio das Agroindústrias Familiares? Chegaram a realizar algum financiamento por essa linha?
d) Quais os principais problemas operacionais em apoiar as agroindústrias de agricultores familiares?
e) No momento do financiamento para as agroindústrias, quais são garantias necessárias para os agricultores terem acesso?
f) De um modo geral, têm aumentado o número de contratos nos últimos anos direcionado as agroindústrias familiares. Você atribui isso a que?
g) Mesmo com o Pronaf-Agroindústria, muitos agricultores recorrem ao financiamento para esse empreendimento através da linha Investimento ou até da linha Pronaf-Mulher. Porque isso acontece?
h) Tem alguns agricultores que possuem agroindústrias mas nunca acessaram nem um financiamento para essa atividade. Você imagina o por quê dessa condição?
i) Existe algum projeto que foi implementado para as agroindústrias familiares que está atualmente inadimplente?
j) Você acha que a política para agroindústria foi pensada para que tipo de agricultor?
k) Quais foram os principais "desencontros" entre a idéia do Pronaf para agroindústria e a realidade dos agricultores?
l) Você acha que a política que é feita em Brasília deveria considerar mais a realidade dos agricultores? De que forma?
m) Qual é o custo operacional que o banco tem ao implementar linhas para agroindústria familiar?
n) Como funciona o repasse de recursos entre as agencias (central, estadual e local/regional) do banco para as linhas de apoio as agroindústrias?
o) O banco tem participado a nível local das discussões dos programas e linhas de apoio voltadas para as agroindústrias familiares?

Roteiro de Entrevista – Instituições Locais (Emater)
Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar

1 Informações sobre crédito

a) Você conhece algum programa que tem apoiado as agroindústrias familiares no município? Comente sobre ele.
b) Na sua opinião, quais os principais problemas operacionais em apoiar as agroindústrias de agricultores familiares?
c) O aumento foi crescente no número de contratos via Pronaf para as agroindústrias familiares nos últimos anos. Você acha que isso está atrelado a que?

d) Mesmo com o Pronaf-Agroindústria, muitos agricultores recorrem ao financiamento para esse empreendimento através da linha Investimento ou até da linha Pronaf-Mulher. A que isso se atribui?
e) Tem alguns agricultores que possuem agroindústrias mas nunca acessaram nem um financiamento para essa atividade. Você imagina o porquê dessa condição?
f) Você acha que a política para agroindústria foi pensada para que tipo de agricultor ou de agroindústria?
g) Você acredita que a política que é feita em Brasília deveria considerar mais a realidade dos agricultores? De que forma?
h) Que mudança na linha do Pronaf-Agroindústria você acha que seria necessário para melhorar essa política e abranger mais agricultores?

2 Extensão rural para as agroindústrias

a) O que a Emater tem feito pelas agroindústrias familiares do município?
b) Qual o percentual de abrangência da assistência técnica nas agroindústrias familiares?
c) Enquanto extensionista da Emater, quais as principais dificuldades em assessorar as agroindústrias familiares?
d) Você acha que a Emater está preparada em dar assistência técnica para as agroindústrias familiares? Porque?

3 Conhecimento das demais linhas do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar

a) Recentemente foi criado o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa) com o propósito de unificar as legislações sanitárias, diminuindo a burocracia no momento da comercialização e facilitando a inspeção por parte das agroindústrias familiares. Vocês estão acompanhando esse processo de constituição do Suasa? Vocês sabem quem está coordenando essa discussão?
b) No município o Suasa está em fase de implementação?
c) Você conhece o Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar?
d) Esse programa de agroindustrialização federal liberou vários documentos e manuais técnicos orientados à construção de projetos, boas práticas de fabricação, orientações para a legalização, etc. Vocês chegaram a utilizar algum desses materiais?
e) O programa criou ainda alguns perfis agroindustriais, na perspectiva de mostrar alguns exemplos de agroindústrias conforme o produto, onde se mostra todo o processo produtivo, rentabilidade, comercialização, etc. Vocês conhecem esses materiais?
f) Vários cursos de capacitação têm sido oferecidos pelo programa no sentido de oferecer apoio na área de gestão das agroindústrias, boas práticas de fabricação e concepção de projetos. Você participou de algum desses cursos?
g) Você sabe se o município participa do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)? Como tem sido a participação das agroindústrias familiares nessa política?
h) Anualmente tem se realizado a Feira Nacional da Agricultura Familiar e Reforma Agrária. Você conhece alguma agroindústria do município que tenha exposto seus produtos na Feira em Brasília?
i) Tem acontecido outras feiras locais e regionais onde as agroindústrias familiares tem estado presente?

Roteiro de Entrevista – Instituições Locais (Sindicatos e Secretaria da Agricultura) Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar

1. **Identificação do Entrevistado**

2. **Informações sobre crédito**

a) Quais os programas que têm apoiado as agroindústrias no município? Comente.
b) Na sua opinião, quais os principais problemas operacionais em apoiar as agroindústrias de agricultores familiares?
c) Alguns dados na região têm mostrado que o aumento foi crescente no número de contratos via Pronaf para as agroindústrias familiares nos últimos anos. Você acha que isso está atrelado a que?
d) Ao mesmo tempo, há alguns agricultores que possuem agroindústrias mas nunca acessaram nenhum financiamento para essa atividade. Você imagina o por quê dessa condição?
e) Que mudanças nas linhas de financiamento para as agroindústrias familiares você acha que seria necessário para melhorar essa política e abranger mais agricultores?
f) Vocês têm participado a nível local das discussões sobre os programas e as linhas de apoio voltadas para as agroindústrias familiares?
g) Na sua opinião, qual é a responsabilidade dessa instituição no incentivo as agroindústrias familiares?

3. Conhecimento do Programa federal

a) Recentemente foi criado o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa) com o propósito de unificar as legislações sanitárias, diminuindo a burocracia no momento da comercialização e facilitando a inspeção por parte das agroindústrias familiares. Vocês estão acompanhando esse processo de constituição do Suasa? Vocês sabem quem está coordenando essa discussão?
b) No município o Suasa está em fase de implementação?
c) Você conhece o Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar?
d) Esse programa de agroindustrialização federal liberou vários documentos e manuais técnicos orientados à construção de projetos, boas práticas de fabricação, orientações para a legalização, etc. Vocês chegaram a utilizar algum desses materiais?
e) O programa criou ainda alguns perfis agroindustriais, na perspectiva de mostrar alguns exemplos de agroindústrias conforme o produto, onde se mostra todo o processo produtivo, rentabilidade, comercialização, etc. Vocês conhecem esses materiais?
f) Vários cursos de capacitação têm sido oferecidos pelo programa no sentido de oferecer apoio na área de gestão das agroindústrias, boas práticas de fabricação e concepção de projetos. Teve algum representante da entidade que participou de algum desses cursos?
g) Você sabe se o município participa do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)? Como tem sido a participação das agroindústrias familiares nessa política?
h) Anualmente tem se realizado a Feira Nacional da Agricultura Familiar e Reforma Agrária. Você conhece alguma agroindústria do município que tenha exposto seus produtos na Feira em Brasília?
i) Tem acontecido feiras locais e regionais onde as agroindústrias familiares tem estado presente?

Roteiro de Entrevista – Instituições Locais (Órgão de legislação ambiental) Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar

1. Identificação do Entrevistado

2. Informações sobre a legislação ambiental

a) Qual tem sido o procedimento necessário para se ter o licenciamento ambiental nas pequenas agroindústrias familiares?
b) Conhece a resolução n° 385 do Conama que instituiu o processo simplificado para o licenciamento ambiental das pequenas agroindústrias com baixo impacto ambiental? Conhece o programa que propôs essa alteração?
c) Como tem se dado a operacionalização da nova resolução n° 385 do Conama?

d) Você vê algum problema nessa nova resolução?
e) Qual a situação do licenciamento ambiental das agroindústrias familiares rurais do município?
f) Você vai até as agroindústrias ou são os empreendimentos que vêm buscar o licenciamento?
g) Você acredita que o acesso de políticas específicas para agroindústria acabou condicionando uma maior pressão sobre a necessidade de se ter o licenciamento ambiental?

Roteiro de Entrevista – Agricultores que acessaram o Pronaf-Agroindústria Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar

1. Políticas públicas

a) Quem lhe orientou no momento de construir ou melhorar a agroindústria?
b) Porque você resolveu acessar uma política para a agroindústria?
c) Porque você escolheu o Pronaf-Agroindústria?
d) Porque você não escolheu outra linha de crédito para a agroindústria, como o Pronaf-Investimento por exemplo?
e) O Banco chegou a lhe oferecer outras linhas de crédito para o financiamento da agroindústria?
f) Você já tinha acessado anteriormente algum outro financiamento para a agroindústria? Qual foi o financiamento e para que finalidade?
g) Quais foram as principais dificuldades encontradas desde o momento que você resolveu acessar o Pronaf-Agroindústria até o dia em que o valor foi disponibilizado?
h) E depois que o recurso foi disponibilizado, alguém do banco veio conferir o investimento?
i) Desde o período de formulação do projeto para o financiamento da agroindústria até agora, alguma forma de assistência técnica lhe foi disponibilizada? Oferecida por quem?
j) Quais as principais mudanças positivas e negativas na agroindústria após a vinda dos recursos do financiamento?
k) Após o acesso a política, a produção aumentou quantos %?
l) Com os investimentos feitos através do financiamento, a renda aumentou quanto em valores e %?
m) Após o acesso a política, a situação legal do empreendimento mudou? Se legalizou?
n) No que se refere ao produto de venda, quais mudança se deram com o recurso do financiamento? Houve uma maior padronização, uma menor diferenciação?
o) Quais as principais dificuldades que eram encontradas nas agroindústrias antes do financiamento e que agora foram superadas graças ao crédito aplicado?
p) Você acessa algum financiamento para as atividades agrícolas (soja, milho, leite, etc.)? Qual financiamento e para que atividade?
q) Você participa de alguma entidade (sindicato, cooperativa, etc)?
r) Você tem participado do Programa de Aquisição de Alimentos? Que produtos você entrega?
s) Você acessou algum programa de habitação?
t) Você acessa alguma política social?

2. Informações sobre crédito

a) Tem alguns agricultores que possuem agroindústrias mas nunca acessaram nem um financiamento para essa atividade. Você imagina o por quê dessa condição?
a. Você acha que a política para agroindústria foi pensada para que tipo de agricultor ou de agroindústria?
b. Você acha que a política que é feita em Brasília deveria considerar mais a realidade dos agricultores e de suas agroindústrias? De que forma?

c. Que mudança na linha do Pronaf-Agroindústria você acha que seria necessário para melhorar essa política e abranger mais agricultores?

3. A relação entre o Programa Federal e a Política Estadual (PAF/RS)

a) Você já tinha participado do Programa da Agroindústria Familiar estadual, desenvolvido no Governo Olívio entre 1999 e 2002?
b) De que forma tinha se dado sua participação?
c) Quais pontos do programa estadual você acha que o governo federal poderia implementar?

