

UFRRJ  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO,  
AGRICULTURA E SOCIEDADE

DISSERTAÇÃO

**Políticas Públicas e Agroindústrias de Pequeno Porte da Agricultura  
Familiar – Considerações de Experiências do Rio Grande do Sul**

**André Kuhn Raupp**

**2005**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO,  
AGRICULTURA E SOCIEDADE

DISSERTAÇÃO

**Políticas Públicas e Agroindústrias de Pequeno Porte da Agricultura  
Familiar – Considerações de Experiências do Rio Grande do Sul**

**ANDRÉ KUHN RAUPP**

*Sob a Orientação do Professor*  
**John Wilkinson**

Dissertação submetida como requisito  
parcial para obtenção do grau de **Mestre  
em Desenvolvimento, Agricultura e  
Sociedade.**

Rio de Janeiro, RJ  
Abril de 2005

## Ficha Catalográfica

Raupp, André Kuhn

Políticas Públicas e Agroindústria de Pequeno Porte da Agricultura Familiar – considerações de experiências do Rio Grande do Sul / André Kuhn Raupp; orientador: John Wilkinson – Rio de Janeiro: UFRRJ, Departamento de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, 2005.

241 p. : il. color ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Departamento de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, 2005.

Bibliografia: p. 219-228.

1. Agricultura Familiar. 2. Políticas Públicas. 3. Agroindústrias de Pequeno Porte. 4. Agregação de Valor. 5. Qualidade. 6. Sociologia Econômica. 7. Estratégias de Aglomeração. 8. Teoria das Convenções. I. Wilkinson, John. II. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Departamento de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. III. Título.

CDD: 338.10981

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO,  
AGRICULTURA E SOCIEDADE

ANDRÉ KUHN RAUPP

Dissertação submetida ao Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA), como requisito parcial para a obtenção do grau de **Mestre em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade**.

DISSERTAÇÃO DEFENDIDA EM 29/04/2005.

---

John Wilkinson (Doutor) CPDA/UFRRJ  
(Orientador)

---

Nelson Giordano Delgado (Doutor) CPDA/UFRRJ

---

Wilson Schmidt (Doutor) PGAGR/CCA/UFSC

## **AGRADECIMENTOS**

Sou especialmente grato pelo apoio valioso e irrestrito que tenho recebido de meus pais Arno e Auria, e irmãos Rogério e Roselei. Obrigado também aos demais familiares e amigos que com sua amizade e presteza, foram o apoio necessário nos distintos momentos desta caminhada.

Meus agradecimentos ao professor orientador desta dissertação, John Wilkinson, pelas contribuições à sua construção e palavras de incentivo. Manifesto minha gratidão também aos professores Nelson Giordano Delgado e Wilson Schmidt, pela presteza em participarem como membros da banca examinadora desta dissertação. Aos professores e colegas do CPDA, minha gratidão pelos bons e inesquecíveis momentos de aprendizado e convívio.

Agradeço ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo apoio financeiro na forma de bolsa de estudo, sem a qual a realização deste curso de mestrado não teria sido possível. Ao CPDA e convênio CPDA/NEAD/ACTIONAID agradeço pelo apoio financeiro para a realização da pesquisa de campo.

Minha gratidão a todos que, ao longo do tempo, contribuíram de alguma forma para que este momento se tornasse possível.

## RESUMO

RAUPP, André Kuhn. **Políticas Públicas e Agroindústrias de Pequeno Porte da Agricultura Familiar** – Considerações de Experiências do Rio Grande do Sul. 2005. Dissertação. Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

O objetivo geral deste trabalho é analisar as interfaces estabelecidas entre políticas públicas estatais de apoio a agroindústrias de pequeno porte da agricultura familiar e a dinâmica operacional das iniciativas beneficiadas por suas ações. As discussões desenvolvidas na dissertação consistem, em primeiro, mapear os elementos que justificam e respaldam a opção pela agroindustrialização de pequeno porte enquanto estratégia produtiva para os agricultores familiares e que culmina na implementação de políticas governamentais específicas para esse fim. Segundo, discutir as bases teóricas que dão suporte para a compreensão das iniciativas de agroindustrialização e do ambiente em que se situam (agregação de valor, Teoria das Convenções, economias de aglomeração e Sociologia Econômica). Na sequência realizamos uma discussão focada no desenho das políticas de incentivo às agroindústrias de pequeno porte da agricultura familiar, tomando como referência dois programas. Um, de âmbito estadual - “Programa da Agroindústria Familiar SAA/RS” - e outro, de âmbito municipal - “Programa Pacto Fonte Nova – Crissiumal, RS”. Como forma de estabelecer pontos comuns que permitissem a análise das ações desses dois programas e suas implicações no contexto local (junto às agroindústrias de Crissiumal) foram eleitos cinco eixos referenciais para análise dos programas: a) os marcos de criação e o ideário dos programas; b) as ações de financiamento das agroindústrias; c) as ações de divulgação e comercialização dos produtos; d) as ações de capacitação, organização e acompanhamento dos agricultores e agroindústrias; e) os condicionantes da legislação que incidem sobre as agroindústrias. Por fim, tendo como referência as discussões acima e a dinâmica operacional de uma parcela das agroindústrias familiares (vinculadas à produção de alimentos) situadas no município de Crissiumal, RS, destacamos as mudanças no cotidiano operacional dessas iniciativas produtivas resultantes da vigência dos programas e o perfil das iniciativas que lograram acessar as ações implementadas. Concluímos que se beneficiaram das ações dos programas majoritariamente: a) agroindústrias com uma trajetória de vários anos de operação muito mais do que novas; b) agricultores ou outros públicos com um certo grau de capitalização e infraestrutura prévios à decisão de montagem de uma nova infraestrutura produtiva; c) um público possuidor de uma boa percepção política e dos canais de encaminhamento de suas demandas. Assim, o impacto das ações de ambos os programas foi muito mais no sentido de oferecer condições para que esse universo de iniciativas produtivas (agroindústrias) já em operação acessasse recursos financeiros para montagem de infraestrutura, melhoria de equipamentos, qualificação de processos produtivos e de comercialização, adequando-se ao sistema legal vigente e em construção, do que em estimular a constituição de novas unidades de agroindustrialização e de reinserção, dentro de uma nova proposta produtiva, de agricultores em vias de “exclusão”.

Palavras chaves:

Agroindústrias de pequeno porte, políticas públicas, agricultura familiar, agregação de valor, qualidade, Teoria das Convenções, economias de aglomeração e Sociologia Econômica.

## ABSTRACT

RAUPP, André Kuhn. **Governments' Policies on Small-scale Family Farming Agribusiness Industries** - Experiences Taken Into Consideration in Rio Grande do Sul. 2005. Dissertation. Postgraduate Course on Development, Agriculture and Society, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2005.

The general aim for this assignment is analyzing interfaces established between state governments' policies supporting small-scale family farming agribusiness industries and the operational dynamics of the enterprises benefited from their actions. The discussion firstly developed in this dissertation consist in mapping elements that justify and collaborate to the option made by small-scale agribusiness industrialization whereas production strategy for the family farmers culminated in implementing specific government policies. Secondly, arguments for pondering over theoretical bases that support comprehension about agribusiness industrialization enterprises as well as the environment they are placed on (value turnover, the Theory of Conventions, Cluster Economies and Economics Sociology). A discussion focusing the draw of the encouragement policies toward small-scale family farming agribusiness industries is in the follow-up by taking two projects as reference. One state project – 'Family Farming Agribusiness Industry Project – SAA/RS' – and another one ruled by a town local government – 'New Spring's Agreement – Crissiumal, RS'. As a way of having points in common laid out so as to permitting an analysis over these two projects and their involvement into the local context (next to the agribusiness industries in Crissiumal) five reference axes were chosen to analyze them: a) the start point and the idealization of the projects; b) the financial support turns on agribusiness industries; c) actions of marketing and trading products; d) actions of improving capacities, organizing and following the farmers and their farming agribusiness industries; e) the Laws conditional factors that take place over agribusiness industries. Finally, taking discussions above as reference and besides the operational dynamics of a small part of family farming agribusiness industries (linked to the food growing) located at Crissiumal Town, RS, changes in the everyday work should be highlighted from these productive results onward projects in force and the profile of the enterprises that deserved having access into implemented turns. A conclusive idea may indicate that the ones who have mainly benefited themselves are: a) Farming agribusiness industries within a path of several years operating in larger ammounts than the new ones. b) farmers or other people under a certain degree of capitalization and previous infrastructure in regard with assembling a new productive infrastructure; c) people owning a good political perception as well as the trails of approaching demands. Therefore, impacts of turns in both projects were very sensitive in offering conditions so as to this world of productive enterprises (Farming Agribusiness Industries) now operating could access financial resources to mounting infrastructure, equipment improvement, qualifying productive processes for trading by adequating themselves onto the local system in force being built more than stimulating creation of new units of farming industrialization and reinsert inside a new productive purpose of farmers waiting for "exclusion".

### **Key words:**

Small-scale Agribusiness Industries, governments' policies, family farming, value turnover, quality, the Theory of Conventions, cluster economies and Economics Sociology.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	1
<b>CAPÍTULO 1 - AGROINDÚSTRIAS DE PEQUENO PORTE DA AGRICULTURA FAMILIAR: BASES DE JUSTIFICAÇÃO E CONTRIBUÇÕES TEÓRICAS</b> .....	11
1.1 – A Natureza e os Instrumentos de Intervenção do Estado na Agricultura .....	11
1.1.1 – O Papel do Estado e a orientação de sua intervenção na agricultura .....	11
1.1.2 – Mudanças no foco da política agrícola e nos condicionantes da agricultura brasileira.....	15
1.1.3 – Implicações da trajetória de intervenção do Estado na agricultura e do reordenamento do sistema agroalimentar.....	21
1.1.3.1 - O processo de redução do rol de atividades desempenhadas no interior das explorações agropecuárias.....	21
1.1.3.2 - O processo de concentração fundiária.....	23
1.1.3.3 - O comportamento dos empregos.....	23
1.1.3.4 - O comportamento da desigualdade de renda.....	25
1.1.3.5 - O comportamento da produção.....	28
1.2 – O Viés das Políticas Diferenciadas e a Opção pela Agroindustrialização da Produção da Agricultura Familiar.....	38
1.3 – Nuances e Bases do Processo de Agroindustrialização.....	45
1.3.1 – Motivações, funções e trajetória do processo de agroindustrialização.....	45
1.3.2 – Agregação de valor, qualidade dos produtos alimentares, estratégias de aglomeração e sociologia econômica – marcos para a implementação das estratégias produtivas atuais.....	49
1.3.2.1 – Os processos de agregação de valor e suas características.....	50
1.3.2.2 – A qualidade como uma noção organizadora.....	53
1.3.2.3 – As bases organizacionais de implementação dos processos de agregação de valor e vínculos territoriais.....	56
1.3.2.4 – As contribuições da sociologia econômica.....	61
1.4 – O Desenho das Estratégias Brasileiras.....	65
1.4.1 – As bases do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).....	67
1.4.2 - O Foco da Agroindustrialização no PRONAF.....	71
<b>CAPÍTULO 2 – ORIENTAÇÃO E FOCO DE INTERVENÇÃO DOS PROGRAMAS DE INCENTIVO ÀS AGROINDÚSTRIAS DE PEQUENO PORTE: PAF – SAA/RS e PACTO FONTE NOVA – CRISSIUMAL, RS</b> .....	76
2.1 – A Agroindustrialização no Programa da Agroindústria Familiar – SAA/RS.....	76
2.1.1 – Os marcos da criação e o ideário do programa.....	76
2.1.2 – O financiamento das agroindústrias no PAF – SAA/RS.....	84

2.1.3 – As ações de divulgação e comercialização dos produtos do PAF – SAA/RS.....	101
2.1.4 – As ações de capacitação, organização e acompanhamento dos agricultores e agroindústrias.....	112
2.1.5 – Os condicionantes da legislação sobre os quais incidiram as ações do PAF – SAA/RS.....	115
2.1.5.1 – Os condicionantes da legislação sanitária.....	115
2.1.5.2 – Os condicionantes da legislação ambiental.....	121
2.1.5.3 – Os condicionantes da legislação fiscal/tributária.....	123
2.2 – A agroindustrialização no Programa de Desenvolvimento Agroindustrial Pacto Fonte Nova – Crissiumal, RS.....	126
2.2.1 - Os marcos da criação e o ideário do programa.....	126
2.2.2 – O apoio financeiro para as iniciativas produtivas vinculadas ao Pacto Fonte Nova.....	139
2.2.3 – As ações de divulgação do Pacto Fonte Nova e comercialização dos produtos.....	141
2.2.4 – As ações de capacitação, acompanhamento e organização das iniciativas produtivas do Pacto Fonte Nova.....	145
2.2.5 – Os aspectos da legislação sanitária inerentes à dinâmica municipal.....	147
<b>CAPÍTULO 3 – DINÂMICA OPERACIONAL DAS AGROINDÚSTRIAS E DINÂMICA DAS INTERVENÇÕES DO PAF – SAA/RS e PACTO FONTE NOVA – CRISSIUMAL, RS.....</b>	<b>150</b>
3.1 - O Lócus do Estudo Empírico das Agroindústrias, o Município de Crissiumal, RS..	150
3.2 – Aspectos metodológicos e a dinâmica operacional das agroindústrias de Crissiumal, RS .....	161
3.2.1 – Aspectos metodológicos.....	161
3.2.2 – A dinâmica operacional das agroindústrias.....	164
3.2.2.1 – Qual a relevância das iniciativas de agroindustrialização?.....	164
3.2.2.2 – Quais as motivações que justificam opção pela agroindustrialização?.....	166
3.2.2.3 – As agroindústrias são iguais?.....	166
3.2.2.4 – Como as ações dos programas beneficiaram as agroindústrias?.....	167
3.2.2.5 – Qual a origem da mão-de-obra utilizada pelas agroindústrias?.....	169
3.2.2.6 – Qual o perfil das agroindústrias em termos de instalações e equipamentos?.....	171
3.2.2.7 – Qual a origem das matérias-primas processadas e importância da oferta anual de produtos? .....	174
3.2.2.8 – Qual a situação legal das agroindústrias?.....	177
3.2.2.9 – O que se destaca em termos de comercialização dos produtos?.....	180
3.2.2.10 – Como as agroindústrias exploram as distintas percepções de qualidade?.....	183

3.2.2.11 – Como as agroindústrias suprem suas demandas de assistência técnica e capacitação?.....	188
3.2.2.12 – Qual a base organizacional das agroindústrias?.....	190
3.2.2.13 – Trata-se da implantação de novas ou realização de ajustes em antigas agroindústrias?.....	192
3.3 – Os programas PAF – SAA/RS e Pacto Fonte Nova – Crissiumal, RS: Situação Atual, Articulação de Ações e Perfil das Agroindústrias Apoiadas.....	196
3.3.1 – Considerações sobre a situação atual do Pacto Fonte Nova – Crissiumal, RS e perspectivas futuras do programa e das iniciativas produtivas apoiadas.....	196
3.3.2 – A dinâmica de articulação das ações dos programas e o seu alcance.....	200
3.3.3 – O perfil do público e das iniciativas de agroindustrialização apoiadas através dos programas.....	207
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>210</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>219</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>229</b>
Anexo 1 – Relação de entrevistados.....	229
Anexo 2 – Conjunto de questões.....	231
Anexo 3 – Questionário Aplicado para as Agroindústrias Visitadas.....	234
Anexo 4 – Resumo das Notícias sobre o PAF – SAA/RS.....	239

## INTRODUÇÃO

O ponto de partida para a construção desta dissertação está alicerçado na percepção, recorrentemente enfatizada nos espaços acadêmico, político-governamental e na pauta de distintos movimentos sociais, da necessidade de se pensarem e incentivarem estratégias alternativas de produção para a agricultura familiar, dentre as quais as iniciativas de agroindustrialização.

Entendemos que a base de justificação desse debate ancora-se na convergência de elementos como as implicações negativas da trajetória de intervenção do Estado na agricultura e da dinâmica própria de reestruturação do sistema agroalimentar sobre alguns dos grupos sociais que compõem o rural brasileiro. Associe-se a estes a convicção que se generalizou entre as organizações de representação da agricultura familiar de que esta não tinha mais espaço nas grandes cadeias de *commodities*, isso pelas tendências de exclusão ou pela insuficiência dos níveis de renda gerados.

Deste contexto extraímos o objetivo geral deste trabalho que é o de analisar as interfaces estabelecidas entre políticas públicas estatais de apoio a agroindústrias de pequeno porte da agricultura familiar e a dinâmica operacional das iniciativas beneficiadas por suas ações.

Como pode ser evidenciado no trabalho de Oliveira, Prezotto & Voigt<sup>1</sup> (2002), o leque de iniciativas produtivas agrupadas sob a noção de agroindústria familiar é bastante diverso em termos de escala, localização, proprietários, tipos de produtos processados e dinâmica operacional. Por outro lado, a regulamentação de alguns dos programas governamentais que dão suporte a este tipo de estratégias produtivas tende a apoiar somente parcela destas, haja vista seu recorte operacional se dar em função do público beneficiário (ex. “agricultores familiares”) e não em função do tipo de iniciativa produtiva a ser apoiada (ex. “agroindústrias”).

---

<sup>1</sup> Esse trabalho é um esforço de sistematização e análise dos dados do mapeamento (Censo) das agroindústrias familiares do Rio Grande do Sul, realizado pela Secretaria da Agricultura e Abastecimento – SAA/RS, através da aplicação de questionários pelos técnicos da EMATER/RS-ASCAR em 346 municípios (estes correspondem a cerca de 70% do total dos municípios do RS, que segundo o IBGE é de 496).

Inicialmente, buscamos construir uma noção geral de significação para a expressão Agroindústria de Pequeno Porte da Agricultura Familiar<sup>2</sup>, doravante Appaf, que nos parece ter sido e ser o núcleo da proposta de intervenção governamental em nível federal revigorada com o novo desenho do PRONAF Agroindústria.

O mesmo pode ser afirmado em relação aos programas que elegemos como eixo referencial deste trabalho, implementados no estado Rio Grande do Sul. O primeiro, de âmbito estadual, é o Programa da Agroindústria Familiar vinculado à Secretaria da Agricultura e Abastecimento do RS (PAF – SAA/RS) e que vigorou no período de julho de 1999 a dezembro de 2002. O segundo, é um programa implementado no âmbito do município de Crissiumal, RS, e conhecido como Programa Municipal de Desenvolvimento Agroindustrial Pacto Fonte Nova (Pacto Fonte Nova) implementado em novembro de 1998 e em vigência até os dias atuais<sup>3</sup>.

A opção específica pelos programas PAF – SAA/RS e Pacto Fonte Nova de Crissiumal decorre da relevância que ambos assumiram dentre as propostas de intervenção governamental nessa linha em termos de concepção, ações implementadas e resultados alcançados. A estes, associe-se o complexo referencial fornecido em termos de desafios superados nas esferas governamentais estadual e municipal ao longo do processo de implementação dos programas.

Buscamos caracterizar a noção de Appaf a partir da análise de suas características enquanto estratégia produtiva desenvolvida no seio da agricultura familiar, numa tentativa de fugir de uma perspectiva simples de diagnóstico de sua situação estrutural e operacional ou possível conjunto de externalidades advindas de sua implementação.

O objetivo da construção dessa noção é de que sirva como referencial geral para delimitar este perfil de estratégias produtivas no âmbito desta dissertação, uma vez que as iniciativas apoiadas pelos programas em questão, em função de suas características internas, em muitos casos distanciam-se bastante das características que delimitamos no que segue.

---

<sup>2</sup> De acordo com Orsi (2001), distintas terminologias têm sido utilizados para designar esse tipo de iniciativas produtivas, como agroindústrias familiares, agroindústrias rurais, agroindústrias, pequenas indústrias rurais, indústrias rurais, minifábricas, unidades de beneficiamento. Recorrentemente faremos uso da expressão “agroindústrias familiares” ou tão-somente “agroindústrias” para nos referirmos ao mesmo conjunto de iniciativas e nos aproximarmos mais da terminologia utilizada nos documentos referenciais dos programas em questão.

Com a noção de Appaf buscamos fazer menção a uma exploração agropecuária em que primeiro, a propriedade dos meios de produção (capital, terra, mão-de-obra) está intimamente vinculada à família, e segundo, que nestas são desenvolvidas simultaneamente atividades de produção de matérias-primas e agroindustrialização<sup>4</sup>. Do primeiro deriva uma série de arranjos e estratégias familiares que perpassam discussões de relações de poder, perspectivas futuras de reprodução, sucessão familiar dentre outras, cujo maior detalhamento foge ao escopo deste trabalho. O importante a reter deste aspecto é a centralidade do núcleo familiar enquanto coordenador das atividades relacionadas a este tipo de estratégia produtiva.

No segundo aspecto, reside o que consideramos representar um início de mudança de papel da agricultura familiar (também destacado por Prezotto, 2002), uma vez que passa a produzir bens com algum grau de processamento. Difere, assim, da perspectiva majoritária em que as explorações agropecuárias são vistas exclusivamente como lócus de produção de matérias-primas.

Nesse ponto é importante destacar que a importância desse novo papel da agricultura familiar – agroindustrialização de matérias-primas obtendo produtos com maior valor agregado – não está no ineditismo dessas práticas enquanto atividade produtiva desempenhada nas explorações. Pelo contrário, o que argumentamos, tendo mais próximos de nosso olhar o contexto do Rio Grande do Sul, é que os processos de conservação e transformação de matérias-primas alimentares são práticas que já fazem parte da trajetória histórica de desenvolvimento da agricultura familiar deste estado. Uma exemplificação bastante consistente desse aspecto e de demonstração de como a regulamentação dos processos produtivos, que ocorreu no início do século XX no Rio Grande do Sul, interferiu e alterou essa dinâmica é encontrada nas reflexões sobre a relação entre a agropecuária colonial e o processo de industrialização do estado, do que se constituem referências importantes o trabalho de Pesavento (1983) e o conjunto de artigos encontrado em Dacanal (1996).

---

<sup>3</sup> Doravante, respectivamente PAF – SAA/RS e Pacto Fonte Nova.

<sup>4</sup> Neste trabalho fazemos uso do termo agroindustrialização para abranger um grupo diverso de processos de beneficiamento e/ou transformação de produtos, desde processos simples como secagem, classificação, limpeza e embalagem até processos mais complexos que incluem operações físicas, químicas ou biológicas.

Logo, o caráter inovador desta estratégia produtiva não está na sua exploração no seio da agricultura familiar, mas na sua legitimação política enquanto estratégia produtiva e econômica para a agricultura familiar a ponto de serem implementadas ações governamentais específicas para o seu desenvolvimento.

Nessa mesma linha, não menos importante é o caráter diferenciado que assume esta estratégia agroindustrial (descentralizado, operando em escala reduzida, atrelada à dinâmica regional e atuando em mercados diversos) quando equiparada ao preconizado nos 1970<sup>5</sup> (marcada por uma lógica de grande escala, com um forte viés exportador e atrelada ao contexto internacional).

Ao assumirmos, como central das Appaf, a simultânea produção de matérias-primas e a sua agroindustrialização nas explorações agropecuárias, isso implica em reconhecer quase como exclusiva a localização dessas iniciativas no meio rural. Torna esse fato ainda mais premente, a associação que estabelecemos entre estas atividades e o grupo social “agricultura familiar”.

Outro ponto a ser destacado é o tipo de processo de transformação praticado pelas Appaf. Anterior e durante o desenvolvimento da indústria alimentar foram exploradas trajetórias visando transformar ou preservar o conteúdo do produto agrícola original. De fato, a transformação tornou-se uma pré-condição para a preservação do produto agrícola original (SORJ & WILKINSON, 1988). A atividade de processamento das Appaf diferencia-se em termos de processos de transformação/conservação de um grupo reduzido de grandes indústrias alimentares, resguardado obviamente todo um conjunto de práticas gerenciais, tecnológicas e de escala. As diferenças mais prementes concentram-se em três processos não explorados ou praticados de forma incipiente pelas Appaf: i) transformação das matérias-primas alimentares reduzindo-as ao seu conteúdo nutritivo – amidos, proteínas, lipídios, vitaminas; ii) produção de alimentos a partir de matérias-primas não alimentares; iii) sofisticação tecnológica com que exploram a ação de enzimas e bactérias no processo de produção de alimentos.

Assim, resguardado o caráter simplificado da dicotomia grandes *versus* pequenas agroindústrias, bem como o fato de que existe todo um conjunto de variáveis que

---

<sup>5</sup> Segundo Wilkinson (1999c) o termo agroindústria surge originalmente como um elemento para analisar o processo de modernização agrícola no que tange à crescente subordinação da agricultura às forças econômicas exógenas à atividade agrícola em si.

condicionam a dinâmica operacional, quer de uma como de outra e que são a base de sua diferenciação, certas atividades de conservação e transformação das matérias-primas são desempenhadas a partir de processos tecnológicos básicos, presentes tanto em pequenas quanto em grandes indústrias alimentares. Evidenciamos isso nos seguintes ramos:

a) atividades simples de beneficiamento e de serviços de pós-colheita que em essência não alteram a composição do produto original: vejam-se os casos da produção de sucos concentrados, classificação e embalagem de grãos, secagem e embalagem de plantas medicinais.

b) atividades de transformação das matérias-primas: difere do processo de transformação das matérias-primas alimentares que as reduz ao seu conteúdo nutritivo. Nesse caso referimo-nos a processos tecnológicos que implicam na destruição da matéria-prima alimentar original e obtenção de um novo produto – ex. queijos (fermentação do leite), aguardente (destilação do mosto fermentado de cana-de-açúcar), geléias e doces (cozimento de matérias-primas diversas), farinhas (trituração de matérias-primas diversas).

c) atividades que consistem em menor grau de transformação da matéria-prima alimentar original: nesse caso o produto resultante é uma combinação da matéria-prima principal com uma série de aditivos visando conferir-lhe sabor, cheiro, aparência – ex. embutidos, conservas.

d) combinação de diversas matérias-primas alimentares que já tenham algum grau de processamento inicial e não alimentares para a produção de alimentos diversos – ex. pães, bolos, biscoitos e licores. Esse é o grupo de produtos que torna mais evidente a dificuldade de algumas Appaf em suprir sua total demanda de matérias-primas. Nesse caso, as características da matéria-prima utilizada na elaboração desses produtos e sua difícil obtenção dentro das explorações familiares, pode corroborar não para a ampliação dos papéis da agricultura familiar (produção simultânea de matérias-primas e produtos elaborados), mas para reposicionar o grupo de pessoas envolvidas dentro da dinâmica produtiva (dos exemplos citados, os licores nos parecem exceção). Nesse caso de produtores de matérias-primas passam a ser fabricantes de produtos mais elaborados, e num extremo, saem da condição de agricultores familiares para assumirem a condição de pequenos agroindustriais ou microempresários.

Embora o gradual descolamento entre a produção das matérias-primas e sua agroindustrialização seja mais evidente em torno deste grupo de produtos (item d), esta é uma discussão que permeia também os processos tecnológicos destacados nos itens *a*, *b* e *c*, à medida que por razões diversas inicia-se um processo de dissociação entre produção de matérias-primas e agroindustrialização.

Outro aspecto de diferenciação é o de que os equipamentos utilizados nas atividades de processamento são pouco intensivos em tecnologias<sup>6</sup>, embora a miniaturização de alguns tipos de equipamentos tenda a contribuir para a alteração desse quadro. O aspecto central a destacar é o de que dentro das Appaf, ocorre uma combinação, uma espécie de misto entre rotinas de trabalho, práticas de manejo e tecnologias de produção que reproduzem aspectos do cotidiano da agricultura familiar com um conjunto de tecnologias e conhecimentos codificados semelhantes aos utilizados nas grandes indústrias alimentares.

Em decorrência da prática de diferentes processos de transformação, ao falarmos de Appaf estamos sugerindo a existência de uma ampla variedade de produtos alimentares resultantes das práticas de agroindustrialização. Mas esta não nos parece ser a melhor forma de apresentar esse argumento. De acordo com o texto de Sorj & Wilkinson (1988), as características específicas de cada produto agrícola estão na origem do desenvolvimento de uma multiplicidade de técnicas de conservação e transformação dos alimentos. Nessa linha inferimos que a diversidade dos produtos agrícolas produzidos pela agricultura familiar está na base dos vários processos tecnológicos de transformação presentes em suas agroindústrias e, por conseqüência, no amplo leque final de produtos elaborados.

O aspecto final para o qual chamamos atenção nesse exercício de caracterização das Appaf diz respeito à escala em que operam estas unidades. Como implícito na própria noção (pequeno porte) deste viés de agroindustrialização, não estamos nos referindo a explorações semelhantes às grandes estruturas dos modernos complexos agroindustriais consolidados no país ao longo da década de 1980. Com a noção de Appaf objetivamos nos referir a um conjunto de iniciativas produtivas que exploram práticas de processamento e transformação em escalas que são difíceis de serem delimitadas por um critério quantitativo

---

<sup>6</sup> Obviamente existem casos que fogem à regra, como o uso de destiladores com alto grau de automação e possibilidade de programação e homogeneização de aspectos de qualidade do produto ao longo do processo de destilação da cachaça.

objetivo, mas que, em essência, assumem volumes físicos pequenos quando comparados à produção das grandes firmas de ponta de cada grupo de produtos. Faz-se também necessário levar em consideração que a noção de escala traz implícita um certo grau de relatividade decorrente das diferenças inerentes a cada tipo de produto. Assumindo a máxima de que os volumes produzidos são pequenos, quando comparados às respectivas firmas de ponta de cada grupo de produtos, temos que esse perfil de agroindústrias tende a não se beneficiar dos ganhos de escala decorrentes da diluição dos custos fixos num grande volume de produção.

Do acima exposto, concluímos que a noção de Appaf abarca um grupo diverso de técnicas de processamento e transformação exploradas por agricultores familiares que desenvolvem simultaneamente atividades de produção de matérias-primas alimentares e a sua transformação através de processos pouco intensivos em tecnologia, em escala variável e, em essência, situadas no meio rural.

Feita esta caracterização do perfil da estratégia produtiva, que é o núcleo da dissertação, apresentamos a seguir os aspectos metodológicos que orientaram a pesquisa. A dissertação foi construída tendo como referenciais bibliografias nacionais e internacionais sobre políticas públicas, iniciativas de agroindustrialização e agregação de valor em andamento ou em construção no país, bem como referenciais teóricos sobre a sociologia econômica, teoria das convenções e economias de aglomeração. Também foram consultados e analisados documentos oficiais relativos ao PAF – SAA/RS e Pacto Fonte Nova produzidos ao longo de sua vigência e matérias de jornal publicadas no jornal Correio do Povo<sup>7</sup> de Porto Alegre (Anexo 4).

Estas fontes de informações foram complementadas com um conjunto de entrevistas realizadas com atores envolvidos na elaboração e gestão dos programas em questão (relação de entrevistados e questões são apresentados nos Anexos 1 e 2) e agricultores que investem em atividades de agroindustrialização (questionário aplicado é apresentado no Anexo 3). Contribui ainda para a construção do trabalho a experiência pessoal do autor decorrente de sua proximidade e envolvimento com o cotidiano desse perfil de iniciativas produtivas.

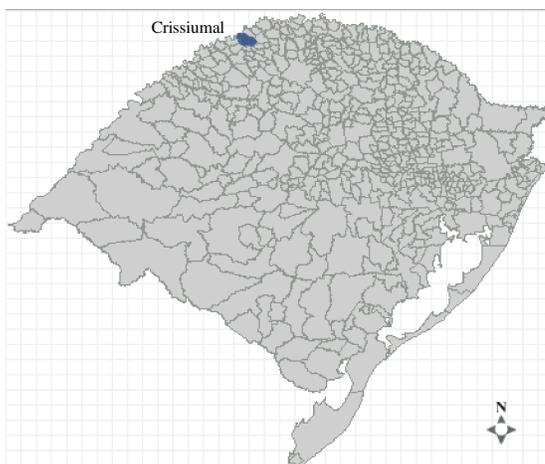
---

<sup>7</sup> Não foram levados em consideração outros jornais do RS pelo fato de não disponibilizarem suas edições passadas para consulta on-line.

A maioria das entrevistas foi realizada nos meses de julho e agosto de 2004, o que, de certa forma, impôs algumas restrições, mas não impossibilitou a realização deste estudo por dois aspectos: i) a equipe de técnicos vinculada ao PAF – SAA/RS, após a mudança de governo estadual, em janeiro de 2003, dispersou-se pelas diferentes regiões do RS e país, dificultando contatos e localização; ii) este período coincidiu com o início das campanhas eleitorais para prefeitos municipais realizadas em todo o Brasil em outubro de 2004, o que motivou alguns dos entrevistados sobre o Pacto Fonte Nova (dentre gestores, técnicos e agricultores) a medirem palavras ou se absterem de responder algumas das questões que lhes formulamos.

Neste trabalho dedicamos atenção especial para a caracterização de um grupo de agroindústrias que acessaram as ações do programa Pacto Fonte Nova ou simultaneamente deste e do PAF – SAA/RS. Estas se situam no município de Crissiumal, RS, cuja localização pode ser evidenciada na Figura 1.

Figura 1  
Mapa de localização do município de Crissiumal no RS.



Fonte: <<http://www.fee.tche.br>>  
Acesso em 12/03/05.

A opção por investigar um grupo de agroindústrias apoiadas pelos respectivos programas decorre do interesse em conhecer melhor o perfil e a dinâmica operacional dessas iniciativas produtivas. A escolha das agroindústrias de Crissiumal dá-se pela possibilidade de observar nesta instância governamental (município) as interdependências e

complementaridades resultantes da vigência dos dois programas em destaque e por derivação, de que forma suas ações interferiram na dinâmica dessas iniciativas.

O estudo que ora apresentamos foi organizado em torno de três questões gerais que serviram de baliza para a elaboração dos capítulos que o compõem, respectivamente:

- i) Quais são as bases de justificação para implementação de políticas de incentivo a agroindústrias de pequeno porte da agricultura familiar e quais orientações teóricas contribuem para compreender a lógica de desenho dos programas e dinâmica operacional das iniciativas apoiadas?
- ii) Qual a orientação e o foco da intervenção das políticas públicas em destaque – PAF - SAA/RS e Pacto Fonte Nova?
- iii) Qual o perfil das iniciativas produtivas abarcadas sob o termo “agroindústrias familiares”, o que caracteriza sua dinâmica operacional e quais aspectos podem ser derivados da relação agroindústrias *versus* programas?

Assim, no CAPÍTULO 1 desta dissertação destacamos os elementos que justificam e respaldam a opção pela agroindustrialização enquanto estratégia produtiva no âmbito da agricultura familiar, colocando em evidência algumas das conseqüências sócio-econômicas negativas da trajetória de intervenção Estado na agricultura (pós 1960) e de reordenamento do sistema agroalimentar brasileiro.

Detalhamos também o conjunto de proposições teóricas que servem de pano de fundo para nossas reflexões sobre os programas destacados no Capítulo 2 e a dinâmica operacional das agroindústrias analisada no Capítulo 3. As reflexões do trabalho têm como pano de fundo a noção de políticas diferenciais de desenvolvimento rural, processos de agregação de valor, teoria das convenções, sociologia econômica e abordagens sobre economias de aglomeração. Não é nosso objetivo valer-nos desses referenciais no intuito de traçarmos um paralelo entre seus princípios e os aspectos evidenciados na análise dos programas ou das agroindústrias. Nosso entendimento é de que todos eles oferecem contribuições para a compreensão do objetivo geral deste trabalho (assim como seguramente outros aos quais não fazemos menção) e são essas contribuições que buscaremos dar evidência ao longo do texto.

Na seção final do capítulo apresentamos o processo de criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e a incorporação das agroindústrias familiares como uma das estratégias produtivas apoiadas pelo programa.

O objetivo central do CAPÍTULO 2 é recompor, no âmbito do Rio Grande do Sul, o processo de implementação de dois programas de incentivo a agroindústrias de pequeno porte da agricultura familiar – PAF - SAA/RS e Pacto Fonte Nova, detalhando sua orientação e foco de intervenção.

A caracterização e compreensão da proposta dos programas envolvem um conjunto de considerações que foram agrupadas em cinco eixos referenciais e a partir daí trabalhados separadamente para cada um. Os eixos são os seguintes:

- os marcos de criação e o ideário dos programas;
- as ações de financiamento das agroindústrias;
- as ações de divulgação e comercialização dos produtos;
- as ações de capacitação, organização e acompanhamento dos agricultores e agroindústrias;
- os condicionantes da legislação que incidem sobre as agroindústrias;

No CAPÍTULO 3 da dissertação, damos ênfase particular ao detalhamento da dinâmica operacional das agroindústrias enfatizando aspectos relacionados à sua constituição histórica e à sua dinâmica operacional. Apresentamos também a situação atual dos programas PAF - SAA/RS e Pacto Fonte Nova, o impacto de suas ações em termos de perfil de iniciativas apoiadas e como estas se articularam e potencializaram as iniciativas de agroindustrialização desenvolvidas em Crissiumal, RS.

Nas CONSIDERAÇÕES FINAIS do trabalho, damos novo destaque aos principais elementos discutidos ao longo da dissertação.

## **CAPÍTULO 1**

### **AGROINDÚSTRIAS DE PEQUENO PORTE DA AGRICULTURA FAMILIAR: BASES DE JUSTIFICAÇÃO E CONTRIBUÇÕES TEÓRICAS**

#### **1.1 - A Natureza e os Instrumentos de Intervenção do Estado na Agricultura**

##### **1.1.1 - O Papel do Estado e a orientação de sua intervenção na agricultura**

As considerações que seguem têm por objetivo servir de referencial contextual para as discussões do trabalho no que se refere aos condicionantes e justificativas para as atuais estratégias de intervenção governamental que delimitamos como tema de estudo – as políticas públicas estatais de incentivo às agroindústrias de pequeno porte da agricultura familiar.

Nesse sentido, a incursão que fizemos na literatura, orientados pelo esforço de compreender as relações existentes entre a agricultura brasileira e as orientações que têm condicionado a ação do Estado demonstra uma clara e contundente mudança de percepção sobre seu papel e do desenho de suas políticas de intervenção na agricultura, culminando, no período recente, na derrocada do exercício das políticas de desenvolvimento setoriais e uma clara opção pelo viés exportador. Para Leite (1996), trata-se da falência do modelo nacional-desenvolvimentista, referenciado no processo de industrialização via substituição de importações, e da premência da globalização econômica e sua capacidade de redirecionar o rol das políticas domésticas.

Para Belik & Paulillo (2001), no auge do processo de modernização, que teve sua origem em meados dos 1960 e se estendeu até fins de 1970, o Estado brasileiro teve uma forte atuação no sentido de constituir setores e definir a ênfase das políticas. Para os autores, o poder público atuou como disciplinador de praticamente todos os aspectos da política agrícola. Buainain (1997) caracteriza a intervenção do Estado nesse período como vinculada a uma lógica de planejamento de longo prazo, objetivando a promoção de mudanças de ordem estrutural - técnicas/econômicas/sociais – na agricultura do país.

Diferente do período anterior, no contexto de crises dos anos 1980 que culminou na falência do modelo nacional-desenvolvimentista<sup>8</sup>, o modelo de intervenção do governo federal na agricultura passa a assumir um caráter predominantemente conjuntural, onde as intervenções se deram muito mais em resposta aos problemas, eclosão de crises e pressões de diferentes ordens do que de uma estratégia de intervenção programada (BUAINAIN, 1997). Para Leite (1996) a crise fiscal do Estado incidiu fortemente na sua capacidade de implementar/desenvolver políticas de corte setorial, que ficaram subordinadas ao conjunto das políticas macroeconômicas<sup>9</sup>, por sua vez influenciadas pelo instável quadro econômico externo e interno. Nessa perspectiva, as ações implementadas pelo Estado assumiram um caráter de curto prazo e pouco consistentes - entre si e no longo prazo - o que implicou na própria falência dessa forma de intervenção (conjuntural) ao fim dos anos 1980 e início da década de 1990.

O contexto de crises que marcou o início dos anos 1980 tornou prioritária a obtenção de divisas a partir da adoção de programas voltados para incentivar os produtos agrícolas de exportação e substitutos de importados. Tais medidas estiveram associadas a uma forte política de contenção da demanda interna (DELGADO, G., 1989) onde um dos eixos foi o deslocamento de ênfase da política de crédito à agricultura para a Política de Garantia de Preços Mínimos, na segunda metade da década de 1980, como principal instrumento de intervenção do Estado na agricultura.

Para Graziano da Silva (1998) o debate sobre a dinâmica da agricultura brasileira nesse período e o respectivo papel do Estado, foi marcado pela retórica liberal (menor intervenção estatal, soberania do mercado, redução dos impostos), apresentada como alternativa ao insatisfatório desempenho do Estado, seja indiretamente como gestor de políticas econômicas, seja diretamente como empresário. As orientações universais dessa gestão econômica foram a desregulamentação da economia e a privatização das empresas e atividades controladas pelo Estado (BELUZZO, 1987 apud GRAZIANO DA SILVA,

---

<sup>8</sup> Leite (1996) aponta que as principais características desse esgotamento são a interrupção do fluxo de investimentos externos ao país no início da década e a conseqüente crise fiscal do Estado.

<sup>9</sup> Para Delgado, N. (2000), a relação entre macroeconomia e agricultura no Brasil surge como conseqüência do ajuste à crise externa decorrente da crise da dívida no início da década de 1980. O autor argumenta que as políticas macroeconômica e agrícola/agrária sempre estiveram orientadas pela questão maior em consideração: reformas do Estado e sua função no processo de desenvolvimento agrícola, rural e correlatos (relações Estado-mercado e suas concretudes pelas parcerias público-privado). Assim, o que era apresentado

1998), onde só o mercado e a eficiência alocativa das decisões privadas eram apontadas como capazes de regenerar os danos no tecido econômico causado por esse modo de intervenção. Decorrente desta é implementada a primeira onda de reformas<sup>10</sup> do Estado, que teve suas motivações na crise da dívida externa do início da década de 1980 (HELFAND & REZENDE, 2001).

No entanto, para Graziano da Silva (1998), os grupos que reivindicaram essa saída do Estado foram os mesmos que acabam sempre por solicitar maior apoio e incentivo do governo às suas atividades. Essa prática teria levado ao que se convencionou chamar de “balcanização do Estado”, ou seja, a apropriação privada do Estado por grupos particulares, não por delegação ou em nome de um setor ou fração de classe, mas em benefício próprio. O Estado brasileiro tornou-se grande, porém segmentado, induzindo a setorialização dos interesses privados.

Com o fortalecimento da ideologia neoliberal<sup>11</sup> no fim dos anos 1980 as discussões sobre políticas agrícolas deixaram de enfatizar a intervenção do Estado como um corretivo para as falhas de mercado ou para as especificidades da atividade produtiva agrícola e passaram a centrar seus interesses nas imperfeições e distorções que a sua intervenção provocaria nos mercados e na renda agrícola (DELGADO, N., 2001).

O viés liberal orientou a segunda onda de reformas que Helfand e Rezende (2001) apontam como tendo tido início ainda no fim dos anos 1980 e que se intensificou nos primeiros anos da década de 1990, consistindo basicamente na abertura da economia para o exterior<sup>12</sup> e redução ou eliminação de vários programas setoriais. Tais medidas foram

---

como uma questão técnica, na verdade envolvia questões políticas, passando por relações de poder, ideologias e atores sociais diferenciados.

<sup>10</sup> Baumann (1999), agrupa as reformas em duas categorias, a saber: i) *reformas de primeira geração*: que compreendem abertura comercial e privatização de empresas estatais; ii) *reformas de segunda geração*: que compreendem reformas nos setores de seguridade social, reformas administrativas do setor público e reformas de política fiscal.

<sup>11</sup> Consultar Williamson (1992) para maiores detalhes sobre as reformas políticas implementadas na América Latina ao longo dos 1980.

<sup>12</sup> Da perspectiva do setor produtivo, Carneiro (2002) aponta que as dimensões do processo de liberalização com maior impacto foram a *abertura comercial e a desnacionalização da propriedade*, com destaque para a política de privatizações. Essas modificações constituem parte importante de um paradigma de crescimento alternativo ao desenvolvimentismo (onde os fundamentos eram a industrialização por substituição de importações e uma ampla intervenção do Estado). Em substituição às políticas de demanda ou de garantia de mercado decorrentes do primeiro paradigma, propõe-se uma política de oferta sintetizada na ampliação da concorrência, que é tido como mecanismo central de estímulo à incorporação de novas tecnologias, sustentando o ciclo virtuoso de aumento de produtividade e salários reais. Os pressupostos implícitos desse novo modelo são: i) abertura seria uma via de mão dupla, pois ao mesmo tempo em que aumentaria a

acompanhadas de um processo de desregulamentação dos mercados domésticos e redefinição do papel do Estado que deixou de cumprir (retirou-se de) funções tradicionais como tabelar preços, gerenciar a produção e regular as atividades comerciais.

Essa postura implicou que o setor privado começasse a cumprir um papel muito mais ativo na oferta de crédito<sup>13</sup>, na comercialização e estocagem<sup>14</sup> de produtos agrícolas no período, enquanto o Governo, do ponto de vista de sua intervenção na agricultura, passou a orientar seus programas de crédito mais para a agricultura familiar e para ações de reforma agrária, ambos frutos de uma intensa pressão de movimentos sociais e entidades de representação (BELIK & PAULILLO, 2001). Para estes autores, a transição do modelo de intervenção que marca esse período culmina nos 1990 com um modelo caracterizado pela inexistência de uma política geral de apoio para a agricultura, cujo desempenho passa a ser condicionado pelas conjunturas da política macroeconômica do país. Assim, o Estado absteve-se de intervir na constituição de políticas setoriais, o que se intensificou ao longo da década com a abertura da economia e a retirada de barreiras à importação.

---

concorrência nos mercados locais, também permitiria o acesso mais fácil ao mercado externo. Assim, o aumento de produtividade permitiria abrir novos mercados via aumento de competitividade; ii) a globalização da atividade produtiva suporia a superação da dicotomia mercado interno versus mercado externo com especialização local em certos segmentos da cadeia de valor agregado.

<sup>13</sup> Para maiores detalhes sobre o as mudanças no padrão de financiamento da agricultura que ocorreu no período recente, ver Belik & Paulillo (2001), Leite (2001) e Gasques & Conceição (2001).

<sup>14</sup> Para uma discussão interessante em termos de avaliação da Política de Preço Mínimos consultar Delgado (1989).

### **1.1.2 – Mudanças no foco da política agrícola e nos condicionantes da agricultura brasileira**

As transformações observadas na agricultura brasileira no pós 1960 foram, em grande parte, promovidas via uma forte intervenção do Estado no setor. Para Martine & Beskow (1987), esse processo tem suas origens na intensificação da implantação do parque industrial brasileiro nos anos 1950 e numa política deliberada de substituição de importações. Assim, os estímulos e subsídios à produção industrial objetivando sua intensificação fizeram-na avançar também sobre a agricultura<sup>15</sup>.

Na agricultura, esse processo adquiriu, de fato, maiores dimensões no pós-1964, respondendo a uma demanda crescente pela elevação e diversificação das exportações agrícolas, reforçada pelo movimento de industrialização acelerada, simultâneo às altas taxas de urbanização do país (DELGADO, G., 1985). Para Belik (1994), a orientação de intervenção do Estado na agropecuária brasileira, de uma preocupação eminentemente agrícola, no sentido de que o setor agropecuário pudesse cumprir com suas funções clássicas fundamentais<sup>16</sup> teve como objetivo, no contexto dos anos 1960, estimular a sua modernização, incluindo aí também a modernização dos setores de processamento e canais de distribuição. Nesse sentido, foi nos planos pós-1964 (a partir do Programa Estratégico de Desenvolvimento de Costa e Silva e, particularmente, no II Plano Nacional de Desenvolvimento de meados da década de 1970) que também a agroindustrialização passou a ocupar um lugar central dentro de um amplo programa de abastecimento interno, de substituição de importações e de geração de divisas. Congregava-se, assim, perspectivas de modernização da produção agrícola e o desenvolvimento de segmentos industriais fornecedores de insumos e máquinas a montante e de processamento a jusante do setor.

---

<sup>15</sup> Para Delgado, G. (1985), esse primeiro momento do processo de modernização é sinteticamente caracterizado pela elevação dos índices de tratorização e consumo de adubos químicos (NPK), cuja demanda foi suprida com base na importação.

<sup>16</sup> Delgado, N. (2001) aponta que em diversos países onde projetos de industrialização via substituição de importações foram implementados no pós-guerra, generalizou-se um padrão de intervenção estatal que afetou sensivelmente as suas agriculturas, atribuindo-lhes funções (termo utilizado na literatura sobre desenvolvimento dos anos 1950-60) como: i) transferência de recursos para o financiamento da industrialização e; ii) produção de alimentos baratos para viabilizar um processo de industrialização dependente do pagamento de baixos salários para a força de trabalho. Belik (1998) aponta que nesse período eram debatidas cinco funções básicas para a agricultura: 1) produção de alimentos e matérias primas; 2) ampliação e disponibilização de divisas; 3) transferência de mão-de-obra para outros setores; 4) fornecimento de recursos para outros setores e; 5) expansão do mercado interno.

Do acima exposto, evidencia-se que foram ampliados os papéis a serem desempenhados pela agricultura, uma vez que não se tratava mais de um setor visto essencialmente como produtor de matérias-primas e alimentos, mas também como mercado para o parque industrial em implantação no que diz respeito a máquinas e outros insumos agrícolas. A estas, acrescenta-se ainda a manutenção de sua função tradicional como fator de equilíbrio no balanço de pagamentos (MARTINE & BESKOW, 1987).

Esse modelo agrícola foi implementado associado a um pacote tecnológico orientado para o aumento da produtividade (rendimento físico) média mediante o plantio de sementes melhoradas e uso integrado de máquinas e de insumos químicos. A estratégia de implementação desse pacote tecnológico e crescente integração da agricultura à indústria consistiu na articulação de um conjunto de políticas em torno do crédito rural, que englobaram as atividades de assistência técnica e pesquisa agropecuária (reestruturadas em 1973), preços mínimos, seguro, abastecimento interno e armazenagem, instrumentos de apoio à exportação e todo um conjunto de ações ligadas à agroindustrialização das matérias-primas do campo. Afora essas medidas, para Martine & Beskow (1987) a agricultura pôde ainda se aproveitar da elevação dos preços de determinados produtos no mercado internacional durante a década de 1960, o que não só acelerou o processo de modernização, como também incentivou a produção de culturas com maior demanda no mercado internacional. Para os autores, o crédito rural subsidiado constituiu-se num instrumento de articulação e convergência entre distintos atores sociais, como: os proprietários rurais, o grande capital com interesses na agricultura (ramos industriais fornecedores de insumos e processadores da produção agrícola), os capitais de origem urbana (orientados pela aplicação de capital produtivo na agricultura ou pela especulação de terras), os bancos e, por fim, o Estado.

Para Graziano da Silva (1998) a política de crédito rural subsidiado não só permitiu reunificar os interesses das classes dominantes brasileiras em torno da estratégia de modernização conservadora<sup>17</sup>, como também permitiu ao Estado restabelecer o seu poder regulador macroeconômico mediante uma política monetário-financeira expansionista.

---

<sup>17</sup> O autor a denomina de modernização conservadora, por ser uma via de desenvolvimento que não tocou na estrutura da propriedade rural.

Dentro dessa perspectiva modernizadora, nem todo o setor foi favorecido, mas essencialmente as culturas destinadas à exportação e/ou às agroindústrias e capazes de gerar demanda por maquinaria e insumos agrícolas (MARTINE & BESKOW, 1987). Nessa linha, corrobora a afirmação de Belik (1998) de que o processo de modernização resultou em mais concentração fundiária e de renda, incentivo à monocultura e destruição do meio ambiente.

Ao fim dos anos 1970, começaram a se tornar evidentes os problemas operacionais dessa política de financiamento, tanto pelo desequilíbrio existente entre a captação de recursos e as demandas colocadas pelos interessados, como pela ineficácia observada na sua aplicação (BELIK & PAULILLO, 2001).

Segundo Delgado (1989), ocorreu a partir daí uma reorientação da política agrícola até então vigente – baseada numa oferta abundante e barata de crédito rural – como consequência da crise recessiva e dos constrangimentos da dívida externa que incidiram sobre o país nos primeiros anos da década de 1980. Com essa reorientação, passou-se a priorizar uma política de preços de garantia ativa - Política de Garantia de Preços Mínimos<sup>18</sup> (PGPM) - em alguns momentos praticamente exclusiva, como mecanismo de fomento da produção. Nessa política, se por um lado a definição dos preços tinha uma função de condicionar as decisões privadas sobre o que e quanto plantar, por outro, administrava instrumentos de apoio à estocagem privada através dos Empréstimos do Governo Federal (EGF)<sup>19</sup> ou aquisição de estoques através das Aquisições do Governo Federal (AGF).

Para Buainain & Rezende (1995) a dinâmica da agricultura brasileira nos anos 1980 – estagnação, crescimento e crise – mostra que sua performance foi afetada pelo ambiente econômico geral, que teve como traço marcante a crescente instabilidade econômica, institucional e política. Nesse contexto de restrições macroeconômicas sistemáticas e redução do volume de recursos disponíveis, o Estado reduziu também o espaço de

---

<sup>18</sup> PGPM: tem como objetivo “[...] a garantia de preços através de um sistema de planejamento induzido da produção e da demanda, *vis-à-vis* à manipulação dos seus instrumentos operadores *ex-ante* (preço) e *ex-post* (realização)”. Associa tanto um conjunto de subsistemas técnico-burocráticos como um desenho lógico associado ao mercado (DELGADO, 1989).

<sup>19</sup> EGF: é um crédito de comercialização da safra cuja finalidade é permitir que os produtores retenham parte de sua produção para vender (para o governo ou para o mercado) nos meses de entressafra, quando os preços já se recuperaram da queda normal que ocorre durante a colheita.

abrangência de suas políticas, o que resultou em algumas poucas ações compensatórias e pontuais para segmentos específicos do agro (BELIK & PAULILLO, 2001). Para os autores, do fim dos anos 1970 até meados da década de 1980, somente setores que haviam se estruturado e mobilizaram fontes de captação de recursos (mais diversificadas e amplas) e gestão das políticas conseguiram se consolidar. Ocorreu, assim, o fortalecimento de atores e instituições privadas ao mesmo tempo em que o aparato público de ação do Estado junto ao agro se retraiu (BELIK, 1998), o que permitiu que interesses constituídos passassem a determinar margens, quantidades, rotinas de distribuição e divisão do mercado entre os diferentes atores de cada complexo agroindustrial.

Diante desse contexto da década de 1980, Leite (1996) aponta que o setor agrícola viu-se induzido a ampliar os espaços internacionais e a negociar com o Estado e operar com um conjunto alternativo de medidas e mecanismos de política econômica (como subsídios e transferências diretas ao setor agroindustrial, uma política cambial de desvalorizações contínuas da moeda nacional e especulação financeira com “ativos reais” e estoques reguladores). Isso, diante da incapacidade do Estado em sustentar uma política setorial mais agressiva, fez com que o empresariado agrícola modificasse sua estratégia de ação, especialmente investindo na elevação do grau de industrialização dos produtos de origem agropecuária. O autor chama ainda atenção para o fato de que a competitividade da produção nacional, em especial na década de 1980, caracterizou-se pelo uso de produtos altamente demandantes de recursos naturais e energia, além de ser marcada por dimensões “espúrias” como o constrangimento da demanda interna, compressão dos salários e desvalorização da taxa real de câmbio.

Os últimos anos da década de 1980 e anos subseqüentes foram marcados pela desregulamentação e liberalização, primeiramente dos mercados agrícolas internos e a partir dos anos 1990 também do comércio exterior, o que se deu paralelamente à desativação de alguns instrumentos de política setorial destinados às *commodities*<sup>20</sup> (café,

---

AGF: é um instrumento de garantia do preço mínimo, pois através desta operação o governo adquire, ao preço mínimo, a produção (BUAINAIN, 1997).

<sup>20</sup> Graziano da Silva (1998) associa a esta “nova política agrícola” a desestruturação do aparelho governamental voltado para o setor, exemplificada na desmontagem da Comissão de Financiamento e Produção. A CIBRAZEM e a COBAL foram fundidas na Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), subordinada ao Ministério da Economia. Foram ainda extintos, sem que suas atribuições fossem transferidas a outros setores, o Instituto do Açúcar e do Alcool, o Instituto Brasileiro do Café, a Empresa Brasileira de Extensão Rural e o Banco Nacional de Crédito Cooperativo.

trigo, cacau, cana-de-açúcar). Essas medidas de liberalização iniciaram-se em 1988 e intensificaram-se significativamente com o acordo que selou a criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), em 1991, inserindo-se numa lógica de complementaridade entre o processo de globalização e fortalecimento do mercado intra-regional (LEITE, 1996).

De acordo com Leite (1996) a internacionalização da produção agrícola foi marcada por um processo de segmentação de produtos e de mercados. Apesar de o autor reconhecer que o setor agrícola brasileiro tenha avançado pouco em se tratando de inovações em produtos, conseguiu posicionar-se decisivamente no cenário internacional a partir dos anos 1980. E mais, a emergência e consolidação de cadeias agrícolas e agroindustriais e sua orientação exportadora teria se dado num contexto que buscava compatibilizar o crescimento do setor com três objetivos presentes na política macroeconômica: i) maiores níveis de auto-suficiência em recursos estratégicos e de poupança de divisas (resultou no estímulo à expansão do complexo sucro-alcooleiro, do complexo tritícola e produção de culturas de clima temperado); ii) aumento das receitas provenientes das exportações (em torno desse objetivo é que se consolida a internacionalização da agricultura brasileira, pelo aumento da produção de soja e derivados, suco de laranja e carnes brancas); iii) e controle da inflação (esse ponto embutiria uma modernização mais tênue da pecuária leiteira bovina e, em menor grau, do segmento de trigo e massas).

O Brasil chegou à década de 1990 com a experiência de ter passado por vários planos de estabilização econômica ao longo dos anos 1980 que, no entanto, mostraram-se incapazes de promover soluções duradouras para a crise do Estado decorrente da sua dívida e do processo inflacionário interno.

Nesse contexto, a economia brasileira encontrava-se numa situação bastante distinta daquela observada na instituição dos tradicionais instrumentos de política agrícola. Para Belik (1998, p. 9), dois elementos não presentes nos anos 1960, mas fundamentais no planejamento das políticas agropecuárias, condicionariam a dinâmica dos 1990. São eles “o colapso das fontes de financiamento público e a integração acelerada de mercados com a queda das barreiras comerciais”.

A dinâmica de funcionamento da agricultura, a partir daí, passa a ser influenciada majoritariamente pelas mudanças até aqui implementadas de liberalização econômica e comercial, reformas do Estado, criação do MERCOSUL, a desregulamentação do mercado

de vários produtos e, a partir de 1994, também pelo arcabouço de medidas associadas à implementação do Plano Real<sup>21</sup> (HOMEM DE MELO, 1998).

Para Belik (1998), as vantagens competitivas anteriores, quer naturais ou criadas pelas políticas de governo, deram lugar a uma situação instável e com baixas perspectivas de planejamento de longo prazo. Nesse cenário, Homem de Melo (1998) destaca algumas das variáveis que impactaram sobre o desempenho dos diversos segmentos que compõem a agricultura brasileira.

Para o mesmo autor, corroboraram para a conformação de um cenário negativo ao longo da década: i) as elevadas taxas de juros reais; ii) a forte valorização da taxa de câmbio real brasileira em relação aos outros países componentes do Mercosul; iii) a excessiva redução das tarifas de importação de determinados produtos agrícolas que associada ao câmbio valorizado, tornou o Brasil um grande importador de produtos agrícolas (exemplos o algodão e o leite); iv) as importações financiadas de produtos agrícolas, cujos principais beneficiários foram as empresas importadoras e; v) o reduzido crescimento da demanda interna de produtos agrícolas em decorrência das taxas declinantes de crescimento da economia. Essas variáveis impactaram negativamente sobre os preços recebidos pelos produtores, sobre o valor da produção, sobre o custo do crédito agrícola e sobre o valor do endividamento acumulado de anos anteriores.

Por outro lado, o mesmo autor cita um conjunto de variáveis que tiveram um impacto positivo nos anos 1990 como: i) a melhoria das cotações internacionais de produtos agrícolas observada no pós-1994 (soja, café, cacau, algodão e carnes); ii) reduções dos preços reais de insumos agrícolas, principalmente nos casos de fertilizantes, defensivos e medicamentos proporcionadas pela redução das tarifas de importação e valorização da taxa de câmbio; iii) aumento expressivo do índice de produtividade da terra decorrente da já mencionada redução dos preços dos insumos e geração de inovações tecnológicas; iv) modificações de políticas econômica e agrícola evidenciadas na isenção de ICMS nas exportações agrícolas a partir de 1997 (Lei Kandir, que beneficiou quase que exclusivamente produtos exportáveis), elaboração de novos instrumentos de comercialização, medidas de securitização, o Programa de Revitalização das Cooperativas de Produção Agropecuária.

---

21 A estrutura do Plano Real foi apresentada à população em 7 de dezembro de 1993.

Como consequência dessa trajetória de intervenção recente, Belik (1998) destaca que a dinâmica atual de intervenção do Estado é uma conquista para a gestão das contas públicas do ponto de vista orçamentário e fiscal, mas do ponto de vista social tende a ser desagregadora, uma vez que não existe um arcabouço institucional que possa absorver os interesses mais frágeis ou organizar demandas dispersas.

### **1.1.3 – Implicações da trajetória de intervenção do estado na agricultura e do reordenamento do sistema agroalimentar**

Acima mencionamos alguns dos aspectos que têm condicionado o desempenho da agricultura brasileira desde o início de seu processo de ‘modernização’ até o período recente. Seguramente uma leitura pormenorizada das implicações dessas transformações considerando conjunturas anuais, os distintos setores econômicos e segmentos sociais que compõem ou que se relacionam com o sistema agroalimentar brasileiro atual, nos revelaria uma grande diversidade de resultantes.

O que segue é a tentativa de discutir algumas das conseqüências que derivaram dessa trajetória de intervenção na agricultura brasileira, tendo como referência inicial os impactos das ações modernizantes e, final, a dinâmica de intervenção estatal recente. Nosso objetivo é focar majoritariamente as conseqüências sócio-econômicas negativas resultantes do modelo de agricultura implementado e que, no período recente, vêm sendo ressaltadas como ponto de partida para justificar desenhos de políticas específicas e ações diferenciadas de intervenção governamental.

Ao analisarmos os textos que nos foram úteis para compor esta seção da dissertação, deparamo-nos com o fato de que, por estarmos trabalhando com um período temporal de cerca de 30 anos, alguns dos aspectos analisados não dispunham de bases de dados contínuas ou reflexões construídas sob os mesmos parâmetros analíticos ao longo de todo o período. Como o objetivo desta seção é servir de referencial conjuntural para as próximas discussões desta dissertação, ativemo-nos em identificar alguns dos processos mais marcantes e suas conseqüências sobre a população rural, sem a preocupação de constituir séries históricas fechadas. Nesse sentido, destacamos:

#### ***1.1.3.1 - O processo de redução do rol de atividades desempenhadas no interior das explorações agropecuárias***

Nas discussões anteriores enfatizamos que o processo de modernização da agricultura brasileira, intensificado ao longo dos anos 1970, consistiu numa crescente integração das atividades agrárias e o restante da economia. Nesse sentido chama-nos atenção a reorientação das atividades produtivas observada em nível das unidades de exploração agropecuária, que ocorre a partir desse processo. Segundo Davis & Goldberg

(1957), apud Graziano da Silva (1998), o processo de modernização das unidades produtivas implica em uma crescente especialização dos agricultores que têm suas operações reduzidas a cultivar plantas e criar animais, uma vez que as demais atividades acabam sendo transferidas para fora da exploração, urbanizadas e industrializadas.

Para descrever esse processo é bastante pertinente o conceito de apropriação desenvolvido por Goodmann, Sorj & Wilkinson (1990, p. 1) e por eles definido como “[...] um processo descontínuo mas persistente de eliminação de elementos discretos da produção agrícola, sua transformação em atividades industriais e sua reincorporação à agricultura sob a forma de insumos”. Ou seja, consiste num processo progressivo de diminuição da fatia da renda do valor agregado final operado dentro das unidades de produção rural (MEDEIROS; WILKINSON & LIMA, 2002) e mais, de aumento do consumo intermediário<sup>22</sup> do processo de produção.

O que sintetiza essas transformações é o fato de que o processo de produzir se torna cada vez mais complexo e dependente de outros setores da economia, mais intensivo no uso de capital fixo e circulante (GRAZIANO DA SILVA, 1998). Nesse sentido, quanto mais complexa a base técnica da produção, maior tende a ser a proporção do consumo intermediário na produção, conforme pode ser evidenciado na Tabela 1.

Tabela 1  
Consumo intermediário na agricultura – Brasil 1939 – 80.

Anos	Índice (1939 = 100)
1939	100,0
1949	110,8
1954	131,5
1959	120,0
1965	180,8
1968	210,8
1970	212,3
1975	264,6
1980	297,7

Fonte: Graziano da Silva (1998, p. 22).

<sup>22</sup> O consumo intermediário “é o valor de todos os insumos que entram no processo de produção, exceto a força de trabalho” (GRAZIANO DA SILVA, 1998, p. 22).

Com base nos dados, o autor aponta que é a partir de meados de 1960 que se intensifica a “industrialização do campo”, sobre uma base ampla e com efeitos qualitativamente mais complexos sobre o processo de produção agrícola, haja vista a tendência de aumento do índice de consumo intermediário.

### ***1.1.3.2 - O processo de concentração fundiária***

Complementar ao processo anterior, Martine & Beskow (1987) observam que a implementação do processo de modernização resultou numa tendência de concentração fundiária. Destacam que a lógica e a escala de produção foram alteradas nas áreas onde a penetração do modelo tecnificado tem sido mais intensa, o que é evidenciado na distribuição dos estabelecimentos agropecuários. Em seu trabalho, os autores demonstram que, até a década de 1970, havia um processo lento e gradual de redimensionamento das áreas dos estabelecimentos, o que representou um aumento tanto numérico quanto relativo dos estabelecimentos de pequeno porte total dos estabelecimentos. A partir de então esse processo é revertido em favor dos estabelecimentos dos estratos com mil hectares e mais (base final de referência é o ano de 1980).

Para Martine & Beskow (1987) os instrumentos e a forma de implementação da modernização agrícola proporcionaram uma elevação na escala de produção e no preço da terra, que teriam redundado no aumento do grau de concentração da propriedade da terra. Nesse caso é importante observar que o aumento do preço da terra e do arrendamento que é observado também em momentos conjunturais dos anos subseqüentes, como quando da implantação do Plano Cruzado, significa uma grande valorização dos ativos imobiliários dos grandes proprietários de terras e um forte crescimento da renda paga por toda a sociedade pelo uso da terra (GRAZIANO DA SILVA, 1998).

### ***1.1.3.3 - O comportamento dos empregos***

No que diz respeito à relação entre o comportamento dos empregos no campo e o processo de modernização, Martine & Arias (1987) apontam que, na década de 1970, período de auge do processo, as ocupações estáveis e permanentes no campo foram, em grande parte, desestruturadas. Isso teria acontecido em consequência do processo de concentração fundiária que “expulsou” pequenos produtores, proprietários ou não; pela

maior utilização de máquinas e equipamentos, eliminando boa parte das oportunidades tradicionais de emprego; pelas mudanças nas relações de trabalho que resultaram na redução de parceiros e arrendatários; e pelo processo de especulação fundiária, mesmo em circunstâncias em que não houve mudanças efetivas no processo de produção.

Esses mesmos processos levaram a um crescente desarraigamento do trabalho agrícola, na medida em que acentuaram a instabilidade do trabalho, aumentaram o número de empregados temporários e transformaram em assalariados grande número de pequenos produtores. Para os autores, a questão mais significativa diz respeito ao volume de mão-de-obra rural que, por uma razão ou outra, é deslocada pelo processo de modernização agrícola, uma vez que a concentração dos meios de produção e a instabilidade do trabalho combinaram-se para transformar a população do campo em volantes e migrantes.

Para Delgado, G. (1985), o processo de modernização da agricultura brasileira, visto não somente a partir da integração técnico-produtiva, mas como um processo de integração intersetorial de capitais, crescentemente tem marginalizado um grande número de estabelecimentos rurais, que o autor estima representarem cerca de 80 a 90% do total de estabelecimentos do país. Estes estariam situados numa faixa de contribuição produtiva baixa em termos absolutos e também pequena em termos de contribuição média por pequeno produtor. De acordo com o autor, apesar das já precárias condições de vida, as perspectivas em termos de assalariamento no restante da economia rural seriam igualmente estreitas do ponto de vista quantitativo e igualmente precárias sob o aspecto das condições de vida e de trabalho.

Graziano da Silva (1998), por sua vez, argumenta que a crescente desigualdade e o aumento da pobreza rural decorrem da incapacidade de pequenos e médios agricultores e assalariados rurais atualizarem os preços de seus produtos e serviços de acordo com as taxas inflacionárias vigentes no período. Além do que destaca os impactos resultantes da perda do poder aquisitivo do salário mínimo<sup>23</sup> real (Tabela 2), fruto da política de arrocho imposta a partir dos acordos com o FMI, uma vez que este permanece como referencial para o estabelecimento dos salários dos trabalhadores rurais não qualificados.

---

<sup>23</sup> Essa perda do poder aquisitivo do salário mínimo cumpriu um papel fundamental ao longo dos anos 1980 no sentido de viabilizar o crescimento físico dos excedentes exportáveis para fazer frente à queda dos preços internacionais.

Evidencia-se a partir dos dados da Tabela 2 que o processo de perda do valor real dos salários atingiu indistintamente trabalhadores qualificados<sup>24</sup> e não-qualificados, o que é apontado pelo autor como sendo um dos fatores responsáveis pela tendência de crescimento dos rendimentos físicos da produção agropecuária na década de 1980<sup>25</sup>.

Tabela 2  
Evolução do índice do salário mínimo real no Brasil e de categorias de salários rurais (volantes, mensalistas e tratoristas), de 1980 a 1990.

Anos	Salário Mínimo <sup>a</sup>	Categorias de trabalhadores		
		Volantes <sup>b</sup>	Mensalistas <sup>c</sup>	Tratoristas <sup>d</sup>
1980	100,0	103	-	-
1981	102,0	99	-	-
1982	107,0	91	-	-
1983	91,0	83	-	-
1984	84,0	88	-	-
1985	86,0	100	100	100
1986	82,0	103	108	92
1987	59,0	109	85	73
1988	62,0	65	66	56
1989	66,0	72	72	63
1990	47,0	61	62	54

Fonte: Graziano da Silva (1998, p. 130, 133 e 134).

a: Índice do salário mínimo segundo DIEESE.

b: de 1980 a 1986 o índice do salário dos trabalhadores volantes refere-se ao Brasil (Base 1979=100); de 1987 a 1990 os dados referem-se ao estado de São Paulo (Base 1985=100);

c e d: os dados referem-se aos índices de salários referentes ao estado de São Paulo (Base 1985=100);

#### 1.1.3.4 - O comportamento da desigualdade de renda

O quadro pouco alentador evidenciado no número de empregos e na dinâmica salarial acima mencionados tem sido também o resultado das análises da desigualdade de renda do setor agropecuário. Analisando o contexto particular década de 1970, Hoffmann (1991) constata que houve um forte crescimento da desigualdade no setor agropecuário, uma relativa estabilidade na desigualdade do setor urbano e uma diminuição da desigualdade entre esses dois setores, devido ao crescimento mais rápido do rendimento

<sup>24</sup> Exceção é observada nos índices salariais calculados pelo autor para os trabalhadores ocupados na função de administradores, o que para Graziano da Silva (1998) é explicado pelo fato de que seus salários dependem da lucratividade das empresas onde prestam serviços e não do valor do salário mínimo.

<sup>25</sup> O conjunto dos fatores responsáveis por esse aumento dos rendimentos físicos é apresentado no tópico 1.1.3.5, que trata do comportamento da produção, na década de 1980.

médio do setor agropecuário. Isso decorreu do fato de que o rendimento por pessoa ativa no setor agropecuário praticamente dobrou entre 1970-80, enquanto que o do urbano cresceu somente 50%. No entanto, em 1980 o rendimento médio por pessoa ocupada no setor urbano ainda permanecia duas vezes superior ao das ocupadas no agropecuário.

O crescimento da desigualdade na distribuição da renda entre as pessoas com 10 anos ou mais economicamente ativas no setor agrícola<sup>26</sup>, incluindo as sem rendimento é evidenciado na percentagem da renda recebida pela metade mais pobre dessa população, que diminui sua participação de 15,8% em 1970 para 12,2% em 1980, enquanto que a parcela de renda recebida pelos 10% mais ricos aumentou de 38,4% em 1970 para 51% em 1980.

Convém destacar neste cenário, que apesar do intenso crescimento da desigualdade na distribuição da renda, ocorre uma redução nos níveis de pobreza absoluta entre as pessoas economicamente ativas que permanecem na agricultura, o que é evidenciado na redução do percentual de pessoas que recebiam um salário mínimo ou menos (85,1% em 1970 e 66,6% em 1980). O trabalho de Hoffmann (1991) demonstra que o aumento da desigualdade na distribuição da renda ocorreu na agropecuária de todas as grandes regiões do país, no entanto demonstra-se maior nas regiões mais desenvolvidas. Assim, conclui que o processo de modernização da agricultura brasileira esteve associado ao crescimento da desigualdade no setor. Ressalta, no entanto, que para compreender essa relação deve-se ter também em vista as condições sócio-econômicas e políticas em que se deu a modernização da agricultura, incluindo aí a estrutura fundiária concentrada e a orientação da política econômica.

Um olhar mais detalhado sobre o que ocorreu na agricultura no período demonstra que houve mudanças nas relações de produção, decorrentes da modernização do setor e do crescimento das desigualdades. Essas mudanças são evidenciadas na Tabela 3 e manifestam-se na variação da representatividade das categorias que compõem o setor agropecuário<sup>27</sup> (HOFFMANN, 1991), com destaque para o aumento de importância das

---

<sup>26</sup> Importante observar que nas fontes de dados oficiais (Censos e PNAD) o setor agrícola é composto pelas atividades agropecuárias, extração vegetal e pesca.

<sup>27</sup> Como demonstra Hoffmann (1991, p. 151), nos Censos Demográficos as pessoas economicamente ativas são classificadas em quatro “posições de ocupação”: empregados, autônomos, empregadores e não remunerados. Na análise dos dados que seguem, não estão incluídas as pessoas que compõem a categoria dos “não remunerados”.

categorias típicas do capitalismo (empregados e empregadores) embora ainda permaneça majoritária a categoria autônomos (que inclui essencialmente mão-de-obra da agricultura familiar).

Também o rendimento médio de cada uma dessas categorias que compõem o setor agropecuário apresentou uma dinâmica de crescimento diferenciada, mas que manteve o rendimento médio dos empregadores em níveis bastante superiores ao das outras duas categorias (Tabela 3).

Como bem demonstra o autor, esse crescimento do rendimento médio foi acompanhado por um crescimento da desigualdade de distribuição de renda dentro das categorias (ver índice de Gini), mais intensa entre os autônomos. No entanto, ao interpretar o crescimento do rendimento médio e da desigualdade entre os autônomos é preciso levar em consideração que a principal alteração se dá em termos relativos e muito pouco em termos absolutos. Para o autor, os dados sugerem um quadro de evolução da agricultura familiar em que, enquanto alguns progridem, acompanhando o processo de modernização da agricultura, outros permanecem numa situação de pobreza, proletarizando-se ou mesmo migrando.

Tabela 3

Participação de empregados, autônomos e empregadores no total dessas três categorias de pessoas economicamente ativas na agropecuária brasileira; crescimento do rendimento médio; e crescimento do Índice de Gini da desigualdade da distribuição de renda, em 1970 e 1980.

Categorias	--- Participação ---			Rendimento médio <sup>b</sup>			Índice de Gini	
	1970 (%)	1980 (%)	$\Delta$ (%)	1970	1980	$\Delta$ (%)	1970	1980
Empregados	31,8	46,0	44,5	0,7	1,1	57	0,320	0,358
Autônomos <sup>a</sup>	66,2	50,9	(-) 23,1	0,78	1,72	121	0,383	0,539
Empregadores	2,0	3,1	55	5,1	10,25	101	0,590	0,667

Fonte: Hoffmann (1991, p.151-3).

a: para o autor, esta categoria inclui essencialmente a mão-de-obra da agricultura familiar.

b: estimado a partir de figura apresentada por Hoffmann (1991, p.152), em salários mínimos de agosto de 1980.

Ao analisar as alterações de distribuição de renda e nível de pobreza entre as pessoas ocupadas com atividade principal na agricultura, de 1979 a 1987, o autor observa que, ao longo de todo o período em questão, permaneceu ou mesmo se agravou o quadro de

pobreza e desigualdade presente no setor agrícola, com exceção de um curto intervalo de tempo, quando da implementação do Plano Cruzado. Embora observado também em outros setores da economia, esse crescimento do rendimento médio foi mais intenso na agricultura, uma vez que, por um lado, resultou num aumento da demanda por produtos agrícolas e, por outro, possibilitou maiores rendimentos para os trabalhadores rurais em decorrência do aumento da oferta de empregos no setor urbano, o que reduziu a oferta de mão-de-obra na agricultura. Fato é que o Plano Cruzado teve efeitos efêmeros e pouco persistentes no tempo, uma vez que, já em 1987, a PNAD demonstrava dados semelhantes aos de 1985.

Para Hoffmann (1991), os níveis de desigualdade estão relacionados/dependem do nível de desenvolvimento e do tipo de inserção do país na economia mundial (menores nos países centrais em relação ao observado nos dependentes). Estes níveis de desigualdade seriam também menores em países com uma tradição de governos democráticos e de organização da sociedade civil, com ênfase para a organização sindical.

#### ***1.1.3.5 - O comportamento da produção***

As resultantes do processo de modernização da agricultura brasileira são evidenciadas também na desproporcionalidade com que cresce a produção de alimentos básicos e exportáveis. Na opinião de Delgado, G. (1985) isso denota uma certa carência do lado produtivo decorrente não da debilidade social ou técnica em produzir mercadorias, mas de outros fatores típicos do desenvolvimento do grande capital, que coexiste com a extrema desigualdade social na distribuição dos rendimentos. O ponto de partida para a discussão dessa questão são os dados da Tabela 4.

Tabela 4  
Evolução dos índices de produção por habitante (1977 – 83).

<b>Anos</b>	<b>Alimentos<sup>a</sup></b>	<b>Exportáveis<sup>b</sup></b>
1977	100,0	100,0
1978	82,1	86,3
1979	85,4	90,5
1980	94,8	113,7
1981	90,8	110,7
1982	97,9	103,7
1983	74,4	106,9

Fonte: Homem de Melo (1983) apud Delgado, G. (1985, p. 218)

a: arroz, feijão, milho, mandioca e batata.

b: algodão, amendoim, fumo, laranja e soja.

Para Delgado, G. (1985) a explicação para o crescimento desproporcional dos índices de produção de alimentos em relação aos exportáveis observado no período de 1977 a 1983, diz respeito não à incapacidade interna da agricultura capitalista em produzir os meios de abastecimento alimentar da população, mas sim aos padrões de pobreza e miséria urbanas que se refletem numa débil estrutura de demanda agrícola por fontes de calorías e proteínas. Complementarmente, se trataria do descompromisso do capital em relação aos valores de uso por ele produzidos, uma vez que a priorização de um tipo de produção ou outra, decorre da expectativa de retorno do capital investido. E mais, as trajetórias distintas observadas entre a produção de alimentos e exportáveis na conjuntura da época, têm por base o funcionamento do mercado de terras e todo o conjunto da política pública e privada de administração das margens e taxas de lucro na agricultura, com o agravante do uso improdutivo da terra pelo grande capital, limitando formas diversas de reprodução dos pequenos produtores e contribuindo para a deficiência na produção de alimentos.

Apesar da reorientação observada na condução das políticas agrícolas brasileiras ao longo da década de 1980 (redução da oferta de crédito e aumento dos seus custos financeiros), Graziano da Silva (1998) demonstra que o desempenho do PIB agropecuário foi ainda melhor que o observado na década de 1970 (cresceu 25% entre 1980 e 1990). Essa performance é explicada pela evolução dos rendimentos físicos dos produtos de maior valor relativo na produção agropecuária (e não pela ampliação da área colhida) como pode ser observado na Tabela 5.

Tabela 5  
Índices de evolução da área colhida, valor da  
produção e rendimento por área em 1980.

<b>Anos</b>	<b>Área colhida</b>	<b>Valor da produção</b>	<b>Rendimento por áreas</b>
1980	100	100	100
1981	98	115	110
1982	102	108	104
1983	90	125	107
1984	99	123	122
1985	103	137	132
1986	106	117	111
1987	103	148	128

1988	109	146	129
1989	105	158	136
1990	97	147	126

Fonte: Graziano da Silva (1998, p. 126).

Isso ocorreu por uma combinação de fatores conjunturais e estruturais. Dentre os conjunturais destacam-se o perdão das dívidas dos agricultores pela Constituinte e a instabilidade financeira pós-Cruzado e, dentre os estruturais, a reorganização da produção em terras mais aptas das principais culturas, a redução do custo da mão-de-obra que permitiu manter certos níveis de lucratividade mesmo numa conjuntura recessiva e de queda relativa de preços internos e externos e otimização do uso de insumos.

A estes fatores acrescenta-se ainda a incorporação de algumas inovações de produtos, novas variedades de sementes, modernos sistemas de irrigação e elevação de rendimentos em fermentações obtidas por processos biotecnológicos.

Para Graziano da Silva (1998), tratou-se da abertura para o exterior de uma agricultura que se industrializava, ou melhor, dos complexos agroindustriais brasileiros. Desse modo, argumenta que, ao longo dos anos 1980, a agropecuária brasileira ensaiou um novo padrão de desenvolvimento baseado no crescimento intensivo (aumento dos rendimentos físicos) e na diversificação da sua pauta de exportações.

No entanto, este modelo ainda não estaria consolidado, tanto que houve uma reversão das principais tendências de crescimento da produção no início dos 1990 (Tabela 6), decorrentes das dificuldades do Estado em manter as políticas de subsídios via crédito rural ou preços mínimos e pela queda dos preços internacionais dos produtos exportáveis.

Este último – queda dos preços internacionais – foi consequência da desova de grandes estoques de cereais e proteínas animais no mercado internacional a preços subsidiados pelos países desenvolvidos e pela crise da superprodução provocada, em grande parte, pelos esquemas artificiais de sustentação de preços dos acordos internacionais para o comércio de produtos primários (GRAZIANO DA SILVA, 1998). Assim, determinados produtos (como café, cacau, açúcar e soja) foram comercializados a preços que correspondem a 50% do valor obtido no início dos 1970. Isso teria levado o país a buscar diversificar sua pauta de exportações com um número crescente de produtos

agroindustrializados e de novos produtos agropecuários para manter o valor das exportações.

O que marca os anos 1990 no Brasil é a adoção de uma nova estratégia de desenvolvimento alicerçado na crescente inserção da economia brasileira na economia internacional nos aspectos comercial, financeiro, tecnológico e de investimentos. Nesse cenário, as tarifas de importação foram substancialmente reduzidas, e no contexto de implementação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) uma tarifa externa comum (TEC) foi introduzida. Complementarmente, também a política cambial (câmbio sobrevalorizado) e monetária (juros elevados) tiveram conseqüências sobre o setor agropecuário (HOMEM DE MELO, 2001).

Os dados da Tabela 6 são bastante ilustrativos para o período, no sentido de apontar para um processo que forçou a crescente redução dos custos de produção nas unidades produtivas via aumento de produtividade, numa conjuntura de queda de preços tanto para os produtos de origem animal quanto vegetal<sup>28</sup>.

Conforme o texto de Dias & Amaral (1999), corroboram para o elevado crescimento da produtividade da terra a utilização mais intensiva deste fator, o aproveitamento de novas tecnologias e o grau de qualificação do fator humano que teria passado por um forte processo de profissionalização no período.

Tabela 6  
Evolução dos índices<sup>a</sup> de preços reais recebidos pelos agricultores e quantidades produzidas de 1989 a 1999.

Anos	Índices de preços reais			Quantidades produzidas		
	Total	Total vegetal	Total Animal	Total	Total vegetal	Total Animal
1989	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1990	82,7	80,4	82,9	95,6	90,6	109,0
1991	82,2	83,8	76,1	98,4	92,5	114,4
1992	78,2	80,7	70,7	105,5	98,5	124,3
1993	80,1	81,3	74,2	104,3	97,0	124,0
1994	79,5	83,2	70,4	111,6	105,0	129,2
1995	69,2	71,6	61,3	117,1	105,3	148,8

<sup>28</sup> Cabe ressaltar que nem todos os produtos componentes desses índices se comportaram de acordo com as tendências evidenciadas nos dados da Tabela 7 (HOMEM DE MELO, 2001; DIAS & AMARAL, 1999). O trabalho de Homem de Melo (2001) é particularmente interessante pelo esforço em avaliar separadamente o desempenho de produtos majoritariamente produzidos pela agricultura familiar e pela patronal.

1996	66,4	72,8	53,6	117,7	104,8	152,3
1997	66,2	73,8	51,8	121,9	108,9	156,7
1998	68,1	77,0	51,9	121,0	107,8	156,6
1999	64,9	70,7	52,9	130,7	116,6	168,4
Taxa anual média (%)	- 3,24	- 2,13	- 5,48	2,96	1,97	5,08

Fonte: Homem de Melo (2001, p. 29, 34)

a: Os índices calculados para a produção vegetal levaram em consideração as produções de algodão, amendoim, arroz, batata, cacau, café, cebola, feijão, fumo, laranja, mandioca, milho, soja, sisal, tomate, trigo e uva; enquanto os de origem animal compreendem a produção de bovinos, suínos, frangos e leite.

Para Homem de Melo (2001), os aumentos de produtividade evidenciados na década (Tabela 7) estiveram relacionados ao fato de que piores áreas e produtores com maiores problemas tenderam a sair da produção com a ocorrência de menores preços e rentabilidades, ao uso de novos e mais baratos insumos decorrentes da abertura comercial num contexto de câmbio sobrevalorizado e pela introdução de inovações tecnológicas. Nesse cenário, o aumento de produtividade permitiu a obtenção de menores custos de produção e conseqüente compensação da redução dos preços (vide Tabela 6) recebidos pelos agricultores.

Dias & Amaral (1999) argumentam que foi a abertura dos mercados de insumos que exerceu maior impacto sobre a agricultura, especificamente por alterar as relações de troca dos agricultores. Os autores apontam que, a partir de 1987, os preços recebidos pelos agricultores cresceram cerca de 30% em relação aos preços por eles pagos (fertilizantes e outros insumos, bem como a remuneração da terra, do capital e do trabalho). Como pode ser visto na Tabela 7, o setor de lavoura experimentou um crescimento de 45,7% na sua relação de troca, enquanto a pecuária perdeu cerca de 2,3% no mesmo período (1987–1998) especialmente no pós 1994.

Tabela 7  
Índices de relações de troca e produtividade da produção de  
lavoura e pecuária brasileira – 1987-1998.

Anos	----- Lavouras -----		----- Pecuária -----	
	Relações de troca	Produtividade	Relações de troca	Produtividade
1987	100,0	100,0	100,0	100,0
1988	118,1	96,1	92,1	101,9
1989	93,4	100,5	96,9	103,8

1990	122,0	94,9	119,6	105,8
1991	120,1	97,1	108,9	107,9
1992	121,2	103,6	102,8	110,0
1993	133,2	110,8	120,4	112,1
1994	149,4	111,3	127,5	114,3
1995	128,8	112,5	100,1	116,6
1996	122,8	114,2	90,2	118,9
1997	139,9	116,4	98,5	121,3
1998	145,7	122,4	97,7	123,6

Fonte: Dias & Amaral (1999)

Para os autores, as vantagens medidas em termos de produtividade e relações de troca, por um lado habilitaram os produtores de alta tecnologia a encontrar substitutos para o sistema tradicional de crédito rural, mas por outro, indicam que os agricultores com produtividades abaixo da média devem ter se descapitalizado e, gradualmente, ter aumentadas suas dificuldades de reprodução.

Nessa linha, endossamos a argumentação de Medeiros, Wilkinson & Lima (2002) de que os processos de transformação da agricultura brasileira se deram sob o viés de uma paradigma produtivo que, não raro, tem transformado a tecnologia em vetor de exclusão social. Essa exclusão inicialmente se deu na substituição da mão-de-obra pela mecanização das tarefas agropecuárias, mas no período recente, vem atingindo também os agricultores que não conseguem acompanhar o nível de inovação tecnológica dos processos produtivos estruturados no âmbito do moderno *agribusiness*.

Com a liberalização comercial e a política de câmbio valorizado do Plano Real, observou-se como tendência geral uma forte redução dos preços dos alimentos em relação aos salários urbanos dos grupos de trabalhadores com baixa qualificação. Esse cenário favorável ao crescimento da demanda por alimentos encontrou uma resposta equivalente do lado da oferta agregada do setor rural, uma vez que em decorrência da redução nos preços dos insumos foi estimulada a difusão de tecnologias modernas. Para os autores, foi esse movimento de preços relativos e a derrocada do programa de crédito oficial que reduziu as chances de sobrevivência (num curto espaço de tempo) dos produtores que utilizam tecnologias tradicionais e são de pequeno porte (DIAS & AMARAL, 1999).

Como evidenciamos acima, no âmbito da produção vegetal a pressão por aumento de produtividade estreitou as condições de reprodução dos agricultores de pequeno porte. No âmbito da produção animal o contexto de restrições não tem sido menor. Conforme

Dias & Amaral (1999), do lado da pecuária foram os setores de produção de frangos e leite (perdeu cerca de 20% em suas relações de trocas de 1987 a 1999) os que mais perderam nas relações de troca. O caso do leite é seguramente o exemplo mais emblemático em termos de reestruturação setorial observada a partir dos novos ajustes políticos estabelecidos na década de 1990.

Para Müller (2000) as mudanças com impacto mais significativo sobre o setor leiteiro foram a desregulamentação (em 1991) do setor e a abertura comercial. A primeira por alterar a dinâmica de preços do produto, até então totalmente controlados pelo governo, desde os pagos aos produtores rurais até os pagos pelos consumidores. Já a abertura comercial, associada ao câmbio valorizado do início do Plano Real, fez com que os preços do leite importado da Argentina e do Uruguai passassem a ser os grandes referenciais dos preços praticados internamente, forçando-os para baixo, mesmo numa conjuntura em que houve um aumento superior a 30% na demanda interna de lácteos (observado entre 1994-1996). Ambos os processos aconteceram de forma bastante brusca, promovendo toda uma reestruturação do setor no Brasil, com destaque para a perda de hegemonia das cooperativas na cadeia (no RS detinham aproximadamente 80% da produção) e extinção das centrais de leite. Por outro lado, as inovações tecnológicas, em especial a embalagem longa vida, impactaram simultaneamente sobre o pequeno e médio varejo que deixou de ser o espaço majoritário de comercialização do produto e sobre a perda de importância dos circuitos regionais de comércio do leite.

Nesse cenário, valendo-se de dados da Confederação Nacional da Agricultura, Homem de Melo (2001) aponta que 42 mil produtores de leite abandonaram a produção entre 1997 e 1999, de acordo com levantamento feito junto às 12 maiores empresas de laticínios.

Outras cadeias animal, semelhante à do leite, têm passado por um processo intenso de reestruturação no período recente, veja-se o caso da suinocultura e da avicultura, cujo processo de reorientação das agroindústrias centra-se (OLIVEIRA, 2004): i) na opção estratégica de fabricar produtos alimentícios diversificados e de maior valor agregado, indo ao encontro de demandas por alimentos semiprontos da vida moderna; ii) na expansão de suas atividades para o Centro-Oeste brasileiro objetivando menores custos com ração e maior escala dos produtores; iii) na ampliação das exportações para a União Européia em

função da maior lucratividade das vendas para esses países e a redução da dependência do mercado asiático (caso de algumas empresas); iv) a busca de novos mercados; v) integração horizontal entre empresas via parcerias, fusões e aquisições de outras empresas objetivando aumentar a participação no mercado e; vi) aumento de escala e redução de custos operacionais (transporte e custos administrativos) o que leva as empresas a priorizarem dentre os agricultores integrados os que têm maior volume de alojamento.

Nessas cadeias, a constituição dos grandes complexos agroindustriais na década de 1980 sacramentou um padrão de relação agricultor-agroindústria conhecido como “integração”, o que, em essência, é um contrato de produção que assume nuances específicas de acordo com as diferentes cadeias de produtos e estratégias empresariais. Nos estados do sul do Brasil esse tipo de contratos tem regulado as relações entre agricultores e agroindústrias nas criações de suínos e aves e em cultivos temporários, como é o caso da fumiicultura.

De acordo com a revisão de Ferreira (1995), as relações de integração suscitam algumas vantagens aos agricultores, evidenciadas especificamente na redução do risco tanto em nível de preço como de escoamento da produção. Como bem observa a autora, essa contratualização resulta numa estabilização do processo de comercialização, mas não necessariamente uma melhora de situação sócio-econômica dos agricultores. Também é dado destaque para o acesso facilitado ao crédito e à incorporação mais rápida de inovações técnicas. Como inconvenientes, a autora destaca a diminuição da capacidade de gestão da empresa agrícola pelos próprios agricultores e o fato de que os contratos não são necessariamente renovados.

Wilkinson (1996), ao discutir a competitividade do setor avícola brasileiro em relação ao argentino, destaca que os fatores cruciais das estratégias competitivas do setor localizam-se em três elementos básicos: i) o perfil das empresas líderes; ii) as formas de abastecimento da matéria-prima; e iii) a densidade e a dinâmica das relações intra-setoriais da cadeia como um todo.

Nos interessa destacar em especial o segundo fator, que baseado em relações contratuais, tem-se mostrado muito eficaz (sob a ótica das empresas integradoras) por permitir planejar a oferta de matérias-primas conforme as oscilações da demanda, permitir uma constante tensão para baixo da remuneração da matéria-prima, controlar a estrutura de

remuneração de forma a permitir a transferência do dinamismo dos coeficientes técnicos, além de delegar aos integrados o ônus dos investimentos em infra-estrutura das instalações dos criatórios (WILKINSON, 1996).

Chama-nos atenção, em especial nas cadeias de suínos e aves, o fato de que a estrutura organizacional e de relações estabelecida entre os agentes vinculados à produção da matéria-prima (agricultores, indústria farmacêutica e fábricas de rações) e de sua industrialização (abate e diferentes fases do processamento) é semelhante, a ponto de as empresas líderes serem as mesmas em ambas cadeias. Esses condicionantes são importantes para compreender a reedição na suinocultura ao longo dos anos 1990 de um processo já evidenciado na avicultura na década de 1980. Para Wilkinson (1997), ocorreu na suinocultura, sob influência da agroindústria privada, uma divisão mais especializada do trabalho que tende a separar fase de criação e fase de engorda dos animais, até então praticadas simultaneamente nas pocilgas (ciclo completo). Além disso, também a ração para o trato dos animais deixou de ser produzida pelos criadores e passou a ser fornecida pelas agroindústrias que possuem produção própria ou terceirizada.

Esta tendência de especialização e predominância de economias de escala, para Wilkinson tende a empurrar a suinocultura para fora do setor da agricultura familiar diversificada. As economias de escala têm sido evidenciadas tanto na suinocultura como na avicultura. Embora na primeira o tamanho das pocilgas não seja tão homogêneo como no caso dos aviários, há uma pressão constante das agroindústrias para que os suinocultores aumentem o número médio de suínos alojados de um padrão médio de 100 até 300 animais para lotes entre 500 e 600 animais. No caso da avicultura, essa pressão se manifesta na exigência de ampliação dos aviários de 12x50m, que é o padrão da região sul, para 10x125m ampliando, assim, a tradicional quantia de sete mil aves para lotes que podem chegar a 18 ou 20 mil aves (OLIVEIRA, 2004).

Como demonstra Oliveira, o aumento de escala nas produções de aves e suínos não está associado à incorporação de novos agricultores, mas sim à redução do seu número em decorrência da incapacidade de realização dos investimentos necessários para a ampliação da escala e devido à crise da suinocultura ocorrida nos anos de 2002/3. Nessa linha, valendo-se dos dados da Seab/Deral, o autor estima que em 1998 o estado do Paraná possuía cerca de 30 mil produtores de aves e 35 mil produtores de suínos. Já no Rio Grande

do Sul, valendo-se dos dados da Associação dos criadores de Suínos do estado, o autor aponta que os 80,1 mil produtores de carne suína de 1998 são atualmente (2004) somente 68 mil. Neste estado e período, o número dos suinocultores integrados às agroindústrias caiu de 12,4 para 12 mil. No estado de Santa Catarina haveria cerca de 11.500 mil suinocultores dos quais 9,3 mil seriam integrados e 10 mil avicultores dos quais 9,6 mil seriam integrados às agroindústrias (este número teria sido de cerca de 20 mil em anos anteriores).

Valendo-se do referencial empírico de Santa Catarina, Wilkinson (1997) aponta o surgimento de processos espontâneos de reconversão das atividades produtivas dos agricultores que abandonaram a atividade suinícola enquanto exploração comercial, em direção à produção leiteira. Nesse processo, a atividade leiteira tem assumido o papel de produção âncora para a agricultura familiar. No entanto, remetendo ao acima exposto evidenciamos que também na produção leiteira os agricultores não têm encontrado um porto seguro enquanto estratégia produtiva e de reprodução familiar.

Resguardadas certas particularidades em relação ao perfil dos produtores e intensidade das mudanças recentes, esses sistemas de integração agroindustrial em vigor nas cadeias de suínos e aves, mas que são observadas também na fumiicultura e pecuária leiteira, permanecem ainda como atividades produtivas importantes no cenário da macroregião sul do Brasil, em especial entre os agricultores com pouca disponibilidade de áreas cultiváveis. Obviamente que este tipo de reconhecimento não nos leva a assumir uma postura não crítica em relação à natureza dos contratos de integração, nem de deixar de reconhecer que a tendência à especialização, ao aumento de escala e padrões básicos de qualidade tem implicado ou em contextos operacionais pouco compatíveis com o caráter 'diversificado' da agricultura familiar ou em um cenário pouco promissor à incorporação de novos grupos de agricultores familiares.

Também Dias & Amaral (1999) argumentam que são intensos os impactos resultantes das transformações observadas tanto nas produções vegetais como animais. Os autores demonstram que houve um forte desemprego de mão-de-obra contratada e mesmo da família dos produtores, o que se deu em função da pressão por redução de custos dentro dos estabelecimentos produtivos. Observam também que houve redução do número de estabelecimentos e queda nos preços das terras, principalmente após a estabilização

inflacionária alcançada com o Plano Real, o que vem acentuar ainda mais um dos problemas históricos do setor agrícola brasileiro – a desigual distribuição de renda. Os dados apresentados demonstram que o pessoal ocupado na agricultura foi reduzido em cerca de 23% entre 1985 a 1996 (dados do IBGE), o que corresponde a cerca de 5,5 milhões de postos de trabalho, cuja maioria (cerca de 4 milhões) situa-se na categoria de responsáveis e membros pelos estabelecimentos produtivos, majoritariamente dos estratos de área inferiores a 200 hectares.

Homem de Melo (2001) aponta que entre os anos de 1985 e 1996 (dados dos censos do IBGE) houve uma redução de 17,3% no número dos estabelecimentos rurais inferiores a 100 hectares existentes no Brasil, o que significa que cerca de 906.301 estabelecimentos deixaram de existir. Esse número se torna mais expressivo ao ser comparado com a redução de apenas 6,2% no número de estabelecimentos observados nos extratos de área superiores a 100 hectares. Corroboram nesse sentido os dados de Gasques & Conceição (2000) que apontam uma redução de cerca de 23% do pessoal ocupado na agricultura no período de 1995 a 1998 (dados da PNAD). Também Graziano da Silva (1998, p. 149) estima que entre cinco e sete milhões o número de famílias (com exceção dos que a muito se reproduzem na economia urbana) que sobrevivem entre a marginalidade rural e a urbana.

Com base no acima exposto, denota-se que ambos os trabalhos coincidem ao reconhecerem que o peso do ajuste dos anos 1990 concentrou-se nos estabelecimentos de menor área, do que concluem, majoritariamente sobre a agricultura familiar.

## 1.2 – O Viés das Políticas Diferenciadas e a Opção pela Agroindustrialização da Produção da Agricultura Familiar

Para Delgado, N. (2001), num país como o Brasil, onde a agricultura é um segmento complexo e articulado a interesses agroindustriais, em que o dinamismo e o crescimento da oferta de empregos tem estado até recentemente articulado ao comportamento da indústria e sendo a maioria da população urbana, os pobres rurais têm tido poucas condições políticas para influenciar decisivamente os rumos das políticas econômica e social do país.

Dessa forma, no cenário recente do fim dos anos 1990 e início desta nova década, marcado pela saída do Estado enquanto coordenador de políticas setoriais mais amplas e pela grande desigualdade social, somente algumas poucas ações de caráter governamental nacional têm sido destacadas como importantes no apoio aos segmentos mais carentes do campo brasileiro. Adquire destaque a política de previdência rural e as iniciativas de reforma agrária que ganharam novo alento a partir de meados da década de 1980 e na Constituição de 1988 e, por último, a criação de linhas de crédito para a agricultura familiar, cujo processo de implementação iniciou em 1995. No entanto, ambos têm sido insuficientes enquanto instrumentos de reversão da desigualdade social presente no campo brasileiro.

Algumas outras iniciativas públicas de cunho privado ou estatal (de diferentes instâncias governamentais) têm complementado as ações acima mencionadas, não cabe aqui detalha-las mais exaustivamente, mas registrar que o foco de muitas dessas propostas que são orientadas para segmentos específicos da sociedade brasileira, tem se aproximado do que Delgado, N. (2001) convencionou chamar de políticas ou programas diferenciados de desenvolvimento rural<sup>29</sup>. O autor considera que estas políticas ou programas, em

---

<sup>29</sup> Em seu trabalho, Delgado, N. destaca particularmente dois grandes grupos de políticas de intervenção do Estado na agricultura: o primeiro composto pelas políticas macroeconômicas e o segundo pelas setoriais. As políticas macroeconômicas seriam compostas pela combinação das políticas *fiscal, monetária, comercial e cambial* e afetariam direta e indiretamente todos os setores da economia, logo, suscitando efeitos tanto positivos como negativos sobre políticas de cunho específico para a agricultura. As políticas setoriais por sua vez seriam formuladas para influenciar diretamente o comportamento econômico-social de um setor específico da economia nacional. No que diz respeito à agricultura, Delgado, N. (2001) destaca particularmente três tipos de políticas setoriais: a agrícola, a agrária e a política diferenciada de desenvolvimento rural. A *política agrícola* engloba tanto políticas de mercado (preços, comercialização e crédito) como políticas estruturais (fiscais, pesquisa e extensão, infra-estrutura e de recursos naturais e meio ambiente) afetando tanto o comportamento conjuntural dos agricultores e do mercado (curto prazo) como os fatores estruturais (tecnologia, uso da terra, carga fiscal, etc). A *política agrária* para o autor, teria como

princípio representam tentativas de integração da política agrícola e da política agrária, sendo usualmente dirigidos a segmentos empobrecidos do campesinato e não integrados à modernização produtiva (ex. políticas de desenvolvimento regional como o Polonordeste – em sua concepção inicial). Essa orientação segue a máxima de desenhar políticas que atendam às demandas particulares desses públicos, tendo incorporado no período recente também preocupações com a sustentabilidade do processo de desenvolvimento rural, o que, por sua vez, pressupõe a preservação dos recursos naturais e do meio ambiente.

Para o autor, as desigualdades que marcam a estrutura brasileira impõem constantemente obstáculos à execução das políticas diferenciadas, que a princípio são uma tentativa de rompê-las. Dessa forma, introduz-se aí uma ambigüidade permanente, qual seja, “[...] a de formulação de propostas ambiciosas e abrangentes e seu inevitável esvaziamento na prática de sua execução” (DELGADO, N., 2001, p. 27).

Nesse sentido, tanto as condições políticas (forças desiguais e alianças) como as características do processo de crescimento econômico da agricultura e dos demais setores do país, devem ser levados em consideração na execução de programas de desenvolvimento rural uma vez que constantemente redimensionam os papéis e as formas de integração da pequena produção rural. Como marco central das políticas diferenciadas, Delgado, N. (2001) aponta o fortalecimento político do campesinato, o que requer que sejam necessariamente descentralizadas e participativas, além de possuírem uma política fundiária claramente delimitada.

A opção por incentivar as práticas de agroindustrialização das matérias-primas dos agricultores familiares vem adquirindo importância nos últimos anos no país a tal ponto que diferentes atores sociais, bandeiras partidárias e instâncias governamentais (país, estados e municípios) vêm optando por desenvolver ações nesse sentido<sup>30</sup>.