4. Conhecimento do Programa federal

a) Recentemente foi criado o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) com o propósito de unificar as legislações sanitárias, diminuindo a burocracia no momento da comercialização e facilitando a inspeção por parte das agroindústrias familiares. Você tem acompanhado o processo de constituição do Suasa? Vocês sabem quem está coordenando essa discussão?
b) (Aos agricultores quem tem acompanhado) O que você ta achando do SUASA? Realmente vai facilitar a legalização a partir da implementação desse sistema?
c) Você soube que recentemente a legislação ambiental para a pequena agroindústria foi alterada?
d) Você conhece o Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar?
e) Esse programa de agroindustrialização federal liberou vários documentos e manuais técnicos orientados à construção de projetos, boas práticas de fabricação, orientações para a legalização, etc. Vocês chegaram a utilizar algum desses materiais?
f) O programa criou ainda alguns perfis agroindustriais, na perspectiva de mostrar alguns exemplos de agroindústrias conforme o produto, onde se mostra todo o processo produtivo, rentabilidade, comercialização, etc. Vocês conhecem esses materiais?
g) O Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar vem realizando a Feira Nacional da Agricultura Familiar e da Reforma Agrária e apoiando a BIAFACH (feira de produtos orgânicos). A agroindústria de vocês chegou a participar de algum desses eventos?

Roteiro de Entrevista – Agricultores que não acessaram nenhuma política Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar

1. Políticas públicas

a) Você já acessou algum financiamento para a agroindústria? Qual foi o financiamento e para que finalidade?
b) Porque você nunca acessou um financiamento para a agroindústria familiar?
c) Você acessa algum financiamento para as atividades agrícolas (soja, milho, leite, etc.)? Qual financiamento e paras que atividade?
d) Você participa de alguma entidade (sindicato, cooperativa, etc)?
e) Você tem participado do Programa de Aquisição de Alimentos? Que produtos você entrega?
f) Você acessou algum programa de habitação?
g) Você acessa alguma política social?
h) Você acha que a política para agroindústria foi pensada para que tipo de agricultor ou de agroindústria?
i) Você acha que a política que é feita em Brasília deveria considerar mais a realidade dos agricultores e de suas agroindústrias? De que forma?

j) Que mudança na linha do Pronaf-Agroindústria você acha que seria necessário para condicionar a sua participação e abranger mais agricultores?

2. A relação entre o Programa Federal e a Política Estadual (PAF/RS)

a) Você participou do Programa da Agroindústria Familiar estadual, desenvolvido no Governo Olívio entre 1999 e 2002?
b) De que forma tinha se dado sua participação?
c) Quais pontos do programa estadual você acha que o governo federal poderia implementar?

3. Conhecimento do Programa federal

a) Recentemente foi criado o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) com o propósito de unificar as legislações sanitárias, diminuindo a burocracia no momento da comercialização e facilitando a inspeção por parte das agroindústrias familiares. Você tem acompanhado o processo de constituição do Suasa? Vocês sabem quem está coordenando essa discussão?
b) (Aos agricultores quem tem acompanhado) O que você ta achando do SUASA? Realmente vai facilitar a legalização a partir da implementação desse sistema?
c) Você soube que recentemente a legislação ambiental para a pequena agroindústria foi alterada?
d) Você conhece o Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar?
e) Esse programa de agroindustrialização federal liberou vários documentos e manuais técnicos orientados à construção de projetos, boas práticas de fabricação, orientações para a legalização, etc. Vocês chegaram a utilizar algum desses materiais?
f) O programa criou ainda alguns perfis agroindustriais, na perspectiva de mostrar alguns exemplos de agroindústrias conforme o produto, onde se mostra todo o processo produtivo, rentabilidade, comercialização, etc. Vocês conhecem esses materiais?
g) O Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar vem realizando a Feira Nacional da Agricultura Familiar e da Reforma Agrária e apoiando a BIAFACH (feira de produtos orgânicos). A agroindústria de vocês chegou a participar de algum desses eventos?

ANEXO B – AS CONDIÇÕES FINANCEIRAS DAS LINHAS DE CRÉDITO DO PRONAF

Quadro 13 – Teto do financiamento individual por linha de crédito, grupo de agricultor e Plano Safra (valores correntes)

Linha de financiamento	Grupo	**Teto do financiamento (individual)**					
		2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009*
Pronaf-Agroindústria	B	até R$ 18.000	até R$ 18.000	até R$ 18.000	até R$ 18.000	até R$ 18.000	até R$ 7.000
	A/C	até R$ 18.000	até R$ 18.000	até R$ 18.000	até R$ 18.000	até R$ 18.000	até R$ 7.000
	C	até R$ 18.000	até R$ 18.000	até R$ 18.000	até R$ 18.000	até R$ 18.000	até R$ 7.000
	D	até R$ 18.000	até R$ 18.000	até R$ 18.000	até R$ 18.000	até R$ 18.000	até R$ 18.000
	E	até R$ 18.000	até R$ 18.000	até R$ 18.000	até R$ 18.000	até R$ 18.000	até R$ 18.000
Pronaf-Custeio das Agroindústrias Familiares	B	até R$ 5.000	até R$ 5.000	até R$ 5.000	até R$ 5.000	até R$ 5.000	até R$ 5.000
	A/C	até R$ 5.000	até R$ 5.000	até R$ 5.000	até R$ 5.000	até R$ 5.000	até R$ 5.000
	C	até R$ 5.000	até R$ 5.000	até R$ 5.000	até R$ 5.000	até R$ 5.000	até R$ 5.000
	D	até R$ 5.000	até R$ 5.000	até R$ 5.000	até R$ 5.000	até R$ 5.000	até R$ 5.000
	E	até R$ 5.000	até R$ 5.000	até R$ 5.000	até R$ 5.000	até R$ 5.000	até R$ 5.000
Pronaf-Investimento	A	até R$ 15.000	até R$ 15.000	até R$ 18.000	até R$ 18.000	até R$ 18.000	até R$ 7.000
	B	até R$ 1.000	até R$ 2.000	até R$ 3.000	até R$ 4.000	até R$ 4.000	até R$ 7.000
	C	até R$ 5.000**	até R$ 6.000**	até R$ 6.000**	até R$ 6.000**	até R$ 6.000**	até R$ 18.000
	D	até R$ 18.000	até R$ 18.000	até R$ 18.000	até R$ 18.000	até R$ 18.000	até R$ 28.000
	E	até R$ 36.000	até R$ 36.000	até R$ 36.000	até R$ 36.000	até R$ 36.000	até R$ 36.000
Pronaf-Mulher	A	-	-	até R$ 1.000	até R$ 1.000	até R$ 1.500	até R$ 7.000
	B	-	-	até R$ 1.000	até R$ 1.000	até R$ 1.500	até R$ 7.000
	A/C	-	-	até R$ 1.000	até R$ 1.000	até R$ 1.500	até R$ 7.000
	C	até R$ 6.000**	até R$ 6.000**	até R$ 6.000**	até R$ 6.000**	até R$ 6.000**	até R$ 18.000
	D	até R$ 18.000	até R$ 18.000	até R$ 18.000	até R$ 18.000	até R$ 18.000	até R$ 28.000
	E	até R$ 36.000	até R$ 36.000	até R$ 36.000	até R$ 36.000	até R$ 36.000	até R$ 36.000

Fonte: Planos safras (2003/04 até 2008/09). Organizado pelo autor.

* A partir do plano safra 2008/09 deixaram de existir os grupos de agricultores C, D e E e agora o juro se da pelo montante do financiamento (até R$ 7 mil é 1% a.a.; de R$ 7 mil a R$ 18 mil é 2% a.a.). Para manter a comparabilidade desse quadro com os demais anos, nos baseamos no teto dos financiamentos da linha Investimento onde somente os grupo D e E poderiam acessar valores acima de R$ 7 mil.
** Está incluído nesse valor o rebate de R$ 700,00 por agricultor.

Quadro 14 – Taxa de juro dos financiamentos por linha de crédito, grupo de agricultor e Plano Safra

Linha de financiamento	Grupo	**Taxa de Juro (ao ano)**					
		2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009
Pronaf-Agroindústria	B	4% a.a.*	4% a.a.*	3% a.a.	3% a.a.	2% a.a.	1% a.a.
	A/C	4% a.a.*	4% a.a.*	3% a.a.	3% a.a.	2% a.a.	1% a.a.
	C	4% a.a.*	4% a.a.*	3% a.a.	3% a.a.	2% a.a.	1% a.a.
	D	4% a.a.*	4% a.a.*	3% a.a.	3% a.a.	2% a.a.	2% a.a.
	E	4% a.a.*	4% a.a.*	3% a.a.	3% a.a.	5,5% a.a.	2% a.a.
Pronaf-Custeio das Agroindústrias Familiares	B	8,75% a.a.	8,75% a.a.	8,75% a.a.	8,75% a.a.	4% a.a.	4% a.a.
	A/C	8,75% a.a.	8,75% a.a.	8,75% a.a.	8,75% a.a.	4% a.a.	4% a.a.
	C	8,75% a.a.	8,75% a.a.	8,75% a.a.	8,75% a.a.	4% a.a.	4% a.a.
	D	8,75% a.a.	8,75% a.a.	8,75% a.a.	8,75% a.a.	4% a.a.	4% a.a.
	E	8,75% a.a.	8,75% a.a.	8,75% a.a.	8,75% a.a.	4% a.a.	4% a.a.
Pronaf-Investimento	A	1,15% a.a.**	1,15% a.a.**	1,15% a.a.**	1,15% a.a.**	0,5% a.a.	1% a.a.
	B	1% a.a.*	1% a.a.*	1% a.a.*	1% a.a.*	1,5% a.a.	1% a.a.
	C	4% a.a.***	4% a.a.***	3% a.a.	3% a.a.	2% a.a.	2% a.a.
	D	4% a.a.*	4% a.a.*	3% a.a.	3% a.a.	2% a.a.	4% a.a.
	E	7,25% a.a.	7,25% a.a.	7,25% a.a.	7,25% a.a.	5,5% a.a.	5% a.a.

Pronaf-Mulher	A	-	-	1% a.a*	1% a.a*	0,5% a.a.	1% a.a.
	B	-	-	1% a.a*	1% a.a*	0,5% a.a.	1% a.a.
	A/C	-	-	1% a.a*	1% a.a*	0,5% a.a.	1% a.a.
	C	4% a.a.***	4% a.a.***	3% a.a.***	3% a.a.***	2% a.a.	2% a.a.
	D	4% a.a.*	4% a.a.*	3% a.a.	3% a.a.	2% a.a.	4% a.a.
	E	7,25% a.a.	7,25% a.a.	7,25% a.a.	7,25% a.a.	5,5% a.a.	5% a.a.

Fonte: Planos safras (2003/04 até 2008/09).
Organizado pelo autor.
* Inclui desconto de 25% na taxa de juros para pagamentos em dia.
** Inclui desconto de até 46% na taxa de juros para pagamentos em dia.
*** Inclui desconto de 25% na taxa de juros para pagamentos em dia mais um rebate no valor de R$ 700,00 por agricultor.