---

objetivo tradicional intervir na estrutura da propriedade e da posse da terra prevalecente no meio rural, através de sua transformação ou regularização nas regiões onde a terra já foi historicamente apropriada privadamente e de sua influência no processo de ocupação de novas terras. A caracterização das *políticas diferenciadas de desenvolvimento rural* aparece no texto principal. Importante destacar que ao longo do texto o autor destaca um quarto grupo dentro das setoriais, a *política agrícola ativa*, que é uma política para a agricultura em que o Estado executa ações autônomas e específicas voltadas para o setor tendo em vista seu crescimento ou a compensação por penalizações sistemáticas impostas pela estratégia global em curso.

<sup>30</sup> São ilustrativos nesse sentido os seguintes programas: “Programa de Desenvolvimento da Agricultura Familiar Catarinense pela Verticalização da Produção” – Desenvolver (de 1997) – SC; “Programa Fábrica do Agricultor” – (de 1999) – PR; “Programa de Verticalização da Pequena Produção Agrícola do Distrito Federal” – PROVE (de 1995) – DF; PRONAF Agroindústria (de 1998); as iniciativas da prefeitura de Londrina – PR, Blumenau – SC, Crissiumal e Caxias do Sul – RS.

Essa orientação está associada com a consolidação no Brasil, nesse mesmo período, do processo de reconhecimento e legitimação de um ‘novo’ grupo social enquanto demandante de um conjunto de medidas de intervenções públicas específicas. Nesse sentido, a categoria/conceito construída para dar conta desse ‘novo’ público é a da “agricultura familiar” cuja significação tem suscitado efervescentes discussões no campo acadêmico e político. Neste último assume a conotação de categoria operacional básica para a implementação de políticas públicas, cuja principal referência tem sido o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar<sup>31</sup> (PRONAF).

Outro aspecto marcante neste cenário é o de que as transformações evidenciadas na agricultura brasileira a partir de sua modernização<sup>32</sup> e o cenário recente implicam em reconhecermos a “industrialização” da agricultura (pelo menos alguns de seus segmentos) e não mais pensá-la como atividade autônoma, mas enquanto parte de um processo onde a inserção da agricultura familiar demanda levar em consideração a importância do ambiente externo, aqui entendido como todo um arcabouço institucional (aparato legal e um conjunto de regras) que foi desenhado para atender à lógica de funcionamento e coordenação das atividades de produção agroindustrial focando a grande escala (MEDEIROS, WILKINSON & LIMA, 2002). O que se observa no caso brasileiro no período recente é uma certa inflexão nesse modelo, embora as dimensões dessa inflexão sejam ainda pouco conhecidas. Existem também sinais que apontam para a necessidade de criar-se um novo aparato legal elaborado a partir dos condicionantes de um tipo de agricultura, que em maior ou menor grau, teve e continua tendo uma inserção marginal no viés modernizante de concorrência por escala e de homogeneização tecnológica – a agricultura familiar.

Essa perspectiva ampla de legitimação de um ‘novo’ público como demandante de programas e medidas de intervenção e a discussão de um novo aparato legal coerente com suas condições intrínsecas de produção e reprodução são dois aspectos intimamente relacionados às políticas/programas de incentivo a agroindústrias de pequeno porte desenvolvidas no âmbito da agricultura familiar que pretendemos focar neste trabalho. O vínculo destes programas em relação ao primeiro aspecto se dá pelo fato de ser ele quem dá o suporte político para a implementação de programas nessa linha, em especial no âmbito

---

<sup>31</sup> Os aspectos mencionados neste parágrafo serão melhor detalhados na Seção 1.4.1 deste capítulo.

<sup>32</sup> Para uma consulta a distintas leituras desse processo consultar Goodmann, Sorj & Wilkinson (1990), Delgado (1985), Graziano da Silva (1998) e Belik (1994).

governamental federal e do estado do Rio Grande do Sul. Isso decorre do fato de que na esfera municipal, questões de cunho ideológico e interesses sociais distintos manifestados a partir de movimentos organizados encontram-se bem mais diluídos se comparado aos âmbitos estadual e federal.

Quanto ao segundo aspecto (aparato legal), argumentamos que ao e optar-se pelo fomento desta estratégia produtiva (agroindústrias de pequeno porte) impreterivelmente faz-se necessário também uma rediscussão do arcabouço legal que incide sobre elas (ambiental, fiscal/tributária, sanitária) como forma de viabilizar uma estratégia mais ampla de implementação dessas iniciativas.

A estes se associam outros condicionantes do cenário recente, dentre os quais: i) a convicção que se generalizou entre as organizações de representação da agricultura familiar de que esta não tinha mais espaço nas grandes cadeias de *commodities*, ou pelas tendências de exclusão ou pela insuficiência dos níveis de renda gerados (WILKINSON, 2003); ii) as conseqüências do modelo de integração dos agricultores aos interesses agroindustriais; iii) a revalorização da agricultura familiar e da qualidade de vida no campo; e iv) a visão de meio rural não como espaço exclusivo de produção agrícola, mas também de produção de outros bens e serviços (ii, iii e iv - SCHMIDT & TURNES, 2002).

Esse viés de agroindustrialização surge na esteira, primeiro de uma trajetória de intervenção governamental nacional em um paradigma de produção agropecuária que se revelou excludente, conforme procuramos destacar nas seções anteriores. Segundo, na esteira de uma trajetória de iniciativas de apoio à agricultura familiar, que embora importantes, revelaram-se insuficientes para alterar o cenário de pobreza e exclusão de agricultores nas décadas recentes. Quanto a este último, o Quadro 1 nos parece bastante ilustrativo para uma aproximação deste cenário.

Quadro 1  
Quadro síntese das iniciativas de apoio à agricultura familiar, seus objetivos, problemas e implicações

<b>Iniciativa</b>	<b>O que priorizou</b>	<b>Problemas</b>	<b>No que resultou</b>
Modelo convencional de assistência aos agricultores	O aprimoramento de técnicas, diminuição de custos e aumento da produção via melhoria da	Natureza oligopsônica dos mercados de alguns produtos agropecuários;	Rebaixamento dos preços, com conseqüente falência de muitos estabelecimentos, originando êxodo e o fracasso do modelo;

	produtividade;		
Produção hortifrutícola	Produção na periferia das cidades, comercializando em grandes redes de supermercados e lanchonetes;	_____	Benefício a poucos agricultores;
Diversificação e integração da produção primária	Desenvolvimento de diversas atividades para o mercado utilizando a mão-de-obra familiar durante todo o ano, garantindo um fluxo contínuo e crescente de receitas;	Houve pouco acréscimo de renda para os agricultores;	Diminui o êxodo, mas beneficiou poucos;
Integração às cadeias produtivas e ao agro-negócio;	Integração da produção agrícola, agroindustrial e a distribuição;	Agricultores respondem pelo segmento da produção primária, que apresenta os lucros mais baixos da cadeia;	Exclusão da cadeia ou da atividade agropecuária como consequência de sua incapacidade em aumentar escala ou obter uma renda líquida suficiente para garantir sua reprodução;
Organização cooperativa	Melhorar a situação dos agricultores;	Com seu crescimento, foram adotados sistemas de gestão empresarial, que em muitos casos ficaram na mão de atores alheios aos interesses dos associados;	Comprometimento da distribuição dos lucros e pouca clareza na gestão contábil. Falência de cooperativas “concorrentes”;
Agroindustrialização da produção dos assentados pela reforma agrária	Agregação de valor à produção agropecuária pela agroindustrialização em plantas agroindustriais de porte grande;	Inexistência de projetos formais de desenvolvimento, pouco capital de giro, falhas no planejamento da produção da matéria-prima, dificuldade de distribuição das sobras e instabilidade institucional;	Escala gerou problemas de gestão social e do processo gerencial. Geração de poucos empregos agroindustriais, concentração de resíduos, elevado custo de transporte de matérias-primas;

Fonte: Brasil (1998).

Elaboração do autor.

A opção pela transformação/beneficiamento dos produtos da agricultura familiar é colocada como caminho para a promoção de desenvolvimento rural sustentável e estratégia produtiva para a viabilização de pequenas propriedades familiares (via agregação de valor). No entanto, diversos trabalhos têm enfatizado uma série de características internas e condicionantes externos que denunciam a fragilidade estrutural das experiências em andamento no seio da agricultura familiar. Vejamos os prós e contras extraídos dos trabalhos de Vieira (1998), Schmidt & Turnes (2002) e Prezotto (2002):

a) Vantagens que justificam a implementação de agroindústrias de pequeno porte;

- aumentam a renda dos agricultores pela agregação de valor aos produtos agropecuários;
- estão situadas na propriedade agrícola ou proximidades;
- geram postos de trabalho no meio rural;
- abastecem mercados locais próximos;
- elevam a arrecadação municipal de impostos, tanto pela arrecadação de ICMS gerado pela venda dos produtos das agroindústrias e de outros bens do comércio local como pelo aumento de renda dos agricultores;
- contribuem para a dinamização das economias locais e a permanência das pessoas nesse espaço com qualidade de vida através do aumento, a permanência e (re) aplicação da renda da agricultura no próprio município e arredores (esse aspecto assume particular importância em comunidades que precisam ser revitalizadas econômica e socialmente);
- reduzem custos de transportes pela proximidade das matérias-primas às agroindústrias;
- envolvem número expressivo de agricultores;
- produzem em pequena escala e de forma descentralizada, evitando a concentração da produção e de resíduos poluidores;
- valorizam a riqueza cultural das experiências de agroindustrialização;
- os produtos são de qualidade;
- a boa aceitação dos produtos da pequena agroindústria familiar pelos consumidores;

b) Dificuldades encontradas para a implantação e viabilização das experiências em andamento e suas características:

- legal: restrições desdobram-se nos campos tributário, fiscal, sanitário, ambiental e previdenciário;
- de crédito: dificuldades de acesso, volume limitado e custos dos recursos;
- de assistência técnica: poucos profissionais qualificados nessa área;
- inúmeros problemas que interferem na produtividade e na qualidade da produção, relacionados a:
  - o inadequação das agroindústrias ao sistema legal em vigor;

- baixa qualidade da matéria-prima;
- falta de dimensionamento e desenvolvimento de equipamentos e instalações adaptados às condições locais e aos volumes de produção;
- falta de racionalização dos processos;
- falta de higiene e profissionalização das pessoas envolvidas;
- desuniformidade dos produtos;
- gestão inadequada dos empreendimentos;
- pouca atenção para aspectos de mercado e divulgação;

Neste cenário, parece-nos que a sustentação dessa matriz de agroindustrialização permeia dois campos básicos que se entrelaçam. O primeiro, de ordem econômica, manifesta-se na sua funcionalidade enquanto estratégia produtiva e de renda (cujo centro é a noção de agregação de valor) para os agricultores familiares, dentro de uma ordem macro estabelecida. O segundo, de natureza social, refere-se aos aspectos de inclusão produtiva e na geração de uma série de externalidades positivas para a comunidade local, e por derivação para a sociedade como um todo. No entanto, para a viabilização de ambas, faz-se necessário a superação de uma série de problemas que hoje dificultam a operacionalização das agroindústrias de pequeno porte.

Assim, a opção anterior pelas políticas diferenciadas de desenvolvimento rural não exclui nosso olhar dos demais grupos de políticas, especialmente as de cunho macroeconômico e setorial, que como vimos nas seções iniciais deste capítulo têm reflexos diretos e indiretos sobre as condições de produção e reprodução do público prioritário deste estudo - agricultores familiares.

A pertinência de nossa opção não está em ver refletidos nos programas que elencamos como referencial empírico de nosso estudo (Programa da Agroindústria Familiar – SAA/RS e Programa Pacto Fonte Nova – Crissiumal, RS) os critérios considerados por Delgado (2001) como fundamentais na caracterização das políticas diferenciadas de desenvolvimento rural, mas sim no caráter inusitado que estes assumem quanto ao público eleito como prioritário, quanto à concepção de desenvolvimento que lhes é inerente, quanto à estrutura institucional montada para sua implementação e quanto à forma com que buscaram articular as atividades de assistência técnica, formação, gestão e estruturação das

agroindústrias, crédito e comercialização. Esse viés, ao que nos parece, extrapola o enfoque setorial de grande parte das políticas voltadas para a agricultura dos últimos anos (embora as tenha como intrínsecas) e retoma a perspectiva de uma intervenção mais direta e incisiva do Estado (em suas instâncias estadual e municipal) como forma de viabilizar o desenvolvimento dessas estratégias produtivas.

## **1.3 – Nuances e Bases do Processo de Agroindustrialização**

### **1.3.1 – Motivações, funções e trajetória do processo de agroindustrialização**

Para Sorj & Wilkinson (1988), a relação entre as práticas de conservação e os hábitos alimentares da humanidade remonta ao período de sedentarização dos povos. Com a sua migração para fora das reservas genéticas primitivas vegetais e a seleção e melhoria de um número reduzido de espécies foram implementadas diversas técnicas alimentares que aperfeiçoaram os processos de cocção dos alimentos elaborados pelas sociedades que praticavam a caça e a coleta. Dessa forma, a sobrevivência das sociedades agrícolas, fundada na simplificação do ecossistema, passou a depender da produção sazonal de um número restrito de produtos naturais, o que demandou técnicas que além de permitirem o consumo imediato dos alimentos, possibilitassem também sua conservação. Logo, os produtos escolhidos foram tanto pelas suas características agrícolas de produtividade e adaptabilidade, como também em função de suas possibilidades de conservação.

Para os autores, se o critério de conservação vale para todos os produtos agrícolas, as características específicas de cada um deles deram origem a uma multiplicidade de técnicas alimentares que implicam um maior ou menor grau de transformação do produto bruto para sua conservação – secagem, moagem, aquecimento e adição de conservantes. Concluem, a partir disso, que o imperativo da conservação está na origem de um setor diversificado de processamento dos alimentos nas sociedades pré-industriais, que por fim veio restituir uma certa variedade à alimentação humana (pães, queijos, geléias, cervejas, vinhos, etc). Nessa linha, operações simples como secagem, salga e salmoura de carnes acabaram por gerar indústrias artesanais mais ou menos complexas centradas em operações básicas de moenda, da destilação e de fermentação (SORJ & WILKINSON, 1988).

Para os autores, a origem das indústrias alimentares modernas está na rápida onda de urbanização do século XIX, que criou um vasto mercado para os produtos até então consumidos nos próprios locais de produção, porém mais difíceis de serem obtidos na cidade como frutas, legumes, carne e leite. Com o aumento das áreas de plantio para atender essa demanda, as regiões de cultivo automaticamente foram afastadas cada vez mais dos centros urbanos, complicando ainda mais o problema de conservação dos

alimentos. Sorj & Wilkinson (1988, p. 66) apontam três tendências como marcantes do início da indústria alimentar:

- “i) uma modificação de escala das atividades artesanais preexistentes, graças aos recursos energéticos liberados pela revolução industrial e aos progressos do maquinismo, que desempenhava um papel determinante no funcionamento dos moinhos, cervejarias e queijarias;
- ii) as soluções dadas, em escala industrial, aos problemas de conservação de toda uma gama de produtos. Pensamos, particularmente, no desenvolvimento das conservas em lata, viabilizado pela produção em massa de folhas-de-flandres e pela vulgarização das descobertas da bacteriologia, processo que se prestava igualmente à conservação de carne, leite, frutas e legumes. A utilização industrial da refrigeração, embora num primeiro momento limitada à carne, poderia ser igualmente classificada nessa categoria;
- iii) finalmente, as aplicações do progresso tecnológico a certos produtos, que permitiram novas formas de conservação em escala industrial. Essa revolução concerne sobretudo ao leite, que os produtores se contentavam até então em transformar em queijo e iogurte, até que novas técnicas possibilitaram a produção industrial de leite em pó e condensado”.

Para os autores, a diversidade de soluções favoreceu a eclosão de diferentes setores industriais de produção alimentar que até fins do século XIX continuaram se apoiando no aperfeiçoamento e na adaptação dos processos ancestrais de processamento dos alimentos para eliminação dos agentes responsáveis por sua deterioração. No entanto, nessa fase o método científico substituiu a experimentação empírica do período pré-industrial e combinou-se ao progresso do maquinismo e às novas fontes de energia liberadas pela revolução industrial, dando origem a grupos gigantes nos principais setores das indústrias alimentares. Embora com diferentes graus de intensidade de acordo com cada país, a produção artesanal foi rapidamente marginalizada ou eliminada.

O aperfeiçoamento das técnicas de transformação permitiu a diversificação gradativa da gama de alimentos obtidos a partir dos diferentes produtos agrícolas, no entanto, as operações continuaram a basear-se no princípio da conservação dessas matérias-primas. Foram as novas tecnologias que viabilizaram a industrialização as que alteraram os dados da equação conservação-transformação. Nesse sentido, a produção agrícola foi reorganizada em função do acondicionamento industrial (no caso da carne uma fidelidade crescente em relação ao produto agrícola original) e das especificações do produto final (nas indústrias de transformação os produtos agrícolas eram reduzidos à condição de insumo, ficando subordinados aos aspectos do produto final).

Essa evolução chegou a um determinado patamar em que as indústrias alimentares começaram não apenas a transformar e conservar produtos agrícolas, mas a fabricar sucedâneos baratos de alimentos industriais existentes (ex. margarina), o que, por sua vez, abriu espaço para o surgimento de novas grandes empresas do setor alimentar (ex. Unilever). Esse processo confirma uma nova era na alimentação industrial, correspondendo à integração das indústrias químicas e alimentares e abrindo caminho para a introdução de substâncias sintéticas nos alimentos destinados ao consumo humano.

Para Sorj & Wilkinson (1988), o início do século XX é marcado pela rápida concentração das principais atividades do setor alimentar, levando empresas familiares e artesanais a perderem terreno frente a grandes grupos, que tiveram seus mercados ampliados ao ritmo da urbanização. Os autores argumentam que nesse período a industrialização estendeu-se às atividades da cozinha, cujo espaço foi aberto por profundas mudanças sócio-econômicas, em especial a que consiste na inserção da mulher nos mercados de trabalho, obrigando a que se ganhasse tempo na preparação dos alimentos (ex. comercialização de flocos de cereais). Esse fenômeno é datado como tendo iniciado ainda nas primeiras décadas do século nos EUA, mas é em especial no período pós-guerra que são favorecidas novas incursões da indústria na cozinha familiar (ex. alimentos pré-preparados). Nos anos 1950 a investida das empresas alimentares deu-se visando aos mercados institucionalizados (cantinas, merenda escolar, restaurantes), a qual teria alcançado sua forma mais acabada na indústria de *fast food* - um setor alimentar intermediário marcado pelo alto grau de especialização.

Nesse cenário, as inovações passaram a incidir majoritariamente sobre a apresentação do produto – cores e aromas – levando a uma utilização sistemática de aditivos nos alimentos, conseqüentemente, a uma integração cada vez mais estreita do setor à indústria química e farmacêutica. Interessante que de um progresso tecnológico na área de conservação de alimentos, mas sem modificá-los (congelamento), avançou-se para novas técnicas que geralmente privilegiam a conservação pela incorporação de aditivos muito mais do que por uma transformação radical do produto. Para Sorj & Wilkinson (1988), o passo seguinte na área alimentar depende dos principais avanços da indústria agroalimentar na aplicação industrial das descobertas da microbiologia e da bioquímica (ex. ação catalítica de bactérias e enzimas).

As evidências têm demonstrado que ambos os processos tecnológicos desenvolvidos na indústria alimentar (conservação, transformação, fracionamento e conseqüente redução ao conteúdo nutritivo de seus componentes e uso de matérias-primas não alimentares para produção de alimentos) subsistem na atualidade; no entanto, as perspectivas futuras de ampliação ou de perda de espaço nos mercados até aqui ocupados pelas indústrias alimentares que se apóiam em um ou outro vai depender de um conjunto variado de fatores como legislações, aceitação dos consumidores e barreiras comerciais. No entanto, o que tem marcado os debates recentes é o fato de que as principais estratégias de reposicionamento<sup>33</sup> das empresas líderes do setor têm se dado não em função de inovações na dinâmica de processos (apesar de o desenvolvimento das biotecnologias apontar para isso), mas em estratégias de crescimento calcadas na capacidade de adaptação; primeiro, a um sistema organizacional onde o setor da distribuição tem se destacado como ator privilegiado, e segundo, corresponder a um comportamento da demanda marcado por hábitos e percepções diferenciadas de qualidade, o que demanda uma crescente diferenciação e diversificação da sua pauta de produtos.

---

<sup>33</sup> Para uma discussão mais detalhada sobre os perfis emergentes no setor agroalimentar e estratégias das empresas líderes para se reposicionarem nesse novo cenário consultar Wilkinson (1999 e 2002).

### **1.3.2 – Agregação de valor, qualidade dos produtos alimentares, estratégias de aglomeração e sociologia econômica – marcos para a implementação das estratégias produtivas atuais**

Nesta seção do trabalho estaremos fazendo menção a um conjunto de proposições teóricas que servem de pano de fundo para nossas reflexões sobre os programas destacados no Capítulo 2 e a dinâmica operacional das agroindústrias analisadas no Capítulo 3. Assim como destacamos em relação às políticas diferenciadas de desenvolvimento rural, também aqui não é nosso objetivo valer-nos desses referenciais no intuito de traçarmos um paralelo entre seus princípios e os aspectos evidenciados na análise dos programas ou das agroindústrias. Nosso entendimento é de que todos eles oferecem contribuições para a compreensão do objetivo geral deste trabalho (assim como seguramente outros aos quais não fazemos menção) e são essas contribuições que buscaremos dar evidência ao longo do texto.

Do até aqui exposto, evidenciamos que dois argumentos gerais sustentam, por um lado a necessidade e, por outro, a viabilidade de investir numa estratégia de agroindustrialização nos moldes da Appaf. O primeiro, remete ao contexto de queda dos preços dos produtos agrícolas e outras dificuldades inerentes à capacidade de reprodução dos agricultores familiares decorrentes do paradigma produtivo majoritário no Brasil, discutidas Seção 1.1.3 deste Capítulo. Deriva deste a necessidade de implementação de estratégias produtivas alternativas, daí a opção por investir na ampliação da renda dos agricultores via agregação de valor aos seus produtos, mediante uma estratégia de agroindustrialização.

O segundo processo geral diz respeito à dinâmica alimentar atual, marcada por uma trajetória de crescente diferenciação e diversificação dos produtos como resposta aos desejos de consumo da demanda/consumidores. Este cenário tem sua raiz na segmentação dos mercados de trabalho, na saturação do mercado alimentar de produtos básicos e na diversificação das motivações e hábitos alimentares (WILKINSON, 1999b, 2002). Decorrente deste, a viabilidade do processo de agroindustrialização nos moldes da Appaf está na sua capacidade de elaborar produtos de acordo com padrões de qualidade que motivem a decisão de compra de grupos de consumidores.

É sobre as noções centrais de cada um destes processos, respectivamente - agregação de valor e qualidade dos produtos alimentares – e as bases organizacionais de sua implementação que desenvolveremos os próximos comentários.

### ***1.3.2.1 – Os processos de agregação de valor e suas características***

Nosso ponto de partida para a discussão da noção de agregação valor está na constatação de que apesar de envolver um conjunto diversificado de processos e respectivas estratégias, as ações de políticas públicas estatais têm tido como ponto central enquanto estratégia de agregação de valor o fomento a iniciativas de agroindustrialização, tendo menor peso, embora não ausentes, outros grupos de ações.

O que argumentamos é que as estratégias de agregação de valor, pensadas a partir de um plano de ações para a agricultura familiar, podem ser agrupadas dentro de três processos básicos, constituídos cada qual por uma série de estratégias próprias. Essa postura não implica em reconhecer esses processos como independentes e isolados um do outro, mas chamar atenção para todo um conjunto de estratégias de agregação de valor passíveis de serem mobilizadas de forma articulada a partir das explorações agropecuárias.

O primeiro processo que destacamos consiste em agregar valor a atividades produtivas via apropriação – pelos agricultores – de margens de renda, de etapas produtivas operadas fora da produção primária e retidas por segmentos que de alguma forma se articulam com as explorações agropecuárias. Consiste na reversão do processo de apropriação<sup>34</sup> e na amenização dos impactos negativos causados pela queda dos índices de preços reais dos produtos agrícolas de origem animal e vegetal (ambos discutidos na seção 1.1.3) via maior retenção de renda dentro das explorações agropecuárias. Nessa linha, as estratégias de agregação de valor consistem:

a) na exploração de processos produtivos menos dependentes de insumos externos à exploração. Apesar da conotação de simples redução de custos de produção na rubrica insumos via inversão do processo apropriação – mesmo que somente parcial – esta estratégia adquire legitimidade enquanto prática de agregação de valor à medida que estratégias de valorização de produtos (é o segundo processo que discutiremos) focam seu

---

<sup>34</sup> “[...] um processo descontínuo, mas persistente de eliminação de elementos discretos da produção agrícola, sua transformação em atividades industriais e sua reincorporação à agricultura sob a forma de insumos” (GOODMANN, SORJ & WILKINSON, 1990, p.1).

olhar também sobre os processos a montante da produção agrícola (insumos em geral), questionando ou legitimando processos produtivos de acordo com seus princípios e regulamentações de qualidade;

b) prática de serviços de pós-colheita como classificação, limpeza, embalagem e miniprocessos de beneficiamento (descasca, picagem, ralagem, etc). Nessa estratégia, a agregação de valor assume simultaneamente a conotação de valorização dos produtos via melhoria de aspectos qualitativos básicos (umidade, impurezas, etc.) com conseqüente ampliação da renda via maiores valores de venda dos produtos e internalização de serviços normalmente executados por agentes externos às explorações agropecuárias.

c) a terceira estratégia consiste em desenvolver, complementar as atividades de produção primária, processos de transformação dos produtos via alterações químicas, físicas ou biológicas. Nesse caso, o fator que implica em ampliação da renda dos agricultores é o controle de uma etapa adicional na cadeia de produção e conseqüente retenção para si desta parcela adicional de valor operada no setor de transformação. Diferencia-se da estratégia anterior (b), basicamente, pelo grau/intensidade do processo de transformação da matéria-prima.

d) a quarta estratégia dentro deste processo consiste numa ação de crescente substituição de segmentos intermediários entre agricultores e consumidores, logo implica em atuar também sobre atividades de distribuição e comercialização, incorporando a parcela de renda operada nestes segmentos à renda dos agricultores.

O segundo processo básico de agregação de valor consiste em investir em estratégias de valorização dos produtos (*in natura* ou processados) objetivando o pagamento de um “prêmio” monetário pelo consumidor. Este processo está relacionado com estratégias de diferenciação, onde a ação de compra do consumidor e pagamento do “prêmio” monetário depende de sua percepção sobre a presença dos aspectos por ele valorizados no produto, justificando tal decisão. Isso demanda tanto a criação de instrumentos que transmitam esses aspectos valorizados aos consumidores, como também uma estratégia própria de divulgação desses instrumentos a ponto de torna-los reconhecidos e legitimados enquanto tal. Nesse aspecto, adquirem particular importância estratégias de *marketing* para alcançar esses objetivos.

Trabalha-se, assim, com a idéia de que os mercados funcionam com base numa definição prévia da qualidade dos produtos a serem trocados, onde a identificação de tal qualidade requer a intermediação de normas e métodos de avaliação, os quais estão incorporados em instrumentos que representem esses valores (WILKINSON, 1999a). Essa definição de qualidade supõe a existência de uma coordenação entre um grande número de atores num processo de construção social da qualidade (formas de qualificar os produtos, técnicas, trabalho e mecanismos setoriais).

No contexto atual do mercado alimentar, temos visto surgir várias iniciativas de diferenciação dos produtos quanto a aspectos de qualidade e a atributos específicos. Nesse grupo de iniciativas, diferente do primeiro processo de agregação de valor que analisamos, faz-se necessária uma articulação interinstitucional mais complexa, à medida que envolve agricultores, consumidores, instituições privadas e setores governamentais. Acrescente-se a estes todo um conjunto de fatores como tradição histórica, gastronomia, meio ambiente, saúde, dentre outros. São duas as estratégias principais sob as quais podem ser agrupadas essas ações de sinalização de qualidade:

a) a primeira estratégia de agregação de valor dentro deste processo geral refere-se às ações de certificação/rotulagem. Esta consiste na definição e implementação (estatal ou privada) de normas técnicas de avaliação de uma série de aspectos inerentes ao processo produtivo, visando assegurar aos consumidores a conformidade do produto a um padrão específico de qualidade. Nessa linha, inserem-se os processos de certificação dos produtos orgânicos, o comércio justo, o apelo por produtos naturais, de denominação e denominação de origem, além de tantos outros sistemas de sinalização de qualidade específica, cujos aspectos valorizados são comunicados aos consumidores através de um selo específico (instrumento) estampado na embalagem dos produtos.

b) a segunda estratégia consiste em investir no fortalecimento de uma marca para um ou mais produtos, pertencente a uma empresa ou conjunto delas, cujo objetivo é diferenciar-se das concorrentes e estabelecer junto aos consumidores uma imagem positiva de qualidade, baseada em valores como notoriedade, reputação e confiança.

O terceiro processo básico de agregação de valor consiste em explorar o que chamamos de externalidades de um conjunto de fatores presentes numa determinada localidade/região. Seu diferencial em relação aos anteriores está no fato de que não se trata

de agregar valor a um produto ou a um modo específico de produção, mas a uma localidade ou região. Nesse caso, a agregação de valor se dá pela ampliação das fontes de renda monetária dos agricultores a partir de um conjunto de fatores, em grande parte já existentes – recursos naturais, paisagem, infra-estrutura, gastronomia, produção/artesanato, valores sociais e culturais, etc. – mas que não são explorados sob a perspectiva de valorização econômica. Nesse, um exemplo bastante claro tem sido a valorização do meio rural a partir de circuitos de visitação e turismo.

Com base no exposto sobre os processos de agregação de valor, extraímos algumas considerações complementares sobre como vemos suas diferenças e a sua integração em torno de uma estratégia comum. O primeiro aspecto para o qual chamamos atenção é de que a análise em separado do conjunto básico de estratégias identificado em cada processo não significa que estas estejam separadas na dinâmica de agregação de valor de um determinado produto. Pelo contrário, estratégias de ambos os processos podem ser exploradas conjuntamente, ampliando as possibilidades e as margens de agregação de valor a certos produtos.

Ao analisarmos as estratégias intrínsecas a cada processo de agregação de valor, percebemos que existem diferenças entre ambos em termos de espaço para o desenvolvimento de estratégias uni ou multifamiliares. Se, no primeiro caso (agregação de valor via apropriação de parcelas de renda operadas fora das explorações agropecuárias), a sua implementação em nível de exploração agropecuária depende essencialmente das condições de que dispõem os agricultores – mesmo que numa estratégia unifamiliar - no segundo e terceiro casos, a agregação de valor somente se torna possível mediante o apoio de um arranjo interinstitucional e organizacional mais complexo.

Nesse sentido, destacamos que a diferença entre os processos de agregação de valor acima descritos está não na sua exploração em separado, mas em sua natureza intrínseca, onde a agregação de valor assume, de forma majoritária, embora não exclusiva, as dimensões de retenção, aumento e ampliação/diversificação das fontes de renda, respectivamente operadas pelos agricultores.

### ***1.3.2.2 – A qualidade como uma noção organizadora***

Do acima exposto, denotamos, por um lado, que a agregação de valor a um produto é composta por um conjunto de estratégias que extrapola o viés da apropriação de parcelas de renda operadas fora das explorações agropecuárias que constitui o núcleo central da estratégia de agroindustrialização. Por outro lado, ocorre uma ampliação do contexto institucional e organizacional de operação das agroindústrias à medida que as pensamos dentro de estratégias multifamiliares ou desenvolvendo estratégias de agregação de valor que permeiam os três processos básicos. Também apontamos que a concretização da agregação de valor depende de adequar o produto final a um conjunto de atributos, de modo a atender e conformar um padrão específico de qualidade demandado pelo mercado.

Nesse sentido, apresentaremos, no que segue, os pontos centrais do referencial teórico que nos têm fornecido instrumentos interessantes para a compreensão dos aspectos supracitados. Nossa opção pelo referencial da Teoria das Convenções está no fato de este ter como objeto de estudo as experiências alternativas de produção local e a emergência de um novo referencial de qualidade e da profissão do agricultor (COUTINHO, 2003), cujo ponto de partida é a construção social da noção de qualidade (formas de qualificar os produtos, técnicas, trabalho e mecanismos setoriais) a partir de acordos e negociações entre atores que se movem dentro de determinados conjuntos de valores.

Parte-se, assim, do pressuposto de que os mercados funcionam a partir de uma noção prévia de qualidade, onde esta é definida de forma endógena e resultado de um processo de construção social em que os atores têm necessidade de estabelecer regras comuns, resultantes de um processo cognitivo coletivo e onde o preço é apenas um dos critérios utilizados para definir o produto. Sendo esta qualidade dificilmente apreciável pelos consumidores ou pelos utilizadores, demanda-se a presença de organizações específicas encarregadas de zelar pelo cumprimento de normas técnicas e fornecer os instrumentos de avaliação necessários às transações.

Esta opção teórica - economia das convenções - rejeita o princípio de que o preço é o único agente regulador do mercado e integra na teoria econômica a análise dos mecanismos institucionais pelos quais os atores se coordenam. Dessa forma admite, por um lado, a existência de diferentes critérios de avaliação da qualidade do produto e, por outro, que diversas convenções de qualidade, exógenas às “leis do mercado”, intervêm na coordenação das trocas.

Para a análise da qualidade torna-se importante a noção de lógica heterogênea que orienta o processo através do qual ela é definida em qualquer situação dada. Para Wilkinson (1999a), se, por um lado, a noção de heterogeneidade para a teoria das convenções, num contexto de negociação, leva a compromissos e acordos, o mesmo conceito é suscetível à análise orientada para o conflito. Assim, enquanto a qualidade é um conceito organizador fundamental para a análise institucional da vida econômica, também é o eixo central das atuais estratégias competitivas (rotulagem e normatização).

Essa definição de qualidade supõe a existência de uma coordenação entre um grande número de atores, na qual se estabelecem acordos e negociações, num processo de construção social da qualidade. A partir da centralidade e a diversidade das formas de organização no setor agroalimentar, a abordagem das convenções permitiria descrever tanto essa centralidade quanto as origens da variabilidade organizacional nos diferentes contextos de qualificação de produtos.

Eymard-Duvernay (1995) apud Coutinho (2003) apontam que a construção social endógena implica na introdução de instituições coletivas que estabelecem regras de qualidade e fornecem os meios para garantir o respeito a essas regras. Da mesma forma, faz-se necessário o reconhecimento dos laços locais entre atores, que permitem a comunicação, a expressão de acordos e a negociação. Dentro dessa visão, o acordo sobre a qualidade baseia-se na mobilização permanente de uma rede de atores heterogêneos. Trata-se de um processo dinâmico de alinhamento de interesses, que por vezes são divergentes, gerando debates e controvérsias. A força da Teoria das Convenções estaria centrada na sua capacidade de apreender a heterogeneidade e os princípios unificadores associados ao movimento de institucionalização do sistema agroalimentar decorrentes do surgimento de normas e acordos integrados a uma percepção de novos critérios de qualidade (WILKINSON, 1999a).

Dessa forma, permite lidar com as questões de negociação das novas condições de entrada e permanência nos mercados e de acesso a mercados distantes sem perda dos valores de proximidade. Sua principal contribuição está no fato de permitir visualizar a gama de valores escondidos por trás das normas e técnicas das transações e identificar os fóruns de debate em torno de padrões como o lócus de negociação de interesses e valores. Portanto, mais que identificar “interesses”, permite justificar a ação dos atores em termos

de valores e, num segundo momento, identifica um conjunto heterogêneo de sistemas coerentes de valores, cada um com sua legitimidade e irredutibilidade. Esses valores originalmente foram agrupados nas seguintes formas de coordenação (BOLTANSKI & THÉVENOT, 1987 apud TIBÉRIO, CRISTÓVÃO & FRAGATA, sd, p. 4):

i) **convenção industrial**: baseia-se na definição e implementação de normas técnicas standard/padrão. Os produtos são definidos de acordo com regras. Existem normas pelas quais os atores se coordenam, associadas a procedimentos exteriores de controle e certificação, realizados por entidades terceiras que verificam a capacidade de uns e outros se coordenarem, contribuindo para regular as relações entre si, tendo como referência as normas; ii) **convenção doméstica**: a observação e a garantia da qualidade resulta de ligações duráveis entre atores econômicos, baseadas na tradição e na confiança em torno de pessoas ou marcas, que se estabelecem como resultado do conhecimento pessoal ou da continuidade e da regularidade das transações; iii) **convenção cívica**: adesão dos atores sócio-econômicos a um corpo de princípios sociais e valores públicos, como a preocupação pela defesa de uma região, com a preservação do ambiente, de um sector produtivo, das tradições, da cultura, do patrimônio, etc. Tais princípios e valores estruturam as suas relações econômicas e contribuem para a construção da qualidade dos produtos. Esta forma de coordenação é assentada na solidariedade coletiva; iv) **convenção mercantil**: resulta do funcionamento do mercado. Estamos em presença do modelo de troca mercantil puro, em que os atores avaliam diretamente a qualidade dos bens durante as transações. A qualidade é definida através do funcionamento do mercado e o preço é o indicador privilegiado; v) **convenção de opinião**: baseia-se na notoriedade. Para se coordenar, os atores tomam em consideração a notoriedade, a reputação de empresas, de produtos ou marcas; vi) **convenção de inspiração**: baseia-se na adesão, por parte dos atores, à emergência de idéias originais e inovadoras. A qualidade é construída com base na inovação, na modernidade.

Como exemplificação dessa discussão, Wilkinson (1999a) cita os conflitos na regulamentação da cadeia de lácteos. Nessa linha, aponta que para o mundo industrial, economias de escala na logística e na produção seriam favorecidas pela pasteurização do leite, enquanto no mundo artesanal, a qualidade do produto final é identificada com o uso do leite cru, “vivo”. Assim, nas negociações de padrões caso defendida a pasteurização (que implicaria em maior competitividade industrial através das economias de escala) ou o leite cru (a partir de um apelo à tradição), impreterivelmente se estaria favorecendo um dos dois lados, mesmo ambos fornecendo produtos adequados ao consumo. Dada a irredutibilidade dos valores de cada mundo (industrial x doméstico), as negociações

deslocam-se para um terreno de valores comuns superiores – saúde pública e bem-estar do consumidor - apesar de permanecerem os interesses setoriais. O que o autor busca evidenciar no exemplo é a possibilidade de reconhecimento de uma pluralidade de normas consistentes com um objetivo comum, o que difere da lógica da produção de *commodities*, que implica na imposição dos valores de um só mundo.

### ***1.3.2.3 – As bases organizacionais de implementação dos processos de agregação de valor e vínculos territoriais***

Como discutido nos tópicos anteriores, a implementação de processos de agregação de valor envolve uma série de variáveis – exigências de coordenação para garantir qualidade, vantagens decorrentes de relações de proximidade, reestruturação produtiva, prestação de serviços – abrindo espaço para noções que enfatizam um conjunto de vantagens competitivas decorrentes de uma certa economia de aglomeração. Nessa linha, algumas das propostas de implementação de processos de agregação de valor têm optado, majoritariamente, por referendar estratégias multifamiliares e sua articulação com uma base territorial específica.

A leitura dos textos sobre o tema permite aferir que, ao longo dos últimos anos, distintos enfoques teóricos têm se preocupado em analisar, conceituar e discutir estratégias de como incentivar economias de aglomeração<sup>35</sup> e as vantagens associadas à noção de eficiência coletiva, definida por Schmitz (1997) como a vantagem competitiva derivada de economias externas<sup>36</sup> e ação conjunta, ou seja, há eficiência coletiva não planejada e a planejada.

Para este mesmo autor é importante reter que mesmo naqueles lugares onde despontou uma capacidade coletiva para competir, adaptar e inovar, não é de se esperar uma ilha de unidade e solidariedade entre os atores envolvidos. Nesse sentido, a eficiência coletiva é produto de um processo interno onde algumas empresas crescem e outras declinam, uma vez que não exclui a existência de conflitos e competição. Em termos de relações entre as empresas o autor destaca dois tipos, a saber: i) vertical, onde as compras

---

<sup>35</sup> Embora os distritos industriais europeus sejam os principais referenciais empíricos dessas abordagens, estes não são resultantes de uma ação planejada de uma estratégia industrial local ou regional (SCHMITZ, 1997).

<sup>36</sup> Segundo o autor, as economias externas ocorrem onde transações com preços fixados pelo mercado não incorporam completamente os custos e os benefícios aos agentes econômicos.

se dão através do mercado ou acordos de subcontratação e a natureza da relação pode ir de exploração à colaboração estratégica; ii) horizontal, nesse caso seria maior a probabilidade de conflitos pela competição por encomendas, o que, no entanto, não exclui ação conjunta para resolução de problemas.

Direcionando nosso olhar para a dinâmica do sistema agroalimentar estes enfoques têm sido utilizados, embora não exclusivamente, como base para a construção de oportunidades de inserção em novos mercados onde a qualidade é fortemente associada à produção de forma artesanal, vinculada a uma identidade local e à atividade familiar.

Nessa linha, Muchnick & Velarde (2002) chamam atenção para a noção de “distrito agroindustrial”, cujo estudo clássico é a análise da zona italiana de Parmigiano-Reggiano. Esta noção tem sua origem na aplicação do conceito tradicional de “distrito industrial” à produção de alimentos, especialmente aqueles identificados com a região de onde provêm. O conceito de distrito industrial para Schmitz (1997) remete a uma profunda divisão do trabalho que se desenvolveu entre as firmas, sendo que na maioria das análises contemporâneas o termo também indica a existência de cooperação.

De acordo com Muchnick & Velarde (2002), as características básicas dos distritos agroindustriais são a divisibilidade do processo de trabalho, a sua flexibilidade organizativa segundo os tempos agrícolas, a adequação dos agricultores à incorporação de técnicas e processos produtivos mais adequados para o avanço da produção que desempenham e a tradição histórica do produto em si.

Existiria, assim, um ambiente de competição/colaboração entre as pequenas empresas, que ao mesmo tempo em que competem entre si por um mercado, compartilham recursos como mão-de-obra, imagem e reputação do produto, capacidade organizativa e de gestão, etc., gerando fenômenos de subcontratação e trabalho em rede. Também importante neste arranjo é o efeito do conjunto de instituições, que vinculadas entre si, difundem um conjunto de informações (técnicas produtivas e de comercialização) e, desta forma, potencializam uma cultura e comportamentos comuns, que vêm de uma história comum.

Num caminho próximo, porém distinto, surgiu ao longo dos anos 1980 uma corrente de pensamento socioeconômico que tem desenvolvido as bases conceituais e buscado fortalecer a “agroindústria rural” como uma estratégia viável de desenvolvimento das economias camponesas que vai além do crescimento econômico através de processos de

criação e retenção de valor nas zonas rurais dentro de condições competitivas, mas também considerando aspectos ambientais, culturais e sociais (RODRÍGUEZ-BORRAY, sd).

Dentro dessa corrente de pensamento, recentemente tem-se desenvolvido o conceito de Sistemas Agroalimentares Locais (SIAL) que, em um sentido sistêmico mais amplo, busca vincular as atividades da agricultura a um território específico, integrando elementos como meio ambiente, organização das comunidades rurais, qualidade dos alimentos, dentre outros. Logo, trata de investigar as interações existentes entre o desenvolvimento agroalimentar local e as dinâmicas territoriais. A base analítica desta noção remete aos estudos de Sistemas Produtivos Locais (SPL), onde os estudos de “*clusters*” são uma importante contribuição para o tema.

De acordo com Azevedo (1997) os SPL têm como idéia central a busca de efeitos territoriais decorrentes da proximidade geográfica de produtores e de indústrias. Assim, o SPL seria um produtor de externalidades em que, do ponto de vista da produção, a integração territorial de numerosas empresas especializadas em um mesmo produto e articuladas tecnicamente entre elas conferiria aos produtores vantagens relativas à divisão do trabalho, à troca de informações, à difusão e à acumulação de competências.

Para esta autora podem ser retirados do conceito três fatores principais: i) a figura do ator social, que seriam pessoas/empreendedores cujo vínculo a uma comunidade constitui um ponto de referência para sua identidade profissional. O SPL enfatizaria principalmente o caráter socialmente construído da vontade de empreender; ii) a comunidade de trabalho, que é o lugar de vida social, onde também se produz e se transmite uma cultura própria, da qual (podem) usufruem todos os membros da aglomeração territorial. A análise em termos de SPL alcança uma dimensão que vai além da lógica mercantil, onde as trocas podem ser fundadas em regras particulares dos atores em questão (instâncias sociais); iii) o contexto político, que significa que no SPL a contigüidade das esferas familiar e econômica pode se estender àquela das organizações políticas e sindicais locais.

Retomando a noção de SIAL, para Velarde et al (sd, p.2) estes partem da especificidade do local e suas interações com o global. Assim, são definidos como:

(...) organizaciones de producción y de servicios (unidades de producción agrícola, empresas agroalimentarias, comerciales, de servicios, gastronómicas...) asociadas por sus características y su funcionamiento a un territorio específico (Cirad-SAD, 1996).

Diferente da abordagem de SIAL, a noção de *cluster* assume uma perspectiva mais complexa de articulação de empresas de diferentes segmentos e tamanhos, e tem como essência do seu desenvolvimento a criação de capacidades produtivas especializadas dentro de regiões para a promoção de seu desenvolvimento econômico, ambiental e social.

Os *clusters* consistem de indústrias e instituições que têm ligações particularmente fortes entre si, tanto horizontal quanto verticalmente e, usualmente, incluem: empresas de produção especializada; empresas fornecedoras; empresas prestadoras de serviços; instituições de pesquisa; instituições públicas e privadas de suporte fundamental” (HADDAD, 1999, p. 24).

Para Schmitz (1997) o *cluster* se refere a uma concentração setorial e geográfica de firmas, onde diferente da noção de distrito industrial, a existência de especialização ou cooperação não está implícita na definição, embora possa de fato existir.

Na mesma linha dos *cluster*, tem adquirido importância no cenário recente brasileiro discussões que têm se valido do conceito de Arranjos Produtivos Locais para a análise de arranjos organizacionais de empresas entre si e com seu entorno e das vantagens competitivas resultantes de uma economia de aglomeração.

Os Arranjos Produtivos Locais constituem um tipo particular de proto-*cluster* (CAPORALI & VOLKER, 2004), formado por pequenas e médias empresas que estão agrupadas em torno de uma determinada especialização produtiva, localizadas em um mesmo território, onde se enfatiza o papel desempenhado pelos vínculos de articulação, interação, cooperação e aprendizagem - formais e informais – entre si e com outros atores locais tais como governo, associações empresariais, instituições de crédito, ensino e pesquisa.

O que nos interessa reter do acima exposto, é que resguardadas as particularidades de cada uma das noções, o que fica é a percepção de que a competitividade de um determinado grupo de firmas não pode ser apanhado analisando-as individualmente, uma vez que sua força vem de economias externas incidentes e da ação conjunta deliberada, ambas facilitadas por uma estratégia de aglomeração, intimamente relacionada com uma base territorial específica.

Nessa linha de reflexão, Azevedo (1997) aponta que o território faz referência a um espaço complexo de identificações coletivas, econômicas, sociais, políticas e culturais. Também Velarde et al (sd) apontam que o território não é um simples suporte de atividades econômicas ou um marco de localização dos agentes, mais do que isso é um espaço construído historicamente e socialmente, onde a eficácia das atividades econômicas é fortemente condicionada pelos laços de proximidade e pertencimento a este espaço. Sob este viés, argumentam que o território pode ser estudado a partir de três dimensões complementares, que o atravessam espacial e socialmente, e, por fim, o definem:

a) o território como um espaço físico: é a delimitação espacial. Sob essa perspectiva o território se caracteriza por uma topografia, um clima, uma biodiversidade, algo que sem cair em determinismos, influi na dinâmica do mesmo. Seus limites não são políticos, mas conformados pelo intercruzamento com outras dimensões que estão sendo tratadas – fenômenos sociais, culturais e econômicos;

b) o território como uma instância de articulação de atores: neste a ênfase recai na dinâmica própria de uma realidade relacional, construída através do tempo e na qual os agentes intervêm impondo determinadas lógicas que produzem bens tangíveis e intangíveis que o definem;

c) o território como *terroir* ou *terruño*: sob essa perspectiva, trabalha-se com uma visão necessariamente histórica e cultural. Assim, a construção coletiva do espaço define costumes, práticas, rotinas e experiências acumuladas que têm como produtos uma forma de fazer e nomear as coisas.

A articulação entre atividades agroalimentares e uma base territorial específica aproxima-se da idéia de pacto territorial como forma de construir um entorno competitivo. Nessa linha, Velarde et al (sd) destacam três enfoques distintos:

a) o primeiro, aborda as relações entre atividades agroalimentares e territórios segundo a capacidade de acesso aos fatores de produção a um menor custo. Compreende as vantagens comparativas ligadas à localização do território, contribuindo desta forma para minimizar os custos de distância. Sob este ponto de vista – mais baixos custos de fatores – corresponde a lógica de produção em massa, conduzindo tanto a fenômenos de especialização como de exclusão e deslocamento;

b) o segundo enfoque trata as relações entre atividades agroalimentares e territórios como portadoras de um patrimônio. Logo, o “território-terra” é considerado a partir da valorização de uma herança específica. Para os autores, esta visão é o ponto de partida para a proteção jurídica das denominações de origem;

c) por fim, no terceiro enfoque sobre as relações entre atividades agroalimentares e território, não são consideradas somente a dotação do território em fatores de produção ou em um patrimônio específico, mas também, sua capacidade de recombinação dos fatores e de associar recursos próprios e recursos externos, a fim de inovar e adaptar-se. Nesta linha, adquirem importância os processos de cooperação e aprendizagem e a criação de recursos nos sistemas localizados.

#### ***1.3.2.4 – As contribuições da sociologia econômica***

A chamada Nova Sociologia Econômica, tributária de Emile Durkheim e especialmente de Max Weber que resgatou e refinou os conceitos centrais da teoria de Polanyi, tem como seus principais representantes Mark Granovetter e Richard Swedberg.

O ponto de partida que adotamos para as discussões que seguem é a apropriação por parte de Granovetter do conceito de enraizamento, originalmente desenvolvido por Karl Polanyi, associado à escola “substantivista” na antropologia (Polanyi, Arensberg e Pearson). Estas proposições de Polanyi têm também afinidades com a ideia de economia moral na história e ciência política e certas vertentes marxistas (Thomson e Scott) que elaboraram uma visão de enraizamento da conduta econômica vendo a economia como sendo tradicionalmente não separada da sociedade, o que só teria começado a se cristalizar na sociedade moderna (GRANOVETTER, 1985).

Para Polanyi, as transações econômicas nas sociedades modernas seriam definidas não mais ao longo das relações sociais ou de parentesco, mas por um esforço de autonomização, a longo prazo inviável pela impossibilidade de reduzir mão-de-obra, terra ou capital a simples mercadorias. Granovetter observa que muitas vezes é argumentado que a situação tradicional foi invertida com o advento da modernidade: em vez da vida econômica estar submersa nas relações sociais, estas relações vêm a ser um fenômeno do mercado (Granovetter, 1985). Nessa perspectiva há um evolucionismo implícito evidenciado no argumento de que a ação econômica nas sociedades primitivas ou pré-

mercado foi fortemente enraizada na conduta social, enquanto as modernas se caracterizariam pelo fenômeno do desenraizamento, ou seja, as transações econômicas não seriam mais determinadas por obrigações sociais ou de parentesco dos atores.

Segundo Granovetter (1985), a concepção de rompimento de um suposto “enraizamento” tradicional com o advento da modernização não é muito aceita entre alguns grupos de economistas, uma vez que argumentam que o “enraizamento” nas sociedades primitivas não foi muito superior ao baixo nível encontrado nos mercados modernos. A tônica deste enfoque está em Adam Smith, que postulou sobre a “[...] propensão da natureza humana [...] para trocar, permutar uma coisa por outra” e assumiu que o trabalho era o único fator de produção nas sociedades primitivas, onde os bens eram trocados em proporção aos seus custos de trabalho.

A partir de 1920, certos antropólogos tomaram uma posição similar vindo esta linha de pensamento a ser conhecida como “formalista”. Estes assumiam que mesmo em sociedades tribais, os procedimentos econômicos eram suficientemente independentes de relações sociais para que o padrão neoclássico de análise pudesse ser proveitoso/válido. Esta posição recentemente recebeu nova ênfase entre alguns economistas e outros como historiadores e cientistas políticos, que têm desenvolvido um novo interesse na análise econômica das instituições sociais – na chamada “nova economia institucionalista”. O argumento geral é que em todos os períodos a conduta que aparece como resultado de fatores políticos, sociais ou legais é melhor interpretada quando tomada como resultado da busca racional individual de interesses próprios.

A perspectiva de enraizamento que Granovetter (1985) assume diverge destas duas visões, mas situa-se num nível de certa forma intermediário a ambas. O autor argumenta que o nível de enraizamento dos procedimentos econômicos é menor em sociedades que não são de mercado do que o reivindicado pelos substantivistas e teóricos do desenvolvimento, e isto teria mudado menos com modernização do que eles acreditam. Por outro lado, acredita que este nível tem sido e continua sendo mais substancial do que considerado pelos formalistas e alguns economistas. Em síntese, alega que nem toda a sociedade pré-capitalista estava livre do impulso de ‘lucrar’ da mesma forma que nas sociedades capitalistas nem toda ação econômica é desenraizada de motivações não econômicas.

Outro ponto central da abordagem geral de Granovetter é a sua discussão sobre as concepções extremistas da ação humana sub e supersocializada. Na conduta humana subsocializada, presente nas concepções teóricas da tradição utilitarista, em mercados competitivos produtores e consumidores não influenciam o abastecimento ou a demanda, e, por conseguinte, os preços ou outros termos de comércio o que implica em tomar os detalhes das relações sociais como irrelevantes. O fato de os atores poderem estabelecer relações sociais uns com os outros é tratado nesta perspectiva teórica como uma força friccional que impede mercados competitivos e, assim, a atomização social (que chegou mesmo a ser contestada pelo próprio A. Smith) é um pré-requisito para a competição perfeita.

Na concepção supersocializada a conduta é descrita como um processo em que os atores seguem costumes, hábitos ou normas automática e incondicionalmente – ou seja, os padrões de comportamento foram internalizados – tendo, assim, as relações sociais um efeito apenas periférico sobre o comportamento.

A proposição de Granovetter (1991) novamente é a de adotar uma postura intermediária aos modelos de conduta sub e supersocializada, o que implica em reconhecer o ator econômico como influenciado por contextos sociais e olhando-o no interior de redes sociais que potencializam e fiscalizam as ações econômicas. Na interpretação do autor, empreende-se uma análise mais fértil da ação humana quando se evita a atomização implícita nos extremos teóricos sobre as concepções de socialização.

Através do enraizamento, Granovetter demonstra que a ação econômica, resultados (como formação de preços ou diferenciais de salários) e instituições são afetadas através de relações pessoais de atores e através da estrutura da rede de relações, que respectivamente são os aspectos relacionais e estruturas do enraizamento. Estes também são importantes para evitar o reducionismo temporal que trata as relações e estruturas de relações como se estas não tivessem história.

Cabe ainda considerar que as redes sociais em que a economia encontra-se enraizada relacionam-se intimamente com questões de confiança que se, por um lado, minimizam eventuais ações oportunistas dentro da rede, por outro, podem ser o efeito catalisador de ações lesivas. Portanto, a rede social não se coloca como a garantia de externalidades virtuosas.

A aplicabilidade da Nova Sociologia Econômica ao tema aqui proposto está no fato de permitir explicar a existência de mercados para as agroindústrias de pequeno porte enquanto prolongamentos de relações familiares ou sociais estabelecidas no contexto microrregional de inserção das famílias. Sob essa perspectiva de mercado a produção evolui em função da demanda, ao mesmo tempo em que a confiabilidade do produto decorre da confiança no produtor, podendo dispensar as garantias formais de qualidade (Wilkinson, 2002). Sob esse viés, as restrições da expansão da produção não são vistas como reduzidas somente a questões técnicas, de custo, gerenciamento ou econômicas, mas implicam também na necessidade de estender o mercado além da rede social em que os atores estão inseridos. Essa expansão do mercado requer uma ruptura entre mercado e rede social, onde a principal questão passa a ser como estender a rede social para garantir novos mercados.

O que o autor discute é que o enraizamento de muitos mercados locais e informais está sendo ameaçado por um lado, pela concorrência de mercados formais (que normalmente atuam em circuitos mais extensos) que tentam se apropriar desses nichos de produtos tradicionais e, por outro, pelas pressões para uma adaptação às regras de higiene e sanidade do mercado formal. Daí resultariam: uma primeira questão relacionada à aceitação das normas sanitárias vigentes, o que tem se mostrado incompatível com as características dos pequenos empreendimentos, ou uma segunda, que passa pela negociação de uma legislação apropriada às dimensões dessas pequenas atividades agroindustriais.

## 1.4 – O Desenho das Estratégias Brasileiras

No caso brasileiro, a grosso modo, as políticas públicas de incentivo ao perfil de agroindustrialização enfatizado no trabalho (de pequeno porte e desenvolvido no seio da agricultura familiar) têm sua origem datada na metade final da década de 1990. Estas estratégias de agregação de valor ou de verticalização da produção estão na base de programas como o Pronaf-Agroindústria e uma série de outros programas públicos estatais de âmbito estadual e municipal.

A orientação que tem predominado no desenho destes programas tende a polarizar-se em dois eixos principais. O primeiro, ressalta a importância de uma base organizacional multifamiliar - uma economia de aglomeração - como forma de viabilizar infraestrutura e serviços de assessoria gerencial e comercial do ambiente produtivo resultante da estruturação de uma nova agroindústria, onde um exemplo bastante ilustrativo é o desenho da proposta do PRONAF Agroindústria de 1998 (BRASIL, 1998). Essa base organizacional estabelecida como ponto de partida pode ainda ser desdobrada em pelo menos duas perspectivas distintas em termos de comercialização dos produtos. A primeira preconizando o incentivo de economias de escala agrícola para enfrentar o padrão de custos das cadeias em que os agricultores familiares estariam se inserindo através da agroindustrialização e como forma de viabilizar o “[...] acesso desta produção tanto para o mercado nacional quanto internacional”, competindo diretamente com grandes agroindústrias, conforme preconizado por Schenkel, Moura & Andreatta (2004, p.8). Na segunda perspectiva, enfatiza-se, contrariamente à anterior, a produção objetivando o abastecimento de mercados locais e regionais, onde segundo Wilkinson (2003), a baixa densidade de consumo desestimula as redes modernas de distribuição. Nesta, o foco nas estratégias de aglomeração justifica-se como forma de viabilizar certas demandas de serviços (formação, assessoria técnica, pesquisas de mercado, etc.) inviáveis sob a perspectiva isolada das agroindústrias, mas neste caso o tamanho das iniciativas se ajusta às dimensões do mercado e às capacidades de mobilização da matéria-prima. Um bom exemplo nesse sentido foi a proposta inicial do Programa da Agroindústria Familiar – SAA/RS (RIO GRANDE DO SUL, 1999a).

No segundo eixo, apesar de não se fechar às vantagens inerentes ao arranjo organizacional multifamiliar (a diferença principal está no grau de prioridade que esta assume dentro das proposições do programa) estão os programas que têm reconhecido também a pertinência de apoiar-se iniciativas individuais de agroindustrialização, quer de agricultores familiares ou de outros públicos (profissionais autônomos, comerciantes, aposentados, etc.), centralizando-se majoritariamente em torno da idéia de fomentar o empreendedorismo. Neste caso abre-se espaço não só a outros públicos como também a outras atividades produtivas que possam vir a dinamizar economicamente municípios ou regiões, não ficando restritos à agroindustrialização. Para Wilkinson (2003) a boa aceitação e perspectivas promissoras do mercado para esse tipo de produtos – agroindustrializados dentro de uma perspectiva artesanal ou visando aos mercados de nicho, cuja produção se dá em escalas reduzidas – tem despertado o interesse de outros atores (profissionais liberais, técnicos da área, comerciantes), quando estas oportunidades poderiam estar sendo ocupadas por agricultores familiares. Bastante ilustrativos nesse sentido são os programas Fábrica do Agricultor do estado do Paraná (PARANÁ, 1999) e Pacto Fonte Nova de Crissiumal, RS.

Por ora, em decorrência da importância do PRONAF enquanto programa base para o financiamento dos projetos de agroindustrialização da agricultura familiar vinculados aos programas que serão destacados neste trabalho (Programa da Agroindústria Familiar, SAA/RS e Pacto Fonte Nova, Crissiumal, RS), desenvolveremos um subtópico específico ressaltando seu processo de criação, estrutura geral e incorporação das ações de incentivo à agroindustrialização como uma de suas linhas de apoio à produção da agricultura familiar.

#### **1.4.1 – As Bases do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)**

As reivindicações por políticas específicas para a agricultura familiar ganharam evidência durante a Constituinte em 1987 (SILVA, 1999), com a elaboração de uma proposta de lei agrícola pelas suas entidades representativas, que dentre outras incluía uma política de crédito voltada para a agricultura familiar. No entanto é em 1993 que os movimentos sociais, representados pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), apresentaram ao governo uma proposta de crédito de investimento subsidiado para os agricultores familiares, na qual se destacava a necessidade de um programa que contemplasse a diversidade existente nesse tipo de atividade rural.

Também Romano & Delgado (2002) corroboram para a confirmação dessa argumentação, enfatizando que o programa foi uma conquista da mobilização dos agricultores familiares, quer seja através da luta pelo crédito para investimento liderada pelos sindicatos da região sul, quer, posteriormente, por meio da luta nacional expressa no Grito da Terra, que congregou CONTAG e outros movimentos sociais.

Atendendo a essas reivindicações, em 1994 foi criado no âmbito do Ministério da Agricultura e do Abastecimento o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), que consistia em uma linha de crédito cujos critérios de acesso eram restritos aos agricultores familiares, os quais eram classificados a partir do tamanho do estabelecimento e da mão-de-obra utilizada na produção (SILVA, 1999). Para esta autora é importante também o fato de que ainda em 1994 é realizado um estudo conjunto entre a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) que propôs vários instrumentos de política para a agricultura familiar. Esse documento serviu de base para a elaboração do PRONAF, em 1995, e para caracterização da agricultura familiar<sup>37</sup> (SILVA, 1999), que foi subdividida nas seguintes categorias (FAO/INCRA, 1994):

---

<sup>37</sup> A “agricultura familiar” é uma noção que assume dimensões distintas entre sua utilização enquanto categoria operacional de políticas públicas, de sua outra face, noção referência para debates no campo acadêmico. Para uma reflexão metodológica e crítica sobre esta noção, consultar Carneiro (1999), Neves (1995 e 2001) e Wanderley (1995). Ver também Marques (2004).

- a) agricultura familiar consolidada:* estabelecimentos familiares integrados ao mercado e com acesso a inovações tecnológicas e a políticas públicas; a maioria funciona em padrões empresariais e alguns até integram o *agribusiness*;
- b) agricultura familiar de transição:* estabelecimentos familiares com acesso apenas parcial aos circuitos da inovação tecnológica e do mercado, sem acesso à maioria das políticas e programas governamentais e que não estão consolidados como empresas, apesar de apresentarem grande potencial de viabilização econômica;
- c) agricultura familiar periférica:* estabelecimentos rurais geralmente inadequados em termos de infra-estrutura e cuja integração produtiva à economia nacional depende de programas de reforma agrária, de créditos, de pesquisa, de assistência técnica e extensão rural, e de agroindustrialização e comercialização, entre outros.

O PRONAF foi criado no ano de 1995 (Resolução do Banco Central número 2.191, de 24 de agosto de 1995) no âmbito do Ministério da Agricultura e Abastecimento (MAA), incluindo a participação dos Conselhos Estaduais e Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural<sup>38</sup>. Posteriormente, passou para o âmbito da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário<sup>39</sup> (MDA), contando com a participação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS), que foi criado no âmbito deste ministério (MEDEIROS & LEITE, 2003).

O PRONAF opera com recursos provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), das exigibilidades bancárias e dos Fundos Constitucionais do Centro-Oeste (FCO) e do Nordeste (FNE), aos quais adicionam-se recursos do Tesouro Nacional<sup>40</sup>.

Para Silva (1999), uma das principais idéias que sustentou a criação do PRONAF na esfera governamental foi o reconhecimento da capacidade da agricultura familiar em absorver mão-de-obra, o que a transformou em opção privilegiada para combater parte dos problemas sociais urbanos provocados pelo desemprego rural. Para Ferreira, Silveira & Garcia (2001), trata-se do reconhecimento, por parte dos setores governamentais, de que fortalecer a agricultura familiar é uma estratégia importante para a criação de novas atividades econômicas geradoras de ocupações produtivas e de renda, especialmente nos

---

<sup>38</sup> Para uma discussão mais detalhada sobre a estrutura institucional introduzida a partir do PRONAF consultar os textos de Romano & Delgado (2002) e Abramoway (2003).

<sup>39</sup> O MDA foi criado em janeiro de 1999, a partir do então Gabinete do Ministro Extraordinário de Política Fundiária, por sua vez criado em 1996 em resposta a acontecimentos que segundo Medeiros & Leite (2004) deram novo destaque à questão agrária nacional na época.

<sup>40</sup> Para Medeiros & Leite (2004) os recursos do Tesouro são predominantemente voltados à remuneração das instituições financeiras públicas que operam com o programa e com a equalização dos juros praticados.

municípios com populações reduzidas, cujo potencial econômico repousa majoritariamente no desenvolvimento rural e agrícola.

Com essa orientação, o documento de criação do PRONAF destaca como sendo seu objetivo geral propiciar condições para o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria da renda, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida e a ampliação do exercício da cidadania por parte dos agricultores familiares (SILVA, 1999; ROMANO & DELGADO, 2002).

Para Romano & Delgado (2002), este programa é, no contexto brasileiro, a primeira política pública ativa e de âmbito nacional orientada especificamente para a agricultura familiar. Para os autores, uma consequência importante resultante de sua implementação seria o reconhecimento da agricultura familiar<sup>41</sup> enquanto categoria, tanto no campo dos atores sociais rurais quanto em relação ao Estado. Nessa onda, a noção “agricultura familiar” passou a fazer parte do discurso político<sup>42</sup> referente tanto às questões agrária e agrícola, quanto dos debates sobre comércio internacional e modelos de desenvolvimento.

O programa inicialmente foi organizado em três grandes linhas de ação<sup>43</sup>:

- PRONAF – Crédito (custeio e investimento): objetiva fornecer apoio financeiro às atividades agropecuárias exploradas pelos agricultores familiares e suas organizações;
- PRONAF – Infraestrutura: objetiva financiar a implementação, ampliação e modernização da infra-estrutura necessária ao fortalecimento da agricultura familiar em municípios selecionados (a partir de critérios técnicos) que apresentaram planos municipais de Desenvolvimento Rural elaborados pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural;
- PRONAF – Capacitação: objetiva proporcionar aos agricultores familiares e suas organizações: (i) conhecimentos necessários à elaboração de Planos Municipais de Desenvolvimento Rural; (ii) conhecimentos, habilidades e tecnologia indispensáveis aos processos de produção, beneficiamento, agroindustrialização e comercialização; e (iii)

---

<sup>41</sup> Para uma análise do processo de substituição de categorias como campesinato, pequeno produtor, pequeno agricultor, entre outras pela noção “agricultor familiar” consultar o trabalho de Teixeira (1998).

<sup>42</sup> Para um maior detalhamento dessa discussão, consultar Favareto & Bittencourt (2001) e Medeiros (sd).

<sup>43</sup> Para discussões sobre resultados iniciais e estrutura institucional do PRONAF, consultar Romano & Delgado (2002); Abramoway (2003); Abramoway & Veiga (1998); Ferreira, Silveira & Garcia (2001); Silva (1999).

intercâmbio e difusão de experiências inovadoras em educação, profissionalização e em tecnologias coerentes com as necessidades das atividades agrícolas familiares.

Importante também destacar que, a partir de 1999, o Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (PROCERA), criado em 1986 - foi extinto e incorporado ao PRONAF. Dessa forma, o público atendido por aquele programa passou a representar um dos grupos beneficiários do PRONAF (Grupo A).

Para Silva (1999), foram prioritários do PRONAF os segmentos da agricultura familiar das categorias em transição e periféricas. No Plano Safra 2004/2005 (MDA, 2004) são apontados como beneficiários do programa, mediante Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), os produtores rurais que atendam aos seguintes requisitos:

- i) sejam proprietários, posseiros, arrendatários, parceiros ou concessionários da reforma agrária;
- ii) residam na propriedade ou em local próximo;
- iii) detenham, sob qualquer forma, no máximo quatro módulos fiscais de terra, quantificados conforme a legislação em vigor ou, no máximo, seis módulos quando se tratar de pecuarista familiar;
- iv) o trabalho familiar deve ser a base de exploração do estabelecimento.

São também beneficiários do programa públicos classificados em casos especiais como remanescentes de quilombos e indígenas, pescadores artesanais, aquícultores, extrativistas, silvicultores e pecuaristas familiares.

Os agricultores aptos a receberem os recursos do PRONAF, com base nos critérios acima são ainda classificados em subgrupos de acordo com sua renda bruta familiar anual, participação da renda agropecuária e não agropecuária na renda bruta familiar anual e contratação de mão-de-obra. Com base nestes critérios são enquadrados nos grupos A, B, C, A/C, D e E (MDA, 2004).

O PRONAF ano a ano tem passado por reformulações, particularmente no sentido de ampliar seu público, leque de ações e condições de financiamento. O que apresentamos na dissertação não é uma análise de todas essas transformações que se processaram no programa, mas colocamos em destaque o processo que levou à incorporação da agroindústria de pequeno porte como uma das estratégias produtivas a ser incentivada nas linhas de financiamento do programa.

#### 1.4.2 - O foco da agroindustrialização no PRONAF

O ano de 1998 serve de referência para a introdução, no Plano Safra 1998/99 editado pelo Ministério da Agricultura e Abastecimento (MAA) de um tópico destinando crédito ao investimento nas atividades de beneficiamento, processamento e comercialização da produção das famílias rurais.

De acordo com as entrevistas que realizamos para a elaboração deste trabalho (Anexo 1), uma vez implementado o PRONAF, começou-se a pensar num salto qualitativo para o programa, no sentido de incorporar outras ações que não fossem só o financiamento à produção primária e infra-estrutura, mas também ações que permitissem uma maior apropriação de renda dentro da cadeia produtiva para os agricultores. Decorre disso a opção pela agroindustrialização. Nessa linha, ao longo de 1997 e 1998 foram organizados seminários com técnicos da área e acadêmicos no sentido de discutir questões conceituais e identificar os principais problemas que poderiam vir a dificultar o desenvolvimento desse modelo de agroindustrialização.

A partir dessas discussões foi tirado como diretriz do “PRONAF Agroindústria: integração, agroindustrialização e comercialização da produção da agricultura familiar<sup>44</sup>” (BRASIL, 1998) datado de setembro de 1998, o trabalho com redes de agroindústrias. A estratégia de intervenção do programa consistia em identificar regiões onde agroindústrias pequenas e médias poderiam ser promovidas em conjunto, gerando rendas suficientes para justificar a remuneração de serviços profissionais técnicos, de gestão e *marketing* necessários para viabilizar esta nova estratégia produtiva pensada para os agricultores familiares. A montagem dessas estruturas organizacionais objetivava romper o que foi chamado de “barreira de conhecimentos”, permitindo a transformação de agricultores em empreendedores agroindustriais. Deriva daí o objetivo geral do programa (Brasil, 1998, p.7):

[...] melhorar a condição de vida dos agricultores familiares mediante o incentivo e apoio para se inserirem de forma associativa ao agronegócio, através da formação de conglomerados de pequenas e médias agroindústrias interligadas a uma central de serviços de qualidade e processamento e de mercado, gerenciado por eles.

---

<sup>44</sup> Daqui em diante nos referiremos a ele somente como PRONAF Agroindústria.

Portanto, no PRONAF Agroindústria, a agroindustrialização com base na estruturação de conglomerados agroindustriais em rede intermunicipal constituiu-se no eixo central da estrutura organizacional proposta pelo programa. Importante ressaltar que nesta concepção cada conglomerado se articularia em torno de um “Projeto de Desenvolvimento” previamente elaborado por instituições públicas locais, entidades de representação e os próprios agricultores. Os princípios básicos que norteiam as ações desta linha de financiamento foram:

- a) integração das cadeias produtivas pelos agricultores familiares associados: consiste em conceber o agricultor familiar – em suas diferentes formas de organização – como beneficiário direto e gestor do processo de integração da produção primária, secundária e terciária preconizado no “Projeto de Desenvolvimento”. Isso se materializa: primeiro, pela estratégia de produção da matéria-prima dentro de um arranjo organizacional multifamiliar, segundo, pela agroindustrialização da produção de diferentes grupos de agricultores organizados e, terceiro, pela comercialização conjunta dessa produção;
- b) projeto deve ser centrado na gestão social: com a organização em grupos, os agricultores participariam da organização, do planejamento e das decisões sobre o “Projeto de Desenvolvimento”; influenciariam as ações de apoio recebidas das prefeituras; decidiriam sobre a gestão e operacionalização da assistência técnica; e participariam ativamente das decisões sobre a produção agropecuária, agroindustrial e de comercialização;
- c) pequenas e médias agroindústrias devem ser concebidas dentro de escalas mínimas de processamento: consiste em conciliar exigências de economicidade, qualidade, padrão, regularidade da oferta e profissionalização em escala adequada (porém, inferior ao das grandes plantas agroindustriais) à capacidade de produção de matéria-prima do grupo;
- d) o conglomerado de agroindústrias com abrangência intermunicipal deve estar integrado a uma Unidade Central de Apoio Gerencial – UCAG: trata-se de uma estratégia que visa proporcionar eficiência e economicidade no processo de produção e escala na busca de mercado (viabilizando assessoria de profissionais especializados em serviços de controle de processo e de marketing, comercialização, aquisição e distribuição), além de aumentar o poder de barganha dos produtores.

Neste modelo o Estado, nos diferentes níveis governamentais (federal, estadual e municipal), cumpre um papel fundamental no sentido fornecer as condições que permitam a

atuação da UCAG nos três níveis da cadeia produtiva (primária, secundária e terciária), através de linhas de financiamento adequadas às necessidades dos agricultores; apoio técnico à atuação associativa dos municípios; dotação de infra-estrutura econômica para os conglomerados equivalente à existente nas cidades; dotação de recursos para ciência e tecnologia e suporte informacional sobre máquinas e equipamentos; recursos para contratação de assistência técnica; sistemas de parcerias para capacitação dos agricultores, gestores e técnicos envolvidos (Brasil, 1998).

Assim, a UCAG foi preconizada como a estrutura central a coordenar os serviços técnicos que garantiriam o suprimento de matérias-primas, a qualidade de processamento e a eficiência dos processos de *marketing*, comercialização e distribuição para o conjunto das agroindústrias a ela vinculadas.

O Jornal Correio do Povo, de Porto Alegre (04/09/98), ao noticiar o lançamento do Pronaf-Agroindústria na Expoiner – RS pelo então Ministro da Agricultura Francisco Turra, divulgou que o programa contaria com R\$ 30 milhões vindos do FAT, que seriam operacionalizados via Banco do Brasil e bancos estaduais. Os financiamentos teriam juros de 6% aa mais TJLP, três anos de carência e cinco anos para pagamento (total de 8 anos) com desconto de 50% dos encargos nos financiamentos quitados dentro dos prazos estipulados.

Na fase inicial do programa, ainda antes do seu lançamento, haviam sido eleitos oito projetos-piloto, em diferentes regiões do país, como forma de testar a idéia do programa. No entanto, somente dois organizados no estado de Santa Catarina vingaram. Estes projetos foram elaborados e apresentados ao MAA, lançados publicamente por autoridades estaduais e nacionais no primeiro semestre<sup>45</sup> de 1999. Um deles foi o “Projeto de Agroindústrias Associativas dos Agricultores Familiares do Oeste Catarinense” que se propunha a apoiar e potencializar as iniciativas que já vinham sendo desenvolvidas por órgãos públicos, por outras instituições e pelos agricultores. Tinha como área de ação 23 municípios do oeste de Santa Catarina e previa a instalação de 52 agroindústrias que envolveriam cerca de 481 famílias de agricultores. O outro projeto encaminhado foi o “Projeto Intermunicipal de Agroindústrias Modulares em Rede”, localizado no sul do

---

45 O Jornal Correio do Povo, de Porto Alegre, noticia o lançamento do “Projeto de Agroindústrias Associativas dos Agricultores Familiares do Oeste Catarinense”, com a presença do então Ministro da Agricultura Francisco Turra, em 09 de julho de 1999.

estado de Santa Catarina que se diferencia do anterior por duas questões: i) os agricultores envolvidos – 211 famílias, distribuídos em sete municípios, estavam organizados em uma única associação (Agrego); ii) a base tecnológica para a produção da matéria-prima, ou seja, toda matéria-prima utilizada seria produzida dentro dos princípios agroecológicos. Este projeto envolveria diretamente 211 famílias, distribuídas em 53 unidades de processamento/ transformação (SCHMIDT & TURNES, 2002).

De acordo com os autores, em ambos projetos previa-se a existência de Unidades Centrais de Apoio e Gerência – UCAG, criadas, mantidas e administradas pelos próprios agricultores familiares, com a finalidade de prestar serviços de assistência técnica, *marketing* e comercialização, assessorar o conglomerado no sentido de otimizar sua inserção no mercado, eliminando o que fosse possível de intermediação na aquisição de insumos e equipamentos para as unidades agroindustriais e principalmente na venda dos produtos finais.

Somente em outubro de 1999, através da Carta Circular 26/99, da Agência Nacional de Financiamento Industrial (FINAME), foram definidas oficialmente as condições e os procedimentos operacionais a serem observados nas Linhas Integrado Coletivo e Agroindústria, relativas ao PRONAF (SCHMIDT & TURNES, 2002). De acordo com os autores, a transferência do PRONAF do âmbito do MAA para o MDA no primeiro semestre de 1999, implicou em atrasos na normatização desta linha de financiamento, além da descaracterização de sua proposta original, evidenciado na exclusão do item que previa a liberação de recursos, a fundo perdido, para as áreas de infra-estrutura e apoio técnico dos Projetos de Desenvolvimento.

Como destacado por um dos entrevistados, quando da transferência do PRONAF do MAA para o MDA, dissolveu-se também a proposta de constituição de uma equipe multidisciplinar para atuar no programa. Dessa forma, entre 1999 e 2002 essa proposta veio se arrastando, mas não saiu dos projetos-piloto. No caso dos projetos de Santa Catarina, para Schmidt & Turnes (2002), os limites em termos de acesso ao crédito, têm travado o desenvolvimento pleno do conjunto dos empreendimentos, a construção das unidades de apoio e de assistência técnica, mas mesmo assim se estaria buscando garantir a filosofia e a estrutura prevista no início dos trabalhos.

Seja como proposta alternativa, seja como estratégia de barrar a implementação do PRONAF Agroindústria, nesse caso as evidências de que dispomos não são suficientes para legitimar nem uma nem outra das hipóteses. Fato é que, em decorrência do seguimento que se deu ao programa, os projetos de agroindustrialização passaram a ter como caminho natural serem amparados pela Linha de Crédito de Investimento para Agregação de Renda à Atividade Rural (Agregar), originalmente lançada como um programa do Banco do Brasil.

Isso se deu porque o Agregar foi posteriormente incorporado como uma das linhas de financiamento do PRONAF, apoiando investimentos em beneficiamento, processamento e comercialização da produção agropecuária ou de produtos artesanais desenvolvidos por famílias rurais (Prezotto, 1999).

Em relação ao Rio Grande do Sul, o Jornal Correio do Povo de Porto Alegre (03/10/98) noticiou nesta data, que foi disponibilizado nas agências do Banco do Brasil do estado um volume total de recursos de R\$ 250 milhões na linha Agregar. De acordo com a reportagem, a disponibilização dos recursos dependeria da demanda, ou seja, o dinheiro seria liberado conforme a apresentação e aprovação de projetos para pequenas indústrias rurais. A linha era direcionada para investimentos e capital de giro, tendo como encargos Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) mais 6% ao ano, com rebate de 50% para pagamentos em dia. A carência seria de até 36 meses e o prazo de pagamento de oito anos.

O sistema de captação de informações bancárias que se dispõe para o PRONAF mascara os resultados em termos de projetos de agroindústrias efetivamente beneficiadas pelo programa. Nesse sentido, deve-se ter em conta que muitos projetos de agroindustrialização foram financiados através do PRONAF Infraestrutura, especialmente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Outro aspecto que mascara o número de agroindústrias apoiadas pelo programa é o fato de que muitos projetos de agroindústrias tiveram as operações de financiamento liberadas na modalidade Investimento pelo sistema bancário. Esse aspecto serve tanto para explicar o baixo desempenho da linha Agregar, como para restringir o montante passível de ser financiado por cada agricultor individualmente, em função do sistema bancário considerar como limitada a sua capacidade de endividamento. Essa redução do montante passível de ser financiado ocorria porque a contratação de uma operação de crédito pela

linha Agroindústria/Agregar não conta no cálculo do limite de financiamento individual de cada agricultor, que é de R\$ 18 mil. Dessa forma, ao invés de R\$ 18 mil, seria possível cada agricultor acessar R\$ 36 mil (R\$ 18 mil no PRONAF Agroindústria/Agregar e mais R\$ 18 mil no PRONAF Investimento).

À parte estas considerações específicas, com esse processo de incorporação da linha Agregar como linha de financiamento para as iniciativas de agroindustrialização em detrimento do PRONAF Agroindústria, foi boicotada a idéia de rede enquanto estrutura organizacional básica e exclusiva para o financiamento de projetos de agroindustrialização e, sob a política “guarda-chuva” PRONAF, passou-se a financiar tanto projetos multi como unifamiliares desde que os agricultores estivessem em conformidade com os critérios de acesso aos recursos do programa.

## **CAPÍTULO 2**

### **ORIENTAÇÃO E FOCO DE INTERVENÇÃO DOS PROGRAMAS DE INCENTIVO ÀS AGROINDÚSTRIAS DE PEQUENO PORTE: PAF – SAA/RS e PACTO FONTE NOVA – CRISSIUMAL, RS.**

#### **2.1 – A Agroindustrialização no Programa da Agroindústria Familiar – SAA/RS**

##### **2.1.1 – Os marcos da criação e o ideário do programa**

A vitória das eleições para o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, no ano de 1998 pela Frente Popular, composta inicialmente pelos partidos – PT, PSB, Pc do B – demarcou o início da consolidação no estado da proposta de incentivo às iniciativas de agroindustrialização desenvolvidas pela agricultura familiar. No conjunto das ações orientadas para a agricultura do RS o grupo político que chegou ao poder procurou demonstrar, desde a constituição de suas propostas de governo e início de mandato, seu comprometimento político com a agricultura familiar tida como historicamente excluída do rol de políticas públicas para o setor rural (RIO GRANDE DO SUL, 1999a).

A opção pela agricultura familiar e a criação de um programa de incentivo às agroindústrias de pequeno porte já fazia parte das discussões sobre a constituição do Programa de Governo do Partido dos Trabalhadores para a campanha eleitoral de 1998.

5) Nosso Projeto de Desenvolvimento se baseia no fortalecimento da agricultura familiar e leva em conta as diferenciações existentes entre esses agricultores, rejeitando todas as formas de seleção e exclusão;

11) Outro objetivo é a busca de agregação de valor ao produto agrícola através do estabelecimento de pequenas e médias agroindústrias, preferencialmente de caráter associativo, estabelecendo apoios para sua constituição através de crédito e outras ações do Estado ao longo da cadeia produtiva, no sentido de remover os principais obstáculos a constituição destas iniciativas;

12) Apoio à constituição e fortalecimento de um Mercado Solidário entre produtores e consumidores, visando ao estreitamento de relações e redução da intermediação de produtos agrícolas (PARTIDO DOS TRABALHADORES<sup>46</sup>, 1997, p. 11-12).

[...] em um governo democrático e popular, para a agricultura empresarial de grande escala deve valer a máxima “o governo melhor ajuda quando não atrapalha”. Dessa forma, esse setor deve competir no chamado “livre mercado”, buscando eficiência em suas atividades e competitividade no mercado nacional e internacional (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1997, p. 17).

De acordo com informações de entrevistas, as proposições do PAF – SAA/RS (lançado em conjunto com a EMATER/RS em julho de 1999 e criado pelo Decreto n° 40.079, de 09 de maio de 2000) foram construídas com o envolvimento/participação nas discussões de movimentos sociais, entidades de representação e organizações não governamentais<sup>47</sup>. Conforme Rio Grande do Sul (1999c), participaram das discussões de elaboração do programa o Departamento Rural da Central Única dos Trabalhadores (grupo que em 2000 fundou a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar – Sul, FETRAF - SUL), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), a Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAG) e o Movimento das Mulheres Trabalhadoras Rurais (MMTR). Também participaram Organizações Não Governamentais (ONGs) com atuação no RS como o Centro Ecológico, o Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor (CAPA), o Centro de Apoio a Tecnologias Alternativas Populares (CETAP) e o Centro de Educação Popular (CEPO) de Erechim. Esse aspecto denota a proximidade entre as pautas de reivindicação destes agentes

---

<sup>46</sup> Neste documento são apresentadas treze diretrizes que compõem o projeto de desenvolvimento rural preconizado pelo partido.

<sup>47</sup> Apesar de ao longo deste trabalho fecharmos o foco no PAF – SAA/RS é importante termos presente que este programa não foi implementado de forma isolada dos demais da Secretaria da Agricultura e Abastecimento - SAA, na qual esteve locado. Numa perspectiva mais ampla, esteve articulado junto com outros programas de governo ao Plano Estadual de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, coordenado pela SAA através Central de Abastecimento do Estado do Rio Grande do Sul (CEASA). De acordo com Porto (2002, p. 267) a “Política de Segurança Alimentar busca estender a oferta de alimentos de qualidade à população, a preços justos, sem riscos ao meio ambiente e à saúde, em quantidades que lhes supram as necessidades de nutrientes diários [...]”.

e as pautas colocadas pelo partido majoritário na composição do então governo do estado – Partido dos Trabalhadores – para a agricultura. Dessa forma, o programa congregou simultaneamente uma considerável legitimação política bem como trouxe para dentro do Estado o acúmulo dos trabalhos de base desempenhados por esses parceiros.

Nessa linha, foram também importantes as referências e elementos colhidos de outras experiências de incentivo à agroindustrialização nos moldes que se buscava fomentar no RS. São citados o Prove de Brasília, as experiências de Blumenau e de Minas Gerais, nos quais trabalharam alguns dos membros da equipe de técnicos que foi sendo mobilizada em torno do PAF – SAA/RS.

Dessas discussões resultou o objetivo geral do PAF – SAA/RS de:

[...] possibilitar aos agricultores familiares agregar 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 (RIO GRANDE DO SUL, 1999a, p.4)

A estratégia de agroindustrialização transparece como o núcleo da proposta do PAF – SAA/RS, sendo em torno desta articuladas outras ações complementares que abrangiam desde a organização do público do programa e suas agroindústrias, ações de suporte à produção da matéria-prima, processamento e embalagem até estratégias de comercialização como forma de viabilizar a agregação de valor a estes produtos. Vejam-se os objetivos específicos do PAF – SAA/RS (RIO GRANDE DO SUL, 1999a, p.4):

- a) proporcionar a criação e manutenção de oportunidades de trabalho para o conjunto dos membros da família, viabilizando a permanência das pessoas em atividades agrícolas;
- b) estimular a criação de redes solidárias que articulem os agricultores familiares às organizações de consumidores urbanos;
- c) possibilitar uma melhor otimização dos recursos existentes nas propriedades;
- d) proporcionar um maior equilíbrio em termos de fluxo de caixa;
- e) apoiar a criação de centrais de abastecimento;
- f) estimular a realização de feiras municipais e regionais;
- g) contribuir para a manutenção dos agricultores familiares no campo.

As considerações que seguem concentram-se na forma e dentro de que marcos estas ações foram construídas e articuladas. Nesse sentido, o primeiro aspecto que detalharemos remete ao público eleito como prioritário no programa. De acordo com sua ementa, o

público alvo do PAF – SAA/RS era o conjunto dos agricultores familiares do RS, enquadrados nos moldes do PRONAF. Embora no momento inicial de criação do programa tenha sido feita menção apenas aos agricultores familiares - aí subentendidos proprietários, parceiros, meeiros e arrendatários - como evidenciado na própria ementa do programa (RIO GRANDE DO SUL, 1999a), num segundo momento passam a ser reconhecidos como público também os agricultores assentados da reforma agrária, indígenas e remanescentes de quilombos, embora evidências das entrevistas e dados sobre os financiamentos concedidos denotam que o acesso desses públicos ao programa foi praticamente inexistente (exceção para alguns projetos financiados em assentamentos da reforma agrária no estado). Todos os agricultores familiares do RS foram considerados como público potencial do PAF – SAA/RS embora tenham sido priorizados os que já tinham algum tipo de organização social, seja ela formal ou informal (grupo organizado, associação, cooperativa, etc.). Dentre estes destaque é conferido para pequenas e médias agroindústrias já existentes nos municípios do RS, agroindústrias operando em condições precárias (de caráter predominantemente informal) e estabelecimentos inacabados, bem como agricultores dedicados à produção sem o uso de agroquímicos.

Percebe-se, a partir daí, a prioridade de tomar as experiências já existentes e proporcionar-lhes um salto qualitativo, muito mais que estimular a implantação de novas agroindústrias. O fluxo operacional para cadastramento no programa consistia em os pretendentes seguirem os seguintes passos (RIO GRANDE DO SUL, 2001a):

- 1- Agricultor/grupo preenchia na EMATER/RS-ASCAR Municipal a ficha de cadastramento no Programa, indicando o (s) serviço (s) que desejava (m) acessar. Para acessar recursos (do PRONAF ou FEAPER), 100% dos integrantes do grupo deveriam se enquadrar como agricultor familiar;
- 2- EMATER/RS-ASCAR Municipal encaminhava a ficha de cadastramento do agricultor/grupo para apreciação do Comitê Regional;
- 3- Comitê Regional avaliava enquadramento segundo os critérios estabelecidos para cadastramento no Programa e, caso aprovado, encaminhava para o DACC a ficha de cadastramento juntamente com um parecer indicando a aprovação;
- 4- DACC efetuava o cadastramento do (s) agricultor (es) e da agroindústria no Programa e comunicava o Comitê Regional (EMATER/RS-ASCAR regional);

## 5- EMATER/RS-ASCAR Regional comunicava a EMATER/RS-ASCAR Municipal;

O segundo aspecto para o qual chamamos atenção é de que havia um conjunto de princípios em torno dos quais foram construídas as ações do PAF – SAA/RS (RIO GRANDE DO SUL, 1999a, p. 8-9):

- a) As agroindústrias devem atender às necessidades concretas sentidas pelo grupo do ponto de vista da sua viabilização enquanto agricultores familiares devendo, pelo menos em princípio, ter como base de sustentação o sistema de produção agrícola das unidades produtivas em questão. Não se trata, portanto, de promover a formação de um grupo de intermediários entre o produtor e o consumidor e que operem como atravessadores. O grupo deve ser capaz de responder por pelo menos 80% da matéria prima a ser processada, de acordo com a produção projetada;
- b) As agroindústrias devem ser flexíveis, permitindo, tanto quanto possível, a diversificação da produção, a segurança alimentar das famílias e o aproveitamento dos múltiplos recursos existentes ao nível das unidades produtivas. Poderão ser utilizadas plantas padrão, mas estas devem ser adaptadas a cada caso específico;
- c) O programa não deverá ter por objetivo simplesmente o financiamento e a construção da infra-estrutura necessária para a instalação da agroindústria. Trata-se de um programa de formação na organização social, produção de matéria prima, agroindustrialização e comercialização. Ao aderir ao programa o grupo adere também a um sistema de capacitação e acompanhamento, não apenas na área técnica (processamento), mas também nas áreas de produção, gestão e mercado;
- d) A agroindústria não deve conduzir o agricultor para a especialização em uma única atividade, deve, preferencialmente, ser uma atividade complementar ao sistema produtivo já existente;
- e) Os estudos de viabilidade deverão envolver não apenas a área de mercado, mas também aspectos relacionados à produção (disponibilidade de matéria prima, impactos da agroindústria sobre o sistema produtivo do agricultor), destinação dos resíduos, disponibilidade de mão-de-obra, capacidade de gestão do grupo, etc;
- f) Todos os projetos deverão envolver uma contrapartida por parte do grupo e uma análise rigorosa de sua capacidade de pagamento;
- g) O programa deverá contar com estruturas de acompanhamento dos projetos (qualidade do produto, produção agrícola, gestão, formação), estabelecendo parcerias com outros órgãos subordinados à Secretaria da Agricultura bem como ONGs, prefeituras, universidades, cooperativas, etc;
- h) O financiamento não deve vir para organizar o grupo, mas sim como uma consequência da sua organização.

Ao ser lançado em julho de 1999, dentre outros, o programa compreendia a agroindústria de pequeno porte como um processo histórico do RS. Partiu-se assim do acúmulo e da realidade já existente buscando dar ênfase à agregação de valor aos produtos, concomitante à perspectiva de conferir-lhes qualidade e facilitar o seu acesso a mercados consumidores. O que se objetivava era superar a lógica de produção em que os agricultores atuam unicamente nas etapas de plantio ou criação, tendo nenhum ou pouco poder decisório

sobre as etapas de comercialização ou transformação. Na fala de alguns dos entrevistados e nos documentos referenciais do programa transparece a idéia de que os agricultores, através do processo de agroindustrialização, pudessem vir a assumir todas as etapas da cadeia produtiva de alguns de seus produtos. Ou seja, a agroindústria familiar foi concebida inserindo-se na lógica de organização dos sistemas produtivos dos pequenos agricultores enquanto uma atividade complementar à atividade agrícola, agregando valor a seus produtos tradicionais e eventualmente a novos.

Do conjunto de princípios acima referenciado deriva uma espécie de tipo ideal de modelo organizativo de agricultores e suas agroindústrias a ser fomentado pelo programa. Embora essa avaliação implique num certo grau de simplificação, esse modelo consiste em fomentar a organização dos agricultores em grupos/associações/cooperativas em torno dos projetos de agroindustrialização e a posterior organização dessas agroindústrias através de uma rede regional como forma de melhor encaminhar demandas por capacitação, organização contábil, de legalização do comércio dos produtos, acesso a mercados mais distantes e oferta de um leque diferenciado de produtos (RIO GRANDE DO SUL, 1999a).

Este modelo idealístico é transpassado por concepções que preconizam o reposicionamento dos agricultores, onde o foco no associativismo assume o viés de construção de uma perspectiva de desenvolvimento autônomo para as agroindústrias de pequeno porte. Ou seja, ao invés de preconizar a especialização em determinadas fases do processo produtivo ou busca de um posicionamento estratégico junto a agentes inseridos na dinâmica do mercado como forma de ampliar as perspectivas de sucesso das iniciativas, predomina o foco na organização dos agricultores (pares em condições semelhantes) a fim de dominar todas as fases de certas cadeias, desde a produção da matéria-prima até sua transformação e comercialização.

Interessante observar que (embora esse não foi exatamente o viés dominante no PAF – SAA/RS) mais do que superar a lógica de desproporcionalidade de forças das relações entre agricultores e intermediários/grandes agroindústrias ou eliminar a intermediação entre agricultores e consumidores, esse viés de agroindustrialização a depender da forma como for trabalhado, carrega implícito: i) em maior ou menor grau, o viés associativo como forma de obter escala de produção para “competir” em iguais condições em termos de preços e escala com agroindústrias de grande porte em mercados

tradicionais; ii) segue majoritariamente uma lógica de agregação de valor entendida como a sucessiva incorporação ao produto de processos tecnológicos e não como um processo de diferenciação mais amplo, conforme discutido na Seção 1.3.2.1 do capítulo anterior.

À medida que o PAF – SAA/RS foi sendo implementado e conformando-se a demanda para as ações disponibilizadas, a opção unifamiliar de muitos agricultores e a ausência de articulações regionais de agroindústrias já existentes (pelo menos em número expressivo) gradualmente foi revelando a inconsistência da opção deste modelo organizativo como pré-condição de enquadramento no programa. Esse nosso posicionamento não significa que sejamos céticos em relação a este modelo organizativo, mas sim de endossar a percepção que parece ter se colocado como dominante ao fim do programa – colocar este modelo organizativo como um referencial a ser construído a partir dos agricultores e suas agroindústrias com o apoio do Estado, e não como uma condição a priori para acesso às ações da política estabelecida.

Em relação a este aspecto houve um certo descolamento entre os critérios estipulados para a liberação dos recursos e a realidade cotidiana do público alvo do programa, o que é evidenciado na importância do individualismo das unidades familiares em praticar atos decisórios diários acerca da gestão interna e relação com o ambiente externo de suas explorações. Isso não significa negar a existência de relações de cooperação interfamiliares ou mesmo de troca de informações sobre práticas de cultivo e decisões operacionais tomadas nas explorações, mas de argumentar que essas relações de cooperação se manifestam majoritariamente em dimensões outras, que não as de estabelecimento de um planejamento centralizado e comum de exploração das áreas de terra, do que produzir, em que condições, quantias e qual a destinação final dessa produção. Assim, ganham destaque enquanto condicionantes para o êxito dessas iniciativas questões como a discussão conjunta de problemas, relação com informantes qualificados, articulação e participação em feiras e espaços de formação, transporte de produtos, negociações comerciais, dentre outros, mas que resguardam a autonomia de cada agroindústria sobre as decisões inerentes aos processos de produção.

Nesse sentido, se por um lado estratégias multifamiliares tendem a facilitar, do ponto de vista econômico, a montagem de uma infraestrutura de processamento dentro dos parâmetros legais exigidos, por outro abrem espaço para um novo grupo de possíveis

problemas relacionados com a dinâmica de trabalho em grupo. Ou seja, a organização multifamiliar não é garantia de geração de externalidades positivas. Partindo do pressuposto de que posições e percepções distintas sobre determinadas situações fazem parte da natureza humana e que os agricultores familiares não são um grupo social no seu todo dotado de virtudes sociais e morais positivas, a questão passa a ser como administrar essas divergências e pontos de conflito que eventualmente surgem quando se trata de tomar decisões coletivamente, especialmente em se tratando de estratégias produtivas que dizem respeito à reprodução econômica dessas famílias.

O debate assim colocado – ênfase exclusiva em grupos de agricultores articulados em torno de uma agroindústria e estas entre si - tende a restringir o público beneficiário potencial a uma fração minoritária do grupo social que o programa visa atingir dentro de uma ampla estratégia de desenvolvimento rural, e mais, tende a favorecer no curto prazo, grupos de agricultores e agroindústrias já organizados em detrimento de outros, não obstante mais marginalizados conforme destacado por alguns dos entrevistados. Sob este aspecto, não se trata de adotar uma visão utópica de inclusão de todos, mas em reconhecer o caráter, sob certo ponto excludente, desse tipo de orientação e ao seu alcance limitado em termos de público beneficiário<sup>48</sup>.

Por fim, o terceiro aspecto que destacamos nesse grupo de reflexões refere-se à estrutura institucional de implementação do programa. O PAF – SAA/RS esteve locado no Departamento de Agroindústria, Cooperação e Comercialização (DACC) da SAA do RS, ao qual ficou vinculada a equipe de técnicos responsáveis pelo programa. Este departamento foi quem fez a gestão do programa, sua administração, a discussão de sua concepção e as interlocuções com os outros órgãos estaduais.

A coordenação das ações vinculadas ao programa era decidida no DACC e a partir daí implementadas no estado através de Comitês Regionais (cada qual acompanhado por um dos membros da equipe do DACC) tomando por base a divisão política dos municípios que delimitava cada uma das Coordenadorias Regionais de Agricultura do estado (um total de 18). A composição desses Comitês tinha uma certa flexibilidade de região a região, mas

---

<sup>48</sup> Outros aspectos que transparecem na análise dos princípios do PAF – SAA/RS foram sua perspectiva de desenvolver um conjunto amplo de ações que partiam da organização de grupos de agricultores, apoio à produção da matéria-prima, do processamento e embalagem, até estratégias de comercialização, mas que somente serão trabalhados mais detalhadamente nas Seções 2.1.5 e 2.1.4 deste trabalho, respectivamente.

de um modo geral eram compostos pelos Coordenadores Regionais da SAA, representantes da Emater Regional, da Secretaria da Saúde, Universidades (em alguns casos), de ONGs que eventualmente atuavam nas regiões, representantes das prefeituras municipais, dos sindicatos da região, dentre outros, que se reuniam uma vez por mês para analisar as propostas de montagem de agroindústrias<sup>49</sup> que chegavam de cada um dos municípios integrantes do Comitê em questão.

No DACC havia uma certa divisão da equipe técnica vinculada ao programa em áreas de conhecimento – setor de projetos, setor de comercialização e legislação, setor de formação e coordenação – embora todos acabassem transitando pelos vários setores pela necessidade que se colocava de discutir o conjunto do programa nos Comitês Regionais (informação de entrevistas).

Apesar de criado em julho de 1999, o principal conjunto de ações do programa foi lançado somente em 17 de agosto de 2000. Esse fato denota a perspectiva de gradual amadurecimento e conformação do grupo de ações que compuseram o programa como um todo. Dessa forma, se considerarmos o período entre agosto de 2000 e o fim do programa em dezembro de 2002, descontados daí mais um certo tempo para operacionalização das ações lançadas, o PAF – SAA/RS vigorou no seu conjunto somente por cerca de dois anos.

---

<sup>49</sup> Os membros do Comitê avaliavam aspectos como enquadramento dos proponentes como agricultor familiar; consistência do grupo; viabilidade técnica do projeto; aspectos mercadológicos; disponibilidade de matéria prima, renda familiar, etc.

### 2.1.2 – O Financiamento das agroindústrias no PAF – SAA/RS

O foco das discussões dessa seção consiste em identificar e caracterizar as linhas de financiamento que deram suporte para a implementação do PAF – SAA/RS e que também foram o pano de fundo para o desenvolvimento da proposta do Pacto Fonte Nova – Crissiumal, RS uma vez que coexistiram no tempo.

O PAF – SAA/RS teve como base para o financiamento dos projetos de agroindustrialização a ele vinculados o Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais (FEAPER) e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) através das linhas Agregar<sup>50</sup>, Integrado Coletivo<sup>51</sup> e Investimento<sup>52</sup>. Estes são os programas cujas linhas de financiamento permitiram aos agricultores adquirirem e montarem o que denominamos infra-estrutura de produção (aí incluídos instalações, utensílios, máquinas e equipamentos. Etc.) de suas agroindústrias.

---

<sup>50</sup>Os créditos ao amparo da linha **Agregar** sujeitavam-se às seguintes condições especiais:

a) Finalidades: investimentos, inclusive em infra-estrutura, que visassem ao beneficiamento, processamento e comercialização da produção agropecuária ou de produtos artesanais e à exploração de turismo e lazer rural, incluindo-se:

I) a implantação de pequenas e médias agroindústrias, isoladas ou em forma de rede;

II) a implantação de unidades centrais de apoio gerencial, nos casos de projetos agroindustriais em rede, para a prestação de serviços de controle de qualidade do processamento, de marketing, de aquisição, de distribuição e de comercialização da produção.

b) Limites de crédito: independentemente dos limites definidos para outros investimentos ao amparo do PRONAF

I - individual: R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), por beneficiário;

II. - coletivo ou grupal: R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais), observado o limite individual por beneficiário;

III. - 30% do valor do financiamento para investimento na produção agropecuária objeto de beneficiamento, processamento ou comercialização;

IV - 30% do valor do financiamento para capital de giro;

V- 15% do valor do financiamento de cada unidade agroindustrial para a unidade central de apoio gerencial, no caso de projetos de agroindústrias em rede;

c) Encargos financeiros: taxa efetiva de juros de 4% a.a.;

d) Benefício: bônus de adimplência de 25% na taxa de juros, para cada parcela da dívida paga até a data de seu respectivo vencimento;

e) Prazo de reembolso: até 08 anos, incluídos 03 anos de carência;

f) Os créditos para aquisição de veículo utilitário ficam limitados a 50% de seu valor.

<sup>51</sup> Os créditos da linha **Integrado Coletivo** sujeitavam-se às seguintes condições:

a) Beneficiários: Cooperativas, associações ou outras pessoas jurídicas (a pessoa jurídica deveria ser formada exclusivamente por agricultores familiares).

b) Limite de crédito: R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), observando-se que:

I – O limite individual dos beneficiários participantes do projeto é de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais);

II – Eventuais recursos para capital de giro associado não podem representar mais de 35% (trinta por cento) do valor do financiamento;

c) Encargos financeiros, carência, prazo de reembolso idem às orientações da linha Agregar.

<sup>52</sup> Já a linha **Investimento** objetiva fornecer apoio financeiro às atividades agropecuárias exploradas pelos agricultores familiares e suas organizações. Seus tetos de financiamento e condições variavam de acordo com o grupo em que os agricultores se enquadram.

Em relação a este aspecto é importante destacar que o PAF – SAA/RS, apesar de ser um programa de âmbito estadual e, principalmente, elaborado de acordo com o contexto político local, preconizou originalmente trabalhar acessando os recursos disponibilizados nas linhas do PRONAF, sendo a opção por operar com recursos do FEAPER somente priorizada quando os resultados e a imagem do programa começaram a ficar comprometidas diante da opinião pública.