Quadro 15 – Limite do pagamento dos financiamentos por linha de crédito, grupo de agricultor e Plano Safra

Linha de financiamento	Grupo	**Limite da data de pagamento (anos)**					
		2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009
Pronaf-Agroindústria	B	até 8 anos	até 8 anos	até 8 anos	até 8 anos	até 8 anos	até 8 anos
	A/C	até 8 anos	até 8 anos	até 8 anos	até 8 anos	até 8 anos	até 8 anos
	C	até 8 anos	até 8 anos	até 8 anos	até 8 anos	até 8 anos	até 8 anos
	D	até 8 anos	até 8 anos	até 8 anos	até 8 anos	até 8 anos	até 8 anos
	E	até 8 anos	até 8 anos	até 8 anos	até 8 anos	até 8 anos	até 8 anos
Pronaf-Custeio das Agroindústrias Familiares	B	1 ano	1 ano	1 ano	1 ano	1 ano	1 ano
	A/C	1 ano	1 ano	1 ano	1 ano	1 ano	1 ano
	C	1 ano	1 ano	1 ano	1 ano	1 ano	1 ano
	D	1 ano	1 ano	1 ano	1 ano	1 ano	1 ano
	E	1 ano	1 ano	1 ano	1 ano	1 ano	1 ano
Pronaf-Investimento	A	até 10 anos	até 10 anos	até 10 anos	até 10 anos	até 10 anos	até 10 anos
	B	até 2 anos	até 2 anos	até 2 anos	até 2 anos	até 2 anos	até 2 anos
	C	até 5 anos	até 5 anos	até 5 anos	até 5 anos	até 8 anos	até 8 anos
	D	até 8 anos	até 8 anos	até 8 anos	até 8 anos	até 8 anos	até 8 anos
	E	até 8 anos	até 8 anos	até 8 anos	até 8 anos	até 8 anos	até 8 anos
Pronaf-Mulher	A	-	-	até 2 anos	até 2 anos	até 2 anos	até 2 anos
	B	-	-	até 2 anos	até 2 anos	até 2 anos	até 2 anos
	A/C	-	-	até 2 anos	até 2 anos	até 2 anos	até 2 anos
	C	até 8 anos	até 8 anos	até 8 anos	até 8 anos	até 8 anos	até 8 anos
	D	até 8 anos	até 8 anos	até 8 anos	até 8 anos	até 8 anos	até 8 anos
	E	até 8 anos	até 8 anos	até 8 anos	até 8 anos	até 8 anos	até 8 anos

Fonte: Planos safras (2003/04 até 2008/09).
Organizado pelo autor.

Quadro 16 – Carência dos financiamentos por linha de crédito, grupo de agricultor e Plano Safra

Linha de financiamento	Grupo	**Carência do financiamento (anos)**					
		2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009
Pronaf-Agroindústria	B	até 5 anos	até 5 anos	até 3 anos	até 5 anos	até 5 anos	até 5 anos
	A/C	até 5 anos	até 5 anos	até 3 anos	até 5 anos	até 5 anos	até 5 anos
	C	até 5 anos	até 5 anos	até 3 anos	até 5 anos	até 5 anos	até 5 anos
	D	até 5 anos	até 5 anos	até 3 anos	até 5 anos	até 5 anos	até 5 anos
	E	até 5 anos	até 5 anos	até 3 anos	até 5 anos	até 5 anos	até 5 anos
Pronaf-Custeio das Agroindústrias Familiares	B	nenhum	nenhum	nenhum	nenhum	nenhum	nenhum
	A/C	nenhum	nenhum	nenhum	nenhum	nenhum	nenhum
	C	nenhum	nenhum	nenhum	nenhum	nenhum	nenhum
	D	nenhum	nenhum	nenhum	nenhum	nenhum	nenhum
	E	nenhum	nenhum	nenhum	nenhum	nenhum	nenhum
Pronaf-Investimento	A	até 5 anos	até 5 anos	até 5 anos	até 5 anos	até 5 anos	até 5 anos
	B	até 1 ano	até 1 ano	até 1 ano	até 1 ano	até 2 anos	até 2 anos
	C	até 5 anos	até 5 anos	até 5 anos	até 5 anos	até 5 anos	até 5 anos
	D	até 5 anos	até 5 anos	até 5 anos	até 5 anos	até 5 anos	até 5 anos
	E	até 5 anos	até 5 anos	até 5 anos	até 5 anos	até 5 anos	até 5 anos
Pronaf-Mulher	A	-	-	até 1 ano	até 1 ano	até 1 ano	até 1 ano
	B	-	-	até 1 ano	até 1 ano	até 1 ano	até 1 ano
	A/C	-	-	até 1 ano	até 1 ano	até 1 ano	até 1 ano
	C	até 5 anos	até 5 anos	até 5 anos	até 5 anos	até 5 anos	até 5 anos
	D	até 5 anos	até 5 anos	até 5 anos	até 5 anos	até 5 anos	até 5 anos
	E	até 5 anos	até 5 anos	até 5 anos	até 5 anos	até 5 anos	até 5 anos

Fonte: Planos safras (2003/04 até 2008/09).
Organizado pelo autor.

ANEXO C – AS DIFERENTES LINHAS DE CRÉDITO DO PRONAF PARA O APOIO DAS AGROINDÚSTRIAS FAMILIARES: disputas, consonâncias e complementaridades

A análise geral apresentada no Capítulo 4 (tópico 4.1.1) sobre o crédito rural voltado às agroindústrias familiares aponta para uma questão determinante para entender o contexto do Pronaf: o acesso ao financiamento através das diferentes linhas desse instrumento de intervenção. Para tanto, procuramos discutir aqui as distintas modalidades de financiamento que são acionadas para uma mesma iniciativa produtiva, buscando esclarecer os pretextos e condicionantes desse processo. Isso porque, mesmo com o Pronaf-Agroindústria, que é específico para esse tipo de empreendimento, muitos contratos foram apoiados via Pronaf-Investimento e Pronaf-Mulher.

Em termos gerais, o Pronaf tem recebido ao longo dos seus 12 anos uma série de estudos de diferentes regiões e localidades, com distintas dimensões de abordagem e com uma série de variações teóricas e temáticas (Mattei, 2006). Entretanto, o que tem ganhado pouco respaldo nessas análises e que se apresentou na pesquisa de campo de forma crucial para entender a funcionalidade do crédito para as agroindústrias familiares foram as disputas, consonâncias e complementaridades entre as diferentes linhas de apoio do Pronaf. Como pode ser visto na microrregião de Cerro Largo, o Pronaf-Investimento atingiu 50% das agroindústrias financiadas, o Pronaf-Agroindústria alcançou 36,1% e o Pronaf-Mulher cobriu 13,9%. Diante disso, a questão que por ora se apresenta é: o que faz com que sejam acessadas diferentes linhas de crédito do Pronaf para agroindústria familiar quando existe um mecanismo exclusivo para essa atividade (Pronaf-Agroindústria)?

É importante ressaltar que o Pronaf-Agroindústria, o Pronaf-Investimento e o Pronaf-Mulher não são uma mesma linha, pois apresentam diferentes propósitos com distintas condições financeiras (taxa de juro, teto do financiamento, anos de carência e prazo de pagamento). Não cabe debater e detalhar aqui essas diferenciações conforme cada modalidade, pois o Anexo B traz esses valores por linha de crédito, grupo de agricultores e Plano Safra.

Mesmo com os diferentes encargos financeiros, nos chamou atenção durante a pesquisa a situação de desconhecimento por parte dos produtores de qual a linha do Pronaf foi acessada. No diálogo abaixo se pode perceber essa situação, onde o agricultor aponta com nitidez a falta de clareza sobre a modalidade do crédito obtida.

> Entrev.: Qual a linha de crédito do Pronaf que o senhor acessou para a sua agroindústria?
> Agricultor: Eu acessei a linha Pronaf-Investimento.
> Entrev.: Mas o banco chegou a lhe oferecer alguma outra linha?
> Agricultor: Não, eu fui pedir a linha que tinha carência. Eu até não sei se essa não vem a ser o Pronaf-Mulher.
> Entrev.: O senhor chegou a conhecer o Pronaf-Agroindústria?
> Agricultor: Sim, tem uns que tem essa. Mas o meu eu acho que é desse tipo que eu tenho porque eu pedi o Pronaf-Investimento. Era bom tu ir na Emater para ver bem isso porque eles devem ter isso no computador lá (Agricultor, Pronaf-Investimento, Entrev. 52).

O relato do agricultor aponta a sua falta de segurança em definir qual foi realmente a linha acessada, sugerindo que em ambos os casos tivesse presente uma indiferença das obrigações no momento de quitar esse compromisso.

De um modo geral, a presença das distintas modalidades não se apresentou enquanto um elemento relevante para os agricultores beneficiários entrevistados. Em alguns casos, essa situação tem sido condicionada pelo desconhecimento dos próprios técnicos da Emater, que consideram que ambas as linhas sejam iguais. Conforme o extensionista do mesmo município do produtor entrevistado acima, "aqui os agricultores que acessaram o Pronaf para a agroindústria foram todos via Pronaf-Agroindústria e não via Pronaf-Investimento. De qualquer forma, não tem diferença, tanto faz um ou outro, pois no final é tudo a mesma coisa, desde juros até o valor e os anos de carência" (Emater, Entrev. 17).

Essa idéia rasteira que está contida em alguns espaços da assistência técnica contribui para a situação de indiferença apresentada pelos agricultores sobre as diferentes linhas de financiamento. Conseqüentemente, isso aumenta a submissão desses atores aos bancos, que acabam direcionando a modalidade que é mais conveniente e que traz mais retorno econômico. Conforme a agricultora entrevistada: "o banco nos indicou o Pronaf-Mulher porque esse era o melhor. Eles falaram que esse era o mais acessível. Mas não sei porque, eu nem sei qual a sua diferença com os outros Pronafs" (Agricultora, Pronaf-Mulher, Entrev. 59). Assim, como não existe uma clareza entre as distintas linhas, fica mais fácil para as instituições financeiras reiterar o discurso de que "o Pronaf-Agroindústria não tem nada de diferente operacionalmente do Pronaf-Investimento. Até porque o projeto é o mesmo, só muda o nome entre o Investimento e o Agroindústria" (Banco do Brasil, Entrev. 25).

Esse desconhecimento das modalidades, a indiferença das linhas e a falta de clareza de qual opção foi acessada revelam uma situação problemática, principalmente no que diz respeito à submissão dos agricultores aos interesses das agências bancárias. Além disso, esse contexto desconsidera todo avanço obtido no programa através da implementação de modalidades específicas conforme a atividade exercida. Nesse sentido, é visível um rompimento da gênese inicial do Pronaf e a descontinuidade a nível local da concepção pela qual as diferentes linhas foram criadas. Essa situação merece ser melhor esclarecida, destrinchando as principais causas desse direcionamento. Esse esclarecimento auxiliará no entendimento do próprio funcionamento dos financiamentos direcionados às agroindústrias familiares.

Um dos principais motivos que tem levado os agricultores a acessarem o Pronaf-Investimento ou o Pronaf-Mulher são as diferentes condições financeiras que variam conforme cada linha de crédito, principalmente no caso dos agricultores dos grupos C e E, onde existem mudanças substanciais na taxa de juros e no valor do crédito conforme a modalidade do financiamento. No primeiro caso, que agrega os agricultores que detém uma renda bruta anual familiar de R$ 3 mil até R$ 16 mil (grupo C), ao optarem em acessar o Pronaf-Agroindústria em vez do Pronaf-Investimento ou do Pronaf-Mulher, os recursos individuais podem chegar ao teto de R$ 18 mil, enquanto que nas outras duas linhas o valor limite é de R$ 6 mil. No entanto, o Pronaf-Agroindústria exclui o direito ao rebate de R$ 700,00 para cada agricultor que é oferecido no Pronaf-Investimento e no Pronaf-Mulher[65]. Assim, os pronafianos do grupo C têm a opção de escolher entre um financiamento com um valor individual maior ou em adquirir um elevado subsídio no financiamento, através do rebate.