No Capítulo 1, seção 1.4, já discutimos mais detalhadamente a concepção, orientação e estrutura organizacional do PRONAF, o que justifica não retomarmos esses aspectos nesta seção. Nos atemos, por ora, em detalhar o FEAPER, que junto com o PRONAF foi o principal fundo de aporte de recursos para as agroindústrias vinculadas aos programas em questão.

O FEAPER foi instituído pelo governo do estado do RS através da Lei Nº 8.511, de 06 de janeiro de 1988, e regulamentado pelo Decreto n.º 32.785, de 25 de março do mesmo ano (Normas Operacionais e do Regimento Interno do FEAPER). Em sua criação, foi orientado para o financiamento de pequenos estabelecimentos rurais com vistas a elevar seus índices de produção, produtividade e conseqüente melhoria das condições de vida das famílias rurais. Os critérios para enquadramento nessa linha de financiamento são os seguintes (RIO GRANDE DO SUL, 1995, p.7):

- Detenham a posse ou propriedade do imóvel cuja área não ultrapasse 50 ha para municípios que tenham módulo fiscal até 25 ha e 100 ha para municípios cujo módulo fiscal é superior a 25 ha.
- Tenham na exploração agropecuária a sua única fonte de renda.
- Residam no imóvel rural e/ou na comunidade rural.
- Obtenham renda bruta anual originária da agropecuária não superior ao que é definido no Manual de Crédito Rural do Banco Central do Brasil, para pequenos produtores rurais.

Este fundo opera com recursos de dotações orçamentárias do estado do RS, do seu resultado operacional e de captação junto a outros agentes financeiros diversos (Ex. BNDES). As duas instituições que propriamente o operacionalizam juntamente com sua Coordenadoria Estadual são o Banco do Estado do Rio Grande do Sul (BANRISUL) e a Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER/RS-ASCAR). À última coube a elaboração dos projetos técnicos para

financiamento e a prestação de assistência técnica aos agricultores (beneficiados), e ao BANRISUL, como agente financeiro do FEAPER, fazer o cadastro dos beneficiários, contratar as operações e efetuar as cobranças das mesmas.

Do ponto de vista administrativo ao longo dos primeiros anos de sua vigência a preocupação foi montar a infra-estrutura necessária para sua operacionalização. Na segunda metade dos anos 1990 ocorreu uma reorientação no sentido de tentar readequar-se às Normas Operacionais do Fundo, bem como seu Regimento Interno (GULLO, 1999). Nessa mesma perspectiva, em abril de 2002 ocorreu a ampliação do seu público beneficiário, passando a compreender além dos pequenos produtores rurais também remanescentes de quilombos, pescadores artesanais, comunidades indígenas e assentados. As alterações permitiram que o FEAPER funcionasse também como equalizador de taxas de juros em empréstimos de bancos oficiais.

Embora as fontes dos recursos sejam distintas – FEAPER ou PRONAF – as condições de financiamento foram as mesmas para os projetos financiados por um ou por outro, uma vez que as condições do FEAPER foram igualadas às vigentes no PRONAF. Outro aspecto importante em relação ao contexto de implementação do PAF – SAA/RS é que em decorrência da escassez de recursos alocados no FEAPER e da opção política do então governo do RS de trabalhar com o BANRISUL contratando os financiamentos, inclusive os via PRONAF, fez-se necessário todo um esforço de diálogo entre DACC e agentes do banco para operacionalização dessas ações.

As informações de entrevistas e documentos referenciais do PAF – SAA/RS dão a entender que decorrente dessa opção política corria-se o risco de haver atrasos na liberação dos recursos, uma vez que historicamente o BANRISUL não vinha financiando este tipo de projetos e do reduzido quadro de funcionários de que dispunha para analisá-los. Some-se a isso as restrições desse agente financeiro em trabalhar com a Linha Agregar (originalmente concebida dentro do Banco do Brasil) para o financiamento das agroindústrias.

Em relação a este aspecto é interessante observar que se contrapõem assim a ansiedade dos agricultores por um processo rápido de liberação de recursos para o investimento em suas estratégias produtivas com o pensamento tecnocrático e o jogo de interesses políticos que traz para os bastidores da elaboração da proposta do PAF – SAA/RS uma série de articulações que transpassam o conjunto do governo.

Outro entrave evidenciado no período inicial de implementação do PAF – SAA/RS foram os inúmeros enfrentamentos políticos em torno das garantias exigidas para o financiamento dos projetos. A questão colocada era a de que para haver a liberação dos financiamentos (Nas linhas Agregar, Integrado Coletivo) o sistema bancário exigia como garantia do financiamento o penhor/hipoteca de bens no valor de 1,5<sup>53</sup> vez o valor financiado. Como resultados das reuniões e discussões, houve uma redução dessas exigências a ponto de que em determinados projetos as garantias exigidas ficaram em torno da metade (0,5) do valor financiado, passando a ser aceitos os próprios bens financiados como garantia.

Se na negociação das garantias com o sistema bancário a equipe do DACC mobilizada em torno do PAF – SAA/RS obteve alguns resultados positivos, o mesmo não ocorreu com a idéia de montar-se um Fundo de Aval para agilizar o processo de liberação dos financiamentos. O que se objetivava era assegurar a atividade do financiado, mas sem dar cobertura legal para aqueles que no decorrer do processo viessem a negar o pagamento dos recursos financiados sem uma justificativa plausível. Nessa linha, o que de fato se estabeleceu foi que o FEAPER passasse a ser também utilizado como equalizador das taxas de juros, reduzindo-as a zero no caso dos agricultores que investissem na atividade de agroindustrialização dentro de um sistema produtivo ecológico e igualando o custo dos recursos financiados pelo FEAPER às condições preconizadas nas linhas do PRONAF.

Como demonstram as entrevistas, às restrições acima descritas somam-se outras como: i) o fato de o Conselho Monetário Nacional preconizar que os recursos do PRONAF não podem ser utilizados para a aquisição de equipamentos usados o que baratearia a montagem das infraestruturas, e de que estes devem ser adquiridos de empresas cadastradas no FINAME<sup>54</sup> (exigência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES) quando grande número das empresas que fornecem pequenos equipamentos para esse perfil de agroindústrias não tem esse cadastro; ii) a falta de informações acumuladas até então no sistema bancário sobre o retorno dos investimentos nesse tipo de atividades e sua própria viabilidade, os trâmites legais para acesso aos recursos e sua aplicação.

---

<sup>53</sup> Assim, para cada R\$ 10.000,00 de financiamento era necessário oferecer garantias no valor de R\$ 15.000,00.

<sup>54</sup> É uma linha de financiamento do BNDES, sem limite de valor, para aquisição de máquinas e equipamentos novos, de fabricação nacional, através de instituições financeiras credenciadas.

Tamanha restrição em financiar esse tipo de iniciativas produtivas tem como pano de fundo a orientação que a liberação de crédito para a agricultura assumiu nos anos 1990. Para Oliveira (2002a), enquanto nos anos 1970 e 1980 a apresentação de garantias reais foi um dos principais condicionantes para a obtenção do crédito rural, nos anos 90, por conta da implementação das Regras da Basileia e da concorrência bancária, são levados em conta, além das garantias tradicionais, os riscos pré-estimados do cliente e da atividade. Ou seja, o crédito para a produção passou a ser considerado como um negócio bancário (nos termos de Faveret (2000) prevalecendo a lógica de mercado na concessão do crédito), avaliado pelas perspectivas de perda (risco) e rentabilidade.

Para Faveret (2002), o que ocorreu nos últimos anos foi uma crescente polarização dos sistemas de crédito: de um lado, pequenos produtores ligados a mecanismos com forte intervenção estatal, como o PRONAF, e de outro lado, produtores médios e grandes, geralmente integrados nas principais cadeias produtivas, com acesso a um leque mais amplo de instrumentos financeiros, tanto públicos quanto privados. Para o autor, do ponto de vista operacional, os bancos têm procurado repassar para outros agentes algumas de suas tarefas, como as relacionadas à seleção dos produtores, definição de garantias e ao acompanhamento dos projetos. Nessa perspectiva, fabricantes de equipamentos e empresas integradoras (incluindo cooperativas) assumem funções bancárias, passando muitas vezes a bancar o risco dos produtores financiados, mediante aval aos bancos.

Tal lógica operacional do Sistema Financeiro Nacional complementa o contexto de dificuldades iniciais que o PAF – SAA/RS enfrentou para deslanchar acessando recursos do PRONAF. Não se trata de escassez de recursos, mas de fatores relacionados: i) com a falta de garantias a serem oferecidas pelos agricultores; ii) com o perfil do público – predominantemente pequenos agricultores buscando o financiamento das atividades de agroindustrialização, seguindo uma certa lógica de desenvolvimento autônomo sem relações contratuais com agroindústrias integradoras ou grandes cooperativas; iii) com a falta de tradição dos agentes bancários locais em financiar tal tipo de empreendimentos – agroindústrias de pequeno porte; iv) com a falta de agilidade no processo de legalização das agroindústrias e contratação dos financiamentos.

Este conjunto de dificuldades permeia as discussões que vão se estabelecendo ao longo da implementação do programa, logo não são questões pautadas e resolvidas a priori.

Nessa perspectiva, há uma certa demora inicial<sup>55</sup> até que o programa de fato comece a operar com mais agilidade, como demonstramos nas discussões subseqüentes.

O acesso ao financiamento por parte de agricultores ou seus grupos demandava um longo processo burocrático que aparece estruturado na seqüência de passos que segue (RIO GRANDE DO SUL, 2001a), onde a EMATER/RS-ASCAR através de seus escritórios municipais, assumiu um papel fundamental no que diz respeito à elaboração e concepção dos projetos das agroindústrias.

- 1- Agricultor/grupo preenchia na EMATER/RS-ASCAR Municipal, a Ficha de Cadastramento no Programa, solicitando financiamento;
- 2- EMATER/RS-ASCAR Municipal encaminhava a Ficha de Cadastramento para apreciação do Comitê Regional;
- 3- Comitê Regional avaliava enquadramento segundo os critérios estabelecidos para cadastramento no Programa e, caso o parecer fosse favorável, recomendava a elaboração do projeto técnico por parte da EMATER/RS-ASCAR Municipal, encaminhando a ficha de cadastramento para o DACC;
- 4- EMATER/RS-ASCAR Municipal elaborava projeto técnico e o encaminhava para a agência local do BANRISUL, juntamente com toda documentação exigida;
- 5- Agência local fazia levantamento cadastral dos agricultores, emitia parecer e encaminhava o projeto para o BANRISUL /central;
- 6- BANRISUL/central repassava o projeto para o DACC;
- 7- DACC e Divisão de Agroindústria da EMATER/RS-ASCAR avaliavam o projeto (aspectos técnicos, financeiros e de documentação), emitiam parecer e o encaminhavam de volta para o BANRISUL /central;
- 8- BANRISUL /central analisava o projeto (enquadramento, análise financeira), e, caso aprovado, encaminhava a elaboração do contrato e o remetia para a agência local do BANRISUL;
- 9- BANRISUL /central comunicava o DACC que o projeto estava aprovado;
- 10- Agência Local promovia a assinatura do contrato por parte dos agricultores, registrava em cartório e o remetia de volta para o BANRISUL /central;

---

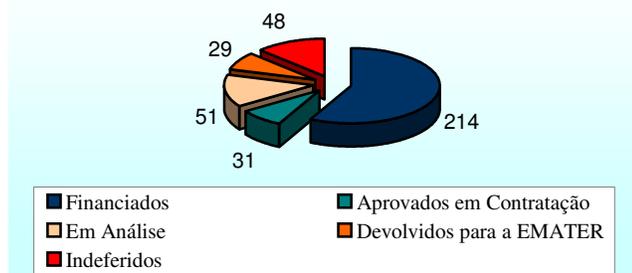
<sup>55</sup> Dados de entrevistas apontam que, neste período inicial, houve um ano em que mais de 70 agroindústrias teriam desistido de buscar financiamento via PAF – SAA/RS em função da burocracia e da demora na liberação das licenças de funcionamento das agroindústrias.

11- BANRISUL /central autorizava a liberação e o depósito dos recursos na conta especificada;

As metas estabelecidas para o programa foram de atingir em quatro anos cerca de 30.000 famílias com um gasto aproximado de R\$ 120 milhões. Ao longo da vigência do PAF – SAA/RS, período que vai de julho de 1999 a dezembro de 2002, no entanto, foram financiadas 214 agroindústrias em todo o RS, somando um montante de recursos de R\$ 6.444.386,71, os quais beneficiaram cerca de 2.719 famílias. Já o conjunto das agroindústrias cadastradas no programa, de acordo com evidências das entrevistas, seria de aproximadamente 800. A situação dos projetos encaminhados para financiamento ao longo do período de vigência do programa é apresentada no Gráfico 1, do qual extraímos que do total de projetos (373) que buscaram financiar a infra-estrutura das agroindústrias através do PAF-SAA/RS, 57% (214 financiados) dos projetos lograram ter acesso aos recursos, 30% encontravam-se em alguma das fases intermediárias de avaliação ou contratação (111, aprovados em contratação, em análise ou devolvidos para EMATER/RS-ASCAR e 13% haviam sido indeferidos (48 não aprovados).

Os motivos que implicaram no indeferimento dos projetos são os mais diversos, dentre os quais pendência de dívidas, não enquadramento dos agricultores nos critérios do PRONAF, incompatibilidade dos dados, problemas com licenças e dificuldade de compor garantias.

Gráfico 1  
Situação dos projetos encaminhados ao PAF – SAA/RS entre  
1999-2002.

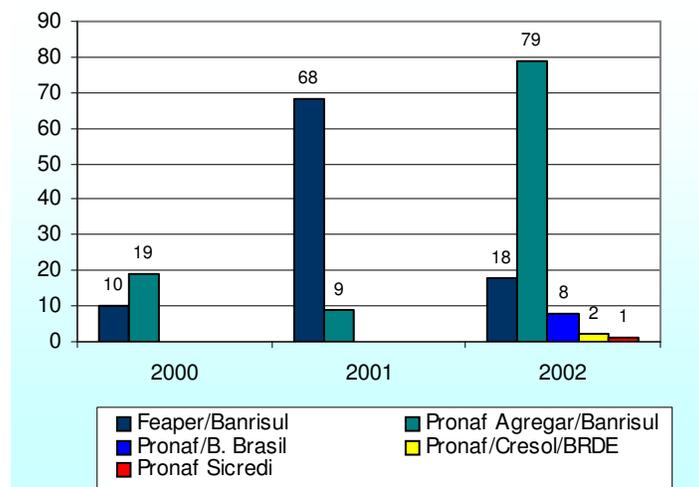


Fonte: Secretaria da Agricultura e Abastecimento, RS.

Importante destacar que os projetos de agroindústrias financiadas no RS ao longo deste período contabilizadas no Gráfico 1 referem-se unicamente à demanda que foi canalizada e centralizada politicamente no PAF-SAA/RS. Não dispomos de dados que dimensionem o número total de agroindústrias financiadas no RS, incluindo aí as não centralizadas no PAF-SAA/RS. Os entrevistados questionados neste aspecto são unânimes em apontar a existência de projetos financiados através do PRONAF (em número reduzido) diretamente nas agências bancárias locais, em especial nos dois primeiros anos de vigência do programa. No entanto, muitas destas agroindústrias, teriam em etapas subseqüentes de sua estruturação buscado acessar as ações complementares ao financiamento que o PAF – SAA/RS dispunha e, a partir daí, foram incluídas no programa. Acredita-se que à medida que o programa foi se estruturando tenha sido reduzido esse número de financiamentos não centralizados no PAF – SAA/RS, especialmente pelo papel majoritário da EMATER/RS-ASCAR na elaboração dos projetos, que os direcionava para os Comitês Regionais e conseqüentemente no fluxo restante do programa.

Ao observarmos o Gráfico 2, temos que, apesar de lançado em julho de 1999, somente a partir de 2000 é que começaram a ser liberados os recursos referentes aos projetos aprovados no programa. Os dados permitem evidenciar também a afirmação anterior de que nos primeiros anos do programa (1999 e 2000) predominou a orientação de intermediar/facilitar o acesso dos agricultores familiares que objetivavam investir na estratégia de agroindustrialização aos recursos PRONAF, dentro de uma matriz pensada a partir do então governo do estado.

Gráfico 2  
Número de financiamentos de agroindústrias vinculadas ao PAF  
– SAA/RS de acordo com o ano, origem dos recursos e banco  
que os contratou.



Fonte: Secretaria da Agricultura e Abastecimento, RS.

Em decorrência dos entraves já citados em termos de liberação dos financiamentos, evidências das entrevistas permitem apontar que o PAF – SAA/RS somente deslançou em 2001 pelo fato de se terem convencido atores com poder de decisão e influência dentro do governo do estado (dentre estes o próprio Governador e o chefe da Casa Civil) a autorizar o financiamento de projetos de agroindústrias fazendo uso de recursos provenientes do FEAPER.

A inversão observada no ano de 2001 em relação a 2002 no que se refere ao número de projetos financiados via FEAPER ou PRONAF - Agregar no Gráfico 2 está relacionada com a intensificação da crise financeira do RS. Segundo relatos de entrevistas, essa crise resultou numa maior pressão política da Secretaria da Fazenda e do governador do Estado sobre o BANRISUL e Agência Gaúcha de Fomento<sup>56</sup> no intuito de que diminuíssem burocracias, facilitassem o acesso e disponibilizassem mais pessoas para agilizar o encaminhamento das demandas de financiamento via PRONAF. Ou seja, a inversão observada foi uma operação política decorrente da crise financeira do RS, mas que manteve

<sup>56</sup> A Agência Gaúcha de Fomento foi inaugurada em 04 de agosto de 2002, embora já existisse de forma não operacional desde 1998, a partir da extinção da Caixa Econômica Estadual. A proposta de sua criação era de que direcionasse os recursos para o meio rural (agroindústria, cadeia do leite, armazenagem e irrigação) e urbano, com prioridade para investimentos vinculados aos programas de extensão empresarial e redes de cooperação empresarial. Como a Agência de Fomento não dispunha de agências operando no interior do estado foi estabelecido um convênio de prestação de serviços com o BANRISUL, que operava tanto o processo de entrada dos projetos de financiamento das agroindústrias quanto a liberação dos recursos. Ou seja, a partir de sua criação todo o fluxo operacional dos projetos continuou se dando via BANRISUL, mas a negociação política e registro das operações passou a ser feita pela Agência de Fomento.

a perspectiva de acessar os recursos disponíveis nas linhas PRONAF dentro da proposta original do PAF – SAA/RS, sendo os recursos do FEAPER utilizados quase que exclusivamente para os projetos em que os agricultores não dispunham de garantias suficientes para a aprovação de seus pedidos de financiamento. Isso foi possível porque no caso de os recursos terem como origem o FEAPER o risco inerente ao possível não pagamento futuro do empréstimo era assumido pelo DACC, que em alguns casos assinou a aprovação de projetos rejeitados na análise de risco dos bancos (informações de entrevistas).

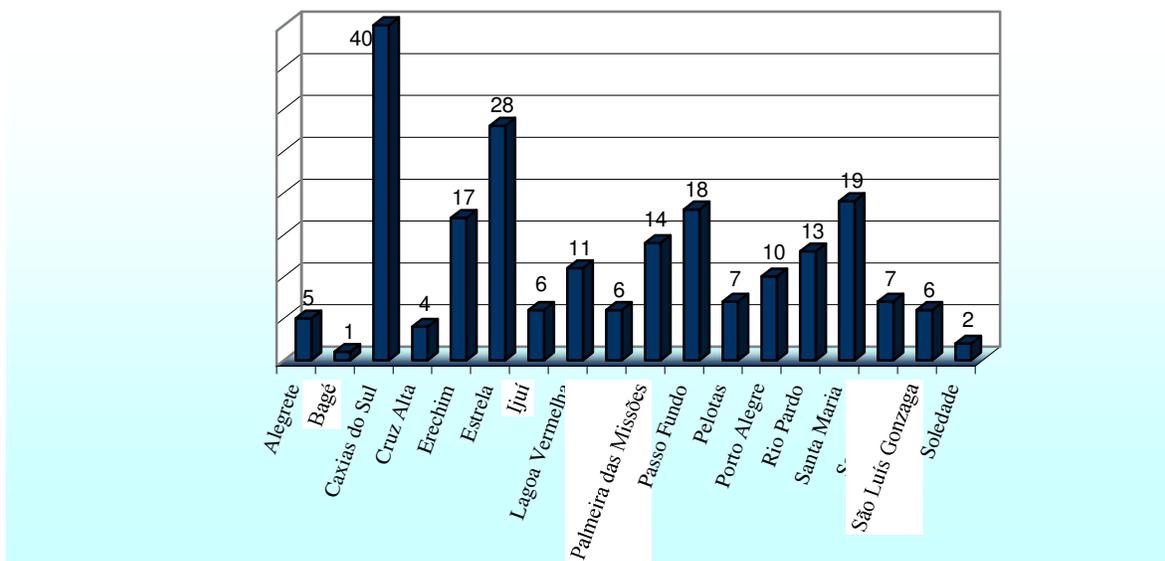
Podemos ainda extrair do Gráfico 2 que em 2002 houve uma certa flexibilização na até então exclusividade do BANRISUL como agente financeiro contratante dos projetos, mas que se revela pouco expressiva diante do conjunto de projetos financiados.

Uma análise pormenorizada da distribuição dos financiamentos nas diversas Coordenadorias Regionais de Agricultura do RS, base de operação dos Comitês Regionais, denota que apesar da tentativa da equipe de gestão do PAF – SAA/RS de buscar beneficiar todas as regiões do RS, houve um forte viés regional na distribuição dos projetos financiados (Gráfico 3). A explicação dessa conformação é composta por uma certa subjetividade, mas existem algumas variáveis que se destacam enquanto indicadores do melhor desempenho de algumas regiões em relação a outras. A seqüência de sua apresentação não necessariamente denota sua importância explicativa.

Um dos fatores que corrobora para a conformação dessa distribuição regional dos projetos está associado com o perfil dos agricultores. Ou seja, predomina nas regiões com maior número de projetos financiados agricultores familiares que mantêm ainda forte na sua prática cotidiana a tradição de realizar atividades domésticas de agroindustrialização, tanto para consumo familiar como para comercialização. Nessa perspectiva a tradição e a familiaridade com as atividades de agroindustrialização e comercialização dos produtos explicam em parte o viés regional observado no Gráfico 3 - maior número de projetos financiados na região de Caxias do Sul, Erechim, Passo Fundo e Santa Maria. Cabe, no entanto, uma certa relativização do peso de tal conclusão uma vez que regiões com municípios de características semelhantes às apontadas acima como Ijuí (na qual se situa o município de Crissiumal), Santa Rosa e Rio Pardo não obtiveram o mesmo desempenho.

Gráfico 3

Distribuição do número de projetos financiados pelo PAF – SAA/RS de acordo com as Coordenadorias Regionais de Agricultura do RS às quais pertencem.



Fonte: Secretaria da Agricultura e Abastecimento, RS.

Outro aspecto importante para a conformação da distribuição do número de projetos financiados consiste em associar as regiões com maior número de financiamentos à atuação de ONGs ou do movimento sindical que tem enfatizado a agroindústria de pequeno porte como uma das estratégias de dinamização da agricultura familiar e melhoria das condições de vida desse público. Ao retomarmos as considerações anteriores em que apontamos que o processo de elaboração do programa contou com a participação de ONGs e do movimento sindical, observamos que existe uma associação direta entre número de projetos financiados e área de atuação dos agentes supracitados: i) os municípios que compõem a Coordenadoria de Caxias do Sul fazem parte da área de atuação do Centro Ecológico de Ipê, bem como de produção de produtos *in natura* e agroindustrializados para a Cooperativa Ecológica Coolméia; ii) na Coordenadoria de Erechim atua o Centro de Educação Popular; iii) na Coordenadoria de Estrela e Passo Fundo atua o Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor; iv) na Coordenadoria de Passo Fundo atua o Centro de Apoio a Tecnologias Alternativas Populares. Esta Coordenadoria junto com a de Erechim são regiões com marcante atuação dos sindicatos filiados a FETRAF – SUL; vi) embora a Coordenadoria de Santa Maria não seja propriamente o centro de atuação de nenhum dos agentes acima citados, nela destaca-

se a atuação do Projeto Esperança-Cooesperança no estímulo de diversas atividades relacionadas à organização social, produção ecológica, agroindústria e artesanato em diversos municípios da região.

Com base no apontado nas entrevistas que realizamos, também a atuação dos coordenadores dos Comitês Regionais têm influência sobre esta distribuição dos projetos financiados. Ou seja, nos comitês amplos, articulados, onde as pessoas envolvidas assumiram o PAF – SAA/RS como um programa estratégico a ser implementado, são observados melhores resultados em termos de número de projetos financiados. Por outro lado, regionais com um menor grau de articulação política com os municípios, em alguns casos decorrente de sua criação recente e falta de infra-estrutura, fez com que o programa tivesse aí um desempenho menos expressivo.

A estes se soma ainda a falta de vontade política dos governos municipais em atuar na mobilização dos agricultores para a implementação de estratégias de agroindustrialização como uma atividade complementar dentro das explorações agropecuárias e falta de percepção de que muitos dos entraves legais até então colocados para a implementação das agroindústrias poderiam ser superados no nível local (como a implementação de Serviços de Inspeção Municipal) independente de haver uma transformação geral do sistema legal vigente. Essa argumentação não significa jogar a responsabilidade do menor número de projetos financiados em algumas Coordenadorias Regionais da SAA/RS como unicamente as restrições locais, mas há que se reconhecer também os limites do DACC em termos de articulação e mobilização das forças locais.

Em decorrência dessas considerações, denota-se que nas Coordenadorias com menor representatividade da agricultura familiar de pequeno porte e menor número de agentes atuando na perspectiva aqui citada, onde coube quase que unicamente ao Estado (Coordenadorias ou outros serviços regionalizados), aos agentes municipais e aos escritórios da EMATER/RS-ASCAR (uma vez que a existência de um escritório não pressupõe afinidade do corpo técnico com esse perfil de iniciativas produtivas) a mobilização e organização dos agricultores, os resultados no que diz respeito ao número de projetos financiados, foram menos expressivos, a ponto de implicar no viés regional dos financiamentos observado no Gráfico 3. Nessa linha, as entrevistas apontam para o fato de que onde houve um maior nível de mobilização dos agricultores em torno da estratégia de

agroindustrialização (via movimento sindical ou atuação local de ONGs) existiu maior pressão política sobre os agentes responsáveis, em especial sobre instituições públicas.

Os projetos de agroindustrialização financiados compreendem um conjunto amplo de atividades que agrupamos em 18 categorias. Retomando a discussão inicial deste subtópico sobre os riscos inerentes ao financiamento de operações produtivas como as agroindústrias em questão, seguramente diferentes escalas de risco são observáveis. Isso tanto entre agroindústrias que operam com produtos diferentes como entre as classificadas no mesmo grupo, como consequência de diferenças estruturais, de gestão, de disponibilidade de capital, dentre outros.

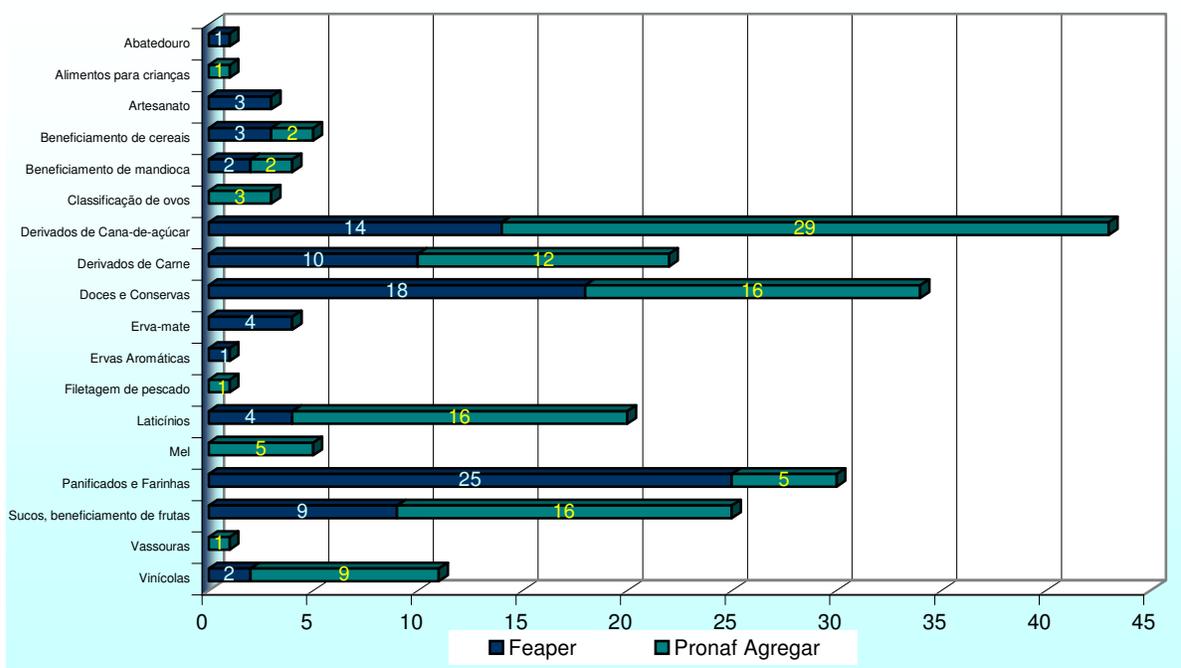
As informações de que dispomos permitem associar as atividades financiadas com a origem dos recursos – se FEAPER ou PRONAF – como demonstrado no Gráfico 4, mas não estabelecer uma correlação direta entre os riscos reais de financiar determinados grupos de atividades e o respectivo programa de origem dos recursos. Dessa forma, apontamos em caráter de hipótese, que estando o maior grau de risco dos financiamentos relacionado ao caráter microrregional de algumas atividades, ao seu caráter artesanal, às suas especificidades locais, ou mesmo ao forte viés doméstico de alguns dos projetos encaminhados ao PAF – SAA/RS, o financiamento dos projetos de artesanato, fabrico de erva-mate, panificados e farinhas<sup>57</sup> majoritariamente com recursos do FEAPER, confirma a disposição da SAA/RS de assumir maior risco na contratação dos financiamentos.

#### Gráfico 4

Número de financiamentos de acordo com o agrupamento das agroindústrias e programa de origem dos recursos.

---

<sup>57</sup> Foram financiados somente dois projetos de fabricação de farinha, um dos quais ecológico.



Fonte: Secretaria da Agricultura e Abastecimento, RS.

Por outro lado, há uma certa tendência de os financiamentos cujos recursos provêm do PRONAF concentrarem-se em atividades que apresentam uma tradição histórica mais forte de comercialização como produtos de agroindústrias de pequeno porte, de exploração em escalas menores, mas mantendo um certo viés industrial homogeneizante de produção. Isso se ambos estiverem relacionados a um maior grau de viabilidade econômica capaz de garantir o reembolso do valor financiado. Como evidenciado no Gráfico 4, destacam-se nesse grupo de atividades a exploração de derivados de cana-de-açúcar, mel, laticínios, produção de sucos, beneficiamento de frutas e atividades vinícolas.

Outro dado a ser extraído do gráfico é que cerca de 45% dos projetos e 48,5% dos recursos financiados, o foram com recursos do estado, via FEAPER. Se por um lado tal diagnóstico permite afirmar que o PAF – SAA/RS não teria atingido os resultados que obteve sem a existência das linhas de financiamento do PRONAF (através do qual foram financiados cerca de 55% dos projetos e 51,5% dos recursos), canalizadas para atender as demandas do programa, o mesmo pode ser afirmado em relação ao desempenho deste no RS. O que argumentamos é que os programas assumiram um viés complementar um ao outro à medida que os agentes envolvidos com o PAF – SAA/RS ampliaram a mobilização

do público demandante pelo programa federal, da mesma forma que os recursos alocados nas linhas do PRONAF potencializaram o programa do governo do RS.

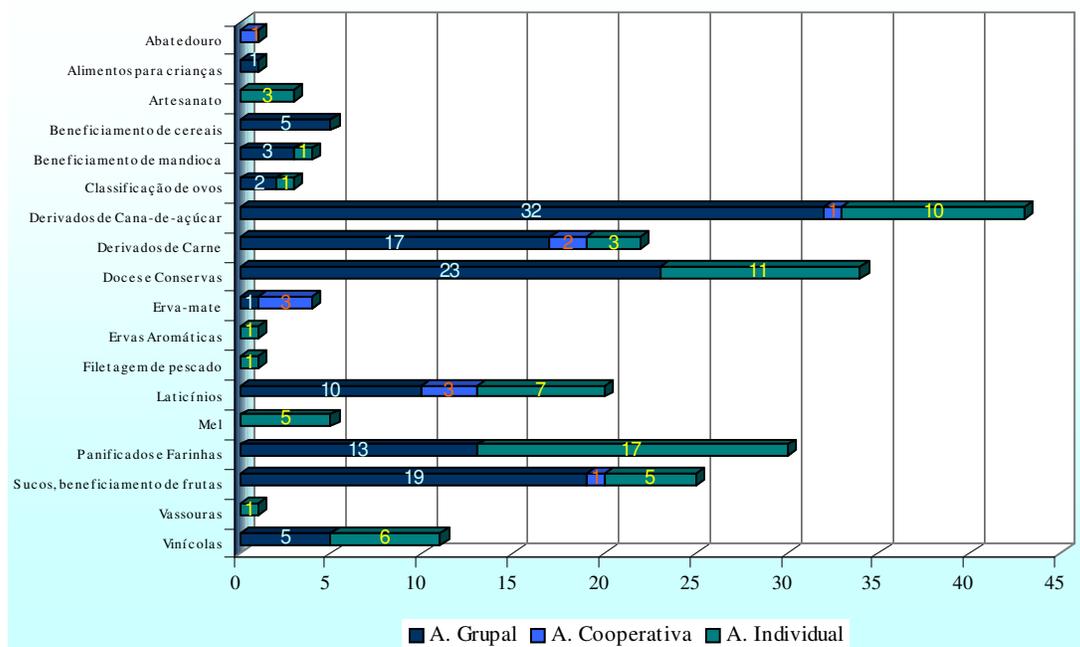
Parte das discussões anteriores da seção 2.1.1 nos deram conta de que houve uma forte orientação no PAF – SAA/RS em apoiar projetos de agroindustrialização alicerçados em estratégias associativas, seja na ênfase conferida à organização de grupos de famílias para formação das agroindústrias, seja na articulação destas entre si conformando redes regionais. A relação desta orientação com a questão do financiamento dos projetos está no fato de que se preconizava exclusivamente o financiamento de agroindústrias compostas por grupos de agricultores organizados na forma de associações, cooperativas, microempresas ou mesmo grupos sem constituição jurídica.

Esse critério estabelecido como pré-condição para acesso aos financiamentos denota um dos desencontros entre o que se preconizou enquanto ideário de programa e as características da demanda que se constituiu a partir de sua implementação. Nessa perspectiva, o Gráfico 5 ilustra a representatividade dos projetos individuais no conjunto dos financiados através do PAF – SAA/RS. Do gráfico se extrai que dentre as 214 agroindústrias financiadas até dezembro de 2002, 131 foram grupais, 11 cooperativas e 72 individuais. Interessante destacar que são 10 os projetos de agroindústrias que envolvem mais de 20 famílias por unidade (dentre grupais e cooperativas) e 2.114 o total de famílias envolvidas, ou seja, cerca de 75% do total de famílias vinculadas aos projetos apoiados financeiramente pelo programa. Assim, o número médio de famílias dos demais projetos multifamiliares é de quatro.

Outro aspecto relacionado à dinâmica de financiamento dos projetos e que acabou representando um certo desencontro em termos de ideário e demanda para o PAF – SAA/RS diz respeito ao critério que exigia que no mínimo 80% da matéria-prima processada nas agroindústrias fosse produzida pelos seus proprietários. A realidade que se desenhou foi a de que em determinadas situações não havia como montar uma agroindústria sem a aquisição de parte expressiva da matéria-prima veja-se o exemplo da produção de doces e panificados em relação à farinha, do moinho de farinha em relação ao trigo/milho, da produção de derivados de leite em relação ao leite. A saída encontrada nessas situações foi a flexibilização do critério, com redução em alguns casos a até 50%,

mas mantendo a perspectiva de que as famílias produzissem a matéria-prima processada nas agroindústrias.

Gráfico 5  
Número de financiamentos de acordo com a organização dos agricultores<sup>58</sup>.



Fonte: Secretaria da Agricultura e Abastecimento, RS.

A lógica que orientou tais medidas de flexibilização assim como de outros critérios de avaliação dos projetos, de fato não representou o abandono do que se preconizou enquanto orientação do programa em termos de modelo produtivo, concepção de agregação de valor (prática dentro das explorações agropecuárias da produção primária e agroindustrialização) e de modelo organizativo dos agricultores e agroindústrias (redes). Representou sim uma redefinição de pesos em relação às características da demanda constituída em torno do programa, ou seja, passaram a ser vistos não mais como uma pré-condição para acesso às ações do programa, mas sim um referencial a ser construído a partir dos agricultores e suas agroindústrias com o apoio do governo estadual.

<sup>58</sup> Pela dificuldade encontrada em classificar com exatidão o tipo de algumas das agroindústrias financiadas de acordo com a constituição jurídica, agrupamos nas categorias: A. Grupal as agroindústrias associativas, microempresas e formadas a partir de agrupamentos de famílias sem especificação da forma organizacional; a categoria A. Cooperativa compreende somente os financiamentos de cooperativas; e a categoria A. Individual compreende os financiamentos destinados a agroindústrias pertencentes a uma única família.

Essa flexibilização de critérios, de acordo com evidências das entrevistas, surge tanto como resultado do acúmulo de experiências em relação ao possível e não possível dentro do arranjo político colocado no RS na época, como também da incorporação de um número maior de técnicos dentro do DACC e a conseqüente ampliação de experiências e percepções acerca da melhor forma de conduzir e viabilizar a implementação do programa.

No campo da agricultura, foram desenvolvidas ações em cerca de 16 outras linhas de intervenção pelo então governo estadual. De acordo com as entrevistas, dentre estes o PAF – SAA/RS foi um dos programas de maior visibilidade na sociedade gaúcha. No entanto, ao observarmos os dados do Quadro 2, percebemos que a sua importância em termos de recursos alocados e público beneficiado é bastante pequena quando comparado com as demais linhas de intervenção.

#### Quadro 2

Comparativo entre recursos e público de algumas das linhas de intervenção da SAA – RS na agricultura do estado.

<b>Linhas de intervenção</b>	<b>No que consiste?</b>	<b>Valor e Beneficiados</b>
Infra-estrutura social no campo	Investimento em aquisição de máquinas e equipamentos e em obras de infra-estrutura básica (construção de poços tubulares profundos, açudes, canais de drenagem e melhoramento de vias de acesso rurais);	- R\$ 34,6 milhões;
Troca-troca de sementes	Revenda, com subsídios, de sementes para os agricultores;	- R\$ 51,7 milhões (1999-2002) - 175.000 famílias
Reforma agrária	É um conjunto de ações relacionadas à questão fundiária e envolvendo sem-terras, ocupantes de áreas indígenas, atingidos por barragens, ocupantes de terras do Estado e assentados em governos anteriores;	- R\$142,6 milhões - infra-estrutura para 6.796 famílias já assentadas; - acesso à terra a 5.300 famílias; - assistência técnica a 11.867 famílias;
Pesquisa agropecuária	Conjunto de ações implementadas via FEPAGRO (que foi reestruturada), RS Rural e FAPERGS;	- R\$ 12,5 milhões;
Trigo	Financiamento de custeio e comercialização da safra;	- R\$ 62 milhões até out. 2002; - 3.500 famílias;
Febre aftosa	Ações de combate, prevenção e indenizações;	- R\$ 29,7 milhões;
<b>Programa da Agroindústria Familiar</b>	<b>Compreende ações de apoio à implantação de agroindústrias familiares;</b>	<b>- R\$ 6,4 milhões</b> <b>- 2.719 famílias (em 214</b>

<b>- SAA/RS</b>		<b>projetos financiados)</b>
<b>Programa de Apoio a Novos Produtos Agropecuários (é uma das ações dentro da linha de Abastecimento Alimentar)</b>	<b>Apóia iniciativas de comercialização e abastecimento popular, estudos e pesquisas de mercado e de novos produtos;</b>	<b>- R\$ 5,9 milhões - 15.209 famílias</b>

Fonte: Secretaria da Agricultura e Abastecimento (2002).

Diante disso denota-se, por um lado, o limite dessa estratégia produtiva enquanto alternativa mais ampla para um maior grupo de agricultores e, segundo, que sua visibilidade política está relacionada com o conjunto de estratégias de divulgação e de construção da identidade do programa, o que fica evidente ao considerarmos que, ao longo de sua vigência, a incorporação de novas ações, inauguração de agroindústrias (muitas das quais com a presença do Governador do RS) e divulgação de feiras e outros espaços de alguma forma relacionados ao PAF – SAA/RS, foram o tema de mais de 70 notas/reportagens no Jornal Correio do Povo de Porto Alegre<sup>59</sup> (em sua maioria publicadas entre 2000-2002).

---

<sup>59</sup> No Anexo 4 apresentamos um resumo dos principais fatos noticiados sobre o PAF – SAA/RS. Este anexo foi construído a partir das notas/reportagens localizadas via consulta *on-line* às edições passadas do jornal, disponibilizadas em <[www.correiodopovo.com.br](http://www.correiodopovo.com.br)>.

### **2.1.3 – As ações de divulgação e comercialização dos produtos do PAF – SAA/RS**

Paralelo à questão do financiamento dos projetos de agroindustrialização via PRONAF ou FEAPER, o PAF – SAA/RS ancorou-se financeiramente também em um dos subcomponentes do RS – Rural<sup>60</sup> denominado de Programa de Apoio a Novos Produtos Agropecuários (PANPA).

O PANPA é um dos subcomponentes da modalidade Projetos de Suporte do RS Rural e opera com recursos de empréstimos do Banco Mundial (BIRD) e contrapartida do Tesouro do Estado do RS, sendo executado pela SAA/RS. Este programa teve início em 1999 dentro de uma perspectiva de apoiar ações de diversificação, reestruturação e qualificação das atividades da pequena propriedade rural de base familiar. Em 2000 apoiou projetos voltados para análise e estudos de mercado e no ano de 2001, passou por reformulações priorizando o apoio à comercialização direta feita por agricultores familiares, assentados, pescadores profissionais artesanais e povos indígenas.

A discussão da aplicação dos recursos oriundos do PANPA para as agroindústrias apresenta alguns limites em termos de análise. Primeiro, pela dificuldade em distinguir com exatidão a fração do montante de recursos gastos que beneficiou as agroindústrias do total investido na agricultura familiar e nos outros públicos do programa, uma vez que os dados disponíveis estão agregados em oito categorias operacionais gerais. Segundo, pela nomeação diferenciada das ações nos diversos documentos relativos ao programa e no relatório final de suas subações referente ao período de 1999-2002, o que implica em dificuldades tanto de diferenciar claramente uma de outra quanto em relação ao que é introduzido de inovador, o que é congregado numa única ação ou somente reformulado. A perspectiva da análise assume, assim, um viés bastante geral, mas que é importante para que o leitor atente para o conjunto das ações que conformou o PAF – SAA/RS.

A partir da reformulação que sofreu em meados de 2000, o PANPA passou a priorizar o apoio à comercialização direta, ao mesmo tempo em que sua coordenação financeira e operacional foi deslocada da SAA/RS para a Central de Abastecimento do Rio

---

<sup>60</sup> O RS Rural é resultado do empréstimo 4148BR, assinado em 11 de julho de 1997, firmado entre o Banco Mundial – BIRD e o Governo do Estado do Rio Grande do Sul com a participação dos municípios e beneficiários. Tem como objetivo geral combater a pobreza, a degradação dos recursos naturais e o êxodo da população rural do Estado do Rio Grande do Sul, melhorando sua qualidade de vida e sua capacidade produtiva, através da promoção de ações integradas de infra-estrutura familiar e comunitária, geração de

Grande do Sul S/A (CEASA/RS). Estabeleceu-se, então, um convênio entre CEASA/RS e a SAA/RS visando mobilizar esforços comuns para a execução de projetos enquadráveis no PANPA em todo o RS, nas seguintes áreas: comercialização e abastecimento popular; estudos e pesquisas; validações de negócios; e promoção comercial. Assim, seu objetivo geral passou a ser (RIO GRANDE DO SUL, 2002a):

Apoiar iniciativas de comercialização e abastecimento popular, estudos e pesquisas de mercado e de novos produtos, ao público prioritário do programa (agricultores familiares, agricultores assentados, pescadores artesanais e povos indígenas), no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, visando assegurar a soberania alimentar, com vistas à agregação de renda, incentivo à produção agroecológica, melhorias na qualidade da vida e fortalecimento da organização dos grupos a serem beneficiados.

Tanto a parceria entre Ceasa/RS e DACC – SAA/RS como o próprio desenho do PANPA possibilitaram que fosse disponibilizado para as agroindústrias vinculadas ao PAF – SAA/RS um conjunto de serviços complementares ao crédito de investimento, em especial na área de comercialização.

Como pode ser evidenciado no Quadro 3, o PANPA era composto por dois grandes grupos de ação: “com e sem retorno”. Isso significa dizer que grande parte dos recursos investidos por esse programa não precisaram ser amortizados pelos beneficiários. No ano de 2001, também os itens 1 e 2 (Quadro 3) puderam ser financiados sem necessidade de amortização, desde que os valores dos contratos fossem inferiores a R\$ 450,00 por família. As condições de financiamento das ações com necessidade de amortização foram de juros de 4% aa, com rebate de 25% sobre o capital total, carência de 12 meses e 6 amortizações bimensais (RIO GRANDE DO SUL, 2001b).

Em relação ao item 8 do Quadro 3, referente ao financiamento de embalagens, informações das entrevistas indicam que se conseguiu avançar pouco no que diz respeito à constituição de uma Central de Embalagens junto à CEASA - RS. Para que pudessem acessar essa ação os agricultores precisavam atender simultaneamente os critérios de cadastramento no programa, às exigências do órgão de inspeção sanitária competente e enquadrar-se no FEAPER ou possuir carta de aptidão do PRONAF. O espaço chegou a ser montado, mas a central enquanto tal não foi viabilizada.

Quadro 3  
Ações vinculadas ao PANPA (2001) e público prioritário.

	Direcionamento	Objeto Financiado
Com retorno	Agricultores, pescadores artesanais, assentados e pequenos empreendedores;	<b>Equipamentos de apoio ao processo de comercialização</b>
		1- Banca de feiras de pescado: tem como objetivo reduzir a intermediação na cadeia de comercialização de pescados, financiando desde equipamentos simples (caixas de isopor) até complexos (frizer, reboques);
		2- Kit banca de feiras/quiosques: tem como objetivo reduzir a intermediação na cadeia de comercialização de produtos agropecuários disponibilizando estruturas e equipamentos (balanças, toldos, bancas, etc, até quiosques);
		3- Unidades volantes de abastecimento popular: tem como objetivo possibilitar a compra ou reforma de equipamentos volantes de abastecimento popular;
Sem Retorno	Agricultores, pescadores artesanais e assentados;	<b>Promoção comercial</b>
		4- Kits para pontos de venda: objetiva promover e/ou qualificar a comercialização dos produtos agropecuários junto a estabelecimentos comerciais (público são grupos de agricultores cadastrados no PAF – SAA/RS) financiando gôndolas para supermercados, balcão refrigerado, expositor de produtos e outros.
		5- Divulgação para promoção comercial: objetiva a divulgação comercial dos produtos e empreendimentos financiando pôster, banner, placas, faixas, cartazes, etc. (público dentre outros, também os agricultores cadastrados no PAF – SAA/RS);
		6- Participação em feiras e eventos: objetiva viabilizar a participação dos agricultores, exposição, venda e divulgação de seus produtos em feiras e exposições (público dentre outros, também os agricultores cadastrados no PAF – SAA/RS);
		<b>Infraestruturas de apoio ao processo de comercialização</b>
		7- Infra-estrutura para cura, classificação e armazenamento de cebola: objetiva viabilizar a construção de unidades classificação, armazenamento e cura melhorando padrão e qualidade dos produtos (público alvo são grupos de agricultores familiares situados nas regiões priorizadas);
		<b>Financiamento de insumos estratégicos</b>
		8- Financiamento de embalagens: objetiva, através da Central de Embalagens, situada na Ceasa/RS, apoiar as agroindústrias familiares do estado vendendo no varejo embalagens a preço de custo e agenciamento de vendas (o público, dentre outros, são também as agroindústrias vinculadas ao PAF – SAA/RS).

Fonte: Rio Grande do Sul (2001b).

Embora não tenha de fato deslanchado, o fluxo operacional pensado para essa ação foi (RIO GRANDE DO SUL, 2001a):

- 1- O agricultor/grupo solicitava à EMATER/RS-ASCAR Municipal, STR, ONGs, Prefeitura, ou mesmo na própria Central de Embalagens, o preenchimento da Ficha de Solicitação de Embalagens;
- 2- A entidade demandada verificava junto à Central de Embalagens se o agricultor/grupo estava cadastrado no Programa da Agroindústria Familiar, e, em caso afirmativo, preenchia a Ficha de Solicitação de Embalagens e a encaminhava para a Central de Embalagens, juntamente com a ficha de enquadramento no FEAPER (ou carta de aptidão do PRONAF);
- 3- A Central de Embalagens preenchia a planilha específica para financiamento de embalagens e a encaminhava para o FEAPER (impresa e em disquete) junto com a documentação necessária;
- 4- O FEAPER encaminhava o empenho dos recursos, remetia a planilha (impresa e em disquete) e a documentação referente ao projeto para o BANRISUL (DEPRO), autorizando a contratação e a liberação dos recursos;
- 5- A Central de Embalagens (ou os próprios agricultores) solicitava ao fornecedor a emissão do orçamento das embalagens;
- 6- O fornecedor de embalagens emitia orçamento (indicando conta para depósito) e o encaminhava (via fax) para o agricultor/grupo ou para a Central de Embalagens, que por sua vez, remetia o mesmo imediatamente para o agricultor/grupo (via fax);
- 7- O DEPRO elaborava o contrato e o remetia para a agência mais próxima aos proponentes;
- 8- A Central de Embalagens (e/ou o próprio agricultor/grupo) articulavam a aquisição das embalagens e a entrega dos produtos (frete);
- 9- O agricultor/grupo assina (m) o contrato e comunica (m) a Central de Embalagens;
- 10- O BANRISUL liberava os recursos e o agricultor/grupo autorizava o depósito dos recursos na conta do fornecedor;
- 11- O BANRISUL efetuava o depósito na conta do (s) fornecedor (es) (indicada pelo agricultor/grupo) e o agricultor/ grupo remetia (via fax) o comprovante de depósito;
- 12- O (s) fornecedor (es) de embalagens liberava (m) as mesmas para o agricultor/grupo;

Evidências das entrevistas indicam que essa estratégia não teve um desenvolvimento maior porque as vantagens iniciais em termos de custos pela aquisição de embalagens em grande escala diluíam-se na logística que se fazia necessária para a sua

redistribuição às agroindústrias, localizadas nas diferentes regiões do RS. Outro aspecto que dificultou a operacionalização dessa ação remete ao fato de que em sendo administrada pela CEASA – RS, esta estaria fugindo de seus objetivos e de sua concepção. Infelizmente não avançamos em termos de uma análise pormenorizada de detalhamento desses entraves e qual o seu peso real no comprometimento do desempenho dessa ação.

O que se avançou no campo da aquisição de embalagens para as agroindústrias foi o estabelecimento de contatos com fornecedores de embalagens e a intermediação entre estes e as agroindústrias. O principal avanço foi a criação de uma linha de crédito junto ao FEAPER/BANRISUL para a compra de embalagens pelas agroindústrias (capital de giro), com prazo de pagamento de até um ano. Foram atendidos 50 projetos<sup>61</sup>, o que somou um montante de R\$ 331.338,69 e beneficiou diretamente 299 famílias (RIO GRANDE DO SUL, 2002b). Dessa forma atacava-se um dos problemas apontados por grande parte das agroindústrias, especialmente as que dependem da aquisição de embalagens de vidro ou plástico para o acondicionamento de seus produtos, que é a imobilização de capital em embalagens a ponto de comprometer sua capacidade operacional no período de tempo entre a produção/agroindustrialização e a comercialização dos produtos.