Caso não seja necessário um montante de recursos acima de R$ 6 mil para o pronafiano C é mais viável para ele acessar o Pronaf-Investimento ou Pronaf-Mulher pelo rebate de R$ 700,00. Mas, se preferir um valor maior, que pode chegar até a R$ 18

[65] Os valores apresentados sobre as condições financeiras foram baseados no Plano Safra 2006/07. A escolha desse período se deve à maior concentração de contratos para as agroindústrias familiares nesse momento nos municípios analisados.

mil, o Pronaf-Agroindústria apresenta maiores vantagens, já que a taxa de juros é a mesma. O que algumas famílias de agricultores do Pronaf C fizeram foi formar um grupo para acessar o Pronaf-Investimento. Com isso, conseguiu-se financiar um valor maior (já que no grupo cada agricultor tem uma cota de R$ 6 mil) sem perder o rebate disponibilizado por essa linha de crédito, aproveitando assim os benefícios do subsídio sem comprometer o montante do valor financiado – consegue-se deste modo as vantagens de ambas as linhas através do acesso ao Pronaf-Investimento em formato grupal[66].

Quando o objetivo do crédito é complementar os recursos próprios investidos, o Pronaf-Investimento no grupo C se apresenta de forma muito atrativa aos produtores, principalmente pelo rebate. Esse resultado fica evidente na fala do agricultor: "Esse Pronaf-Investimento é uma coisa muito boa, porque tem esses rebates que ajudam. Igual nós, fizemos um financiamento com um grupo de 3 e cada um recebeu R$ 1.500,00 de dinheiro e R$ 700,00 foi só de rebate... praticamente a metade nós ganhamos" (Agricultor, Pronaf-Investimento, Entrev. 56). Assim, em torno de 50% do contrato foi subsidiado apenas por esse benefício. Buainain *et al.* (2007) alertam que essa prática de acessar o recurso muito mais pelo rebate do que pelo crédito é comum nesse grupo de agricultores, sem muitas vezes obter uma avaliação adequada sobre a viabilidade econômica do empreendimento que está sendo financiado. Contudo, essa não é uma prática restrita às agroindústrias familiares e sim a todas as atividades apoiadas pelas linhas de crédito voltadas ao investimento para o grupo C dos agricultores familiares.

Desta forma, tem ficado evidente que nos agricultores do grupo C as condições financeiras, em especial pelo rebate, favorecem ao acesso do Pronaf-Investimento e do Pronaf-Mulher em detrimento do Pronaf-Agroindústria. Nos municípios pesquisados essa "tendência" se confirmou, pois foram disponibilizados 18 contratos para o grupo C, onde o Pronaf-Investimento concentrou 50% e o Pronaf-Mulher 16,7%. Assim, os agricultores com renda bruta anual de até R$ 16 mil (grupo C) obtiveram do Pronaf-Agroindústria uma cobertura de apenas $^1/_3$ (Tabela 15).

Tabela 15 – Distribuição das agroindústrias familiares financiadas via Pronaf por linha de crédito e por grupo de agricultor

Grupos de Agricultores do Pronaf	**Agroindústrias financiadas via Pronaf**		**Linha de financiamento acessada (%)**			
	N°	%	**Pronaf-Agroindústria**	**Pronaf-Investimento**	**Pronaf-Mulher**	**Total**
A/C	0	0,0%	-	-	-	-
B	0	0,0%	-	-	-	-
C	18	50,0%	33,3%	50,0%	16,7%	100%
D	15	41,7%	26,7%	60,0%	13,3%	100%
E	3	8,3%	66,7%	33,3%	-	100%
Total/Média	36	100%	42,2%	47,8%	10,0%	100%

Fonte: Pesquisa de Campo (2008).

[66] Uma agroindústria visitada apresentou essa situação, onde os pronafianos C formaram um grupo de 3 pessoas (o pai e dois filhos) e acessaram o Pronaf-Investimento. Sob essa condição, foi conseguido um montante de R$ 18 mil (R$ 6 mil por produtor) e ainda se manteve o rebate de R$ 2.100 no total (R$ 700,00 por agricultor).

No grupo E, que detém os agricultores com uma renda bruta anual de R$ 40 mil a R$ 60 mil, o Pronaf-Investimento e o Pronaf-Mulher oferecem contratos com valor de até R$ 36 mil, onde as taxa de juro chegam a 7,25% a.a. no Plano Safra 2006/07. Já o Pronaf-Agroindústria oferece um montante menor (até R$ 18 mil) com um juro mais baixo (3% a.a.). Considerando a possibilidade dos agricultores de fazerem grupos para conseguir um financiamento a um valor mais elevado, o Pronaf-Agroindústria se torna mais atrativo para o grupo E diante da taxa de juros mais reduzidas. Essa disposição pode ser vista nos municípios pesquisados, onde 66,7% dos contratos para esse grupo saíram via Pronaf-Agroindústria (Tabela 15). Como eram 3 financiamentos no total, o único que saiu via Pronaf-Investimento foi para a produção de cachaça que exige o licenciamento ambiental no Pronaf-Agroindústria, direcionando assim para a linha onde não é necessário a legalização nessa instância.

Considerando as condições financeiras das linhas de crédito que tem apoiado as agroindústrias familiares e os dados apresentados na região, pode-se dizer que o Pronaf-Agroindústria tem uma tendência de ser mais acessado pelo grupo E em detrimento do grupo C. Esse direcionamento aos agricultores com maiores rendas aconteceu pela possibilidade de juros menores no caso do grupo E via Pronaf-Agroindústria, enquanto que no grupo C os juros são os mesmos e ainda não tem direito ao subsídio maior que é consumado pelo rebate no caso do Pronaf-Investimento e do Pronaf-Mulher. Portanto, se o montante dos recursos financiados não influencia na decisão da linha do financiamento porque pode ser driblado pela construção de grupos (o que é comum já que a maioria das agroindústrias trabalham a partir dessa forma de organização), os agricultores do grupo C tem mais incentivo a acessar o Investimento ou o Mulher (pelo rebate) e os agricultores do grupo E teriam uma motivação maior de requerer o Pronaf-Agroindústria (pelos juros menores). Um resumo dessa discussão pode ser visualizado no Quadro 17.

Quadro 17 – Vantagem e desvantagem das condições financeiras dos grupos de agricultores que acessam as linhas do Pronaf para o financiamento das agroindústrias familiares (baseado no Plano Safra 2006/07)

		Pronafianos		
		Grupo C	**Grupo D**	**Grupo E**
Pronaf Agroindústria	Vantagem	valor ind. maior	Indiferente	taxa de juros menor
	Desvantagem	perda do rebate	Indiferente	valor ind. menor
Pronaf Investimento	Vantagem	rebate	Indiferente	valor ind. maior
	Desvantagem	valor ind. menor	Indiferente	taxa de juros maior
Pronaf Mulher*	Vantagem	rebate	Indiferente*	valor ind. maior
	Desvantagem	valor ind. menor	Indiferente*	taxa de juros maior

Fonte: Pesquisa de Campo (2008).

* Ainda que o Pronaf-Mulher e o Pronaf-Investimento tenham sido tratados de forma idêntica pela igualdade nas condições financeiras, deve-se advertir que a primeira linha tem um recorte de gênero, podendo ser acessado somente por mulheres agricultoras.

No caso dos agricultores do grupo D pode-se dizer que existe uma relativa indiferença em optarem pelo Pronaf-Agroindústria, pelo Pronaf-Mulher ou pelo Pronaf-

Investimento, já que o teto do financiamento, o juro, o período de carência e a data de pagamento são as mesmas em ambas as linhas. Nesse caso, como as condições financeiras não encaminham para nenhuma disparidade, as agências bancárias passam a ter um peso maior no direcionamento de qual a modalidade de crédito se torna mais favorável para os bancos.

Portanto, além das condições financeiras, um outro motivo que tem direcionado o Pronaf-Investimento para as agroindústrias familiares mesmo com a presença de uma modalidade específica foi o receio, por parte das agências financeiras, de endividamento dos agricultores. Conforme os gestores do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar, isso tem se dado porque o Pronaf-Agroindústria, quando acessado primeiramente, não trava a possibilidade de tirar outro financiamento pelo Pronaf-Investimento. Entretanto, quando é demandado inicialmente o Pronaf-Investimento para a agroindústria não será possível financiar algum implemento agrícola posteriormente porque ele não permite o acesso de mais um recurso pela mesma linha. Nesse sentido,

> tem uma tendência dos bancos em direcionar [o crédito para agroindústria] para a linha Investimento para evitar o risco de um endividamento dos produtores, porque um agricultor do grupo D poderia tirar no mesmo ano um total de R$ 36 mil, sendo R$ 18 mil pelo Agroindústria e mais R$ 18 mil pelo Investimento. Mas, se o agente financeiro colocar o primeiro financiamento no Investimento, ai já não se pode acessar o Agroindústria e o máximo acessado por agricultor fica R$ 18 mil e não mais R$ 36 mil. Portanto, se ele constrói o prédio da agroindústria de conservas com o Pronaf-Investimento, depois ele não vai poder comprar os equipamentos para a produção da matéria-prima. Ele só conseguiria outros empréstimos se acessasse inicialmente o Pronaf-Agroindústria (Gestor do Programa, Entrev. 1).

Portanto, o Pronaf-Agroindústria não afeta o teto de endividamento dos agricultores, o que é visto como um risco pelos bancos.

Isso pôde ser presenciado nos municípios pesquisados, pois em alguns casos existiu uma orientação para financiar as agroindústrias pelo Pronaf-Investimento, o que acabou rompendo com a possibilidade de outros empréstimos complementares. Segundo o relato da Emater Regional,

> alguns agricultores que têm agroindústrias de derivados de leite acabaram aplicando o recurso pelo Pronaf-Investimento e depois, quando queriam comprar animais ou equipamentos para a atividade leiteira, o Pronaf-Investimento estava trancado porque ele foi acessado na agroindústria no lugar do Pronaf-Agroindústria (Emater, Entrev. 39).

Embora esse direcionamento esteja relacionado a um receio por parte dos bancos de obter inadimplência em alguns contratos, esses desvirtuamentos são facilitados diante do desconhecimento dos agricultores das diferentes opções, valores e condicionalidades das linhas de crédito, como foi visto acima. Esses problemas poderiam ser reduzidos se houvesse uma preocupação da Emater em orientar o crédito para o Pronaf-Agroindústria, já que ela é a entidade de assistência técnica responsável pela construção de 70% dos projetos para essa atividade nos municípios. Mas, como já foi apontado, em alguns casos o próprio extensionista destaca que “tanto faz acessar uma ou outra linha”. Além disso, a Emater se apresenta muitas vezes como um agente submisso ao banco, perdendo assim a sua autonomia no momento de direcionar os contratos.

> Eu nunca escolho a linha de crédito quando faço o projeto, eu sempre digo ao produtor: vai ao banco e vê onde tem o recurso, se tem pelo Agroindústria faz pelo Agroindústria, mas se só tiver pelo Pronaf-Investimento, faz por esse. Então quem escolhe o tipo é o banco, porque ele é o detentor do recurso (Emater, Entrev. 30).