O ano em que foi desempenhado o maior número de atividades através do PANPA foi o de 2001, ao que tudo indica, reflexo do processo de reestruturação acima mencionado. Embora o PANPA seja um programa que tem como público alvo outros grupos sociais que não somente os agricultores familiares que desempenhavam atividades de agroindustrialização, foi para estes a orientação de suas principais atividades. Ao observarmos o Quadro 4 e excluirmos do total as subações “Embalagens de qualidade para hortigranjeiros” (subação 7) e “Infra-estrutura para cura e armazenamento de cebola” (subação 8), obteremos que no período entre 1999 e 2002 cerca de 67,5% do valor efetivamente liberado (R\$ 3.552.284,73), de alguma forma pode ter beneficiado as agroindústrias vinculadas ao PAF – SAA/RS.

Afora esses aspectos do financiamento das ações de apoio à comercialização, outras iniciativas vinculadas ao PAF – SAA/RS devem ser destacadas. É difícil estabelecer uma cronologia em termos de implementação das ações deste campo, mas uma das primeiras

---

<sup>61</sup> Em dezembro de 2002, outros 6 projetos aguardavam aprovação.

consistiu em criar uma marca, ou seja, um apelo institucional que permitisse ao programa aparecer.

Quadro 4  
Relatório das subações do PANPA correspondentes ao período de 1999-2002.

Sub-Ação	Dados	1999	2000	2001	2002	Total	Percentual
1- Apoio a equipamentos locais de Abastecimento	Número de projetos	6	6	223	28	263	19,02
	Valor Financiado	82.369,09	152.130,89	2.007.006,16	402.401,76	2.643.907,90	44,70
	Valor Liberado	82.369,09	152.130,89	1.998.489,26	49.357,90	2.282.347,14	43,37
	Famílias	204	842	5.328	1.039	7.413	48,71
2 – Divulgação Comercial e Participação em Feiras e Eventos	Número de projetos	-----	4	11	8	23	1,66
	Valor Financiado	-----	22.671,00	466.535,63	298.147,56	787.354,19	13,31
	Valor Liberado	-----	22.671,00	466.535,63	193.585,90	682.792,53	12,97
	Famílias	-----	250	1.438	272	1.960	12,88
3 – Espaço de Comercialização	Número de projetos	-----	4	2	-----	6	0,43
	Valor Financiado	-----	53.994,04	66.167,56	-----	120.161,60	2,03
	Valor Liberado	-----	53.994,04	66.167,56	-----	120.161,60	2,28
	Famílias	-----	663	163	-----	826	5,43
4 – Promoção Comercial	Número de projetos	-----	-----	53	3	56	4,05
	Valor Financiado	-----	-----	362.915,41	4.291,9	367.207,31	6,21
	Valor Liberado	-----	-----	362.915,41	-----	362.915,41	6,90
	Famílias	-----	-----	989	9	998	6,56
5 – Unidades Volantes para Comercialização em Feira	Número de projetos	-----	-----	19	4	23	1,66
	Valor Financiado	-----	-----	92.276,67	34.082,16	126.358,83	2,14
	Valor Liberado	-----	-----	92.276,67	-----	92.276,67	1,75
	Famílias	-----	-----	206	99	305	2,00
6 – Balcão do Pescado	Número de projetos	-----	1	1	-----	2	0,14
	Valor Financiado	-----	6.742,50	5.048,88	-----	11.791,38	0,20
	Valor Liberado	-----	6.742,50	5.048,88	-----	11.791,38	0,22
	Famílias	-----	35	34	-----	69	0,45
7 – Embalagem de Qualidade para Hortigranjeiros	Número de projetos	-----	-----	645	-----	645	46,64
	Valor Financiado	-----	-----	943.920,14	-----	943.920,14	15,96
	Valor Liberado	-----	-----	943.920,14	-----	943.920,14	17,94
	Famílias	-----	-----	2.121	-----	2.121	13,94
8 – Infra-estrutura para Cura e Armazenamento de Cebolas	Número de projetos	-----	-----	365	-----	365	26,39
	Valor Financiado	-----	-----	914.646,83	-----	914.646,83	15,46
	Valor Liberado	-----	-----	766.387,13	-----	766.387,13	14,56
	Famílias	-----	-----	1.527	-----	1.527	10,03
<b>Síntese Anual</b>	<b>Número de projetos</b>	<b>6</b>	<b>15</b>	<b>1.319</b>	<b>43</b>	<b>1.383</b>	<b>100,00</b>
	<b>Valor Financiado</b>	<b>82.369,09</b>	<b>235.538,43</b>	<b>4.858.517,28</b>	<b>738.923,38</b>	<b>5.915.348,18</b>	<b>100,00</b>
	<b>Valor Liberado</b>	<b>82.369,09</b>	<b>235.538,43</b>	<b>4.701.740,68</b>	<b>242.943,80</b>	<b>5.262.592,00</b>	<b>100,00</b>
	<b>Famílias</b>	<b>204</b>	<b>1.790</b>	<b>11.806</b>	<b>1.419</b>	<b>15.219</b>	<b>100,00</b>

Fonte: CEASA/RS (sd).

A discussão que permeou a criação do selo “Sabor Gaúcho” (Figura 2) se estende para diferentes âmbitos como evidenciado nas percepções de tornar-se um selo de certificação ou um selo geral para a agricultura familiar. No primeiro caso a limitação que se impunha era a de que o Estado não possuía uma estrutura técnica nem experiência suficiente para viabilizar esse tipo de iniciativa. O mesmo se aplica no segundo caso, que demandaria ainda que o selo fosse estendido para todos os produtos da agricultura familiar.

Figura 2  
Selo de qualidade Sabor Gaúcho



Fonte: Rio Grande do Sul (1999a)

O selo “Sabor Gaúcho” acabou sendo criado como instrumento para identificar um determinado grupo de produtos como pertencentes a uma região geográfica – o estado do RS – e produzidos por agroindústrias de agricultores familiares. A partir disso tirou-se como definição que a principal marca a aparecer no rótulo dos produtos seria a da própria agroindústria como forma de valorizar os produtos da família, bem como as questões culturais inerentes a cada região do RS, recebendo assim menor destaque o selo “Sabor Gaúcho” cujo uso, ou não uso, era uma opção de cada agroindústria, desde que enquadradas nos critérios pré-estabelecidos para acessá-lo. O processo de solicitação do selo seguia o seguinte fluxo (RIO GRANDE DO SUL, 2001a):

- 1- EMATER/RS-ASCAR Municipal encaminhava pedido para a EMATER/RS-ASCAR Regional indicando a quantidade aproximada de selos a serem utilizados por parte da agroindústria solicitante, por um período de dois meses;
- 2- EMATER/RS-ASCAR Regional repassava o pedido à Central de Embalagens<sup>62</sup>;
- 3- Central de Embalagens emitia os selos e os encaminhava à Divisão de Agroindústria da EMATER/RS-ASCAR Central;

- 4- A Divisão de Agroindústria da EMATER/RS-ASCAR encaminhava os selos (via malote) para o Escritório Regional;
- 5- O Escritório Regional encaminhava os selos para o Escritório Municipal da EMATER/RS-ASCAR;
- 6- O agricultor/ grupo retira os selos nos Escritórios Municipais da EMATER/RS-ASCAR;

Complementar a isso é interessante destacar o fato de que somente estavam aptas a acessar o selo agroindústrias cadastradas ao PAF – SAA/RS regularizadas com um dos serviços de inspeção – federal, estadual ou municipal. Dessa forma, todas as agroindústrias que fizeram uso do selo estiveram enquadradas dentro de um padrão de qualidade oficial. Ou seja, nada a mais ou a menos do que a lei exige, a não ser o fato de serem produtos elaborados por agricultores familiares que se enquadravam nos critérios estabelecidos pelo PRONAF.

Colocava-se, em relação a este aspecto, a necessidade e evoluir-se para a agregação ao selo Sabor Gaúcho de outras características, em especial que associassem os produtos das agroindústrias familiares vinculadas ao PAF – SAA/RS com um diferencial de qualidade em relação aos produtos das demais agroindústrias (processo de fabricação quase que artesanal e com a dedicação dos agricultores, produtos mais limpos - sem agrotóxicos, conservantes - ou em transição para isso).

A partir da adequação da agroindústria aos critérios de uso do selo Sabor Gaúcho, em sendo este uma marca pertencente ao governo do estado, as agroindústrias para fazerem seu uso assinavam um contrato com prazo de validade de dez anos. Nessa perspectiva, cada agroindústria manteve sua marca, seu nome regional, passando o selo a ser um componente a mais no rótulo dos produtos dessas agroindústrias, atestando que tanto as agroindústrias como os produtos estavam sendo fiscalizados pelo governo. Com a mudança de governo do estado em janeiro de 2003 também esta ação, semelhante às outras do PAF – SAA/RS, perdeu importância. Isso porque não foi dado prosseguimento com a divulgação do significado do selo que acabava se constituindo em uma espécie de “*marketing guarda-chuva*” para as agroindústrias que faziam seu uso. Dessa forma, as agroindústrias que continuam a fazer uso do selo “Sabor Gaúcho” no rótulo de seus produtos o fazem muito

---

<sup>62</sup> Enquanto a Central de Embalagens não estivesse funcionando, o responsável pelo recebimento e encaminhamento destas solicitações foi o DACC.

mais por uma questão de saudosismo ao programa do RS, por uma certa afinidade com a proposta e mesmo porque possuem um contrato de uso desse selo, do que por um diferencial de qualidade facilmente reconhecido e valorizado pelos consumidores. Conversando com agricultores sobre o papel do selo na comercialização dos produtos de suas agroindústrias, transparece a questão de que o selo era um instrumento que assegurava ao consumidor que havia qualidade na fabricação, inspeção, licenciamento e higiene.

De acordo com Rio Grande do Sul (2002b) foram 1.800 produtos de 126 agroindústrias que acessaram o selo Sabor Gaúcho, beneficiando cerca de 1.312 famílias em todo o estado.

Outra ação estratégica no campo da comercialização foi o apoio que as agroindústrias cadastradas no PAF – SAA/RS e que faziam uso do selo Sabor Gaúcho receberam no intuito de facilitar a entrada de seus produtos em mercados que condicionavam a comercialização à utilização do Código Nacional de Barras. Para que essa ação fosse possível, a CEASA/RS cadastrou-se na EAN Brasil, que é a instituição que operacionaliza o código de barras, e com um investimento de R\$ 700,00 disponibilizou, sem custos para as agroindústrias, a codificação de mil produtos<sup>63</sup> (Esta ação foi noticiada na imprensa em 06 de março de 2002). Para obter acesso aos códigos, faziam-se necessários os seguintes procedimentos (RIO GRANDE DO SUL, 2001a):

- 1- Após o cadastramento no Programa da Agroindústria Familiar, os códigos podiam ser obtidos através do preenchimento da Ficha de Solicitação do Código de Barras, encontrados nas Coordenadorias Regionais da Secretaria da Agricultura e Abastecimento, em duas vias originais. Uma via deveria ser encaminhada para a CEASA/RS, e a segunda via deveria ser arquivada na EMATER/RS ou no Escritório Regional da CEASA/RS, onde haviam;
- 2- A ficha deveria ser preenchida em letra legível, contendo os dados da agroindústria e a descrição dos produtos, relacionando os diferentes pesos de cada produto. As fichas não deveriam ser enviadas por fax;

---

<sup>63</sup> Disponível em <[www.governo-rs.tche.br](http://www.governo-rs.tche.br)>, Acesso em 27 de junho de 2003. Procurar no campo de busca por: “agroindústrias familiares”.

3- Após a chegada da Ficha de Solicitação de Código de Barras, devidamente preenchida, na Ceasa/RS, os códigos seriam atribuídos e enviados para as agroindústrias, demorando em média três dias.

Para uma referência do alcance dessa ação, em 04 de outubro de 2002<sup>64</sup>, foi noticiado que já haviam sido codificados 1.100 produtos de agroindústrias que faziam uso do selo Sabor Gaúcho, beneficiando com isso 83 agroindústrias.

Na área de comercialização destaca-se também o apoio na promoção comercial das agroindústrias inseridas no PAF – SAA/RS em termos de criação de marcas, elaboração de tabela nutricional, rótulos, fôlder, placas, adesivos, sacolas, bonés. Estas ações, em sua maioria foram custeadas através do PANPA e viabilizadas através da parceria CEASA-RS e SAA/RS. A título de ilustração das ações dessa linha de intervenção, uma vez que o conjunto dos resultados é de fato mais amplo, cita-se a realização de um diagnóstico da situação comercial de 43 empreendimentos (em 2000 foi contratado um trabalho de *marketing* para um bloco de 29 agroindústrias realizado por uma empresa que fez um diagnóstico de sua situação mercadológica no que se refere a rótulo, embalagem, comunicação dessas com o mercado, localização, preço, etc.), bem como realização de encontros de planejamento, elaboração de modelos de marcas e rótulos<sup>65</sup> junto a estes grupos<sup>66</sup>. Isso permitiu traçar para cada agroindústria uma série de recomendações em termos de embalagens, volume, dentre outras na área comercial e de marketing de mercado.

Também importante no campo da comercialização foi o investimento na divulgação comercial dos produtos das agroindústrias em feiras e eventos. Nesse aspecto, seguramente o fato mais marcante, especialmente em termos políticos, foi constituir um espaço para a participação das agroindústrias familiares na EXPOINTER<sup>67</sup> de 2001 realizada em Esteio/RS. Além da relevância política desta ação esta estratégia comercial acabou sendo o marco para a viabilização econômica de inúmeras pequenas agroindústrias, quer pela questão direta de comercialização nesses espaços, quer pela divulgação dos produtos e estabelecimento de contatos que se materializaram posteriormente em contratos de

---

64 Idem nota anterior.

65 Além das ações diretas de intervenção junto às agroindústrias foi elaborado um caderno temático específico para a questão dos rótulos: RIO GRANDE DO SUL. **Guia para elaboração de rótulos**. Porto Alegre: Cadernos temáticos. n° 2, 2002.

66 Em fins de 2002 já haviam sido encaminhados outros 12 projetos, ampliando alcance e o público beneficiado com estas ações.

comercialização. De acordo com Rio Grande do Sul (2002b), em 2001 o apoio direto na organização de feiras e exposições somou um total de R\$ 155.478,10 e beneficiou a cerca de 478 famílias. Já em 2002, foram gastos nessa ação R\$ 280.987,01 que beneficiaram a cerca de 4.370 famílias.

A importância desses das feiras e eventos estaduais, a grande maioria, e nacionais não se restringe ao âmbito da comercialização dos produtos, mas constituem-se também num importante espaço de troca de experiências (comercial, técnica, produtiva, organizacional, etc.) entre agricultores participantes e visitantes, que dentre outras, repercutiu diretamente no salto qualitativo observado nos produtos das agroindústrias (apresentação, embalagens, técnicas de venda, etc.) que vem ocorrendo nos últimos anos.

A idéia da equipe gestora do programa era estar financiando através do PANPA um evento na região de abrangência de cada um dos Comitês Regionais. Nesse sentido foi feito um levantamento dos principais eventos de cada região e o DACC assumiu a estrutura em termos de bancas e de divulgação do Sabor Gaúcho. Como evidenciado acima, essa linha de ações foi sendo implementada somente ao longo de 2001 e 2002, o que associado com a mudança de governo em janeiro de 2003 acabou repercutindo no apoio a um número de feiras menor do que o idealizado, cerca de 17 no ano de 2002.

Por fim, cabe também ser destacada a ênfase na organização (no âmbito das agroindústrias) para a comercialização, o que consistiu em começar-se a estruturar as “redes do Sabor Gaúcho” no RS. De acordo com evidências das entrevistas, apesar do uso do termo redes, essas estruturas são mais propriamente pólos de articulações regionais de agroindústrias familiares, bastante distintos uns dos outros - região de Erechim, região da Serra Gaúcha (menos estruturado), região do Vale do Café e Taquari, região de Pelotas e Canguçu, São Lourenço (também ainda frágil); região de Santa Maria que funciona muito no entorno do Projeto Esperança/Coesperança; região das Missões e grande Santa Rosa, onde há várias agroindústrias e uma central de agroindústrias articuladas.

Decorrente das considerações anteriores denota-se que a questão da comercialização dentro do PAF – SAA/RS em maior ou menor grau estruturou-se dentro de dois eixos. O primeiro, envolvendo um conjunto de ações de definição de estratégias de mercado, de marca, de qualificação do produto para comercialização e de suporte financeiro. O segundo,

---

67 Feira que é um dos mais importantes eventos agropecuários e de maquinário agrícola da América Latina.

que acabamos de descrever, consistiu em enfatizar a organização no âmbito das agroindústrias para a comercialização, que gradualmente foi dando origem às articulações regionais de agroindústrias.

#### **2.1.4 – As ações de capacitação, organização e acompanhamento dos agricultores e agroindústrias**

Desde sua criação, o PAF – SAA/RS reconheceu e preconizou a importância da assistência, formação e capacitação (sob os mais diversos aspectos) tanto dos agricultores como dos técnicos envolvidos nas atividades de agroindustrialização. O que era posto como objetivo é que os agricultores assumissem o protagonismo na implementação das agroindústrias, contribuindo assim para a construção de um projeto de desenvolvimento descentralizado e alternativo para a agricultura familiar (RIO GRANDE DO SUL, 1999a).

Nessa perspectiva, preconizou-se que a EMATER/RS-ASCAR centralizaria essas funções, havendo a partir daí a possibilidade de ela estabelecer parcerias com outros órgãos do estado, prefeituras, cooperativas, ONGs, SRTs, etc. A orientação das ações deveria ser a de auxiliar os agricultores na implantação de um novo modelo de desenvolvimento, baseado nos princípios da agroecologia, aonde o desenvolvimento humano e a preservação dos recursos naturais deveriam ser os eixos norteadores do processo (RIO GRANDE DO SUL, 1999a).

Os procedimentos para que o público beneficiário das ações (agricultores familiares, assentados e pescadores, com prioridade para aqueles participantes dos grupos cadastrados no Programa da Agroindústria Familiar<sup>68</sup>) acessassem este conjunto de ações consistia em (RIO GRANDE DO SUL, 2001a):

- 1- Agricultor/grupo, por ocasião do preenchimento da ficha de cadastramento no Programa era consultado sobre cursos que desejaria acessar;
- 2- O Comitê Regional juntamente com o DACC discutia e encaminhava as demandas de formação;
- 3- As demandas regionais de formação passavam a ser de responsabilidade do Comitê Regional e do DACC.

À medida que o programa foi sendo implementado, houve uma certa reorientação em termos dos agentes executores das atividades de formação. O que ocorreu é que não mais a EMATER/RS-ASCAR centralizou essas atividades, mas adotou-se uma sistemática

---

<sup>68</sup> Nesse grupo de ações era também permitida a participação de agricultores não cadastrados no PAF – SAA/RS e compreendia desde noções básicas sobre os limites e possibilidades das estratégias de agroindustrialização até temas específicos relacionados a processamento, planejamento, comercialização, gestão, etc.

de estabelecimento de parcerias a partir do DACC com ONGs e a própria EMATER/RS-ASCAR a partir da reestruturação dos seus centros de formação.

Nessa sistemática de parcerias com ONGs e EMATER/RS-ASCAR, as metodologias, forma e estrutura das atividades por elas executadas nos cursos de formação eram previamente discutidas entre os parceiros (governo e executoras). Feitos os devidos ajustes e verificação de sua conformidade com a orientação do PAF – SAA/RS as atividades eram então contratadas - majoritariamente via RS Rural - e acompanhadas diretamente pelo setor de formação que havia no DACC.

Embora não disponhamos de um detalhamento maior do conjunto das atividades desempenhadas neste grupo de ações, as considerações que seguem permitem uma aproximação do que foi realizado. Neste âmbito, no ano de 2000 foram contratadas oito instituições (ONGs), em diversas regiões do RS através dos recursos do RS – Rural (de um componente distinto do PANPA) que nesta modalidade de ações eram disputados por todos os departamentos da SAA, desde que houvesse alguma ação sendo desenvolvida e passível de ser custeada. As instituições executaram as atividades de sensibilização, incentivo e fortalecimento das iniciativas de agroindustrialização através de cursos, seminários e viagens de intercâmbio, envolvendo diretamente no ano de 2000 cerca de 1.844 pessoas (RIO GRANDE DO SUL, 2002b). Outras atividades no âmbito de processamento de produtos executadas ao longo de 2000 e 2001 teriam envolvido 1.465 pessoas. No ano de 2002 foram contratados 11 projetos de capacitação e formação realizados nas diversas regiões do RS e que envolveram aproximadamente 3.980 pessoas. Neste ano, em particular (2002), muitas das atividades foram desenvolvidas no sentido de dar apoio à implementação e gestão dos projetos de agroindústrias familiares já vinculados ao PAF – SAA/RS, portanto com uma orientação mais específica à demanda das agroindústrias.

Interessante observar que a partir das parcerias estabelecidas com instituições nos Comitês Regionais para elaboração de projetos e atividades de formação ocorreu uma certa confluência institucional onde a equipe do governo passou a compartilhar o processo de implementação do programa com outros atores (ex. ONGs) que em alguns casos sempre tiveram um papel autônomo ou mesmo combativo em relação ao Estado. Ao contratar esses serviços de formação junto a esses atores, o que em contrapartida implicava em transferência de recursos do Estado, construiu-se uma relação que fazia com que estes se

sentissem parte do processo, promovia sua valorização e viabilização, ao mesmo tempo em que trazia seu acúmulo dos trabalhos de base junto aos agricultores para dentro do programa/estado. Tal relação com movimentos e sociedade civil, dentro de cada contexto específico, contribuiu ainda para que se criasse um certo controle social sobre a aplicação e aproveitamento dos recursos públicos financiados, uma espécie de auto-fiscalização.

## **2.1.5 – Os Condicionantes da legislação sobre os quais incidiram as ações do PAF – SAA/RS**

Os condicionantes da legislação que circundam a implementação de estratégias de agroindustrialização nos moldes preconizados pelo PAF – SAA/RS permeiam aspectos da legislação sanitária animal/vegetal, ambiental e fiscal/tributária, ou seja, um amplo aparato de normas e leis cujas interfaces e implicações condicionam a dinâmica operacional das agroindústrias. Em função da orientação do próprio estudo não desenvolveremos uma análise pormenorizada dos fundamentos técnicos das alterações implementadas mas sim o registro das ações, em quais aspectos da dinâmica de funcionamento das agroindústrias incidiram e como a alteraram.

### ***2.1.5.1 – Os condicionantes da legislação sanitária***

Os marcos do controle de qualidade da produção animal e vegetal no Brasil, segundo Prezotto (1999), remontam ao nosso período colonial. Para o âmbito deste trabalho e compreensão dos marcos do sistema atual, tomamos como ponto de partida a criação do Serviço de Inspeção Federal – SIF, subordinado ao Ministério da Agricultura e responsável pelo controle da qualidade dos alimentos de origem animal e vegetal (somente alguns produtos) através da Lei 1.283, de dezembro de 1950 - regulamentada no Decreto 30.691, de 29 de março de 1952. Através desta lei, passou-se a exercer um controle tanto prévio dos produtos a serem transformados ou comercializados no mercado externo, como durante seu processo de transformação. Para Prezotto (1999), pelo fato do Ministério da Agricultura estar ligado à produção primária, a organização da fiscalização pós Lei 1.283/1950 passou a propiciar um caráter mais técnico a esse serviço, o que por sua vez não esteve dissociado da manutenção dos interesses econômicos dos sujeitos interessados como o Estado, grandes produtores e comerciantes.

A regulamentação da lei 1.283/1950 que dispõe sobre a Legislação Industrial e Sanitária dos Produtos de Origem Animal tem suscitado debates freqüentes em decorrência de seu caráter centralizador e excludente. Sua natureza centralizadora decorre do fato de delegar o Serviço de Inspeção Federal como órgão de fiscalização da qualidade dos produtos de origem animal e alguns de origem vegetal. Sua natureza excludente fica evidenciada nas exigências que preconiza em termos de instalações e equipamentos das

unidades industriais, tidas como incompatíveis com a dinâmica de funcionamento das pequenas agroindústrias.

Até a constituição de 1988, pouco de fato foi feito no sentido de alterar a legislação supracitada, apesar dos diversos decretos editados ao longo do período (Decretos 1.255/1962, 923/1969 e 66.183/1970). É somente na Lei 7.889 de 1989, dentro de uma orientação geral de descentralização dos serviços públicos, que são incorporadas normativas que possibilitaram a criação de Sistemas Estaduais e Municipais de Inspeção, além do Federal, ambos locados nos respectivos órgãos da agricultura.

A partir da Constituição de 1988, os serviços de inspeção e controle da qualidade dos alimentos no Brasil estão divididos de acordo com o tipo de matéria-prima principal, ou seja, animal ou vegetal<sup>69</sup>. Para a fiscalização dos produtos de origem animal tem-se o Serviço de Inspeção Sanitária, ligada aos órgãos da agricultura nos âmbitos municipal, estadual e federal<sup>70</sup>. Para os produtos de origem vegetal tem-se instituído o Serviço de Vigilância Sanitária, ligado aos órgãos da saúde, conforme pode ser evidenciado no Quadro 5.

Tal divisão do sistema de inspeção – municipal, estadual e federal – se por um lado permitiu a aproximação dos estabelecimentos agroindustriais e os órgãos responsáveis pela inspeção, por outro passou a restringir a comercialização dos produtos fiscalizados às suas respectivas áreas de abrangência – município, estado e país. Para Prezotto (2002), isso implica não só numa falsa idéia de descentralização, como também numa lógica incoerente de orientação dos sistemas de inspeção decorrente da relação nem sempre harmoniosa e complementar das instâncias de fiscalização<sup>71</sup>. Some-se ainda os elevados custos de manter-se essas diferentes estruturas de fiscalização (profissionais, veículos, administração) onde recorrentemente um sobrepõe a função de outro. Esses impasses suscitam uma série de imprecisões sobre a quem recorrer e quais os passos a serem seguidos para a legalização de agroindústrias de agricultores.

---

<sup>69</sup> Há alguns produtos – bebidas alcoólicas, sucos, refrigerantes e vinagres – que compõem um grupo à parte, conforme pode ser evidenciado no Quadro 5.

<sup>70</sup> Respectivamente: Serviço de Inspeção Municipal (SIM); Serviço de Inspeção Estadual (SIE) e Serviço de Inspeção Federal (SIF).

<sup>71</sup> Veja-se (PREZOTTO, 2002): i) o fato da Vigilância Sanitária poder fiscalizar todos os tipos de alimentos durante a sua comercialização (após processo de produção) e não somente os de origem vegetal; ii) a contradição das normas que regulamentam os serviços de inspeção nas diferentes instâncias; iii) existência de normas regulamentando um mesmo produto nos dois serviços – Inspeção e Vigilância (ex. café).

Quadro 5  
Grupos de produtos e respectivos órgãos para registro.

	<b>Produto</b>	<b>Licença/registro do estabelecimento</b>	<b>Registro do produto</b>	<b>Área de Comercialização</b>
<b>Grupo 1</b>	Bebidas alcoólicas, sucos, refrigerantes e vinagres;	Min. da Agricultura	Min. da Agricultura	Nacional
<b>Grupo 2 - Produtos de origem animal</b>	Carnes e derivados;	Prefeitura	Prefeitura – SIM	Municipal
		Sec. da Agricultura	Sec. da Agricultura – CISPOA	Estadual
		Min. da Agricultura	Min. da Agricultura – SIF	Nacional
	Leite e derivados;	Prefeitura	Prefeitura – SIM	Municipal
		Sec. da Agricultura	Sec. da Agricultura – CISPOA	Estadual
		Min. da Agricultura	Min. da Agricultura – SIF	Nacional
	Ovos e mel;	Prefeitura	Prefeitura – SIM	Municipal
		Sec. da Agricultura	Sec. da Agricultura – CISPOA	Estadual
		Min. da Agricultura	Min. da Agricultura – SIF	Nacional
<b>Grupo 3 - Produtos de origem vegetal</b>	Doces e conservas;	Sec. da Saúde	Sec. da Saúde	Estadual
			Ministério da Saúde	Nacional
	Balas, condimentos, chás, essências;	Sec. da Saúde	Sec. da Saúde	Estadual
			Ministério da Saúde	Nacional
	Pães, biscoitos e massas;	Sec. da Saúde	Sec. da Saúde	Estadual
			Ministério da Saúde	Nacional
	Vegetais minimamente processados;	Sec. da Saúde	Sec. da Saúde	Estadual
		Ministério da Saúde	Nacional	
Embaladores de: arroz, feijão, canjica, farinha de mandioca, polvilho;	Min. da Agricultura	Min. da Agricultura	Nacional	
Palmito/erva-mate;	IBAMA, Sec. da Saúde	Min. da Saúde	Nacional	

Fonte: SAA, Emater/RS-ASCAR & FAMURS (1999).

Essa organização do Sistema de Inspeção nos âmbitos municipal, estadual e federal dentro de um objetivo comum de proteção da saúde do consumidor relaciona-se também com a negociação de normas e regras de mercado à medida que limita a comercialização dos produtos inspecionados aos respectivos âmbitos de fiscalização. O que Wilkinson (1999b) aponta é que em torno do objetivo final que é disponibilizar produtos sem riscos para a saúde do consumidor, os sujeitos além de negociar o que deveria ser incluído no âmbito do mercado, negociam quais os valores (convenções) que devem regular esses

mercados, sobretudo a respeito dos tipos de produtores e consumidores que devem ser incluídos.

A discussão de negociação de valores a regularem os mercados, nos parece interessante também para compreender o caráter excludente evidenciado no Serviço de Inspeção Sanitária, apesar de que a Lei 1.283/1950 não faça nenhuma distinção da produção industrial em termos de escala. Analisando a Legislação Sanitária Federal para os produtos de origem animal, especificamente o Decreto 30.691/1952 que a regulamenta, Prezotto (1999) constata que sua concepção direciona-se a grandes plantas industriais, dadas suas exigências em termos de instalações e equipamentos, seguramente incompatíveis com as condições de produção das pequenas unidades agroindustriais.

A crítica mais freqüente que é feita a esta legislação dá-se sobre suas elevadas exigências em instalações (salas, dimensões das construções) e equipamentos, sendo que produtos com os mesmos padrões de qualidade sanitária ou mesmo superior poderiam ser obtidos a partir de instalações de porte menor. Nesse sentido, o que se reivindica é a necessidade de flexibilização da legislação que vincula qualidade com o tamanho do empreendimento, passando a considerar a variável processo de produção como a principal (Guimarães, 2001).

Relacionando estes aspectos com o processo de implementação do PAF – SAA/RS, documentos e entrevistas apontam a Legislação Sanitária e suas normatizações como um dos fatores a serem superados para a viabilização de agroindústrias de pequeno porte da agricultura familiar.

Apesar da possibilidade de criação de um serviço estadual de inspeção sanitária propiciado pela Lei 7.889/1889, o Estado do Rio Grande do Sul somente veio a criar sua Legislação Industrial e Sanitária dos Produtos de Origem Animal no ano de 1996 com a Lei estadual 10.691, de 9 de janeiro daquele ano, que incumbia sua execução ao Departamento de Produção Animal (DPA) da SAA, através da Coordenadoria de Inspeção Industrial e Sanitária dos Produtos de Origem Animal (CISPOA), órgão junto ao qual devem estar registrados os estabelecimentos que desejarem comercializar seus produtos intermunicipalmente.

A regulamentação da Lei nº 10.691, de 09 de janeiro de 1996, somente veio a ser realizada com o Decreto nº 39.688 de 30 agosto de 1999. Nele constam os artigos que

dispõem sobre a inspeção e fiscalização dos produtos de origem animal no RS. Para Guimarães (2001), esta lei e sua regulamentação não diferem do ponto de vista técnico da 1.283/50, mas apenas delega poderes a órgãos de nível mais regionalizado.

Nas entrevistas que realizamos no âmbito desta pesquisa, reiteradas vezes transparece na fala dos entrevistados o intenso embate estabelecido entre os diferentes sujeitos envolvidos na construção desta regulamentação (particularmente entre membros da equipe do governo, funcionários de carreira da SAA vinculados ao Departamento de Produção Animal, outros) tornando-o um processo truncado e em alguns casos tenso quando se tratava de inserir ou estabelecer novos parâmetros técnicos para as instalações. Fato é que o atrelamento que existe entre o Sistema de Inspeção Federal (SIF) e os Sistemas de Inspeção Estaduais (SIE) e Municipais (SIM) restringem a implementação de alterações mais substanciais em termos de parâmetros nestes últimos em relação ao primeiro.

Nesse sentido, as ações desenvolvidas além da regulamentação já mencionada, consistiram na elaboração de Portarias através da SAA orientadas pelo intuito de tentar flexibilizar e reduzir as exigências a ponto de colocá-las dentro de referenciais condizentes com a dinâmica operacional das agroindústrias, como evidenciado nas normas técnicas de instalações e equipamentos dos estabelecimentos de produtos de origem animal, que abrangem (Decreto nº 39.688 de 30 de agosto de 1999): carne e derivados; leite e derivados; pescado e derivados; ovos e derivados; mel, cera de abelhas e derivados.

Complementar a este aspecto de regulamentação da legislação sanitária, as ações do DACC consistiram também em apoiar a implantação e adequação de agroindústrias mediante a elaboração e disponibilização de perfis agroindustriais (modelos de plantas) mais próximos à realidade dos agricultores e em acordo com as exigências e normas sanitárias para os produtos de origem animal ou vegetal. Nessa linha foram disponibilizados para o público do PAF - SAA/RS perfis agroindustriais adaptados para: i) processamento de frutas e vegetais; ii) cana-de-açúcar e derivados (cachaça, melado e açúcar mascavo); iii) microlaticínio; iv) microabatedouro de bovinos e suínos com fábrica de embutido; v) casa do mel; vi) filetagem de pescado e; vii) classificação de ovos (RIO GRANDE DO SUL, 2002b).

No âmbito da legislação sanitária dos produtos de origem vegetal a ênfase das ações, diferente dos produtos de origem animal, não recaiu sobre a alteração da legislação

em si, mas sim em enfatizar junto aos órgãos competentes em nível de estado que a ênfase de suas ações deveria recair sobre a forma como os produtos estavam sendo produzidos e comercializados e não nas dimensões das instalações.

A legalização da produção destes produtos foi bastante facilitada a partir da Resolução nº 23, de 15 de março de 2000 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) que dispõe sobre o Manual de Procedimentos Básicos para registro e dispensa da obrigatoriedade de registro de produtos pertinentes à área de alimentos. A partir desta resolução, um grupo grande de produtos foi dispensando de registro tornando bem mais simples – se comparada com os produtos de origem animal - a legalização das agroindústrias e seus produtos.<sup>72</sup>:

Quadro 6  
Alimentos dispensados da obrigatoriedade de registro de acordo com a Resolução nº 23 – 15/03/2000.

<b>CÓDIGO</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
4100115	Açúcares
4200038	Alimentos e bebidas com informação nutricional complementar
4100174	Alimentos congelados
4200082	Amidos e féculas
4100191	Aditivos aromatizantes/aromas
4300167	Balas, bombons e similares
4100085	Biscoitos
4100018	Cafés
4300151	Cereais e derivados
4300025	Chás
4100107	Colorífico
4300084	Cremes vegetais
4300182	Composto de erva-mate
4100093	Condimentos preparados
4100077	Conservas vegetais (Exceto palmito)
4100034	Doces
4200071	Embalagem
4300051	Erva-mate
4100042	Especiarias/tempero
4100026	Farinhas

<sup>72</sup> Para verificar a listagem dos produtos não dispensados de registro, consultar o Anexo II da Resolução nº 23.

4300076	Farinhas de trigo e/ou milho fortificadas com ferro (1)
4300164	Frutas (dessecadas e ou liofilizadas)
4100050	Frutas em conserva
4200012	Gelados comestíveis
4300190	Geléia e mocotó
4300131	Geléias (frutas)
4100131	Massas
4200098	Pós ou misturas para o preparo de alimentos e bebidas
4100158	Óleos e gorduras vegetais
4100123	Pães
4300169	Pastas e patês vegetais
4300181	Polpa de frutas
4300191	Polpa de vegetais
4300092	Preparações e produtos para tempero a base de sal
4100166	Produtos de cacau/chocolate
4200063	Produtos de coco
4100141	Produtos de confeitaria
4300068	Produtos de frutas, cereais e leg. para uso em iogurte e similares
4100182	Produtos de soja
4100069	Produtos de tomate
4300101	Salgadinhos
4300163	Sementes oleaginosas
4300160	Sobremesas e pós para sobremesa
4300168	Sopas desidratadas
4300165	Vegetais (dessecados e ou liofilizados)

Fonte: Resolução nº 23, de 15 de março de 2000.

Os depoimentos das entrevistas são quase que unânimes em reconhecer que em relação aos produtos de origem vegetal o processo de legalização sanitária das agroindústrias não representou maiores dificuldades, havendo restrições apenas em relação a um grupo minoritário, em especial o das bebidas alcoólicas que tem sua regularização atrelada diretamente ao Ministério da Agricultura e Abastecimento.

#### ***2.1.5.2 – Os condicionantes da legislação ambiental***

Outra linha de atuação no campo legal que incide sobre as agroindústrias diz respeito à regularização ambiental destas iniciativas. Os principais entraves em relação a este aspecto relacionam-se com a morosidade do processo de legalização, ao número e ao valor das taxas cobradas pelos responsáveis técnicos pelas Licenças Prévia, de Instalação e

de Operação<sup>73</sup>, e, por fim, a não existência de limites claramente definidos sobre as competências de cada um dos técnicos que em uma ou outra fase do processo de agroindustrialização – dentro dos moldes legais vigentes – terão que ser acionados (químicos, veterinários, engenheiros, contabilistas, etc.).

A principal ação implementada a partir do programa consistiu no estabelecimento de um convênio entre a Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luis Roessler (FEPAM - responsável pelas operações de licenciamento ambiental das atividades de impacto supralocal no RS), SAA/RS e EMATER/RS-ASCAR que implicou no licenciamento coletivo PAF – SAA/RS. A partir desse convênio quem acompanhava e vistoriava as plantas agroindustriais com até 250m<sup>2</sup> e sua conformidade com a legislação ambiental eram os técnicos da EMATER/RS-ASCAR (com exceção das plantas agroindustriais para a implantação de abatedouros de animais), não cobrando nenhum encargo dos agricultores pelo serviço. Ou seja, a partir desse acordo as agroindústrias ficavam isentas de todas as taxas necessárias para a sua regularização do ponto de vista ambiental, uma vez que o próprio programa pagava uma única licença válida para todas as que estavam a ele vinculadas.

Nesta articulação havia quatro partes envolvidas - SAA, EMATER, FEPAM e os próprios agricultores. Evidências das entrevistas apontam que apesar de operacionalmente esta ação ter funcionado relativamente bem, politicamente houve controvérsias no que diz respeito em definir de quem era a responsabilidade técnica sobre a operação das agroindústrias. De acordo com o convênio, o (s) agricultor (es), mediante a assinatura de um termo de compromisso, assumiria (m) a responsabilidade pelo seguimento de todas as exigências no trato com o meio ambiente, sendo ele o responsável direto por qualquer problema que eventualmente viesse a ocorrer.

Apesar da adoção dessa sistemática, ao longo do processo algumas das partes envolvidas chegaram à conclusão de que em última instância a responsabilidade sob qualquer irregularidade recairia sobre quem dimensionou o projeto, ou seja, quem assinou a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), nesse caso, os técnicos da EMATER/RS-

---

<sup>73</sup> No caso de implantação de um microabatedouro essas três licenças juntas podem vir a somar cerca de R\$ 900,00, de acordo com os valores vigentes em agosto de 2004.

ASCAR. Apesar dessas distintas percepções, ao longo da vigência do PAF – SAA/RS as partes envolvidas continuaram trabalhando nessa sistemática.

Como apontado acima, esse sistema não era para todas as agroindústrias, mas somente para as que tivessem menos de 250 m<sup>2</sup> de construção, exceção para abatedouros. Logo, além de pequenas, muitas eram agroindústrias que processavam produtos de origem vegetal, fator que acabava diminuindo bastante o risco potencial de qualquer problema mais grave em termos de contaminação dos produtos.

Após o término do PAF – SAA/RS este convênio não teve mais continuidade, tanto pela sua não renovação, como pelo fato de a EMATER/RS-ASCAR ter parado de operar dentro desse sistema, justamente pela indefinição em termos de quem deveria assumir a responsabilidade efetiva dos projetos. Assim, tanto as agroindústrias em operação quanto as em implantação passaram novamente a ter seu ambiente institucional complexificado no que se refere aos aspectos legais na área ambiental, com o adicional de que predomina um certo clima de desinformação geral sobre a situação legal atual das agroindústrias que outrora se beneficiaram deste convênio.

### ***2.1.5.3 – Os condicionantes da legislação fiscal/tributária***

Paralelo à questão sanitária e ambiental, outro grupo de entraves legais ao desenvolvimento das agroindústrias nos moldes aqui preconizados remete à legislação fiscal/tributária. Nesse caso o marco institucional que existia demandava que, para comercializar seus produtos de forma regular perante o fisco, toda agroindústria fosse registrada junto à Secretaria da Fazenda. Nesse caso, de acordo com o faturamento anual, era enquadrada como microempresa, empresa de pequeno porte ou empresa. Além dos aspectos de custos que isso implica (contratação de um contador para fazer a contabilidade do estabelecimento, pagamento de uma série de taxas para o registro do empreendimento na Fazenda, recolhimento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte e Comunicação – ICMS – de em média 17% sobre produtos agroindustrializados), a relutância dos agricultores em registrarem suas agroindústrias numa destas modalidades recaía também sobre o fato de com isso perderem a condição de

segurados especiais da Previdência Rural, o que lhes foi garantido na Constituição Federal de 1988<sup>74</sup>. Nesse sentido, muitos agricultores, por mais que tivessem experiência na atividade de agroindustrialização, um mercado organizado e condições de investimento, não fizeram e ainda não fazem a legalização de suas agroindústrias como forma de manter-se na condição de agricultores e assim aposentar-se.

O mecanismo legal introduzido a partir do PAF – SAA/RS como forma de viabilizar a comercialização dos produtos agroindustrializados em diferentes mercados sem a necessidade de arrecadação da carga tributária inerente à constituição de uma empresa (em especial do ICMS) foi o Decreto nº 40.248 de 17 de agosto de 2000 e a Instrução Normativa DRP nº 039/00. A partir destes, ficou autorizada a comercialização dos produtos das agroindústrias através da emissão de nota do Bloco de Produtor Rural desde que os agricultores estivessem devidamente cadastrados no PAF – SAA/RS e, fazendo uso do selo “Sabor Gaúcho”, além de cadastrados na Secretaria da Fazenda como microprodutores rurais e produzindo 100% da matéria-prima a ser agroindustrializada.

O fluxo operacional para acessar esta ação consistia em (RIO GRANDE DO SUL, 2001a):

- 1- O agricultor/grupo, por ocasião da solicitação de cadastramento no Programa, indicava na ficha o desejo de acessar este serviço, levando consigo uma cópia de uma folha do talão de produtor;
- 2- A EMATER/RS-ASCAR Municipal encaminhava a ficha de solicitação de cadastramento junto com a cópia da folha do talão do produtor ou o número da inscrição estadual (que consta na nota) para o Comitê Regional;
- 3- O Comitê Regional encaminhava ao DACC a ficha de solicitação de cadastramento no programa junto com a cópia da nota de produtor;
- 4- DACC cadastrava o agricultor como beneficiário deste serviço e alimentava banco de dados vinculado ao cadastro de microprodutor rural da Secretaria da Fazenda com informações específicas da agroindústria;

---

<sup>74</sup> “Que introduz o princípio do acesso universal de idosos e inválidos de ambos os sexos à previdência social, em regime especial, cuja principal característica é a de incluir o chamado setor rural informal, constituído pelo produtor, parceiro, meeiro e o arrendatário rurais, o garimpeiro e o pescador artesanal, bem como respectivos cônjuges que exerçam suas atividades em regime de economia familiar sem empregados permanentes (Artigo 195, par. 8, Constituição Federal de 1988)” (DELGADO & CARDOSO, 2001, p.227).

Nesse aspecto evidencia-se um interessante contraponto entre os setores do governo, uma vez que por um lado a DACC reduzia o percentual mínimo de produção de matérias-primas para a liberação de financiamentos de 80% para 60%, enquanto a Secretaria da Fazenda estabelecia como critério inegociável a produção de 100% da matéria-prima como pré-requisito para a comercialização via nota de produtor rural, portanto, excluindo grande parte das agroindústrias vinculadas ao programa e que em essência, orientam-se pela mesma proposta geral.

De acordo Rio Grande do Sul (2002b), foram 58 as agroindústrias devidamente cadastradas e autorizadas pelo DACC a fazerem a comercialização de seus produtos via Bloco de Produtor, beneficiando cerca de 150 famílias.

Se pelo lado dos agricultores esta medida simplificava a comercialização dos produtos fazendo uso somente da nota de produtor, o entrave para o maior alcance e aceitação dessa medida foi o fato de que quando feita a comercialização dos produtos em lojas e supermercados alguns dos comerciantes relutavam em aceitar esse mecanismo porque não estava incluído no preço do produto o crédito de ICMS, que passa a ser cobrado do comerciante que revender os produtos. Em decorrência disso, muitos comerciantes não se dispunham a adquirir os produtos e mesmo buscaram pressionar para baixo os preços dos produtos das agroindústrias como forma de não arcar com o débito de ICMS.

Outro problema da utilização desse instrumento foi a relutância de alguns dos comerciantes de emitirem uma contranota exigida para dar baixa da venda no Bloco de produtor. Como evidenciado em algumas de nossas entrevistas, esses e outros entraves em torno dessa ação acabaram praticamente obrigando muitos agricultores a registrarem suas agroindústrias como microempresas a fim de acabar com certos problemas inerentes à comercialização. Em decorrência disso, alguns dos entrevistados apontam que a importância dessa ação foi maior em termos de motivador para as decisões de investimento na agroindustrialização e legalização sanitária do que de resolução dos problemas inerentes à tributação das agroindústrias.

No contexto atual predomina a indefinição em torno das reais implicações da opção por essa modalidade comercial uma vez que: i) persiste a relutância de muitos comerciantes em aceitarem essa modalidade de comercialização; ii) com a mudança de governo em janeiro de 2003 e de ênfase da ação governamental em relação às iniciativas de

agroindustrialização, predomina um certo clima de desinformação acerca de novos cadastramentos de agroindústrias dentro dos critérios outrora estabelecidos, bem como da situação legal das agroindústrias que continuam comercializando seus produtos emitindo somente nota do Bloco de Produtor Rural.

## **2.2 – A agroindustrialização no Programa de Desenvolvimento Agroindustrial Pacto Fonte Nova – Crissiumal, RS**

O município de Crissiumal situa-se no noroeste do Estado do Rio Grande do Sul e assim como a grande maioria dos municípios vizinhos tem sua economia intensamente atrelada à produção agropecuária de base familiar o que está detalhado no Capítulo 3 deste trabalho. Dessa forma atemo-nos nesta seção do capítulo a detalhar os elementos que compõem o Programa de Desenvolvimento Agroindustrial Pacto Fonte Nova, doravante Pacto Fonte Nova, seguindo a mesma dinâmica de apresentação que adotamos em relação ao PAF – SAA/RS, que estruturamos em torno de cinco eixos principais.

Antes de iniciarmos essa discussão, julgamos pertinente registrar alguns aspectos de ordem metodológica em relação ao processo de coleta de informação e ao clima geral que predominava no município quando fizemos as atividades de campo. O acesso a alguns documentos e entrevistas relativos ao Pacto Fonte Nova datam de dezembro de 2003, mas o grupo principal de informações foi colhido em agosto de 2004, coincidindo assim com o início das campanhas para as eleições municipais em todo país. No caso de Crissiumal, em decorrência da intensa mobilização em torno das eleições e polarização das tensões em dois candidatos a prefeito (um dos quais principal articulador do Pacto Fonte Nova e candidato à reeleição) algumas das pessoas com quem conversamos se abstiveram de responder perguntas que envolviam questões políticas reavivadas neste período ou as responderam com parcialidade. Esses acontecimentos não impossibilitaram a realização da pesquisa, mas seguramente limitaram nossa percepção acerca da trajetória de desenvolvimento do Pacto Fonte Nova e quais as motivações que estão na raiz de alguns acontecimentos e situação atual do programa.

### **2.2.1 - Os marcos da criação e o ideário do programa**

A proposta inicial do “Pacto Fonte Nova” surgiu no município de Crissiumal, mas cedo assumiu a perspectiva de tornar-se um programa microrregional, abrangendo também os municípios de Nova Candelária, Humaitá e Tiradentes do Sul. Nesse sentido não se trata de definir quem veio primeiro – a proposta de um programa municipal ou regional – mas em entender o processo que levou ao abandono da proposta de regionalização do programa,

a ponto deste acabar ficando restrito unicamente ao município de Crissiumal. Em função do maior número de desdobramentos que a proposta do programa veio a ter no município, em especial após o abandono da proposta regional, apresentaremos primeiro o seu viés de regionalização para depois adentrarmos no que se processou no município.

De acordo com documento referencial da proposta regional (PACTO FONTE NOVA, sd(a)), objetivava-se que esta fosse um instrumento de mobilização comunitária a partir da formação de um grande pacto social que abrigasse os agricultores dispostos a mudanças, os vendedores/comerciantes dispostos a priorizar a comercialização da produção local e os consumidores que em última instância determinariam o que deve ser produzido e comercializado.

Como forma de viabilizar essa proposta propunha-se (PACTO FONTE NOVA, sd(a), p.5):

- a) Realização de seminários e reuniões com produtores para a criação de uma consciência coletiva sobre a necessidade do projeto;
- b) Realização de reuniões e palestras com comerciantes, através de suas entidades associativas, para que valorizem e priorizem a comercialização dos produtos com a marca Fonte Nova;
- c) Realização de reuniões e utilização dos meios de comunicação para conscientizar os consumidores locais a valorizarem os produtos da região, substituindo os semelhantes provenientes de outros locais;
- d) Organização e capacitação dos técnicos em cada município, de forma que abranjam as mais diversas áreas e outras atividades permitindo a criação de um senso comum sobre o projeto;

Dessa forma, o programa foi compreendido como um acordo intermunicipal que tem por finalidade implantar uma infra-estrutura econômica nova para a região, baseada em pequenas e médias unidades agroindustriais, interligadas entre si através de uma Unidade Central de Apoio Gerencial. Essa orientação demandava uma série de ações e comprometeros das administrações municipais que por motivos políticos, estruturais e de prioridades acabou não vingando, ficando o programa restrito ao município de Crissiumal. As ações demandadas eram as seguintes (PACTO FONTE NOVA, sd(c)):

- i) adotar ou manter Secretaria Municipal de Agricultura com dotação orçamentária e Recursos Humanos compatíveis;
- ii) adotar ou manter conselhos de desenvolvimento rural representativos e atuantes;

- iii) adotar ou manter fundos de desenvolvimento rural com dotação orçamentária específica;
- iv) adotar semelhante legislação sanitária e serviços de inspeção municipal;
- v) celebrar convênios com o estado, a união, ou com instituições privadas para viabilizar a implantação e dar sustentabilidade aos projetos;
- vi) desenvolver ações que permitam a capacitação dos técnicos e produtores rurais;
- vii) manter convênios de assistência técnica com a EMATER/RS-ASCAR;
- viii) firmar ou manter convênios com o SEBRAE, SENAR, SENAI ou outros organismos de extensão.

Em relação ao não “vingar” da proposta inicial, cabe também enfatizar que essa orientação regional do Pacto Fonte Nova objetivou buscar o apoio financeiro na proposta original do PRONAF-Agroindústria (detalhada no Capítulo 1), onde o esvaziamento desta acabou contribuindo para o esvaziamento também da proposta em desenvolvimento em nível local.

O início da construção da proposta de constituição do Pacto Fonte Nova no município data de dezembro de 1998 e tem na sua origem um amplo processo de discussão, envolvendo lideranças e instituições locais<sup>75</sup>, coordenado pela então gestão municipal<sup>76</sup>, como destacado no seguinte trecho de seu histórico:

[...] o Pacto Fonte nova surgiu [...] fruto da mobilização das lideranças locais que entendiam ser necessário implantar um novo modelo de desenvolvimento local, baseado na consolidação de dezenas de pequenas e médias agroindústrias, gerando uma nova alternativa econômica para os pequenos proprietários rurais e fortalecendo a economia local com a produção de alimentos e produtos até então "importados" de outros municípios e regiões, gerando empregos e receitas públicas (PACTO FONTE NOVA, 2005).

Nesse ponto cabe destacarmos dois elementos que servem de base de apoio para o desenvolvimento das ações subseqüentes do programa e que se processam simultaneamente. O primeiro deles remete ao fato de que a opção por investir na

---

<sup>75</sup> Secretaria Municipal da Agricultura e Meio Ambiente; Emater – Crissiumal; Cooperativa de Técnicos da Região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNITEC); Cooperativa Mista Triticola de Campo Novo Ltda (Cotricampo); Cooperativa Triticola Mista Alto Uruguai Ltda (Cotrimaio); Sindicato dos Trabalhadores Rurais do Município de Crissiumal (STR); Sindicato dos Empregadores Rurais; Associação de Desenvolvimento Comunitário de Crissiumal (ADESCO); Associação Comercial e Industrial (ACI); Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social (REGULAMENTO INTERNO, 2000).

<sup>76</sup> Nesse período o governo municipal (prefeito e vice) eram filiados ao Partido Progressista Brasileiro (PPB), em torno do qual se articulavam outros partidos coligados. Nas eleições municipais de 2000, o vice-prefeito da gestão em que foi criado o Pacto Fonte Nova (seguramente o principal articulador da idéia) elegeu-se prefeito municipal. Transcorrido certo período do seu mandato filiou-se ao Partido Socialista Brasileiro (PSB) através do qual reelegeu-se prefeito nas eleições de outubro de 2004.

agroindustrialização surge da percepção positiva em relação a essa estratégia produtiva tida pelas lideranças e instituições locais do município. Como forma de fomentar e qualificar (aqui entendida como um processo de discussão e de tornar palpável o que havia até então e dentro de que moldes as experiências de agroindustrialização estavam sendo implementadas) essa percepção, em outubro de 1998 foi organizada e viabilizada através da prefeitura municipal uma viagem para as lideranças locais conhecerem algumas experiências que vinham sendo desenvolvidas em outros municípios e estados<sup>77</sup>.

O segundo elemento é que em novembro de 1998 foi concluído um estudo no município que envolveu os alunos e professora da disciplina de Estatística do quarto ano técnico da Escola Estadual de 1º e 2º Graus Ponche Verde e técnicos do escritório municipal da EMATER/RS-ASCAR (FONTE NOVA, 2005). O estudo consistiu em os alunos pesquisarem junto a 24 estabelecimentos comerciais do município a procedência de 84 produtos alimentares ali comercializados. O estudo revelou que destes, 75 provinham de outros municípios e estados<sup>78</sup>, revelando a aquisição mensal em outros municípios de quantias consideráveis de alguns produtos como pode ser evidenciado na Tabela 1 abaixo.

Tabela 8  
Listagem de alguns produtos comercializados em Crissiumal e quantias mensais e anuais adquiridas em outros municípios - 1998.

<b>Produtos</b>	<b>Quantias mensais</b>	<b>Quantias anuais</b>
Ovos (dz)	3.024	36.288
Iogurte (un.)	2.512	30.144
Carne de Frango (kg)	9.893	118.716
Batata doce (kg)	741	8.892
Feijão (kg)	9.734	116.808
Tomate (kg)	3.825	45.900
Alho (kg)	106	1.272
Rosas (botões)	240	2.880
Aguardente (Its)	7.200	86.400

Fonte: Pacto Fonte Nova (sd(a)).

<sup>77</sup> A proposta do programa do Pacto Fonte Nova foi construída levando em consideração a experiência do PROVE de Brasília, o Pacto Nova Itália, da região de Pato Branco no Paraná e de outros municípios visitados como São Miguel do Oeste (SC), São José do Cedro (SC), Chopinzinho (PR), Palotina (PR), Toledo (PR), Capanema (PR).

<sup>78</sup> Em função de não termos conseguido localizar o estudo original, nossas considerações em relação a este estudo limitam-se às citações de entrevistas e referências textuais de outros documentos.

A conotação de “pacto” surgiu a partir do processo de construção do programa em torno da articulação de três grupos de atores. O primeiro, constituído pelos agricultores do município que foram mobilizados em torno da idéia de agroindustrialização e diversificação de sua produção a partir da realização do “1º Seminário de Alternativas da Agricultura Familiar” em dezembro de 1998, do qual os registros apontam que participaram cerca de 500 agricultores do município (PACTO FONTE NOVA, 2005).

Uma das pautas desse Seminário foi a apresentação do levantamento acima citado, colocando em evidência o considerável mercado para produtos agropecuários existente dentro do próprio município de Crissiumal. Dados das entrevistas apontam que, nesse primeiro momento, cerca de 430 agricultores assinaram um termo de parceria, de ingresso no Pacto Fonte Nova, ocasião em que também escolheram os produtos que tinham intenção de vir a produzir. A título de exemplificação citamos o fato de que 26 agricultores demonstraram interesse em desenvolver o ramo da olericultura, 23 em cultivar alho, 15 em cultivar tomates, 11 em produzir pepinos e 9 em produzir moranguinhos (PACTO FONTE NOVA, 1999). Outros agricultores optaram por trabalhar com derivados de cana-de-açúcar, defumados, embutidos ou mesmo culturas anuais como o feijão, batata doce, etc.

Denota-se a partir do expressivo número de agricultores que assinaram o termo de parceria que se criou entre eles um certo clima de euforia a partir do Seminário, embora permanecesse uma certa desconfiança em relação aos proprietários de estabelecimentos comerciais do município, uma vez que mesmo existindo esse mercado potencial não havia nenhuma garantia de que estes viriam a comprar qualquer produção futura dos agricultores, predominando a ótica do – *“o pessoal (os comerciantes) prefere trazer de fora”* (Entrevistas e PACTO FONTE NOVA, 1995).

Outro aspecto que começou a tomar forma neste momento inicial é a perspectiva de fomentar-se atividades de produção primária diversas desenvolvidas no âmbito da agricultura do município, o que vai muito além da orientação majoritária de desenvolver dezenas de pequenas e médias agroindústrias, presente tanto no discurso como nos diversos documentos desse período inicial de constituição do programa.

Na seqüência do processo de construção do Pacto Fonte Nova buscou-se o envolvimento dos comerciantes do município através da realização do “2º Seminário de Alternativas da Agricultura Familiar”, organizado pela Associação Comercial e Industrial

(ACI) do município. Embora tendo participado da assembléia o conjunto dos associados da ACI (foram 100 os participantes) e não somente os donos de mercados, padarias e fruteiras, etc., ao serem motivados a participarem da proposta do Pacto Fonte Nova fizeram transparecer as seguintes preocupações em relação aos agricultores (PACTO FONTE NOVA, 2005):

- a) Se haveria condições de produzir os alimentos/produtos com escala (volume), qualidade e preço compatíveis;
- b) Se os produtores locais seriam "leais" a ponto de ingressando no comércio local, deixarem de vender seus produtos de porta em porta;
- c) Quem se responsabilizaria pela qualidade, apresentação, código de barras, etc.

Como demonstram as evidências das entrevistas, embora sem uma resposta satisfatória para estas questões conseguiu-se também o aval dos comerciantes e constituiu-se, assim, o segundo grupo de apoio ao programa. Interessante destacar que nesse caso fica evidente uma postura contrária dos comerciantes à comercialização direta agricultor-consumidor, o que de certa forma destoa da percepção de agregação de valor via apropriação sucessiva de parcelas de renda e conseqüente construção de um novo padrão de relações de comercialização desses produtos, que pressupõe a venda direta aos consumidores.

Após esses dois encontros realizou-se reunião com os técnicos do município (foram 28 os participantes entre técnicos e instituições) para avaliar o resultado atingido com os dois seminários até aí realizados. A situação colocada demonstrava que havia de um lado produtores dispostos a produzir, e de outro comerciantes com vontade de dar apoio ao programa embora exigissem algumas condições. Faltava ainda, na percepção deste grupo (Conselho de Administração), conquistar o consumidor e dessa forma fechar o tripé do programa – agricultores, comerciantes e consumidores.

Iniciou-se então um processo de divulgação do programa e dos produtos na comunidade local. O ponto de partida foi a escolha da marca “Fonte Nova”, do qual deriva a criação de um selo “Fonte Nova” como tentativa de identificar uma cadeia de produtos e um novo modelo de desenvolvimento rural e sustentável relacionado com uma forma específica de obtenção de renda e de produzir no meio rural.

Como apontamos anteriormente, a implementação do Pacto Fonte Nova contou com o apoio de uma ampla articulação de instituições que atuaram como parceiras, tendo como elemento articulador central a gestão municipal da época. Essa ampla articulação interinstitucional deu ao programa um considerável suporte político junto à comunidade local e ampliou as possibilidades de intervenção em nível municipal em prol das iniciativas de agroindustrialização.

Com base nessas considerações, a idéia de pacto envolvendo agricultores, comerciantes e consumidores não significa que tenha sido um processo que se deu a partir da percepção da necessidade de articulação desses atores, embora em última instância as instituições de representação dos agricultores e comerciantes encontram-se na condição de entidades coordenadoras e executoras do programa (quanto aos consumidores, não há nenhum tipo de organização representativa no município). Trata-se muito mais de um processo pensado e induzido, com diferentes níveis de participação, por um grupo de atores sob certo ponto “externos” aos três envolvidos. Nessa linha de reflexão é bastante ilustrativa a argumentação de que a crise na agricultura do município evidenciada no endividamento dos agricultores e na queda de rentabilidade dos cultivos e criações associados às constantes frustrações de safras (PACTO FONTE NOVA, 2003, p.2)...

[...] motivou a prefeitura municipal a propor para entidades locais e lideranças, a criação de um novo MODELO DE DESENVOLVIMENTO RURAL<sup>79</sup>, fundamentado na diversificação das atividades e na implantação de pequenas e médias agroindústrias que permitem aos produtores agregar valor às matérias-primas produzidas na propriedade, gerando renda, qualidade de vida e cidadania.

São definidos como potenciais beneficiários do Pacto Fonte Nova os pequenos produtores rurais<sup>80</sup>, quer atuando de forma individual ou coletivamente (associações ou cooperativas), desde que atendessem a critérios para acesso ao crédito<sup>81</sup>, critérios de

---

<sup>79</sup> Grifo do autor.

<sup>80</sup> Os critérios que os caracterizam são: explore parcela de terra na condição de proprietário, arrendatário, posseiro, meeiro ou parceiro; utilize mão-de-obra familiar ou contratada; não detenha área superior a dois módulos rurais; tenha um mínimo de 80% de sua renda bruta anual provenientes da produção agropecuária ou extrativa; resida em propriedade rural ou em aglomerado urbano próximo (par. 1º, art.3º, Cap. 1 – PACTO FONTE NOVA, 2000).

<sup>81</sup> Ser enquadrado como pequeno produtor rural; ter projeto de financiamento elaborado por agente de assistência técnica credenciado; comprovar a condição de pequeno produtor rural ou que trabalhe em sua propriedade no mínimo por cinco anos (art.8º, Cap. 3 – PACTO FONTE NOVA, 2000).

produção<sup>82</sup> e critérios de comercialização<sup>83</sup> (preferenciais, mas não excludentes) conforme detalhado no Regulamento Interno do programa, Capítulo 3, datado de 13 de novembro de 2000.

No Regulamento Interno do programa figuram também seus objetivos principais, assim redigidos (PACTO FONTE NOVA, 2000):

- a) inserção do produtor rural (pequeno e médio) no processo produtivo, com incentivos à produção e ao processamento dos produtos “*in natura*” de origem animal e vegetal, assim como em outras atividades agroindustriais afins;
- b) agregar maior valor à produção, aumentar a renda familiar e geração de empregos;

Nossa ênfase no que diz respeito ao público priorizado e os respectivos critérios de enquadramento no programa tem por objetivo demonstrar que a orientação que este assumiu ao longo de sua implementação, em especial em termos de público, destoa em relação ao até aqui colocado. Isso implica reconhecer que diferente do que temos discutido em relação ao público beneficiário das políticas de incentivo a agroindústrias de pequeno porte (majoritariamente agricultores familiares enquadrados nos critérios do PRONAF, cujas agroindústrias situam-se no meio rural dos municípios), ao longo de sua trajetória o Pacto Fonte Nova acabou assumindo uma conotação mais ampla tanto em termos de atividades produtivas a serem incentivadas quanto de público alvo.

Assim, gradualmente o programa foi assumindo o viés de incentivar o empreendedorismo dentro do município, independente da atividade produtiva desenvolvida pelos atores.

Em termos de público, além dos pequenos produtores, para fazermos uso da terminologia presente em seus documentos referenciais, o Pacto Fonte Nova passou a

---

<sup>82</sup> i) quanto ao produtor: enquadrar-se como pequeno produtor; obedecer as normas prescritas do regulamento; participar periodicamente de cursos de reciclagem e atualização; utilizar roupa adequada na manipulação dos produtos e ter higiene pessoal.

ii) quanto ao produto: ter um cronograma mínimo de produção; ter um padrão tecnológico de segurança nutricional-higiênico-sanitário no processamento dos alimentos; padronização, identificação e controle de qualidade do produto; parecer sobre o produto elaborado pelo técnico responsável da área afim, em conformidade com as normas de inspeção vigentes; identificação do produto com a logomarca “Fonte Nova” desde que esteja em conformidade com a legislação vigente e normas de proteção e defesa do consumidor; identificação do produto com a logomarca própria de cada agroindústria, de acordo com as normas vigentes e aprovação do técnico responsável da área a fim (PACTO FONTE NOVA, 2000).

<sup>83</sup> i) participação: nas feiras regionais; quiosques ou em locais específicos do Fonte Nova; no comércio local e em supermercados municipais e regionais.

ii) identificação dos produtos pelo código internacional de barras (PACTO FONTE NOVA, 2000).

apoiar iniciativas produtivas também de públicos que a priori não se enquadram nos critérios básicos que delimitam esta noção, muito próxima do que é para o PRONAF a noção de “agricultor familiar”. Este é um aspecto que estaremos retomando no Capítulo 3 deste trabalho ao discutirmos mais detidamente o perfil das agroindústrias que acessaram algum tipo de ação dos programas que estão sendo analisados em função do seu desenho e concepções.

Descritos o processo de criação, os objetivos e o público-alvo do Pacto Fonte Nova, resta-nos ainda detalharmos sua estrutura institucional, composta basicamente por três níveis decisórios. Do primeiro, o Conselho de Administração, participam na condição de coordenadoras e executoras um conjunto diversificado de instituições, mas que não são as mesmas no período atual em relação ao momento inicial de constituição do programa, como pode ser evidenciado no Quadro 7. Isso denota um reordenamento institucional, provavelmente relacionado ao grau de comprometimento e ação dessas instituições ao longo do processo de implementação do programa. Além desse aspecto é particularmente interessante o fato de que são também articulados para participarem do Conselho de Administração as quatro instituições bancárias do município, fundamentais para a viabilização de aporte de recursos financeiros para as iniciativas produtivas vinculadas ao programa. As entrevistas realizadas com estes agentes (instituições bancárias) sinalizam para uma percepção positiva em relação à proposta do programa, que estão familiarizados e dispostos a financiarem atividades de agroindustrialização desde que as propostas encaminhadas demonstrem consistência e viabilidade, assegurando o bom uso dos recursos financiados.

Quadro 7

Instituições participantes do Conselho de Administração do Pacto Fonte Nova

<b>Conselho em 2000</b>	<b>Conselho em 2004</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Secretaria Municipal da Agricultura e Meio Ambiente;</li> <li>- Emater – Crissiumal;</li> <li>- Cooperativa de Técnicos da Região noroeste do Estado do Rio Grande do Sul;</li> <li>- Cooperativa Mista Triticola de Campo Novo Ltda (Cotricampo);</li> <li>- Cooperativa Triticola Mista Alto Uruguai</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prefeitura Municipal;</li> <li>- Emater – Crissiumal;</li> <li>- Associação Comercial e Industrial (ACI);</li> <li>- Sindicato dos Trabalhadores Rurais;</li> <li>- Sindicato Rural;</li> <li>- Sicredi;</li> <li>- Banco do Brasil;</li> <li>- Banrisul;</li> </ul>

Ltda (Cotrimaio); - Sindicato dos Trabalhadores Rurais; - Sindicato dos Empregadores Rurais; - Associação de Desenvolvimento Comunitário de Crissiumal (ADESCO); - Associação Comercial e Industrial (ACI); - Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social;	- Caixa Econômica Federal; - Conselho Municipal de Agropecuária; - Associação dos Técnicos Agrícolas; - Câmara Municipal de Vereadores;
--	--

Fonte: 2000 – PACTO FONTE NOVA (2000).  
 2004 – PACTO FONTE NOVA, (2005).

Este amplo conjunto de instituições tem como atribuições administrar e coordenar o programa e divulgá-lo, celebrar novas parcerias institucionais, selecionar e cadastrar os beneficiários, acompanhar os projetos em implantação e agroindústrias já instaladas nas diferentes fases produtivas e de comercialização garantindo a qualidade dos produtos, bem como assistência técnica para as demandas que surgirem (PACTO FONTE NOVA, 2000).

A segunda instância de decisão sobre o cotidiano operacional do Pacto Fonte Nova, no momento inicial de sua criação, a Coordenadoria Executiva, tem a atribuição de administrar e gerenciar as suas ações. Esta é composta de um coordenador, um secretário, um tesoureiro e conselho fiscal (composto por cinco membros), eleitos em assembléia para o mandato de um ano dentre os produtores rurais e entidades filiadas.

Por fim, a terceira instância é o Conselho Técnico, composto por um conjunto de técnicos vinculados à Prefeitura Municipal, EMATER/RS-ASCAR e instituições do município, subdivididos em dez equipes, cada qual responsável por um determinado grupo de atividades produtivas ou áreas de atuação entendidas como importantes para o desenvolvimento do Pacto Fonte Nova no município. Sua estrutura segue um conjunto articulado de áreas de atuação, conforme evidenciado no Quadro 8.

Quadro 8

Relação das áreas de atuação, instituições responsáveis e atividades/produtos relacionadas

Áreas de atuação	Responsável*	Atividades/produtos
1- Cana-de-açúcar e derivados;	EMATER/RS-ASCAR	Açúcar mascavo, aguardente, melado, rapadura;
2- Fruticultura e Silvicultura;	Secretaria Municipal da Agricultura e Meio Ambiente (SMAMA)	Abacate, abacaxi, citrus, figos, goiaba, maracujá, pêssegos, uvas, nativas, eucalipto/pinus;
3- Embutidos, defumados, conservas, panificação,	EMATER/RS-ASCAR	Derivados de carne, geléias, licores, massas, pastas, sucos, vinagres, vinho;

enlatados;		
4- Leite e derivados;	SMAMA e UNITEC	Bebida Láctea, iogurtes, leite, queijos, outros leites;
5- Serviço de Inspeção Municipal e outras criações;	SMAMA	Apicultura, assistência, aves de corte e postura, codornas, frango caipira, ovinocultura, peru de corte, piscicultura, legislação, selo de qualidade;
6- Olericultura e Floricultura;	Casa Familiar Rural	Irrigação, plasticultura e agroecologia;
7- Projetos;	EMATER/RS-ASCAR e Secretaria Municipal de Indústria e Comércio;	Engenharia, orçamento, planejamento, Secretaria Municipal de Planejamento;
8- Recursos financeiros;	Prefeitura Municipal;	ECRISA, Emendas, FEAPER, FUNDAC, PROGER, SEBRAE, SENAI;
9- Mercado e Marketing;	Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Associação Comercial e Industrial e Secretaria Municipal da Educação;	Ceasa, degustação, dias de campo, feiras, motivação, palestras, visitas técnicas;
10- Outras culturas;	SMAMA;	Aipim, amendoim, batata doce, feijão, forrageira, milho, milho doce, morango, pipoca, sorgo;

Fonte: Conselho de Administração do Pacto Fonte Nova.

\* Ao invés de citarmos o nome das pessoas encarregadas em cada atividade, como consta no documento referencial, optamos por citar as instituições a que pertencem.

Ao tomarmos como referência a Relação das Agroindústrias do Pacto Fonte Nova (aqui incluídas outras estratégias produtivas que não agroindustriais) obtida junto à Coordenação Geral do programa, pelas informações aí contidas evidenciamos que nos anos de 1999 e 2000 aderiram ao Pacto Fonte Nova 7 iniciativas produtivas em cada ano, em 2001 e 2002 foram 5 em cada ano e em 2003 mais 6 iniciativas produtivas aderiram ao Pacto. Para três das iniciativas vinculadas ao programa não foi possível definir com exatidão o ano de sua adesão ao programa. A título de classificação agrupamos esse conjunto de iniciativas produtivas nas categorias de: - produtos de origem vegetal, animal e outros; e a partir daí em subgrupos conforme a matéria-prima utilizada, produtos, localização e número de ocupações<sup>84</sup> geradas em cada iniciativa, conforme pode ser evidenciado nos Quadros 9 e 10.

#### Quadro 9

<sup>84</sup> Optamos por utilizar o termo ocupações porque constatamos que no documento referencial estão contabilizados como funcionários das iniciativas produtivas tanto empregados como os próprios proprietários ou tão-somente a família proprietária.

Divisão das agroindústrias e outras iniciativas produtivas beneficiadas com algum tipo de ação do Pacto Fonte Nova.

Grupos de Produtos		Agroindústria / atividade	Produtos	Localização/ Inauguração	Nº de ocupações
----- Produtos de Origem Animal -----	Derivados de mel	<b>Apiários Lanz</b>	Mel e balas de mel;	Vista Alegre (10/2003)	2
		<b>Mel Tormes</b>	Mel	Barra do Buricá (06/2001)	2
	Conservas	<b>Feito em Casa</b>	Conservas de ovos de codorna	Vista Nova (28/12/2002)	2
	Derivados de leite	<b>Queijos Neukamp</b>	Queijo colonial	Linha Mirim (24/12/1999)	2
		<b>Grun Willy de Grün &amp; Filhos LTDA</b>	Leite tipo C, iogurte, bebida Láctea, queijo;	Lajeado Tigre (08/10/1994)	5
	Derivados de carne e microabatedouros	<b>Saci Agroindustrial</b>	Embutidos, copa, salame italiano, lingüiça colonial, lingüiça pré-cozida, costela defumada, pé, orelha, charque suíno, charque bovino, banha;	Rua Coroados (29/09/1997)	3
		<b>Embutidos Vô Pedro</b>	Lingüiça colonial, banha, salame italiano;	Lajeado Grande (08/04/2000)	3
		Simionato - Abatedouro (Inspeção municipal);		Linha Seca (12/05/2001)	4
		Bohnert - Abatedouro (Inspeção municipal);		Zona Weber (12/06/2002)	4
		Petry – Abatedouro (Inspeção estadual);		Boa Esperança (23/08/2003)	3
<b>Rudi Niederle</b> – Abatedouro (Inspeção estadual)		Lajeado Grande (15/08/2003)	3		
Outras atividades	<b>Sabão Fonte Nova</b>	Sabão e sabonete tipo glicerina	Rua Boa Vista,334 (12/2000)	3	
	Artesanato F. Nova	Artesanato	-----	33	
	<b>Olaria Heineck &amp; Kramp</b>	Tijolos	Tiradentes do Sul. (02/2000)	4	

Fonte: Pacto Fonte Nova (2004) e entrevistas de campo.

Agroindústrias em destaque (negrito) estão associadas à Cooper Fonte Nova.

Quadro 10

Divisão das agroindústrias e outras iniciativas produtivas beneficiadas com algum tipo de ação do Pacto Fonte Nova.

Grupos de Produtos	Agroindústria / atividade	Produtos	Localização/ Inauguração	Nº de ocupações	
Produtos de Origem Vegetal	<b>Aguardente São Vicente</b>	Aguardente e licores;	Cab. do São Vicente (06/1999)	4	
	<b>Agroindústria dos Produtos da Colônia Nova</b>	Aguardente e aguardente envelhecida;	Lajeado Fazenda (03/01/2001)	8	
	<b>Aguardente Teimosinha</b>	Aguardente;	Lajeado Teimoso (08/2001)	4	
	<b>Aguardente Bom Barril</b>	Aguardente;	Lajeado Jacaré (04/2002)	3	
	<b>Darci Uhry</b>	Melado;	Esquina Navegantes (07/2000)	3	
	Ari Schlosser	Melado;	Esquina Uruguai (08/2000)	2	
	<b>Melado e Rapadura Hunsche;</b>	Melado, rapaduras e amendoim salgado;	Vista Alegre (29/07/00)	4	
	Melado Wachter	Melado;	Lajeado Guabirova (09/2001)	3	
	<b>Agroindústria Lucca</b>	Suco de abacaxi, schmier, doce de corte, geléia e abacaxi “ <i>in natura</i> ”.	Av. Pres. Castelo Branco. (28/09/2002)	3	
	<b>Produtos Weber</b>	Vinhos coloniais bordô, francesa/ bordo seco e suave, niágara branco seco e suave, niágara rosa seco, nobre bordô e pinot. Compota de ameixa vermelha, carambola, figo, pêra, pêssego amarelo e branco, schmier de abacaxi, ameixa, carambola, figo, goiaba, manga, morango, pêra, pêssego, uva, suco de abacaxi e uva, vinagre de vinho tinto colonial, conserva de pepino;	Zona Weber (27/11/86)	8	
	Derivados de Mandioca	Cooperança	Mandioca palito, no prato, mandioca embalada;	Boa Esperança – Humaitá (27/06/2003)	5
	Bolachas, cucas, pães, tortas	<b>Bolachas Ponto Doce</b>	Bolachas, cucas, pães, tortas;	Vista Nova (23/12/1999)	2
		<b>Gostinho Quero Mais</b>	Bolachas, tortas, cucas;	Rua Encantado, 231 (27/07/02)	2
	Hortigranjeiros e floricultura	<b>Horticultura Orgânica Welter</b>	Conserva de pepinos e hortigranjeiros;	Esquina Uruguai (03/2000)	3
		<b>Hortalças “Verde Vida”</b>	Hortigranjeiros;	Saída para Humaitá (08/1999)	4
		<b>Viveiro Mil Cores</b>	Mudas ornamentais;	Saída para Humaitá (01/04/2003)	2
	Produção de Vassouras	<b>Vassouras Hubner</b>	Vassouras de palha;	Vila Planalto (06/1999)	3
Agroindústria Klock e Quantz		Vassouras de palha;	Esquina Vidal de Negreiros (01/03/1999)	2	
Erva-mate	Erva-mate D’Fonte	Erva-mate com e sem açúcar;	Rua XV de novembro, 1280 (01/12/2003)	2	

Fonte: Pacto Fonte Nova (2004) e entrevistas de campo.

Agroindústrias em destaque (negrito) estão associadas a Cooper Fonte Nova.

Denota-se, a partir dos quadros acima, que estão vinculadas ao Pacto Fonte Nova 33 iniciativas produtivas que elaboram um leque amplo de produtos e que juntas geram cerca de 140 ocupações. O detalhamento do perfil das agroindústrias vinculadas ao programa e sua dinâmica operacional são retomados no Capítulo 3 do trabalho; por ora, atemo-nos a detalhar o conjunto de ações articuladas em torno do Pacto Fonte Nova e que de alguma forma interferiram no desenvolvimento das estratégias produtivas a ele vinculadas.

### **2.2.2 – O apoio financeiro para as iniciativas produtivas vinculadas ao Pacto Fonte Nova**

Como já descrito na seção anterior (2.2.1), o Pacto Fonte Nova é um programa de âmbito municipal, com um desenho e um conjunto de orientações que lhe conferem uma identidade própria, mas que obviamente está situado dentro do contexto estadual e federal. Nesse sentido, no aspecto particular de desenvolvimento de atividades agroindustriais vinculadas a agricultores familiares, pôde articular-se e beneficiar-se das ações e do contexto favorável criado pela implementação do PAF – SAA/RS no RS a partir de agosto de 1999 e das linhas de financiamento disponibilizadas pelo PRONAF na esfera federal.

Nesta seção do trabalho evidenciamos estritamente as ações desenvolvidas em Crissiumal no que diz respeito ao apoio financeiro para as iniciativas produtivas vinculadas ao Pacto Fonte Nova.

O financiamento do montante principal das instalações e equipamentos das iniciativas produtivas vinculadas ao Pacto Fonte Nova se deu, no caso daqueles que se enquadravam nos critérios do PRONAF como agricultores familiares, pelas linhas de financiamento Agregar e Investimento, ou através do FEAPER vinculando-se, neste caso, ao PAF – SAA/RS (ambos já detalhados anteriormente). O público que não se enquadrava nestes critérios, quando não dispunha de condições de auto-financiar o capital necessário, teve de buscar recursos em condições bem menos favoráveis, junto às agências bancárias do município ou diretamente com terceiros (amigos, agiotas etc.).

O papel da prefeitura municipal nesse caso, não está em disponibilizar uma linha de financiamento própria para estas estratégias produtivas, mas em subsidiar parte complementar do montante necessário na estruturação dos empreendimentos. Esse processo não consistiu em repassar recursos monetários para as iniciativas mas em suprir parte das necessidades de material de construção, mão-de-obra e serviços de máquinas necessários nas obras, dentre outros, conforme previsto na Lei Municipal nº 1.243 de 1994. Essa Lei instituiu o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social para o município de Crissiumal, autorizando o Executivo Municipal a conceder incentivos fiscais e econômicos em conformidade com as diretrizes e condições de seu regulamento.

Outro mecanismo acionado para mobilizar recursos em favor das iniciativas produtivas vinculadas ao Pacto Fonte Nova se deu através do Fundo de Desenvolvimento

Agropecuário de Crissiumal (FUNDAC), criado pela Lei Municipal nº 1.365 de 1997, que segundo informações de entrevistas, permite a participação da prefeitura no financiamento do investimento físico dos empreendimentos em até 25% do total necessário. Com base nestas considerações, a dinâmica de aporte de recursos para as iniciativas produtivas vinculadas ao Pacto Fonte Nova não demandou a introdução de nenhum novo marco legal no âmbito do município, mas sim orientar a estrutura existente a priorizar as ações vinculadas ao programa.

A dimensão agregada da participação municipal no financiamento das iniciativas produtivas vinculadas ao Pacto Fonte Nova denota que até fins de 2003 haviam sido investidos R\$ 1.250.000,00 no conjunto das iniciativas. Destes, 55% (R\$ 687.500,00) seriam recursos dos proprietários das iniciativas, 28% (R\$ 350.000,00) seriam oriundos de financiamentos contratados nas agências bancárias via linhas do PRONAF ou FUNDAC, sendo que os 17% restantes (R\$ 212.500,00) representariam o montante custeado pela prefeitura através dos incentivos oferecidos (FONTE NOVA, 2004).

Infelizmente não dispomos de informações mais detalhadas sobre o montante de recursos derivados das ações de apoio do município que beneficiaram cada uma das iniciativas vinculadas ao Pacto Fonte Nova. No entanto, evidências das entrevistas denotam que foram diferenciados e em decorrência da subjetividade dos critérios de concessão (não havia uma regulamentação clara nesse sentido), acabou dificultando traçar pré-estimativas exatas na elaboração dos projetos sobre o montante de recursos que cada iniciativa poderia vir a contar por meio dessas modalidades, bem como sentimentos de desprestígio ou desfavorecimento entre os não atendidos conforme suas expectativas.

### **2.2.3 – As ações de divulgação do Pacto Fonte Nova e comercialização dos produtos**

As ações de divulgação e comercialização implementadas através do Pacto Fonte Nova compreendem um conjunto amplo de estratégias de intervenção. A nosso ver, a orientação dessas ações pode ser separada em dois momentos distintos, não datados claramente, mas que se sobrepõem e sucedem à medida que o programa foi se consolidando.

A primeira fase que distinguimos diz respeito às ações implementadas no momento inicial de afirmação do programa. Nessa fase, o ponto de partida foi a constituição de uma identidade/marca para o programa, o que se deu com a criação do selo “Fonte Nova” (Figura 2) pensado enquanto instrumento identitário de um conjunto de produtos não somente legitimados pela sua qualidade sanitária para consumo, mas também como vinculados a uma nova proposta produtiva (ancorada na diversificação produtiva e na agroindustrialização) com uma forma específica de obtenção de renda e de produzir no meio rural, ancorada no envolvimento dos diferentes segmentos da comunidade local (agricultores, comerciantes, consumidores e instituições locais). Obviamente que não se trata do envolvimento de todos, uma vez que há sempre condicionantes – econômicos, políticos, afinidades pessoais, culturais, dentre outros – que aproximam mais alguns do que outros de qualquer proposta política de intervenção, mas há de destacar-se primeiro, o caráter inovador da proposta e segundo, a capacidade de mobilização dos agentes envolvidos no sentido de fomentar a proposta do “Pacto Fonte Nova” no âmbito da cidade de Crissiumal.

Figura 3  
Selo de Qualidade do Pacto Fonte Nova



Fonte: Pacto Fonte Nova (sd (c)).

Constituída a “identidade” do programa, o processo de divulgação dos produtos e da idéia do Pacto Fonte Nova seguiu duas frentes nesse momento inicial (Informações de entrevistas). Uma delas consistiu em investir numa intensa programação de rádio veiculando comerciais diários que buscavam orientar os consumidores a adquirirem os produtos do Pacto Fonte Nova, argumentando em prol de sua qualidade a partir do resgate de valores relacionados ao artesanal e de produtos que conservam determinados sabores. O segundo argumento consistiu em enfatizar a questão econômica de que os recursos mobilizados na aquisição dos produtos permaneceriam no município, conseqüentemente gerando empregos e movimentando a economia local. O terceiro apelava para a diversidade dos produtos vinculados ao Pacto Fonte Nova, uma vez que em fins de 2002 mais de 88 produtos utilizavam o selo e a identidade visual do programa (PACTO FONTE NOVA, 2004).

A outra frente consistiu em divulgar os produtos vinculados às iniciativas produtivas identificadas com o selo “Fonte Nova” nas escolas da rede municipal de ensino, que congregam cerca de 2400 alunos. Nesta frente foram criados espaços de degustação, elaboração de exercícios que consistiam em motivar os alunos a escreverem suas opiniões ou sugestões acerca dos produtos do Pacto Fonte Nova e em retomar e reforçar os argumentos utilizados no marketing de rádio.

São estas as ações que marcaram esse momento inicial de divulgação do programa no município. No entanto, à medida que o Pacto Fonte Nova foi tomando corpo e solidez, ele passou a se constituir numa espécie de referencial para outros municípios e demais interessados em incentivar o desenvolvimento de atividades de agroindustrialização.

Nessa linha, destaca-se o fato de que desde que foi implantada a proposta do programa no município, ela já foi visitada e apresentada para mais de 60 excursões de técnicos, produtores e lideranças de outras localidades do RS. Não menos expressivo é que a experiência de Crissiumal nesse mesmo período foi tema de cerca de 57 palestras<sup>85</sup> em outros municípios do RS e fora do estado (PACTO FONTE NOVA, 2004). Como derivação destes aspectos e da freqüente participação de agroindústrias vinculadas ao

---

<sup>85</sup> Essas palestras são realizadas pelo atual prefeito municipal, Walter Luiz Heck, um dos principais motivadores da proposta do programa.

programa em feiras do RS, país e exterior, a marca e a proposta do Pacto Fonte Nova têm sido bastante divulgadas e conhecidas em outras regiões do RS.

Esse duplo marco – excursões e palestras – é que entendemos conformar o segundo momento de divulgação do programa, quando sua proposta passa a ser objeto de curiosidade, idealização ou referencial para implementação de iniciativas semelhantes em outros municípios.

Esse processo de divulgação da proposta e dos produtos, em última instância serve como uma espécie de *marketing* “guarda-chuva” para o conjunto das iniciativas produtivas vinculadas ao programa e tem-lhes freqüentemente aberto a possibilidade de estabelecimento de contratos de comercialização.

A comercialização dos produtos bem como as estratégias a serem utilizadas são predominantemente de responsabilidade de cada iniciativa produtiva. Dessa forma, além do *marketing* do programa, cada um dos participantes desenvolve suas estratégias de promoção comercial (participação em feiras, divulgação em rádio, contatos com pessoas conhecidas, etc.) que achar necessário. Essa prática denota que, apesar do acompanhamento das instituições participantes do Conselho de Administração do Pacto Fonte Nova, cada iniciativa produtiva acaba tendo um alto grau de autonomia tanto em relação ao que produzir, quanto em relação a como se viabilizar.

A ação mais incisiva, com relação direta ao processo de comercialização dos produtos de algumas das agroindústrias vinculadas ao Pacto Fonte Nova, promovida pela prefeitura municipal, consiste em priorizar a sua aquisição para a composição da merenda escolar da rede municipal de ensino.

Essa prática é viabilizada através de um instrumento legal denominado de “Dispensa de Licitação”, conforme previsto na Lei Federal N° 8.666 de 21 de junho de 1993, que estabelece as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços (inclusive de publicidade), compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios<sup>86</sup>. Segundo esta lei, artigo 24, inciso II são dispensáveis de licitação outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo

---

<sup>86</sup> Para verificar o texto original da respectiva lei consultar:

[https://legislacao.planalto.gov.br/legislacao.nsf/fraWeb?OpenFrameSet&Frame=frmWeb2&Src=%2Flegislacao.nsf%2FViw\\_Identificacao%2Flei%25208.666-1993%3FOpenDocument%26AutoFramed](https://legislacao.planalto.gov.br/legislacao.nsf/fraWeb?OpenFrameSet&Frame=frmWeb2&Src=%2Flegislacao.nsf%2FViw_Identificacao%2Flei%25208.666-1993%3FOpenDocument%26AutoFramed)

anterior (cujo valor total previsto, 100%, corresponde a R\$ 80.000,00) e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez.

Ou seja, através deste mecanismo legal a prefeitura municipal tem autonomia para adquirir até R\$ 8.000,00 mensais em produtos (desde o ano de 1999 são adquiridos para a merenda escolar bolacha caseira, cuca caseira, leite pasteurizado tipo C, bebida Láctea, suco concentrado natural de frutas, polpa de fruta congelada, rapadura<sup>87</sup>) das iniciativas produtivas vinculadas ao Pacto Fonte Nova passíveis de serem aproveitados na merenda escolar da rede municipal de ensino sem que seja necessária a abertura de processo de licitação específico, conforme evidenciado na Tabela 9.

Tabela 9  
Demonstrativo de alguns dos produtos das iniciativas  
produtivas apoiadas pelo Pacto Fonte Nova, adquiridos  
para merenda escolar (quantia mensal)

<b>Produtos</b>	<b>Quantias</b>
Leite Tipo “C”	2.188 lts
Bebida Láctea	614 kg
Bolachas caseiras	464 kg
Sucos	90 lts
Rapaduras	1.985 un.

Fonte: Pacto Fonte Nova.

---

<sup>87</sup> São também adquiridos ainda outros produtos como melado, ovos, carnes, verduras, sabão e vassouras.

#### **2.2.4 – As ações de capacitação, acompanhamento e organização das iniciativas produtivas do Pacto Fonte Nova**

No tocante às ações de capacitação, o primeiro aspecto para o qual chamamos atenção é o de que a partir do Pacto Fonte Nova mobilizou-se um conjunto de pessoas com formação técnica orientada para a agricultura em torno de sua proposta. Essa mobilização não consistiu em contratar técnicos ou montar uma equipe com dedicação exclusiva para as iniciativas produtivas vinculadas ao programa, mas sim em articular o corpo técnico da prefeitura municipal (dois médicos veterinários, dois engenheiros agrônomos e dois técnicos agrícolas), da EMATER/RS-ASCAR (quatro pessoas) e outros vinculados à Casa Familiar Rural do município, ATAC e cooperativas, conforme detalhado no Quadro 8. Objetivava-se, com isso, que cada um desses atores dedicassem parte do seu tempo às atividades do programa. Sob este aspecto, tanto nesse como nos outros grupos de ações, o envolvimento de diferentes instituições do município nos parece ter sido fundamental para que a proposta do Pacto Fonte Nova adquirisse a expressão que hoje possui. Em muitos momentos esse envolvimento consistiu tão somente em disponibilizar viaturas ou mobilizar redes de contatos institucionais possibilitando espaços de formação ou deslocamento para a visita de outras experiências, ou mesmo a intermediação de contatos na esfera estadual para agilizar e tomar ciência sobre trâmites burocráticos inerentes às agroindústrias e possibilitar viagens com acompanhamento técnico.

A estas poderíamos ainda adicionar uma série de outras situações que o nosso olhar externo ao processo de constituição do Pacto Fonte Nova e implementação das estratégias produtivas tem dificuldades de identificar e dimensionar e que freqüentemente nos passam despercebidas numa perspectiva analítica mais ampla de mobilização, desenho de propostas e quantificação das experiências exitosas ou fracassadas. Não se trata de construir uma visão idealizada de todo esse processo ocultando conflitos e divergências existentes, mas sim em reconhecer que a viabilidade operacional deste conjunto de iniciativas produtivas depende tanto de um contexto institucional mais amplo que lhe seja favorável, quanto de pequenas ações incidentes no seu cotidiano operacional. Pensando nesse tipo de ações e no contexto de desdobramentos do PAF/RS-ASCAR e do Pacto Fonte Nova, o ambiente institucional mais propício para fornecer esse suporte nos parece a esfera municipal, o que

por sua vez demanda como ponto de partida vontade política para promover esse tipo de estratégias produtivas.

No contexto do Pacto Fonte Nova entendemos que as instituições locais foram importantes se não por elas mesmas promoverem espaços de formação, trocas de experiências e aprendizado, mas então enquanto pontes de intermediação entre agricultores e ações de suporte diversas fora do município, como as disponibilizadas pelo PAF – SAA/RS.

Apesar de ter sido incentivada a organização associativa dos agricultores para a viabilização das agroindústrias, diversas são de propriedade de somente uma família, ou são agroindústrias não de agricultores, mas de pessoas que residem na cidade e têm alguma relação também com atividades comerciais.

Mesmo predominantes as estratégias individuais no campo da produção e agroindustrialização, no que diz respeito à articulação das agroindústrias entre si existiu desde a constituição do programa, em caráter informal, a Associação dos Produtores do Pacto Fonte Nova. Essa organização associativa deu origem, em dezembro de 2002, à Cooperativa das Atividades Agroindustriais e Artesanais do Pacto Fonte Nova (Cooper Fonte Nova) que objetiva congrega pessoas físicas e jurídicas de sua área de ação (para admissão de associados, sua área de ação abrange todos os municípios do RS), promovendo ampla defesa de seus interesses econômicos, tendo as seguintes finalidades (COOPER FONTE NOVA, 2002, p.1):

- a) receber, classificar, padronizar, beneficiar, industrializar e comercializar a produção de seus associados nos mercados interno e externo, registrando suas marcas, se for o caso;
- b) transportar ou fazer transportar, das dependências da cooperativa para outras regiões de consumo a produção de seus associados, e desta para aqueles, os insumos e materiais de que carecem;
- c) adquirir, na medida em que o interesse social o aconselhar, para fornecimento a seus associados, bens de produção e consumo;
- d) prestar assistência e orientação tecnológica, diretamente à produção dos associados, sempre que possível, em estreita colaboração com os órgãos públicos atuantes no setor;
- e) promover a difusão da doutrina cooperativista, visando à melhor educação e conscientização dos associados dentro dos princípios cooperativistas;
- f) desenvolver outras atividades ou implantar serviços de interesse dos associados;

Segundo este mesmo estatuto, a Cooper Fonte Nova está habilitada para promover, mediante convênios com entidades especializadas, públicas ou privadas, o aprimoramento técnico profissional dos seus associados e de seus empregados.

Resultado tanto do incentivo dos membros do Conselho de Administração do Pacto Fonte Nova como da percepção dos proprietários dos empreendimentos a ele vinculados, as entrevistas indicam que uma das principais preocupações que orientaram a criação da cooperativa foi a de conferir maior autonomia organizacional para as iniciativas produtivas, a ponto de dependerem o mínimo possível do poder público local para viabilizar suas demandas econômicas e de formação/capacitação do quadro social.

Conforme informações obtidas junto à coordenação do Pacto Fonte Nova estão associadas à cooperativa 25 iniciativas produtivas (aparecem destacadas em negrito nos Quadros 9 e 10). Denota-se, a partir daí, que sob o respaldo da cooperativa congrega-se um conjunto diferenciado de interesses, cujo processo de acomodação é bastante complexo, e que tem como raiz a própria heterogeneidade dos associados – cooperativas, microempresas, agricultores, agroindústrias legalizadas, as informais, pessoas físicas, pessoas jurídicas.

Embora figure no estatuto social da Cooper Fonte Nova um conjunto amplo de atribuições, as evidências das entrevistas apesar de também apontarem para essa diversidade, tendem a colocar em destaque a questão da comercialização dos produtos. O que se evidencia é a perspectiva de viabilizar/constituir um espaço de comercialização fora do município, nos grandes centros urbanos do estado e abastecido pelas agroindústrias associadas. Afora isso, um dos aspectos fundamentais da cooperativa é o de servir apenas como base organizativa respaldada pelo sistema legal, a partir do qual serão estabelecidas as negociações dos interesses dos associados.

### **2.2.5 – Os aspectos da legislação sanitária inerentes à dinâmica municipal**

No que diz respeito aos aspectos da legislação sanitária, em função da estrutura das instâncias governamentais que serve de referencial para a operação desses sistemas, já discutidos quando apresentamos as ações no âmbito do PAF – SAA/RS (Seção 2.1.5), todos os aspectos introduzidos na esfera estadual acabaram repercutindo também no contexto das agroindústrias do município, especialmente sobre aquelas que se enquadraram nos critérios estabelecidos por aquele (público do PRONAF).

No âmbito local, a ação de maior destaque nessa linha de intervenção foi a aprovação junto à Câmara de Vereadores e posterior sanção pelo prefeito municipal da Lei Municipal nº 1.501, de 6 de abril de 1999, que dispõe sobre a inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal. A regulamentação desta lei deu-se através do Decreto nº 024, de 5 de março de 2001, definindo a Secretaria da Agricultura e Abastecimento do município, através do Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal e Animal (DIPOVA) como responsável pelo exercício da inspeção dos produtos de origem animal. Como pode ser evidenciado, o trabalho de discussão e elaboração do Serviço de Inspeção Municipal – SIM estendeu-se por quase dois anos.

Foge ao nosso objetivo proceder uma análise detalhada dos critérios técnicos que dão sustentação para as alterações implementadas na regulamentação da lei municipal que trata sobre a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal em relação às suas congêneres estadual e federal. Atemo-nos em reconhecer que a criação do Serviço de Inspeção Municipal (SIM) de Crissiumal representou de fato uma maior aproximação entre os encarregados por esse tipo de serviços e os agricultores que atuavam na agroindustrialização e que a partir desse processo começaram a construir conjuntamente soluções para problemas de forma a atender as situações postas para cada um: para os agricultores manter-se produzindo dentro de condições viáveis e para os técnicos do SIM garantir a qualidade dos produtos que estavam chegando aos consumidores.

Como evidenciado no Quadro 9, do conjunto de iniciativas produtivas vinculadas ao Pacto Fonte Nova onze dedicam-se à produção de algum tipo de derivados de origem animal. Todas elas encontram-se regularizadas junto ao SIM ou SIE.

Já mencionamos anteriormente o caráter recente das ações de incentivo ao desenvolvimento de agroindústrias de pequeno porte que assumem de fato maior expressão

na metade final da década de 1990. Esse fato implica ainda em um certo desconhecimento dos procedimentos técnicos e exigências em termos de infra-estrutura necessários a serem observados quando o objetivo é legalizar-se junto aos órgãos competentes (em especial os serviços de inspeção). Em consequência disso são freqüentes os relatos de experiências onde foram construídas instalações que quando concluídas foram condenadas pelos técnicos dos serviços de inspeção, em especial quando se buscava a regularização perante o SIE. Nessa linha o SIM cumpriu um papel importante em reconhecer e dar o suporte legal para a produção e comercialização desses produtos, mesmo que produzidos em instalações mais próximas à capacidade de investimento dos agricultores menos capitalizados.

No que diz respeito aos produtos de origem vegetal, com exceção da produção de bebidas alcoólicas e sucos cujo registro somente pode ser efetuado junto ao Ministério da Agricultura e Abastecimento, as demais agroindústrias em sua maioria possuem registro na Vigilância Sanitária estadual. Em função de ser um processo mais simples do que o exigido no caso dos produtos de origem animal tomou-se como orientação do programa priorizar o registro estadual, haja vista a freqüente necessidade e facilidade de comercialização dos produtos nos municípios vizinhos. Pesou também o próprio fato de que a orientação estadual da Secretaria da Saúde em relação aos órgãos municipais foi a de que estes atuassem no sentido de licenciar e inspecionar estabelecimentos de baixa complexidade, como o comércio ambulante de alimentos no município, ficando sob responsabilidade dos órgãos estaduais as demais ações (Entrevistas e RESOLUÇÃO N° 30/04 CIB – RS).

Nessa perspectiva, como demonstram as entrevistas, apesar do Pacto Fonte Nova tomar como prioritária a comercialização dos produtos no mercado local do município, nunca se deixou de vislumbrar a importância, e em alguns casos a necessidade de buscar espaço também no mercado da região ou do estado como forma de as agroindústrias se viabilizarem, daí importância de adequar-se aos parâmetros preconizados pela legislação estadual.

## CAPÍTULO 3

### DINÂMICA OPERACIONAL DAS AGROINDÚSTRIAS E DINÂMICA DAS INTERVENÇÕES DO PAF – SAA/RS e PACTO FONTE NOVA – CRISSIUMAL, RS

#### 3.1 - Lócus do Estudo Empírico das Agroindústrias – o Município de Crissiumal

O município de Crissiumal situa-se na Região Noroeste do RS (conforme Figura 1), pertencendo, assim, ao Conselho Regional de Desenvolvimento Noroeste Colonial (COREDE Noroeste Colonial).

Segundo Machado (2001), historicamente se sucederam três sistemas agrários distintos no município. Destes, o primeiro teria persistido até 1930 e esteve baseado na **prática indígena**<sup>88</sup> de produção de gêneros alimentícios cultivados anualmente em pequenas áreas queimadas na floresta. Com o início da política de colonização desta região do RS, em 1859, através da criação da Comissão para as Colônias no Alto Uruguai, tanto os indígenas refugiados do Paraguai, como os dispersos pela ocupação das áreas de campo das antigas reduções jesuíticas destruídas em 1801 pelos governos da Espanha e de Portugal gradualmente foram sendo deslocados destas regiões.

Na década de 1890 intensificou-se a expansão do processo de ocupação colonial com a fundação da colônia de Ijuí e em 1915 da Colônia Santa Rosa que tinham como objetivo limitar a invasão das terras por parte dos posseiros e promover a valorização fundiária.

A colonização e povoamento do atual território de Crissiumal foi iniciada na década de 1930, quando em 14 de janeiro de 1933 a firma Dahne, Conceição & Cia assinou contrato com o Governo do Estado do RS. Coube a ela a colonização das terras devolutas pertencentes ao Estado situadas entre os rios Santa Rosa, Turvo e Uruguai (PLETSCH, 1978). Os primeiros migrantes chegaram ao território atual do município<sup>89</sup> em 1933 e com estes iniciou-se a constituição do segundo sistema agrário do município, **o de Colônias**, que persistiu até por volta de 1970 (MACHADO, 2001).

---

<sup>88</sup> Segundo Pletsch (1978), os grupamentos de indígenas (dois, cada qual com cerca de 60-70 famílias) que habitavam no território do atual município de Crissiumal eram originários da República do Paraguai, tendo se refugiado nestas terras até então despovoadas pelo fracasso de seu levante contra o governo daquele país. Com o início da ocupação privada deste território do RS acabaram retornando para suas regiões de origem.

Os lotes de terras demarcados e vendidos aos colonos<sup>90</sup> possuíam, em média 25 ha, variando de 15 ha a 35 ha, sendo o título definitivo do imóvel repassado aos colonos quando tivesse sido feito seu pagamento integral (CRISSIUMAL, 1995). Essa política de distribuição de lotes originou uma estrutura fundiária dominada por pequenas propriedades minifundistas, conforme pode ser observado na Tabela 10, de onde extraímos que cerca de 84,6% dos estabelecimentos agropecuários existentes no município em 1996 possuíam área inferior a 20 ha.

Tabela 10  
Número de estabelecimentos e grupos de área do município de Crissiumal (1960 – 1995).

Detalhamentos	1960	1970	1975	1980	1985	1996*	
Nº de estabelecimentos	3.090	3.515	2.778	3.217	3.156	3.372	
Grupos de área (%)	até 10 ha	34,6	51,8	38,7	49,5	52,3	47,15
	10 a 20 ha	44,8	36,6	45,0	38,2	35,8	37,45
	20 a 50 ha	19,5	11,5	15,6	11,6	11,0	13,94
	50 a 100 ha	1,0	0,1	0,6	0,6	0,8	1,22
	mais de 100 ha	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,24

Fonte: Censos Agropecuários do IBGE apud Machado (2001, p. 40).

\* Fonte: IBGE - Censo Agropecuário. Tabela 306.

Os primeiros moradores do município situaram-se próximo à atual sede de Crissiumal sendo que as áreas mais distantes como as próximas aos rios Uruguai, Buricá e Lajeado Grande tornaram-se refúgio para os caboclos e remanescentes de indígenas (MACHADO, 2001).