Esse trecho reitera que a maior parte do controle dos financiamentos está com as instituições financeiras, sendo que essa situação é condicionada pela própria Emater. Apesar do extensionista apontar como causa a falta de recursos conforme a linha de crédito, os gestores do programa federal destacaram que o Pronaf-Agroindústria, nos últimos anos, não tem apresentado escassez de recursos. Nesse sentido, as agências bancárias podem usar esse pretexto para remeter os contratos para o Pronaf-Investimento, camuflando assim que a causa principal é o receio da inadimplência.

Outra estratégia usada por algumas agências financeiras para distanciar os agricultores do Pronaf-Agroindústria é através da difusão de uma enormidade de dificuldades presentes nessa linha de crédito. Entre os principais problemas apontados pelos bancos e difundidos aos agricultores está a elevada burocracia, a necessidade de obter a legislação ambiental em todos os projetos, a demora na liberalização dos recursos e a necessidade dos contratos serem todos em grupos.

Entretanto, nos municípios de Porto Xavier (Cresol), Cerro Largo (BB) e Campina das Missões (BB), onde o Pronaf-Agroindústria apresentou maiores incidências, esses argumentos foram desconstruídos. Conforme os gerentes dessas agências, a burocracia nessa modalidade é maior porque geralmente os contratos são grupais, mas isso não é uma necessidade do financiamento e sim uma opção dos agricultores para aumentar o valor financiado, o que acaba agregando mais documentação. Entretanto, o custo para o banco é menor porque, caso tivesse que fazer um projeto separado, acabaria agregando mais despesas. Em geral o Pronaf-Investimento libera mais rapidamente os recursos para os agricultores (em torno de 3 dias antes), mas quando esse tempo supera uma semana o problema não está na linha de crédito e sim na agência responsável, pois atualmente o Pronaf-Agroindústria agilizou o seu processo e já se obtém de forma rápida a disponibilidade do recurso. No que se refere a legislação ambiental, tem sido exigido somente para a construção de agroindústrias de cachaça e não para todos os produtos como haviam afirmado.

Portanto, a difusão de dificuldades fictícias por algumas instituições financeiras podem ser lidas como uma estratégia para distanciar os agricultores do Pronaf-Agroindústria, o que reduz a possibilidade dos beneficiários mais pobres aumentar o seu teto de financiamento, como visto acima. Nas localidades onde prevalecem esses discursos equivocados por parte dos bancos sobre os elevados problemas encontrados na linha Agroindústria foi possível obter as mesmas informações nas falas dos agricultores, que na maioria dos casos acessaram o Pronaf-Investimento, demonstrando que o discurso das agências teve efeito sobre a escolha da modalidade de crédito.

É impressionante que tanto o Banco do Brasil como a Cresol apresentavam discursos diferenciados conforme os municípios, apontando que não são orientações encontradas em uma determinada instituição financeira, mas que variavam muito mais em função da gerência. Portanto, além das condições do crédito e do receio de endividamento, o direcionamento para determinadas linhas tem uma forte influência dos gerentes dos bancos. Segundo Bittencourt e Abramovay (2001), cada gerente é responsável pela lucratividade de sua agência e tende a privilegiar os clientes capazes de oferecer garantias e contrapartidas, além de "podar" possíveis riscos como o endividamento e a inadimplência. Essa centralidade das operações pode ser observada no relato de um extensionista da Emater:

> [...] todos os financiamentos dependem do gerente bancário. Porque ele tem todas as linhas do Pronaf e quem operacionaliza isso é o banco via seu gerente e ai se ele quiser fazer tudo via Pronaf-Investimento ele faz por essa linha ou se ele quiser ele faz tudo por Pronaf-Agroindústria (Emater, Entrev. 45).

Assim, pode-se perceber o poder dos gerentes em determinar qual opção será acessada pelo agricultor, sendo esse processo facilitado pela passividade do beneficiário e do extensionista. Por isso que, conforme a Tabela 16, os municípios de Caibaté, Guarani das Missões e São Paulo das Missões realizaram 100% dos seus contratos para as agroindústrias familiares pelo Pronaf-Investimento. Isso também acontece em Roque Gonzáles, com a diferença de ser agregado o Pronaf-Mulher. Portanto, nesses 4 municípios não se teve nenhum acesso via Pronaf-Agroindústria, mesmo que essas localidades tenham somado 11 contratos. Essa presença de 100% dos financiamentos pelo Pronaf-Investimento não aponta somente para uma casualidade, mas para uma estrutura gerencial alicerçada e direcionada aos interesses financeiros que não são, necessariamente, convenientes com as demandas dos agricultores e consonantes com a estrutura e os objetivos do programa. O conflito entre essas diferentes lógicas de reprodução e funcionamento já foi apontado por Bittencourt e Abramovay (2001), destacando um contraste – e por vezes uma contradição – entre o público definido pela política governamental e a clientela almejada pelos bancos.

Tabela 16 – Distribuição das agroindústrias familiares financiadas via Pronaf por linha de crédito e por município com agência bancária que concedeu o financiamento

Município com agências bancárias	**Agroindústrias financiadas via Pronaf**		**Linha de financiamento acessada**			
	N°	%	Pronaf-Agroindústria	Pronaf-Investimento	Pronaf-Mulher	Total
Caibaté	1	2,8%	-	100%	-	100%
Candido Godói*	4	11,1%	100%	-	-	100%
Cerro Largo**	8	22,2%	50%	37,5%	12,5%	100%
Guarani das Missões	2	5,6%	-	100%	-	100%
Porto Xavier	13	36,1%	38,5%	53,8%	7,7%	100%
Roque Gonzáles	5	13,9%	-	40%	60%	100%
São Paulo das Missões	3	8,3%	-	100%	-	100%
Total/Média	36	100%	26,9%	61,6%	11,5%	100%

Fonte: Pesquisa de Campo (2008).

* Como Campina das Missões não possui agência do Banco do Brasil, os agricultores vão até o município próximo, Candido Godói, para realizar os financiamentos. Os demais bancos (Sicredi e Banrisul) que ficam na sede de Campina não realizaram nenhum contrato para agroindústria via Pronaf.

** Cerro Largo cobre Salvador das Missões e São Pedro do Butiá, antigas comunidades desse município antes da emancipação.

A coleta dos dados para identificar qual a modalidade acessada pelos produtores não foi transparente devido a dificuldade dos entrevistados em reconhecer qual das linhas tinha sido formalizada. Essa informação se apresentou nublada e confusa para o agricultor justamente por ser uma questão sem importância para ele. Foi comum a

Emater indicar uma modalidade e o beneficiário outra. Nesses casos, procurava se mapear a real opção diante das condições financeiras, perguntando se tinha rebate (que caracteriza o Pronaf-Investimento) ou se o projeto teve como titular a mulher (que está atrelado geralmente ao Pronaf-Mulher). A agência do Banco do Brasil de Candido Godói, que faz os projetos de Campina das Missões, foi a única que direcionou 100% dos financiamentos via Pronaf-Agroindústria. Isso demonstra que a opção de privilegiar o Pronaf-Investimento não se trata de uma escolha generalizada do BB, mas que depende dos gerenciadores de cada localidade, visto as diferenças entre as unidades municipais.

Além dos interesses financeiros das agências, tem um outro ponto que contribui para o direcionamento das linhas de crédito: a concepção do gerente do que vem a ser uma agroindústria familiar e de qual o seu papel para o meio rural. Isso ficou aparente em um município que possui em torno de uma dezena de agroindústrias (segundo os dados da Emater, STR e cooperativa de produção da agricultura familiar), onde o gerente afirmou:

> No município não foi financiado nenhum Pronaf-Agroindústria porque não se tem nenhuma agroindústria. Para mim as agroindústrias só são os empreendimentos legalizados, formais e que comercializam o ano todo; para mim são empresas do tipo urbana só que no meio rural. Por isso não tem nenhum financiamento via Pronaf-Agroindústria, porque não tem agroindústria. O que tem são atividades de processamento de produção que funcionam como a produção de soja, milho e por isso são acessados via Pronaf-Investimento e Pronaf-Mulher. Portanto, não foi acessado nenhum Pronaf-Agroindústria porque não tem a existência de nenhum desses empreendimentos no município (Banco do Brasil, Entrev. 35).

Esse trecho destaca uma concepção pautada em um "tipo ideal" de agroindústria familiar que não está próximo à realidade da região. Isso pode ser presenciado no caso da legalidade do empreendimento, que para esse gerente é um pré-requisito, mas que nos municípios pesquisados os valores desta variável se aproximam aos 30%. Além disso, o crédito que é buscado pelos agricultores serve justamente para trazer muitas agroindústrias para fora da informalidade. Contudo, quando esse quesito passa a ser tomado como um condicionante para o Pronaf-Agroindústria, dificilmente essa opção será acionada pelo seu descompasso com a situação dos empreendimentos. Essa concepção do gerente revela, além de uma percepção equivocada, um ponto de vista pautado em uma lógica citadina (mesmo que o município tenham menos de 5 mil habitantes na sede), onde os empreendimentos rurais de beneficiamento da produção só se tornam visíveis a partir do momento em que se assemelham às indústrias urbanas.

Nesse sentido, pode-se concordar com a discussão levantada por Guimarães e Silveira (2007) de que na maioria das vezes as políticas públicas têm direcionado seu atendimento aos empreendimentos em vias de legalização, excluindo iniciativas de agroindustrialização caseira (informais, com comercialização sazonal e sem infraestrutura e equipamentos próprios), priorizando seu apoio às unidades "em um maior patamar" (seja mercadológico, econômico-financeiro, institucional, patrimonial ou técnico). Entretanto, no caso do Pronaf-Agroindústria, isso não se trata simplesmente de uma orientação inicial das políticas públicas, mas de um desvirtuamento que se dá pela intermediação bancária antes de chegar ao agricultor. Assim, a maior parte do problema não está nem em quem cria a política e nem em que é o beneficiário, mas no caminho que o programa percorre até alcançar esses dois extremos. Nesse percurso, como pode ser visto, a percepção dos gerentes tem um peso fundamental sobre o andamento e o direcionamento do programa e das linhas de crédito.

Mas, além da concepção dos gerentes, as próprias instituições financeiras têm um peso fundamental sobre a oferta, a concessão e o direcionamento das linhas de crédito. Nos anos iniciais do Pronaf, os recursos de crédito chegavam com dificuldade até os agricultores devido aos entraves burocráticos, operacionais e técnicos dos bancos (Bittencourt, 2003). Alguns desses problemas ainda persistem atualmente, principalmente nos casos em que o Banco do Brasil é o único ou principal ator responsável pelos financiamentos. Nesse sentido, a intermediação bancária continua como um dos mais importantes pontos de estrangulamento do Pronaf, pois foram tímidas as inovações institucionais no que se refere às transformações administrativas e organizacionais no próprio sistema bancário. Um dos avanços de maior importância que aconteceram no Sul do país nesse escopo foi a criação do Sistema Cresol, que foi construído a partir da experiência de crédito rotativo e que contribui em direcionar os recursos governamentais às populações desprovidas de garantias e contrapartidas (Bittencourt e Abramovay, 2001; Búrigo, 1999).

Nos municípios pesquisados a Cresol tem um grande peso no número, crescimento e difusão do Pronaf-Agroindústria, pois é uma agência de fomento direcionada ao apoio da agricultura familiar. Dos 9 municípios pesquisados a Cresol está presente em três: Porto Xavier (desde 2003), Guarani das Missões (desde 2005) e Cerro Largo (desde 2006).

Mesmo sendo uma cooperativa de crédito recente, ela representa $^{1}/_{3}$ dos contratos investidos nas agroindústrias, focalizando suas demandas para as modalidades de financiamentos específicas para a atividade. Isso quer dizer que as agências, ao apoiarem projetos de agroindustrialização nas unidades familiares, privilegiam o seu empréstimo por intermédio da linha exclusiva a essa iniciativa produtiva. Os dados revelam essa preocupação, pois 53,8% dos contratos que foram aplicados pelo Pronaf-Agroindústria tiveram como ator executor financeiro a Cresol, diminuindo a sua participação no Pronaf-Investimento (33,3%) e no Pronaf-Mulher (20%), conforme a Figura 25. Esse direcionamento tem uma relação muito próxima com a própria concepção da cooperativa. “Os agricultores vêem e dizem que querem tirar um investimento para agroindústria e nós direcionamos para o Pronaf-Agroindústria. A maioria dos agricultores quer o Pronaf-Investimento pelo desconhecimento da outra linha” (Cresol, Entrev. 24). Diante disso, é pertinente o argumento trazido por Bittencourt e Abramovay (2001) de que o Sistema Cresol tornou-se não só um importante interlocutor, mas um ator decisivo da política de crédito rural no Sul do país.

Esse encaminhamento dos financiamentos realizados pelo Sistema Cresol para outras modalidades também tem um estímulo financeiro para a entidade. “O aumento número de Pronaf-Agroindústria nos ajuda a conseguir mais recursos posteriores porque a diversificação das linhas de crédito aumenta a credibilidade das agências, principalmente quando a fonte é o BNDES” (Cresol, Entrev. 24). Desta forma, a variabilidade acaba contribuindo para o acréscimo dos recursos das unidades, oportunizando novos montantes para os próximos períodos.

Já o Banco do Brasil detém a maior parte dos financiamentos voltados às agroindústrias familiares (64,3%), graças ao seu predomínio no Pronaf-Investimento e no Pronaf-Mulher (Figura 25). Essas agências acabam optando pelas linhas mais gerais em vez das específicas, reduzindo assim a capacidade de endividamento dos agricultores, como visto acima. Um exemplo desse processo pode ser visualizado no município de Porto Xavier, pois 75% dos financiamentos para as agroindústrias familiares foram através da Cresol; no caso do Pronaf-Agroindústria essa cooperativa de crédito abrange 100% dos contratos, pois o Banco do Brasil direciona os projetos somente para o Pronaf-Investimento. De todo modo, esse foco não está vinculado

somente às unidades bancárias, mas a própria gerência, que exerce um papel determinante nesse processo, como já foi destacado.

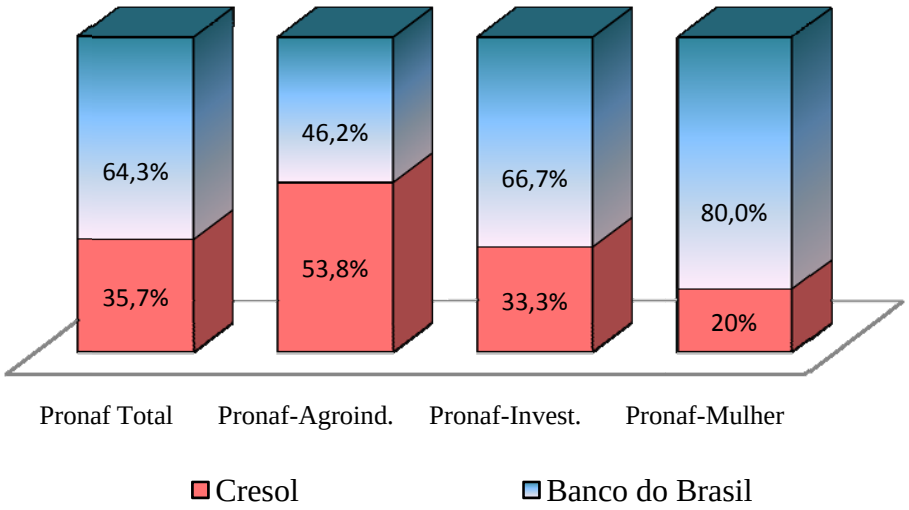

Figura 25 - Distribuição das agroindústrias familiares financiadas via Pronaf por linha de crédito e por banco

Fonte: Pesquisa de campo (2008).

Para finalizar os condicionantes do direcionamento dos financiamentos para outras linhas que não o Pronaf-Agroindústria merece destacar a questão temporal, já que o Pronaf-Investimento possui uma trajetória mais consolidada, o que facilita o seu reconhecimento pelos agricultores nos primeiros anos. Embora se acreditasse que no período mais recente o Pronaf-Agroindústria iria se tornar mais conhecido e com isso diminuiria a importância do Pronaf-Investimento, essa indicação não se confirmou. Isso porque, embora o Pronaf-Agroindústria tenha crescido, a hegemonia continuou com a linha mais geral. Portanto, mesmo que a questão temporal tenha apresentado uma mudança no número de contratos, isso não significou uma alteração na distribuição das modalidades do programa nos momentos mais atuais, pois o Pronaf-Investimento continua majoritário (Figura 26).

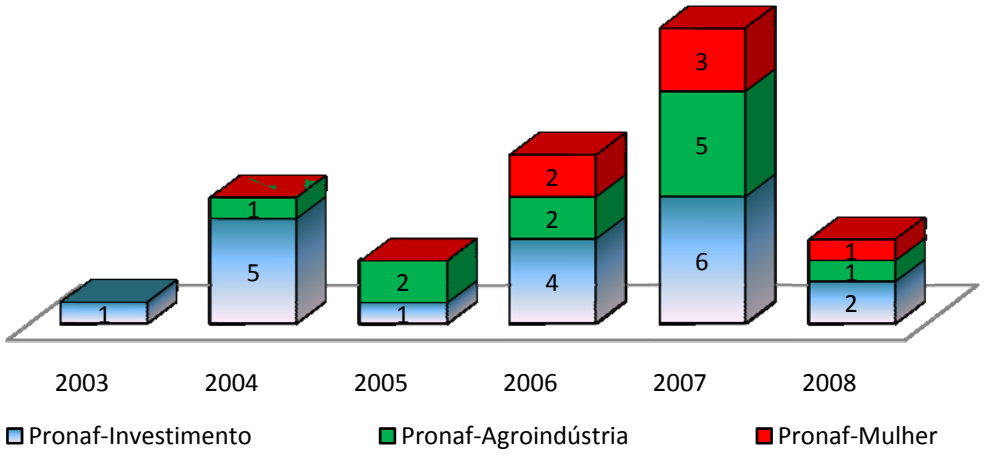

Figura 26 - Distribuição das agroindústrias familiares financiadas via Pronaf por linha de crédito e por ano do contrato

Fonte: Pesquisa de campo (2008).

Em suma, o acesso majoritário do Pronaf-Investimento sobre as demais linhas de apoio as agroindústrias familiares nos municípios em análise está relacionado às condições financeiras das modalidades, ao receio dos bancos de endividamento dos agricultores, às diferentes concepções de agroindústria familiar, ao interesse das instituições financeiras e dos gerentes e ao período dos contratos. Essa situação abre a possibilidade de retomar uma discussão sobre a pertinência da presença de uma série de modalidades que nem sempre são acessadas ou reconhecidas pelos agricultores e por suas organizações, já que na maioria dos casos essa diversidade só complica e confunde os beneficiários.

Isso não quer dizer que as linhas específicas não tenham importância. Entretanto, precisam ser mobilizadas algumas iniciativas para que os agricultores saibam realmente as diferenças, vantagens e perdas no momento de acionar um tipo de financiamento. Nesse caso, é preciso que os técnicos da Emater estejam preparados para apresentar aos produtores as distintas condicionalidades que são agregadas no momento de acionar uma ou outra modalidade, pois as entidades de assistência técnica se apresentam enquanto atores chaves para direcionar os agricultores às linhas de crédito mais convenientes com as suas demandas e necessidades.

ANEXO D – A PRESENÇA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARALELAS AO PRONAF

A incidência de uma série de políticas públicas correlatas e concorrentes no apoio às agroindústrias familiares ocupa um lugar de destaque no contexto atual da microrregião de Cerro Largo, pois atingiu 21,7% das unidades de beneficiamento dos municípios pesquisados. Mesmo que esses mecanismos de apoio não sejam objeto desse trabalho, as disputas pela cobertura do mesmo público e da mesma iniciativa produtiva do Pronaf acabaram apresentando a necessidade de um mapeamento dessas diferentes políticas. Na pesquisa de campo ficou evidente o contexto multifacetado estabelecido entre o Pronaf e os demais programas que também apóiam as agroindústrias familiares, pois em alguns empreendimentos esses instrumentos paralelos inibiam o acesso ao crédito enquanto que outras unidades eles estimulavam a demanda por financiamentos. Portanto, a compreensão das fontes alternativas é fundamental para o entendimento da própria dinâmica e dimensão do Pronaf nos municípios.

O incentivo às pequenas unidades de beneficiamento da produção agropecuária na região estudada teve início com o Programa da Agroindústria Familiar (PAF/RS), onde foram apoiadas através do crédito rural 8 empreendimentos nos municípios de Salvador das Missões, Cerro Largo, São Pedro do Butiá, Guarani das Missões, Porto Xavier e Roque Gonzáles. Embora 37,5% dos estabelecimentos se encontrem com as atividades paralisadas atualmente, o PAF/RS deixou uma herança para essas localidades diante da sua precursoriedade, pois até o final de 2002 essa foi a única fonte de apoio para os empreendimentos envolvidos com a agregação de valor na região pesquisada. Nesse sentido, o programa serviu como uma alavanca para as próximas políticas na área, pois condicionou um primeiro contato entre as instituições bancárias, o serviço de assistência técnica e as iniciativas de beneficiamento da produção. Portanto, o desempenho apresentado pelo Pronaf na atividade de agregação de valor no Rio Grande do Sul tem uma relação com a própria trajetória do PAF/RS nesses municípios.

A partir de 2003 o incentivo às agroindústrias familiares ganhou uma nova tônica com a entrada de um significativo número de programas, na sua grande maioria de caráter federal, que visavam, ainda que de modo não exclusivo, implementar ou melhorar essas iniciativas produtivas. Um dos mecanismos de apoio de grande abrangência na região foi o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rural (PDSTR) vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA). Como os municípios estudados pertencem ao Território Missões, eles passam a disputar por recursos não-reembolsáveis para as atividades prioritárias da região, onde uma das iniciativas preferenciais é a agroindústria familiar. Conforme o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), o auxílio financeiro tem priorizado em seu destino os grupos com maior dificuldade de acesso ao crédito (jovens, mulheres, quilombolas, ribeirinhos, pescadores artesanais, extrativistas e indígenas) e os agricultores familiares que se enquadrem no Grupo B do Pronaf ou no grupo C quando os municípios apresentam baixo dinamismo econômico[67] (Codeter/Missões, 2006).

Outra política pública federal que tem atuado no apoio às pequenas agroindústrias é o Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local

[67] De 2004 a 2006 eram encaminhados ao território R$ 500 mil por ano para serem distribuídos entre os projetos dos 26 municípios participantes do Território Missões. Esse valor subiu para R$ 600 mil a partir de 2007.

(Consad), que está conectada à Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SESAN/MDS). A escolha das iniciativas apoiadas por esse mecanismo tem como requisito o incentivo de ações que busquem combater a pobreza rural e que fomentem a valorização dos sistemas agroalimentares regionais. Nesse programa é dado preferência aos projetos que possuem enquanto público beneficiário os agricultores participantes do Bolsa Família e de outras políticas governamentais (MDS/SESAN, 2007).

O terceiro mecanismo de intervenção federal que esteve presente na região foi o Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (Promeso), que é um dos braços da Política Nacional de Desenvolvimento Regional formulada pela Secretaria de Programas Regionais do Ministério da Integração Nacional (SPR/MIN). O Promeso busca a redução das desigualdades sociais e regionais a partir da potencialização dos ativos endógenos. No caso da mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, que compreende 396 municípios do Norte do Rio Grande do Sul, Oeste de Santa Catarina e Sudoeste do Paraná, um dos focos de atuação é o fortalecimento das agroindústrias familiares (MIN/SPR, 2008).

Outra política que se fez presente foi o Programa Social de Habitação Rural com Interação Solidária (PSH), que é oriundo da Secretaria Nacional de Habitação (SNH) do Ministério das Cidades e que vem sendo operacionalizado pelo Sistema Cresol (Cresol, 2007). Embora o PSH não tenha, a priori, uma preocupação direta em incentivar a criação de agroindústrias familiares, já que seu foco de intervenção está na habitação e não na produção, pode-se presenciar na região que 2 empreendimentos utilizaram o investimento feito pelo programa para instalar no espaço da moradia o prédio da unidade de processamento. Nesse caso, não se trata de uma política que tem como prioridade o beneficiamento das atividades agrícolas, mas de uma reorientação por parte dos beneficiários.

A última política atrelada ao governo federal que apoiou as agroindústrias familiares na região foi o Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia (PPIGRE), integrado à Secretaria de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SAF/MDA). Um dos objetivos desse mecanismo é a promoção da autonomia econômica de mulheres articuladas em grupos ou organizações produtivas, incentivando, entre outras coisas, a implantação, recuperação, ampliação e qualificação de agroindústrias familiares (MDA/SAF, 2008).

Além dos mecanismos citados acima, algumas agroindústrias familiares foram auxiliadas por emendas parlamentares. Nesse caso, o governo estabelece uma “reserva de contingência” dentro da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), onde cada deputado e senador têm o direito de apresentar emendas individuais e captar recursos para suas demandas. No ano de 2004 cada parlamentar recebeu cerca de R$ 2,4 milhões e em 2005 o governo gastou cerca de R$ 1,7 bilhões somente com essas emendas parlamentares individuais (Maioli, 2008).

Em nível de Estado, as agroindústrias familiares tiveram duas fontes básicas de apoio: RS Rural e Consulta Popular. No primeiro caso (Programa de Manejo dos Recursos Naturais e de Combate à Pobreza Rural – Secretaria da Agricultura e Abastecimento - 2003/06), os recursos foram destinados aos agricultores, jovens e mulheres que desenvolviam práticas coletivas no meio rural. Em uma de suas linhas (RS Panpa – Programa de Apoio a Novos Produtos Agropecuários) se estimulava a diversificação das atividades e a agregação de valor aos produtos, oportunizando a criação das agroindústrias familiares (SAA, 2004). Já o Programa Consulta Popular é voltado às demandas particulares de cada município, onde alguns optaram por apoiar as

agroindústrias familiares e outros preferiram direcionar os recursos para a atividade leiteira, patrulha agrícola, cisternas, etc.

No caso de recursos municipais voltados às agroindústrias familiares foi encontrado somente um caso localizado em Roque Gonzáles, onde o Fundo Rotativo Municipal direcionou a um empreendimento de embutidos em torno de R$ 5 mil em 2008.

Ao todo, uma de cada cinco agroindústrias familiares presentes nos nove municípios foram beneficiadas por alguma dessas políticas públicas destacadas acima. O apoio a esses empreendimentos demonstra que os programas paralelos ao Pronaf não têm uma abrangência rasteira ou de pouca importância, pois se apresentaram de forma significativa e representativa na região pesquisada. Isso pode ser confirmado pelo número de projetos direcionados para essa atividade (47 projetos no total) e no montante de recursos aplicados, que alcançou um investimento de quase R$ 2,5 milhões (2,5 vezes o valor obtido nos contratos do Pronaf para as agroindústrias familiares), conforme a Tabela 17.

Tabela 17 – Número de projetos e montante de recursos aplicados nas agroindústrias familiares entre 2003 e 2008 por programa nos municípios pesquisados

Fontes dos recursos para as agroindústrias familiares	**Projetos** N°	**Montante de recursos aplicados** R$ (valores correntes)	**Valor médio por contrato** R$ (valores correntes)
PDSTR (SDT/MDA)	14	R$ 684.000,00	R$ 48.857,14
RS Rural (SAA/RS)	10	R$ 182.000,00	R$ 18.200,00
Consulta Popular (RS)	7	R$ 149.100,00	R$ 21.300,00
Emenda Parlamentar	6	R$ 206.000,00	R$ 34.333,33
Consad (MDS)	3	R$ 42.000,00	R$ 14.000,00
Promeso (SPR/MIN)	3	R$ 42.500,00	R$ 14.166,67
PSHabitação (SNH/MC)	2	R$ 30.000,00	R$ 15.000,00
PPIGRI (SDT/MDA)	1	R$ 12.000,00	R$ 12.000,00
Fundo Rotativo Munic.	1	R$ 5.000,00	R$ 5.000,00
Total	47	R$ 2.473.215,14	R$ 52.621,60

Fonte: Pesquisa de Campo (2008).

As agroindústrias familiares apoiadas pela SDT através do PDSTR e pelas emendas parlamentares apresentam valores acima da média dos contratos incentivados pelo Pronaf (R$ 27.475,42). Entretanto, se o cálculo for feito por beneficiário, os valores ficariam mais reduzidos no caso do PDSTR, já que 80% dos seus auxílios são voltados para agricultores minimamente organizados em associações e cooperativas. As demais fontes apresentaram valores médios próximos ao Pronaf-Investimento e Pronaf-Mulher (em torno de R$ 15 mil), confirmando que não é necessário um elevado montante de recursos no momento de incentivar essas atividades.

Uma característica comum das fontes paralelas ao Pronaf que beneficiaram os agricultores e suas pequenas agroindústrias é o oferecimento de recursos não reembolsáveis (popularmente conhecidos como recursos a fundo perdido). A exceção acontece no programa de habitação (PSH), pois mesmo havendo um elevado subsídio, os beneficiários precisam oferecer uma contrapartida em dinheiro; no restante dos casos

quem oferece alguma contrapartida é a prefeitura do município[68]. Portanto, ao desconsiderar o PSH, o recurso que é advindo das demais fontes não tem nenhum custo para os agricultores e não exige nenhum desembolso da parte deles, constituindo-se em uma transferência dos cofres públicos e não em uma modalidade de crédito rural ou empréstimo (apesar de se obter subsídio nesses casos).

Os programas com o foco na disponibilização recursos não reembolsáveis tem privilegiado os agricultores organizados em grupos. A partir desse pré-requisito tem sido crescente o surgimento de empreendimentos que optem por trabalhar de forma coletiva. Entretanto, na maioria das vezes, o trabalho em grupo é iniciado somente quando surge a possibilidade do estímulo financeiro.

> Nós fizemos um grupo de 10 mulheres para vim um recurso do RS Rural em 2004. Como nós era um grupo, veio outro dinheiro que foi via SDT/MDA no ano passado [2007]. Mas com o grupo grande dava muita briga porque cada uma puxava para um lado e ai foi dividido. Os da prefeitura vieram e dividiram as máquinas pelo valor de cada família. Ai como nós ficamos em 7 do nosso lado ai nós compramos a parte delas, mas agora estamos só em 2 porque umas moram longe, uma ficou doente e a outra era mais velha (Agricultora, Acessou outras políticas, Entrev. 59).

> Veio dinheiro do MDA para a agroindústria de derivados da cana onde tinha uma associação constituída entre uns 10 agricultores. O projeto foi mandado como associação mas hoje sobrou só uma família porque começaram a se desentender e tudo mais. A agroindústria também ganhou recurso com o Promeso porque mandou no tempo que eram associação (Emater, Entrev. 45).

Nos casos em que não se teve uma base organizacional previa para o acesso às fontes de recursos a fundo perdido, no sentido de que foi criada uma associação com o propósito de encaminhar o projeto, tem sido corriqueiro encontrar as agroindústrias fechadas, funcionando de forma individual ou com uma série de desentendimento entre os integrantes. Embora não seja uma unanimidade, é recorrente essa situação no momento em que é criado um espaço de estímulo às atividades diferenciadas no espaço rural a partir de novos modelos de gestão que não fazem parte do cotidiano das famílias. Quando os agricultores se moldam ao perfil coletivo com o único propósito de acionar os recursos é grande a probabilidade de acontecer uma brusca redução no número de integrantes do estabelecimento em um período próximo, como visto nos exemplos acima.

Para além de problemas organizacionais e de gestão, a concessão de recursos a grupos de agricultores recentemente formados agrega outras dificuldades. Segundo o relato apresentado abaixo, quando os beneficiários passam a se envolver em uma atividade recente, diferentemente da agropecuária, novas habilidades passam a ser exigidas e nem sempre são disponibilizadas pelos atores.

> No projeto do PPIGRE eram 30 agricultoras. No projeto assinaram 30. Ai veio R$ 12 mil do programa e mais R$ 4 mil de contrapartida da prefeitura. Então o PPIGRE auxiliou com os equipamentos e a prefeitura pegou e reformou uma escola desativada para ali ser montada a agroindústria.
> Como a associação foi trabalhando enquanto o projeto foi aprovado e como levou quase um ano até vim o recurso, sobraram no momento da entrega do

[68] A contrapartida da prefeitura é de 3% a 5% do valor do projeto para os municípios de até 25 mil habitantes e de 20% a 40% nos municípios acima de 25 mil habitantes (MDS/SESAN, 2007).

> recurso só três mulheres. Um mês depois só ficou uma, que não agüentou sozinha e então fechou a agroindústria.
> Mesmo com tudo ganho não estava dando lucro, faziam muito pouco e as mulheres não conseguiam abrir mercado, eram despreparadas. Vendiam 15 cucas na feira e mais umas bolachinhas e ai não tiravam nem para o custo. E como vendiam só na feira então não viabilizava.
> Ali faltou tudo, menos o dinheiro a fundo perdido. Ai a prefeitura teve que redirecionar os equipamentos para algumas pessoas que estivessem trabalhando com panificados na área rural, mas a prefeitura perdeu os R$ 4 mil que investiu no prédio (Representante do Codeter/Missões, Entrev. 37).

Além da dificuldade de trabalhar em grupo, o despreparo no acesso aos mercados e a inviabilidade econômica (mesmo com o custo de depreciação e investimento praticamente zerado) acabaram comprometendo a continuidade da agroindústria. Nesses casos, o que se percebe é uma elevada carência sobre o processo de gerenciamento das unidades, pois mesmo sem a necessidade de um desembolso para o investimento inicial não se obteve lucratividade. Nesse sentido, é conveniente pensar em recursos não reembolsáveis para agricultores que conhecem a atividade e que estão organizacionalmente preparados para receber o recurso. Embora grande parte do público para o qual é direcionado essas fontes não esteja nesse "perfil", é pertinente pensar em mecanismos que preparem os beneficiários para depois da chegada do dinheiro. Senão, como já pode ser visto, mesmo sendo de extrema necessidade e importância para as famílias a vinda desses estímulos financeiros, pouco será aproveitado diante do encerramento das atividades prematuramente ou da manutenção do empreendimento de forma individual – quando que era para atingir um grande grupo.

Considerando a presença paralela de crédito rural (via Pronaf) e de recursos a fundo perdido (através das outras fontes) para o apoio das agroindústrias familiares nos municípios pesquisados, tem acontecido uma série de movimentos que apontam para uma situação de disputas e complementaridades entre as diferentes modalidades de políticas públicas. A partir das entrevistas, pode-se visualizar que os agricultores apresentam formas distintas de relacionamento entre o financiamento e os recursos não reembolsáveis. Nesse sentido, mesmo não tendo como foco de análise as políticas correlatas ao Pronaf, essas conjunturas que serão apresentadas abaixo mostram a sua importância na compreensão do rumo tomado pelo próprio crédito rural.

Em uma primeira situação pode-se perceber uma recusa ao financiamento frente a possibilidade de acesso as outras alternativas, onde os agricultores deixam de buscar pelo crédito rural através do Pronaf na espera de recursos a fundo perdido. Isso acontece de uma forma mais visível nos municípios com elevada abrangência do PDSTR (SDT/MDA) e com os produtores que estão planejando o início das atividades de agroindustrialização ou com aqueles que ainda estão engatinhando nessa iniciativa, sem muitas perspectivas de mercados diante da imaturidade do estabelecimento.

> Como está vindo muito dinheiro a fundo perdido todo mundo que quer criar alguma coisa para pegar esse dinheiro. Ai fazem um grupo só para pegar o recurso que é dado e não querem mais financiamento. Isso é incentivado ainda quando o banco resolve cobrar seguro de vida, Pró-agro e conta especial para os financiamentos do Pronaf (STR, Entrev. 41).

Desta forma, conforme está expresso no relato, além da expectativa por recursos não reembolsáveis, as condicionalidades impostas pelas instituições bancárias também colaboram para o desinteresse no acesso aos financiamentos.

Um segundo movimento que pode ser observado na pesquisa de campo é quando os agricultores já detêm os recursos não reembolsáveis, tornando-se desnecessário

recorrer ao financiamento. Esse caso é constituído majoritariamente pelas pequenas agroindústrias grupais que já obtiveram os equipamentos através das fontes paralelas ao Pronaf, dispensando por isso o crédito rural para o empreendimento. “Nós não acessamos financiamento porque já conseguimos dinheiro a fundo perdido. Se um dia aumentar a produção e for preciso legalizar a agroindústria ai nós podemos pegar o Pronaf mais para frente” (Agricultor, Acessou outras políticas, Entrev. 58).

Uma terceira situação acontece no momento em que os agricultores só acessam o Pronaf quando foram beneficiados por recursos não reembolsáveis anteriormente. Nesse caso, são agroindústrias familiares em uma condição intermediária que tem uma perspectiva de investimento que não pode ir além das receitas adquiridas para não comprometer a sustentabilidade da atividade.

> As 4 agroindústrias tiraram financiamento porque conseguiram ganhar equipamentos a fundo perdido. Se tu vê a agroindústria de leite ali, tem máquinas que custa R$ 30 mil para a pasteurização do leite, para fazer iogurte [...]. Então eles tiram o Pronaf para fazer a construção. Se eles não tivessem ganhado os equipamentos teria sido muito difícil o pessoal tirar para construir, porque é muito caro e inviável. Então eles só passam a tirar financiamento a partir do momento em que eles tem uma ajuda com recursos a fundo perdido (Cooperativa, Entrev. 9).

Um quarto movimento presente na relação entre financiamento e recursos não reembolsáveis é a complementaridade entre essas políticas. Essa situação está ligada geralmente com as unidades mais consolidas, com mercado definido e com boas perspectivas futuras.

> O primeiro financiamento foi um Pronaf-Investimento em 2004 pela Cresol no valor de R$ 7.100,00 para a compra de máquinas. Depois veio via MDA uns R$ 17 mil em equipamentos novos e mais adaptados para a agroindústria. Como veio esses equipamentos sem nenhum custo nós resolvemos investir na construção do prédio via Pronaf-Agroindústria. Esse financiamento saiu em 2007 no valor de R$ 16 mil, mas foi preciso mais R$ 4 mil nosso [recurso próprio] para terminar. Agora [2008] veio pela Consulta Popular R$ 6 mil para a compra de um resfriador (Agricultora, Acessou várias políticas, Entrev. 49).

Nesse caso, o que se vê é uma situação distante das demais, pois as diferentes fontes de recursos parecem presentes de forma complementar.

A quinta e última situação visualizada entre as diferentes modalidades de políticas públicas direcionadas para as agroindústrias familiares é quando o agricultor acessou o financiamento por não conseguiu obter sucesso nas outras fontes. Nesse caso, é exposta uma insatisfação com a atual realidade que vem sendo encontrada nas fontes alternativas ao Pronaf.

> Os governos deveriam ter mais cuidado com o dinheiro que é aplicado a fundo perdido, porque tem certos grupos ai que só surgem para pegar o recurso e ai trabalham um pouco, depois se desmancha tudo e o governo federal e a prefeitura perdem tudo que investiram. As vezes porque um cara é sozinho e trabalha só com a família não tem acesso a esses recursos. Eles deveriam apostar em quem já tem uma caminhada, que já está trabalhando e que sabe produzir, não adianta dar dinheiro para aqueles que só se juntam pelo dinheiro a fundo perdido (Agricultor, Pronaf-Investimento, Entrev. 54).

Embora sejam argumentos condizentes com a situação regional, os agricultores que destacam os problemas das fontes não reembolsáveis são justamente aqueles que trabalham de forma familiar e que, por isso, não são o público prioritário desses programas.

Outro reflexo oriundo da relação entre financiamentos e recursos não reembolsáveis está vinculado com o destino dos investimentos do Pronaf. Conforme a Tabela 18, tem acontecido na região uma demanda maior do Pronaf para a construção dos prédios dos estabelecimentos ($^2/_3$ dos contratos) em detrimento da compra de equipamentos. Isso está atrelado essencialmente ao destino dos recursos não reembolsáveis, pois sempre se voltam a compra de maquinários. Segundo uma agricultora, "o financiamento foi para a construção do prédio porque os equipamentos vieram via SDT/MDA com contrapartida da prefeitura" (Agricultora, Acessou várias políticas, Entrev. 47).

Tabela 18 – Destino dos financiamentos do Pronaf e a presença de recursos não reembolsáveis por linha de crédito

Linha de crédito	**N°**	**Finalidade do financiamento**			**Acessou recursos não reembolsáveis (%)**
		Equipamento	Prédio	Total	
Pronaf-Agroindústria	13	0,0%	100%	100%	76,9%
Pronaf-Investimento	18	44,4%	55,6%	100%	33,3%
Pronaf-Mulher	5	100%	0%	100%	60,0%
Total	36	38,9%	61,1%	100%	52,8%

Fonte: Pesquisa de Campo (2008).

A Tabela 18 mostra que mais da metade das agroindústrias que acessaram o Pronaf para essa atividade tiveram, ao mesmo tempo, o acesso a fontes não reembolsáveis. Desta forma, se reitera a afirmação de que para entender o Pronaf é preciso considerar as demais políticas correlatas disponíveis para as mesmas iniciativas produtivas na região. O Pronaf-Agroindústria apresentou os maiores valores na variável que mede a presença simultânea de crédito e de recursos a fundo perdido (76,9%), o que justifica o destino de 100% dos recursos para a construção do prédio. Nesse sentido, a opção de acessar ou não um financiamento está imbricada na própria presença de outras fontes correlatas.

Nos municípios pesquisados os recursos não reembolsáveis apresentaram-se enquanto uma ferramenta decisiva no apoio às pequenas agroindústrias familiares. Em Caibaté, 76% dos empreendimentos foram cobertos por programas que ofereciam recursos a fundo perdido, sendo que 63% destes optaram exclusivamente por essa fonte e 13% tiveram a presença concomitante do Pronaf (Figura 27). Nesse caso, a elevada abrangência de recursos não reembolsáveis prejudicou o acesso aos financiamentos, pois aumentou a expectativa das demais agroindústrias de adquirir os programas que ofertam recursos sem a necessidade da devolução, desconsiderando com isso a possibilidade de acessar o Pronaf.

Roque Gonzáles, São Pedro do Butiá e Guarani das Missões seguiram a mesma tendência que Caibaté, embora em um ritmo bem abaixo, pois as agroindústrias familiares que dependeram exclusivamente de políticas paralelas ao Pronaf ficaram entre 20% e 30% (Figura 27). Em conseqüência, o crédito rural nestas localidades teve

uma pequena incidência, demonstrando um atrelamento maior dos empreendimentos com as políticas pautadas na oferta de recursos a fundo perdido.

Porto Xavier foi o único município onde as agroindústrias apoiadas exclusivamente pelo Pronaf foram superiores aquelas unidades que tiveram a presença de políticas paralelas para a atividade. Essa elevada abrangência do crédito rural está vinculada a participação por mais de três anos no mercado institucional (PAA) e pela existência da Cresol no município, que foi responsável por 85% dos contratos financiados pelo Pronaf.

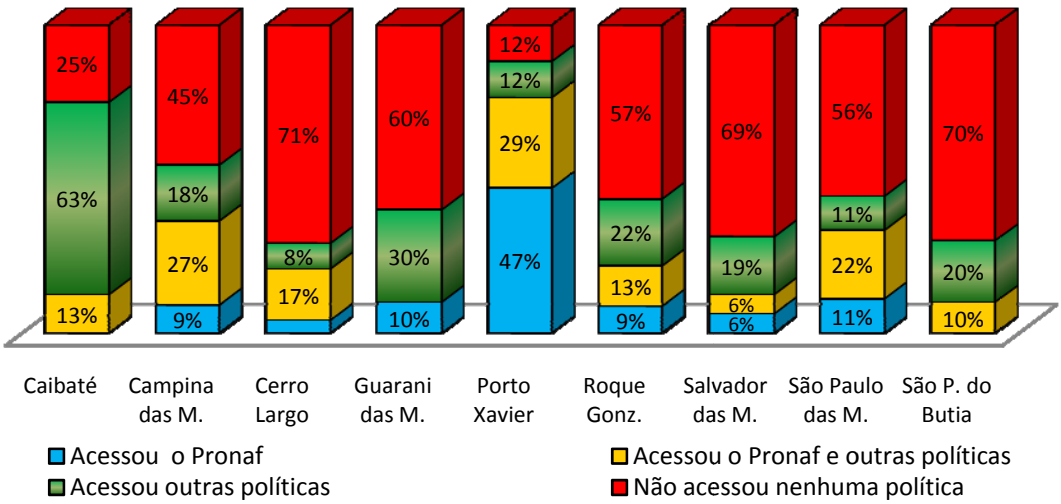

Figura 27 – Cobertura das políticas públicas sobre as agroindústrias familiares conforme a fonte dos recursos nos municípios pesquisados

Fonte: Pesquisa de Campo (2008).