Segundo este mesmo autor, os colonos que se estabeleceram no atual território de Crissiumal atraídos pela elevada fertilidade natural das terras de mata, reproduziram o mesmo sistema de agricultura praticado nas primeiras regiões de colonização do RS, ou seja, de derrubada da vegetação (floresta) com o auxílio de foices, machados de ferro e serrotes de tração manual. Após a queima do material sobre o solo era feita a semeadura de milho e feijão ou plantio de ramas de mandioca na camada de cinzas com o auxílio de

<sup>89</sup> Com a colonização, o município foi reconhecido como povoado em 1936, como vila em 28 de dezembro de 1953 e município em 1954 (Lei estadual nº 2.553, de 18 de dezembro de 1954).

<sup>90</sup> Os colonos que se instalaram nessa região provieram majoritariamente das chamadas “Colônias Velhas”: Santa Cruz do Sul, Arroio do Meio, Venâncio Aires, Estrela, Lajeado, Garibaldi, Bento Gonçalves, Encantado. Sua vinda para a região se dava através de linhas de caminhão ou carregando a mudança em carroças puxadas a boi, durando a viagem nestes casos cerca de 10 a 15 dias (Pletsch, 1978).

instrumentos bastante rudimentares. Quando o solo destas áreas começava a apresentar sinais de esgotamento de sua fertilidade natural avançava-se novamente sobre as áreas de mata (após três ou mais colheitas anuais). Por sua vez a área abandonada, após anos de repouso formando capoeira, era novamente queimada e colocada em produção.

Os cultivos introduzidos nesse período inicial da ocupação foram os mais diversos, dentre os quais milho, feijão e mandioca (bianual), complementados com vários outros como tabaco, arroz, abóbora, tubérculos de batata-inglesa e doce, mandioca, cana-de-açúcar e também o trigo. As criações que gradualmente foram sendo introduzidas eram de suínos, bovinos para tração e produção de leite, galinhas para produção de carne e ovos (MACHADO, 2001). A composição da dinâmica produtiva do município formada a partir da consolidação do Sistema Agrário de Colônias pode ser evidenciada na Tabela 11.

De acordo com este autor, com a melhoria geral de infraestrutura da colônia e o aumento da sua população, novas técnicas e novos instrumentos de cultivo foram introduzidos como carroças, enxadas, arados de boi e grades de madeira. Também nesse período foram construídos depósitos para a armazenagem de produtos (tabaco, milho, arroz, feijão e trigo) e realizadas capinas com o objetivo de eliminar as ervas invasoras. Esse conjunto de inovações permitiu que as áreas de cultivo fossem ampliadas, aumentando a pressão de cultivo e o desmatamento das florestas. A efervescência da atividade agrícola na colônia nos parece bastante clara na descrição de Machado (2001, p. 56):

Apesar de ser um dos povoamentos mais recentes do Estado, poucos anos após sua implantação, os agricultores já comercializavam o excedente de produção, como a banha de porco e ovos de galinha e cultivavam o fumo exclusivamente para o mercado. A partir da década de 1940, com a expansão do mercado consumidor e da demanda de produtos agrícolas, acelera-se ainda mais o desenvolvimento da agricultura. Em Crissiumal, isso ocorre principalmente a partir do crescimento da população das vilas; do aumento da demanda por alimentos e da instalação de mercados compradores nas regiões de Santa Rosa, Ijuí e Três Passos. Surgem muitos comerciantes no município, que passam a comprar dos agricultores principalmente suíno e fumo. Em Santa Rosa, instala-se o Frigorífico Rizzo, especializado no abate de suínos.

Nesse contexto, os suínos passam a ser criados num sistema de confinamento e com alimentação mais controlada e balanceada. Esta atividade<sup>91</sup> cumpriu um papel fundamental nesse período inicial de constituição do município, sendo uma das principais fontes de

renda que munia os colonos de recursos monetários para adquirem os bens necessários ao seu sustento (instrumentos de trabalho, utensílios domésticos e roupas, etc.).

Tabela 11  
Produção animal e vegetal de Crissiumal (1960 – 1970).

Criação/culturas	Unidade	1960	1970	1975	1980	1985	1995
Suínos (vendidos)	Nº cabeças	34.878	50.734	41.926	59.028	37.389	31.901
Leite de vaca (produção)	mil lt	62,5	4.953	6.021	8.046	10.600	17.740
Ovos de galinha (produção)	mil dz	563,8	479	444	-	-	697
Arroz		252	201	580	266	87	42
Batata-doce		600	3.092	1.504	1.962	450	66
Batata-inglesa		629	868	584	392	174	58
Cana-de-açúcar		5.901	7.684	4.843	12.317	11.590	16.428
Feijão		387	159	155	51	72	137
Fumo		326	341	186	117	217	555
Mandioca		117.724	48.582	15.830	27.668	22.869	18.622
Milho		17.747	18.857	20.676	24.140	21.311	11.216
Soja		6.724	11.954	24.901	25.925	26.101	16.640
Trigo		1.628	825	1.098	2.539	3.891	3.082

Fonte: Censos Agropecuários do IBGE, apud Machado (2001, p.44).

Paralelo aos aspectos produtivos, o crescimento populacional da região resultou no surgimento de uma densa infra-estrutura de cunho social evidenciado na construção de igrejas, escolas e formação de pequenas comunidades no interior, organizadas numa dinâmica baseada no trabalho em mutirão e no lazer.

Nesse cenário, intensificaram-se as atividades comerciais na localidade centradas no surgimento de casas de comércio na sede e no interior. Destaque também para o surgimento, em 1950, de uma cooperativa de crédito financeiro chamada Caixa Rural (PLETSCH, 1978). Nessa mesma década foi fundada no município cooperativa tritícola, vinculada à Cotrijuí (BENETTI, 1992).

Os municípios da região como um todo, dentro dos padrões da época, apresentaram relativo dinamismo e expansão econômica, evidenciada no surgimento de uma extensa classe média rural, que acabou estimulando o aparecimento e expansão de atividades artesanais e de pequenas e médias indústrias, bem como a ativação do comércio local. Tal

<sup>91</sup> Utilizando dados para o município de Palmeira das Missões, ao qual estava vinculado o território de Crissiumal, Machado (2001) demonstra que a suinocultura desse município teve um crescimento de 238%

fato explica os numerosos desmembramentos e a criação de muitos municípios na antiga área de mata (BRUM, 1988).

As atividades agrícolas da região atingiram um certo estrangulamento nas décadas de 1950-60. A intensa exploração do solo em decorrência das pequenas propriedades, em contraste com o tamanho das famílias (numerosas), levou a um rápido esgotamento de sua fertilidade natural. Tal fator, associado à contínua transferência de renda dos agricultores para os comerciantes e industriais, explicariam a estagnação do modelo de agricultura tradicional da região. A partir desse período, a região passa a entrar numa nova fase em que ocorrem intensas mudanças de sua estrutura, provocada principalmente pela sua inserção no conhecido processo de modernização da agricultura brasileira<sup>92</sup>. Na região esse processo inicia-se nos anos 1950 com o trigo e, a partir dos 1960, com a sojicultura (BRUM, 1988).

De acordo com o estudo de Machado, é na década de 1960 que a produção agrícola do município revela a estagnação do processo de produção colonial. Valendo-se dos dados da dinâmica populacional do município, o autor considera que nesse período começa a delinear-se o contorno do esgotamento desse sistema agrário, que tem uma de suas manifestações na migração para fora do município que ocorre na década de 1960, e no êxodo rural que ocorre na década de 1970, após um crescimento populacional de 30% na década de 1950, conforme Tabela 12.

Tabela 12  
População residente total, urbana e rural em Crissiumal, 1940-2000.

Ano	TOTAL	--- URBANA ---		--- RURAL ---	
		Total	Percentual	Total	Percentual
2000	15.169	6.116	40,32	9.053	59,68
1996	16.321	6.132	37,57	10.189	62,43
1991	18.183	6.487	35,68	11.696	64,32
1980	19.578	4.835	24,70	14.743	75,30
1970	19.275	2.950	15,30	16.325	84,70
1960	22.648	2.738	12,09	19.910	87,91
1950*	16.188	1.510	9,33	14.678	90,67
1940*	8.341	316	3,79	8.025	96,21

entre os anos de 1920 e 1940.

<sup>92</sup> Para maiores detalhes das transformações que esta fase implicou sobre o contexto da região, consultar Brum (1988).

Fonte: FEE. RS.

\* Fonte: Censos Agropecuários do IBGE apud Machado (2001). Referem-se ao distrito de Crissiumal.

No âmbito da produção agropecuária, o autor aponta que após a década de 1960 a suinocultura perdeu parte do seu espaço e iniciou-se o processo de expansão do plantio de soja no município (Tabela 11). Também a produção de leite assumiu caráter comercial no município a partir da iniciativa de uma cooperativa local de montar um sistema de coleta e beneficiamento. Na esteira desses acontecimentos, intensificou-se a pressão de uso da terra e a redução do número de cultivos de subsistência, adquirindo cada vez mais expressão o binômio trigo/soja. Encerrou-se, assim, o segundo sistema agrário do município, para Machado (2001) caracterizado pela produção diversificada e de caráter de subsistência, com comércio local dos excedentes.

Com o advento do processo de modernização da agricultura, tomou forma, a partir da década de 1970, o **sistema agrário atual** (terceiro), cuja configuração é acompanhada do aumento do grau de urbanização do município e redução da população rural (Tabela 12). Transformações também são observadas na estrutura fundiária do município, evidenciada no aumento da representatividade dos estabelecimentos de 10-20 ha e 20-50 ha, em detrimento dos menores de 10 ha no período 1970-1975, conforme Tabela 10.

Para Machado (2001), concentração fundiária (especialmente no período 1970-1975), ampliação da área de lavouras temporárias via derrubada de florestas (de 1960 para 1970 o percentual da área cultivada do município aumentou de 54% para 71%), substituição da tração animal pela mecanizada (entre 1970 e 1980 o número de tratores no município aumentou de 8 para 228), adoção de novos equipamentos de preparo do solo (arado de disco, grade de disco, subsolador, semeadoras, pulverizadores, etc) e insumos de produção demarcaram o início desse novo sistema agrário de Crissiumal (demarca também a inserção de parte dos agricultores do município no processo de modernização da agricultura brasileira), que na dinâmica local tem na produção do leite e trigo/soja para o comércio um dos seus aspectos principais.

Os dados da Tabela 11 demonstram que, desde o início de sua exploração comercial, a produção de leite do município não parou de crescer (de 1970 para 1980, houve um aumento de mais de 60% no volume produzido e de 1980 a 1995 mais 120%) e gradualmente foi incorporando uma série de novas tecnologias de produção. Diferente do

leite, a suinocultura que fôra importante fonte de renda no sistema agrário colonial, perdeu ainda mais importância (decaiu 46% entre 1980-95), junto com outros produtos como arroz, batata doce, batata inglesa e mandioca. Na década de 1980, as constantes frustrações de safras das monoculturas nesta região e a baixa renda auferida pelos pequenos agricultores com o cultivo de monoculturas (cujas origens detalhamos no Capítulo 1 deste trabalho) explicam não só essa opção pelo leite como também o aumento de cultivos que haviam perdido expressão como a produção de ovos de galinhas, feijão e fumo (MACHADO, 2001). Dessa forma, se até os 1980 havia sido observado um gradual aumento na produção de milho, trigo e soja, a partir daí verifica-se uma diminuição significativa na área dessas culturas.

Não obstante as transformações e rearranjos observados na agricultura do município nesse período continuaram o processo de êxodo rural evidenciado na redução do número absoluto de pessoas residentes no meio rural de Crissiumal e de migração para outros municípios, haja vista a continuidade da trajetória de redução da população total do município<sup>93</sup> iniciada na década de 1960 (Tabela 12).

Também na distribuição do Valor Adicionado Fiscal<sup>94</sup> (VAF) municipal observamos a continuidade da trajetória histórica de Crissiumal de ter no setor de Produção, Extração Animal e Vegetal a principal fonte de arrecadação fiscal, que representou em 1995 cerca de 52%. Nesse mesmo ano, o setor de Comércio respondeu por cerca de 33% e o de Indústria e Transformação por cerca de 14,5%, conforme evidenciado na Tabela 13.

Tabela 13  
Percentual de Participação do Valor Adicionado Fiscal de ICMS por setor das principais atividades econômicas do município de Crissiumal 1985-1995.

<b>Atividades Econômicas</b>	<b>% de Participação</b>
------------------------------	--------------------------

<sup>93</sup> Importante destacar que essa tendência não se processa ao longo da década de 1970 uma vez que se observa um pequeno aumento da população total do município entre 1970 e 1980.

<sup>94</sup> Valor Adicionado Fiscal (VAF) é um indicador econômico-contábil utilizado pelo Estado para calcular o repasse da receita do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) aos municípios. O VAF de um município corresponde ao valor que se acrescentou (adicionou) nas operações relativas à circulação de mercadorias e prestações de serviços realizadas em seu território, em determinado ano civil. Corresponde, portanto, ao valor que, somado/adicionado ao valor de compra, resulta no valor de venda das mercadorias e serviços. Esse valor espelha o movimento econômico e, conseqüentemente, o potencial que o município tem para gerar receitas públicas. Quanto maior é o movimento econômico e, portanto, quanto maior é o VAF do município, maior é seu índice de participação no repasse de receitas oriundas da arrecadação com ICMS e IPI Exportação.

	1985	1987	1989	1991	1993	1995
Produção, Extração Animal e Vegetal	68,24	59,20	48,60	49,94	53,30	52,01
Indústria de Transformação	2,19	5,70	8,64	18,61	18,00	14,63
Comércio*	29,00	34,22	42,33	31,21	28,23	33,40
Total	100	100	100	100	100	100
Participação no Estado	0,101	0,08	0,07	0,07	0,07	0,065

Fonte: Estatísticas Econômico-fiscais (Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul) apud Machado (2001, p.54).

\* Resultado da soma do Comércio Atacadista, Comércio Varejista e Outros Serviços.

Na Tabela 14 apresentamos os dados referentes ao Valor Adicionado Bruto (VAB) na qual evidencia-se que o VAB - Agropecuário alterna-se na liderança do VAB do município com o VAB – Serviços, que foi superior nos dados referentes à década de 1990. Nesta tabela, além dos dados referentes a Crissiumal incluímos também os referentes aos seus municípios vizinhos. Tal comparação tem como objetivo único situar Crissiumal em relação ao contexto microrregional.

Tabela 14

Estrutura do Valor Adicionado Bruto a preços básicos, por setores de atividade econômica, dos municípios selecionados e do Rio Grande do Sul.

Municípios	VAB – Agropecuária*				VAB – Indústria**				VAB – Serviços***			
	1985 (%)	1990 (%)	1996 (%)	2001 (%)	1985 (%)	1990 (%)	1996 (%)	2001 (%)	1985 (%)	1990 (%)	1996 (%)	2001 (%)
Boa Vista do Buricá	55,14	40,48	39,21	38,29	4,09	4,06	14,27	17,64	40,78	55,46	46,52	44,07
<b>Crissiumal</b>	<b>52,51</b>	<b>38,31</b>	<b>42,10</b>	<b>47,16</b>	<b>0,64</b>	<b>11,96</b>	<b>7,39</b>	<b>8,42</b>	<b>46,85</b>	<b>49,73</b>	<b>50,51</b>	<b>44,42</b>
Horizontina	16,18	14,30	11,09	6,54	53,23	36,29	55,39	68,38	30,59	49,41	33,52	25,08
Humaitá	53,90	30,15	36,95	54,21	0,70	9,03	13,19	5,21	45,40	60,82	49,86	40,58
Nova Candelária	-	-	-	66,21	-	-	-	0,14	-	-	-	33,65
Tiradentes do Sul	-	-	51,47	47,87	-	-	0,22	0,24	-	-	48,31	51,89
Três Passos	41,72	22,02	18,47	16,88	10,67	32,86	36,31	43,56	47,61	45,11	45,22	39,55
<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>16,91</b>	<b>12,08</b>	<b>13,75</b>	<b>14,00</b>	<b>41,02</b>	<b>44,01</b>	<b>36,60</b>	<b>39,97</b>	<b>42,07</b>	<b>43,92</b>	<b>49,65</b>	<b>46,02</b>

FONTE: FEE/Núcleo de Contabilidade Social

\* Representa o somatório do Valor Bruto da Produção da lavoura e da pecuária de cada município;

\*\* Calculado a partir da aplicação da variável “Saídas da Indústria”, levantada pela Secretaria da Fazenda estadual da indústria extrativa mineral, indústria de transformação, indústria de beneficiamento, indústria de montagem e indústria de acondicionamento e recondicionamento;

\*\*\* Inclui Comércio e Demais Serviços (transportes e armazenagem, comunicações, intermediação financeira, aluguéis, administração pública e outros serviços).

Com exceção dos municípios de Horizontina e Três Passos, que têm no setor industrial<sup>95</sup> seu maior Valor Adicionado Bruto, os demais municípios têm sua dinâmica econômica ancorada na produção agropecuária. Nos casos de Crissiumal, Humaitá e Boa Vista do Buricá, estes municípios tiveram sua dinâmica econômica sensivelmente alterada no final dos anos 1980 com a instalação em cada um deles de filiais de indústrias calçadistas que têm parcela considerável de sua mão-de-obra composta por filhos de ou mesmo pequenos agricultores que abandonaram a agricultura. Esse fato explica o aumento da importância do VAB – Indústria (Tabela 14) e VAF – Indústria de Transformação (Tabela 13) nesse período nos municípios mencionados, dada a representatividade dessas indústrias no conjunto da arrecadação fiscal dos municípios.

Esses dados por si só não nos dizem muito quanto à situação econômica da população desses municípios, o que pode ser melhor evidenciado nos dados da Tabela 15, que demonstram que com exceção de Horizontina e Nova Candelária, todos os demais apresentam PIB *per capita* inferior à média do RS no maior período da série histórica.

Para nos atermos à situação de Crissiumal, não nos parece que essa dinâmica de baixo ou elevado PIB *per capita* tenha sua explicação simplesmente na base agropecuária do município, veja-se a situação de Nova Candelária, que apesar de possuir uma economia eminentemente agropecuária (VAB-Agropecuário de cerca de 66,21% e VAB - Indústria de aproximadamente 0,14%) possuía em 2001 PIB *per capita* cerca 17,97 % superior ao do RS. Também destoa dessa linha de raciocínio o município de Três Passos, que mesmo possuindo um VAB-Agropecuário de somente cerca de 16,88 % e VAB - Indústria de aproximadamente 43,56%, possuía em 2001 PIB *per capita* próxima à média do RS, sendo que foi inferior nos períodos anteriores da série histórica.

Tabela 15  
Produto Interno Bruto *per capita* dos municípios em relação ao Produto Interno Bruto *per capita* do Rio Grande do Sul.

---

<sup>95</sup> Em Horizontina destaca-se a fábrica de colheitadeiras da multinacional americana John Deere e em Três Passos uma planta frigorífica da Sadia.

MUNICÍPIOS	PIB <i>per capita</i> <sup>96</sup> (%)							
	1985	1990	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Boa Vista do Buricá	85,01	59,37	89,56	81,36	81,85	83,99	93,37	98,57
<b>Crissiumal</b>	<b>71,40</b>	<b>59,62</b>	<b>75,97</b>	<b>76,21</b>	<b>75,45</b>	<b>72,95</b>	<b>77,60</b>	<b>76,81</b>
Horizontina	169,91	99,24	159,87	202,88	191,62	195,03	219,88	202,73
Humaitá	85,05	77,24	84,44	85,39	83,10	82,74	94,69	103,01
Nova Candelária	-	-	-	97,64	105,52	97,58	112,72	117,97
Tiradentes do Sul	-	-	76,25	70,36	75,84	80,60	64,51	56,54
Três Passos	68,48	74,40	91,74	95,67	93,68	93,61	96,94	102,50
<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

FONTES: FEE/Núcleo de Contabilidade Social

Um maior detalhamento das origens e motivações dessa configuração demanda incorporarmos um grupo mais complexo de variáveis e fontes de informação que, ao não fazerem parte dos objetivos deste trabalho, estaremos deixando em aberto.

Finalizando as discussões dessa seção, chamamos atenção a um último aspecto relacionado ao fato de que a economia local é majoritariamente dependente do setor agropecuário (participação do VAF e VAB nos valores totais do município). Essa configuração parece um tanto contraditória quando comparada ao Quadro 11, através do qual evidenciamos que dos produtos adquiridos pelo comércio varejista do município de Crissiumal, quer *in natura* ou com algum grau de processamento, a maioria provém de outros municípios<sup>97</sup>.

A situação evidenciada através do quadro nos permite apontar que a produção agropecuária do município majoritariamente não se destina ao abastecimento urbano de Crissiumal e que as iniciativas de agroindustrialização do município não objetivam<sup>98</sup> ou dão conta de atender a demanda de um grupo muito restrito de produtos.

<sup>96</sup> Em valores absolutos, o Produto Interno Bruto *per capita* do município foi: (1985 - Cr\$ 8.710,00 (mil)); (1990 - Cr\$ 171,00 (mil)); (1996 - R\$ 4.987,00); (1997 - R\$ 5.339,00); (1998 - R\$ 5.329,00); (1999 - R\$ 5.455,00); (2000 - R\$ 6.485,00); (2001 - R\$ 7.264,00).

<sup>97</sup> A base de classificação é o somatório final da origem dos produtos apontada pelo conjunto dos estabelecimentos que os comercializam. A base de dados à qual tivemos acesso não quantifica o volume adquirido no próprio município ou fora dele.

<sup>98</sup> Um exemplo claro desse aspecto é o de que no período recente instalou-se no município uma agroindústria no setor de laticínios, cuja produção destina-se toda para abastecimento de mercados de outras regiões do país. Obviamente que essa posição da empresa tem suas implicações positivas em nível local, em especial por não disputar mercado com pequenas agroindústrias locais que atuam nesse segmento, embora sua instalação tenha elevado os preços das matérias-primas.

A situação acima descrita em termos de produção agropecuária e dinâmica sócio-econômica do município conformam a base de justificação do êxodo rural e da migração para outras regiões do RS ou do país. É esse contexto base que motiva e no qual se dá a implementação do Pacto Fonte Nova – Crissiumal, RS.

Quadro 11  
Origem dos produtos comercializados pelos estabelecimentos  
comerciais de Crissiumal – RS (2004)

Maior parte - Crissiumal	Maior parte - outros municípios	Igual proporção	Somente Crissiumal	Somente outros municípios
<i>----- Produtos in natura -----</i>				
Abacaxi Abóbora Amendoim Cenoura Mandioca Mel Milho verde Moranga Moranguinho Ovos Peixes Verduras	Bananas Batata-doce Batata-inglesa Bergamota Beterraba Caqui Cebola Chuchu Feijão Figo Flores Laranjas Manga Maracujá Melancia Melão Pêra Pêssego Pimentão Tomate Uva	Abacate Alho Limão Nozes Pepino		Maçã Mamão
<i>----- Produtos com algum grau de processamento -----</i>				
Banha Bolachas Cachaça  Carne bovina Pé-de-moleque Queijos Rapadura Vassouras	Açúcar mascavo Alimento para aves Canjica de milho e trigo Carne de frango Erva-mate Farinha de milho Farinha de trigo Geléias Lentilha Licores Massas Pipoca Polentina Polvilho Sabão Salgadinho Soja orgânica Sucos naturais Temperos Vinagre de vinho Vinho		Defumados Melado	Alimento para cães Arroz Aveia em flocos  Carne de coelho Carne de ovelha Cereais elaborados Chás Ervilha Farinha de arroz Farinha de aveia Farinha de centeio Farinha de mandioca Farinha de soja Far. de trigo integral Farofa Gergelim Girasol Kiwi Linhaça Óleo Painço Sagu Vinagre de álcool

Fonte: Pesquisa de levantamento de dados – Procedência dos produtos comercializados em Crissiumal. 2004. Levantamento de dados realizado pela professora Dulce Klein e alunos da disciplina de Estatística do quarto ano técnico da Escola Estadual de 1º e 2º Graus Ponche Verde – Crissiumal, RS.

## 3.2 – Aspectos metodológicos e a dinâmica operacional das agroindústrias de Crissiumal, RS.

### 3.2.1 – Aspectos metodológicos

Nesta seção do trabalho, destacamos um conjunto de questões que transpareceram das informações obtidas através de visitas e conversas sobre o cotidiano operacional de algumas agroindústrias vinculadas ao Pacto Fonte Nova de Crissiumal. Nossa opção metodológica consistiu em selecionar, dentre as 33 iniciativas produtivas vinculadas ao programa, aquelas que desempenhavam algum tipo de processamento mais complexo de matérias-primas agropecuárias originando produtos para consumo humano. Nesse sentido, as iniciativas de interesse para o estudo passaram a ser compostas por sete vinculadas a produtos de origem animal e catorze vinculadas a produtos de origem vegetal, conformando um total de 21 agroindústrias, cujo agrupamento pode ser observado no Quadro 12.

Do total de onze iniciativas que trabalham com derivados de origem animal excluímos quatro microabatedouros, uma vez que não realizam diretamente nenhum tipo de processamento da carne ou produção de derivados. Dentre as dezenove iniciativas produtivas de derivados de origem vegetal, excluímos da amostra três iniciativas vinculadas à produção de hortigranjeiros e duas agroindústrias de vassouras. Foram também excluídas da amostragem as agrupadas sob o termo “outras iniciativas” (vide Quadro 9).

Quadro 12  
Conjunto das agroindústrias vinculadas ao Pacto  
Fonte Nova selecionadas para entrevista

Grupo de produtos		Número
Origem animal	Mel e derivados	2
	Conservas	1
	Derivados de leite	2
	Derivados de carne	2
Origem vegetal	Derivados de cana-de-açúcar	8
	Derivados de frutas	2
	Derivados de mandioca	1
	Bolachas, cucas, pães e tortas	2
	Erva-mate	1

Fonte: Pesquisa de campo.

Ao longo do processo de realização das entrevistas da pesquisa de campo, valemos de processos diretos e indiretos de obtenção de informações. O processo de obtenção de informações diretas consistiu em aplicarmos questionários detalhados (Anexo 3) a onze das 21 agroindústrias selecionadas. Para outras duas identificamos apenas alguns aspectos mais gerais de sua rotina operacional nas visitas que lhes fizemos em função de não encontrarmos a pessoa mais “apta” para prestar as informações que nos interessavam ou demonstrarem indisposição em prestá-las.

O processo indireto é composto por um conjunto de fontes de informação que não os próprios agentes a quem tais informações dizem respeito. Contribuiu para o levantamento dessas informações o fato de o autor ser natural do município de Crissiumal e de ter permanecido no município nos meses de julho e agosto de 2004, o que permitiu acessar um conjunto de informações sobre a situação e funcionamento das agroindústrias através de programações de rádios locais, conversas com vizinhos, conhecidos e outros eventuais informantes do contexto local. Nesse sentido, as visitas às agroindústrias em sua maioria foram feitas já com uma certa percepção da situação de cada uma. Essa sistemática contribuiu também para não ser de todo desconhecido o contexto operacional das agroindústrias que não foram visitadas. No Quadro 13 apresentamos o número de agroindústrias visitadas de acordo com o grupo de produtos processados.

**Quadro 13**  
Conjunto das agroindústrias entrevistadas vinculadas  
ao Pacto Fonte Nova

<b>Grupo de produtos</b>	<b>Nº de Visitadas</b>
Mel e derivados	1(1)
Conservas	1
Derivados de leite	1
Derivados de carne	1
Derivados de cana-de-açúcar	3(1)
Derivados de frutas	2
Bolachas, cucas e pães	2

Fonte: Pesquisa de campo.

( ) Indica a categoria de produtos onde se situam as duas agroindústrias visitadas para as quais não aplicamos todo o questionário.

As entrevistas junto às agroindústrias foram realizadas no mês de agosto de 2004. O questionário aplicado (Anexo 3) foi composto por um conjunto inicial de perguntas abertas objetivando reconstituir o histórico do processo de agroindustrialização no cotidiano de cada família, o porquê da opção por esta estratégia produtiva e qual a importância que assume dentro da exploração agropecuária. No caso das explorações em que eram associadas outras atividades produtivas primárias ou econômicas com as agroindustriais buscou-se também dimensionar qual a importância das primeiras em relação a estas e quais os rearranjos promovidos na dinâmica produtiva e no cotidiano das pessoas envolvidas a partir da opção de investir no processo de agroindustrialização. A este segue um conjunto de questões objetivando dimensionar a infra-estrutura (instalações, equipamentos e infraestrutura geral da exploração agropecuária) disponível para a realização das atividades de agroindustrialização, sua localização, dinâmica produtiva, situação legal e modelo organizacional (uni ou multifamiliar). O terceiro conjunto de questões foca especificamente a dinâmica de comercialização dos produtos em termos de mercados, estratégias comerciais e entraves. E, por fim, o quarto busca identificar de que forma as iniciativas de agroindustrialização foram beneficiadas a partir da implementação dos programas Pacto Fonte Nova e PAF – SAA/RS e que tipo de ações acessaram.

Como pode evidenciar-se no Quadro 13, as agroindústrias visitadas conformam um grupo que busca refletir a diversidade das iniciativas produtivas selecionadas. Em decorrência do elevado grau de diversidade interna existente entre as agroindústrias que processam um mesmo tipo de produtos, e maior ainda entre agroindústrias de produtos distintos, as informações de que dispomos são utilizadas predominantemente na perspectiva de evidenciar como um mesmo aspecto assume importância ou significados distintos entre uma e outra agroindústria. Apresentamos exemplificações de casos sempre que acharmos pertinente. É dentro dessa perspectiva que buscamos construir as observações que seguem, traçando um paralelo entre as informações obtidas nas agroindústrias de Crissiumal com a dinâmica estadual, para o que nos valem do trabalho de Oliveira, Prezotto & Voigt (2002)<sup>99</sup>.

---

<sup>99</sup> Esse trabalho é um esforço de sistematização e análise dos dados do mapeamento (Censo) das agroindústrias familiares do Rio Grande do Sul, realizado pela Secretaria da Agricultura e Abastecimento – SAA/RS, através da aplicação de questionários pelos técnicos da Emater/RS em 346 municípios (que correspondem a cerca de 70% do total dos municípios do RS, que é de 496, de acordo com IBGE).



### **3.2.2 – A dinâmica operacional das agroindústrias**

#### **3.2.2.1 – Qual a relevância das iniciativas de agroindustrialização?**

Reiteradas vezes temos enfatizado que o foco deste trabalho recai sobre um grupo de agroindústrias, que em maior ou menor grau estão associadas a atividades de produção primária desenvolvidas pela agricultura familiar, são exploradas em escalas reduzidas e majoritariamente estão situadas no meio rural. A importância dessas iniciativas produtivas no âmbito do RS é apresentada por Oliveira, Prezotto & Voigt (2002), cujo levantamento indicou a existência de 1.521 agroindústrias no estado<sup>100</sup>. Estas gerariam cerca de 7.208 postos de trabalho, dos quais 1.852 seriam funcionários contratados e 5.356 pessoas do próprio núcleo familiar proprietário das agroindústrias<sup>101</sup>.

Em relação ao contexto de Crissiumal, os Quadros 9 e 10 apresentados no Capítulo 2 permitem evidenciar que existem 33 iniciativas produtivas vinculadas ao Pacto Fonte Nova que juntas geram cerca de 140 ocupações (contabilizando indiscriminadamente a mão-de-obra de proprietários e funcionários). Dentre estas, 21 realizam algum tipo de beneficiamento ou processamento mais apurado de matérias-primas agropecuárias (Quadro 12), gerando cerca de 72 ocupações (contabilizando indiscriminadamente a mão-de-obra de proprietários e funcionários).

Quando da realização do trabalho de campo, não foi possível gerar ou obter informações consistentes sobre o número total de agroindústrias existentes no município que se aproximam dos padrões preconizados neste trabalho. Até onde pudemos perceber, o número de agricultores que realizam algum tipo de processamento utilizando-se de uma estrutura maior, nos moldes dos integrantes do Pacto Fonte Nova é bastante reduzido, assim, continuam processando suas matérias-primas sem que disponham de uma infraestrutura específica e comercializando no mercado local. Dos agricultores nessa situação com os quais tivemos contato<sup>102</sup> transparecem como motivações para o não investimento na ampliação e melhoria da atividade de agroindustrialização a escala reduzida de produção (logo, não valeria a pena investir mais), a falta de condições econômicas ou de mão-de-

---

<sup>100</sup> Dos 346 municípios em que foram aplicados os questionários, 61 afirmaram não haver agroindústrias no município. Para maior detalhamento em termos de distribuição no estado e tipos de produtos, consultar o trabalho original.

<sup>101</sup> Estes postos de trabalho são gerados diretamente no setor industrial, portanto sem levar em conta os gerados ou mantidos na produção da matéria-prima, transporte, embalagens e distribuição dos produtos.

<sup>102</sup> Tivemos a oportunidade de conversar informalmente com duas famílias de agricultores nessa situação.

obra, grau de prioridade que a prática da agroindustrialização assume na exploração agropecuária como um todo (secundária ou terciária) e indefinições quanto à continuidade na prática dessa atividade (ausência de filhos para dar continuidade, perspectiva de se aposentar e indefinições do contexto legal).

O que deve ser destacado é que existem no município vários estabelecimentos cujos produtos concorrem diretamente com os produzidos pelas iniciativas produtivas vinculadas ao Pacto Fonte Nova – estabelecimentos de venda de carnes que complementarmente produzem embutidos e defumados; padarias e confeitarias - mas que não se enquadram no perfil de agroindustrialização focado neste trabalho.

A importância das iniciativas de agroindustrialização em termos de número de agroindústrias *versus* número de estabelecimentos agropecuários destoa bastante entre o município de Crissiumal e o RS como um todo. Em Crissiumal, ao compararmos o número de estabelecimentos agropecuários<sup>103</sup> com área inferior a 100 ha (que eram 3.364 em 1996, segundo dados do Censo Agropecuário IBGE) com o número de agroindústrias apoiadas pelo programa Pacto Fonte Nova, temos que foi implementada uma agroindústria para cada 160 estabelecimentos. Para o Rio Grande do Sul foi financiada via PAF – SAA/RS uma agroindústria para cada 2.110 estabelecimentos com área inferior a 100 ha<sup>104</sup>. Tal relação se reduz de uma para cada 564 estabelecimentos caso levemos em consideração a informação de que teriam sido cadastradas no PAF – SAA/RS cerca de 800 agroindústrias. Caso levemos em consideração os dados de Oliveira, Prezotto & Voigt (2002) que diagnosticaram a existência de 1521 agroindústrias no RS, essa relação fica em torno de uma agroindústria para cada 297 estabelecimentos.

Tal constatação permite inferir que as políticas de incentivo ao desenvolvimento de agroindústrias, estabelecidas tanto em Crissiumal quanto no RS não assumiram um caráter massivo, uma vez que atingiram um grupo restrito de estabelecimentos agropecuários.

---

<sup>103</sup> Optamos por utilizar como base de comparação o número de estabelecimentos inferiores a 100 ha em decorrência da composição fundiária do município (somente 8 estabelecimentos possuem área superior a 100 ha) e, segundo, por ser a única base de dados disponível em nível de estado e município que permitiu tal comparação. Importante ressaltar que esta base de comparação não significa o estabelecimento de uma relação direta com o público “agricultor familiar”.

### ***3.2.2.2 – Quais as motivações que justificam opção pela agroindustrialização?***

Dentre as agroindústrias visitadas em Crissiumal, transparece como objetivo comum para tomada de decisão sobre implementação ou ampliação das agroindústrias a perspectiva econômica. Na raiz desse objetivo comum estão demissões, reorientações produtivas das explorações agropecuárias (que na prática se dá via abandono de uma atividade produtiva ou incorporação de outra) e redimensionamento da importância das atividades e mudança de atividade econômica (autônomos iniciando atividade de produção primária e agroindustrialização). Nesse sentido, em maior ou menor grau, a dinâmica local favorável (incentivos do Pacto Fonte Nova) e o conjunto de ações de apoio disponibilizadas pelo PAF – SAA/RS para iniciativas de agroindustrialização estimularam a tomada de decisão de investimento dos envolvidos e ampliação da escala de suas atividades (no caso das que já estavam em operação).

### ***3.2.2.3 – As agroindústrias são iguais?***

O trabalho de Oliveira, Prezotto & Voigt (2002)<sup>105</sup> aponta que cerca de 42 agroindústrias visitadas são típicas de agricultores familiares, ou seja, instaladas no meio rural e com um forte viés “colonial”. Outras oito se assemelham mais a um modelo urbano-industrial, caracterizado pela compra de praticamente toda a matéria-prima a partir de relações convencionais com fornecedores, instaladas geralmente no meio urbano e que representam se não a única a principal fonte de renda familiar (estaria frequentemente associada a uma outra atividade de comércio).

As agroindústrias pesquisadas em Crissiumal foram agrupadas em três categorias (Quadro 14), levando-se em conta o grau de dependência em relação à mão-de-obra contratada, a infra-estrutura (instalações e equipamentos) utilizada no processamento e a prática administrativa dos seus proprietários.

---

<sup>104</sup> No RS, existiam 1996 cerca de 451.692 estabelecimentos com área inferior a 100 ha, segundo Censo Agropecuário IBGE.

<sup>105</sup> Estes dados referem-se à segunda parte do trabalho dos autores, que consistiu num estudo mais aprofundado de 50 unidades agroindustriais em todo o Estado do RS, cuja amostragem foi baseada nos resultados do censo acima mencionados, levando em consideração: a) tipo principal de matéria-prima utilizada na unidade agroindustrial e; b) distribuição geográfica no Estado do Rio Grande do Sul. Para maiores detalhes da metodologia utilizada, remeter ao trabalho original de Oliveira et al (2002), p.18-20.

Dentre as treze agroindústrias visitadas, quatro aproximam-se mais do que entendemos como microempresas, operando dentro de uma lógica administrativa minuciosa (gerente, controle de custos, estoque, balanços contábeis), dispendo de uma infra-estrutura (máquinas e equipamentos) produtiva complexa e em geral dependentes da contratação de mão-de-obra temporária ou permanente para o desempenho do conjunto das atividades de produção e agroindustrialização.

Outras cinco compõem um grupo de agroindústrias que fazem uso majoritariamente da mão-de-obra do grupo familiar envolvido (irmãos, filhos, pais), operam em instalações de porte menor e pouco intensivas em tecnologia, fazendo uso de procedimentos administrativos mais simples (caderno de anotações, registro dos dados agregados, sem presença de assessoria qualificada). A agroindústria representa a principal fonte de renda da família, mas aparece associada com outras explorações agropecuárias. Este grupo é composto pelas iniciativas produtivas que mais se aproximam da definição de Appaf que delineamos na introdução deste trabalho.

Quadro 14  
 Categorização e grupo de produtos das agroindústrias visitadas  
 vinculadas ao Pacto Fonte Nova

<b>Categorias</b>	<b>Grupo de produtos</b>	<b>Número</b>
Microempresas	Derivados de cana-de-açúcar	1
	Derivados de frutas	1
	Conservas	1
	Derivados de carne	1
Appaf	Derivados de cana-de-açúcar	3
	Derivados de leite	1
	Mel e derivados	1
Agroindústrias mistas	Bolachas, cucas e pães	2
	Derivados de frutas	1
	Mel e derivados	1

Fonte: Pesquisa de campo.

Por fim, do terceiro grupo fazem parte quatro agroindústrias que se diferenciam das anteriores por serem desvinculadas da produção primária de uma dupla forma: i) por um lado, em termos de origem das matérias-primas (compram a grande maioria, exceção para a agroindústria de mel e derivados); ii) por outro, pela sua proximidade com fontes de renda

complementares urbanas, ao invés de outras atividades rurais de pelo menos um dos membros da família ou associados.

#### ***3.2.2.4 – Como as ações dos programas beneficiaram as agroindústrias?***

O fato de estarmos analisando quase que exclusivamente a dinâmica operacional de agroindústrias vinculadas ao Pacto Fonte Nova automaticamente leva a deduzir que todas as agroindústrias visitadas foram de alguma forma favorecidas com as ações vinculadas ao programa<sup>106</sup>. Se por um lado o conjunto das agroindústrias foi beneficiado, embora com montantes distintos, com infraestrutura básica para a construção das instalações da agroindústria ou melhoria das já existentes (areia, britas, terraplanagem) a percepção em relação ao impacto de outras ações é bastante distinta entre as mesmas.

Nesse sentido é ilustrativa a importância que assume o reconhecimento do selo de qualidade “Fonte Nova” no contexto extralocal de comercialização dos produtos. Para algumas agroindústrias que já vinham produzindo e comercializando seus produtos localmente e em espaços já consolidados a sua utilização teve impactos menos perceptíveis, a não ser sob o ponto de vista do respaldo legal que esses produtos vieram a ter. Para outras que necessitaram buscar espaços em novos mercados, particularmente extralocais, a ampla divulgação do selo (como destacado no Capítulo 2) representou um respaldo qualitativo institucionalizado adicional à identidade individual de cada agroindústria.

Também importante é o fato de que se pensarmos exclusivamente no contexto do município (diferente do contexto estadual onde uma equipe de técnicos foi mobilizada dentro de uma estrutura institucional específica para implementar as ações do PAF – SAA/RS) um conjunto amplo de ações, embora limitadas, de suporte às agroindústrias pôde ser viabilizado mediante um dispêndio reduzido de recursos a partir da mobilização dos distintos setores que compõem a estrutura institucional da prefeitura e demais instituições do município com atuação na área. Desse modo, não se tratou de criar uma estrutura institucional específica, mas canalizar parte das ações e do tempo de trabalho para as ações de suporte às agroindústrias do município, de acordo com a demanda e a aptidão dos envolvidos.

---

<sup>106</sup> As ações e os mecanismos institucionais associados ao programa Pacto Fonte Nova já foram especificadas na Seção 2.2, o que justifica não as retomarmos em detalhes.

Nesse sentido, destacamos o apoio para a criação de uma identidade referencial para os produtos de cada agroindústria (marca e rótulo), tabelas nutricionais, discussão de formas de apresentação dos produtos e volume das embalagens que até então eram aspectos não percebidos dentro de um grupo bastante amplo de agroindústrias. A implementação dessas ações, se por um lado teve pouca importância para agroindústrias mais bem estruturadas, para outras representou um salto qualitativo e uma nova percepção a respeito de como encarar a comercialização de seus produtos.

Dentre as agroindústrias visitadas, quatro beneficiaram-se de algum tipo de ação do PAF – SAA/RS. Em termos de financiamento para a montagem da infra-estrutura das agroindústrias somente uma o fez por intermédio do programa estadual<sup>107</sup> (há uma segunda que acessou financiamento via PAF – SAA/RS mas pertence ao grupo das agroindústrias que não visitamos). Outras três acessaram somente os serviços complementares oferecidos pelo programa<sup>108</sup> (código de barras, tabela nutricional, selo “Sabor Gaúcho”, participação em feiras, cursos de formação).

Como destacamos no Capítulo 2, puderam acessar as ações do PAF – SAA/RS somente agroindústrias de propriedade de agricultores familiares. Nesse sentido, dentre as entrevistas, identificamos duas que tentaram acessar as ações, mas por não serem de propriedade de agricultores familiares e sim de pessoas ligadas ao setor comercial ou já serem registradas como microempresas não lograram êxito.

#### ***3.2.2.5 – Qual a origem da mão-de-obra utilizada pelas agroindústrias?***

Quanto à utilização de mão-de-obra, o estudo de Oliveira, Prezotto & Voigt (2002) demonstra que dentre uma amostra de 50 agroindústrias visitadas (segunda parte do estudo), em média é ocupada por unidade a mão-de-obra de 5,5 pessoas. Interessante destacar que entre as 19 que contratam algum tipo de mão-de-obra, em apenas seis essa contratação se dá mediante registros trabalhistas, registros que não aparecem em nenhum caso de uso de mão-de-obra familiar. Esse último aspecto, mais do que estar relacionado a um limite difícil de ser identificado entre o que propriamente é trabalho assalariado ou familiar, remete também ao aspecto da legislação previdenciária, mencionado no Capítulo

---

<sup>107</sup> A agroindústria beneficiada é a de “Derivados de cana-de-açúcar – 0”.

<sup>108</sup> São as de “Derivados de carne”, “Conservas” e “Bolachas, cucas, pães e tortas – 2”.

2, que exclui da condição de segurado especial empregadores rurais. Como este benefício tende a ser prezado com bastante zelo pelos agricultores passíveis de o obterem, particularmente quando restam poucos anos para terem acesso ao mesmo, priorizam a contratação de mão-de-obra sem nenhum tipo de vínculo trabalhista.

Dentre as agroindústrias (21) de Crissiumal vinculadas ao Pacto Fonte Nova, os dados dos Quadros 7 e 8 permitem evidenciar que a grande maioria gera entre duas e quatro ocupações, com exceção de duas que geram oito, o que também pode ser evidenciado no Quadro 15, que detalha a situação das agroindústrias visitadas.

**Quadro 15**  
**Categorização das agroindústrias visitadas vinculadas ao Pacto Fonte Nova, número de ocupações e tipo de mão-de-obra**

<b>Categorias</b>	<b>Agroindústrias</b>	<b>Nº Ocupações</b>	<b>MO Contratada</b>
Microempresas	Derivados de cana-de-açúcar 0	8	Sim (2P/10T)
	Derivados de frutas	8	Sim (6P/2T)
	Conservas	2	Sim (2P*)
	Derivados de carne	3	Sim (1P)
Appaf	Derivados de cana-de-açúcar – 1	2	Não
	Derivados de cana-de-açúcar – 2	2	Sim (2T)
	Derivados de cana-de-açúcar – 3	4	Não
	Derivados de leite	2	Não
	Mel e derivados	2	Não
Agroindústrias mistas	Bolachas, cucas, pães e tortas – 1	2	Não
	Bolachas, cucas, pães e tortas – 2	2	Sim (1P)
	Derivados de frutas	3	Não
	Mel e derivados	2	Sim (1P)

Fonte: Pesquisa de campo.

MO: mão-de-obra

P: permanente; T: temporário

\* dedicam somente cerca de 10% de seu tempo para atividades da agroindústria.

No Quadro 15 podemos observar que das treze agroindústrias visitadas em Crissiumal, seis não fazem uso de nenhum tipo de mão de obra-contratada, sendo que destas quatro pertencem ao segundo grupo que categorizamos anteriormente como Appaf, onde ocorre uma íntima associação entre agroindústria, família e produção primária. Esta dinâmica de não contratação de mão-de-obra pode ser justificada basicamente a partir da escala reduzida da produção e do trabalho conjunto da família (pais e filhos) nas

agroindústrias. Interessante observar que além da dimensão econômica (custos) que leva à não contratação, evidenciou-se em alguns dos depoimentos das entrevistas haver entre estes agricultores a associação entre contratação de mão-de-obra e “incomodação”, que se expressa na insegurança em relação à produtividade e qualidade dos serviços realizados pelos contratados e à falta de clareza sobre regulamentações trabalhistas e possíveis implicações decorrentes da contratação de assalariados.

Quanto às agroindústrias que contratam mão-de-obra temporária ou permanente, excetuando as que possuem menor vínculo com atividades produtivas primárias (as duas fabricantes de bolachas, pães, cucas e tortas), a mão-de-obra contratada normalmente se presta a atender à demanda de trabalho menos qualificada dentro do processo como um todo ou complementam o trabalho dos proprietários. O exemplo mais claro dessa orientação é observado entre os produtores de aguardente que contratam funcionários para o corte da cana-de-açúcar, enquanto assumem pessoalmente o controle do processo de fermentação e destilação do mosto fermentado, ou seja, o processo tecnológico do qual resulta a aguardente.

Outro aspecto importante é que com exceção de uma agroindústria agrupada como microempresa (Derivados de frutas) todas as demais fazem uso da estratégia de contratação de mão-de-obra como forma de complementar a mão-de-obra familiar.

### ***3.2.2.6 – Qual o perfil das agroindústrias em termos de instalações e equipamentos?***

Outro aspecto interessante a ressaltar com base Oliveira, Prezotto & Voigt (2002) no âmbito do RS é o de que a maior parte das agroindústrias foi construída sem um projeto ou planejamento prévio mais detalhado. Ou seja, à medida que foi aumentando a comercialização foi sendo ampliada a produção e feita a melhoria das instalações. Nesse sentido, o levantamento aponta como restrições das agroindústrias a falta de construções específicas para desempenho de processos de agroindustrialização, o fato de muitas estarem situadas em locais adaptados ou mesmo processando em locais improvisados como a própria residência da família. As restrições observadas nas instalações também seriam observadas nos equipamentos, uma vez que predominariam os simples e de funcionamento manual, poucas vezes motorizados/automáticos e geralmente oriundos de pequenos fabricantes locais, ou mesmo de fabricação e/ou adaptação própria. Nesse sentido, apontam

que cerca de 51,6% (de uma amostra de 1.269) das agroindústrias operam em instalações inadequadas ou insuficientes para o processamento dos alimentos. Isso em parte relaciona-se com o fato de que 74,9%<sup>109</sup> do montante de recursos investidos nas agroindústrias são recursos próprios, portanto restrições financeiras dos proprietários podem implicar em incapacidade de qualificação das instalações e sua conseqüente adequação às normas legais vigentes.

Dentre doze agroindústrias visitadas em Crissiumal, para as quais obtivemos dados, os montantes investidos na sua infra-estrutura (instalações, máquinas e equipamentos) oscilam entre R\$ 7.000,00 e R\$ 200.000,00. Como pode ser observado no Quadro 16 os investimentos mais elevados foram feitos pelas agroindústrias que agrupamos como microempresas. Com base nas informações levantadas em nossa pesquisa de campo não é possível identificar um valor médio necessário para montagem de uma agroindústria. Isso porque a trajetória destas de incorporação gradual de equipamentos, de capitalização e de aprendizado demanda um montante de recursos superior ao utilizado nos investimentos recentes de ampliação de sua estrutura produtiva.

**Quadro 16**  
 Categorização das agroindústrias visitadas vinculadas ao Pacto Fonte Nova e o valor aproximado de seus investimentos (R\$)

<b>Categorias</b>	<b>Agroindústrias</b>	<b>Valor (R\$)</b>
Microempresas	Derivados de cana-de-açúcar – 0	158.000,00
	Derivados de frutas	200.000,00
	Conservas	29.000,00
	Derivados de carne	50.000,00
Appaf	Derivados de cana-de-açúcar – 1	*
	Derivados de cana-de-açúcar – 2	39.000,00
	Derivados de cana-de-açúcar – 3	20.000,00
	Derivados de leite	9.000,00
	Mel e derivados	**
Agroindústrias mistas	Bolachas, cucas, pães e tortas – 1	25.000,00
	Bolachas, cucas, pães e tortas – 2	7.000,00 (E)
	Derivados de frutas	30.000,00 (E)
	Mel e derivados	30.000,00

Fonte: Pesquisa de campo.

\* Proprietários ingressaram no Pacto Fonte Nova mas acabaram desistindo de montar uma nova infra-estrutura para agroindústria; \*\* Não obtivemos informações para esta agroindústria.

<sup>109</sup> De um total de 1.269 agroindústrias informantes.

(E) Inclui somente valor dos equipamentos.

Nos valem de dois exemplos práticos para ilustrar esse aspecto. No primeiro caso, relacionado à produção de derivados de cana-de-açúcar, chegamos, a partir da realidade de dois dos entrevistados, a um valor aproximado de R\$ 20.000,00 a 39.000,00 necessários para a montagem da infra-estrutura de que dispõem atualmente para a produção de melado/rapadura e aguardente, respectivamente. No entanto, os financiamentos que estes agricultores acessaram para montagem das novas infra-estruturas no período recente não superam R\$ 15.000,00, uma vez que já dispunham de uma série de equipamentos ou materiais que foram reaproveitados ou um certo montante de capital próprio. Importante destacar que dentro destes valores não estão incluídos os gastos necessários para implementação das áreas de cultivo de cana-de-açúcar, o valor da área de terra necessária para tal, o valor dos equipamentos necessários para o preparo das lavouras, nem os meios de transporte utilizados (motos, carro de passeio) para a distribuição dos produtos finais.

Até aí, apesar de à primeira vista parecerem relativamente elevados, estes valores por si só não dizem muita coisa sem o estabelecimento de bases de comparação. Nesse sentido, se observarmos que o montante imobilizado na infraestrutura das agroindústrias (máquinas e equipamentos desses dois casos) se equivale à renda bruta anual obtida com a venda de seus produtos, isso denota um certo cuidado adicional na análise da viabilidade ou não na montagem de novas agroindústrias. Esses valores são também elevados quando observamos que os mesmos produtos derivados de cana-de-açúcar (no caso melado) podem ser produzidos através de processos tecnológicos bastante simples, com não mais de R\$ 800,00 de investimentos em equipamentos, nestes casos realizados nas instalações usadas para outros fins da exploração agropecuária, mas não reconhecidos pelo sistema legal vigente.

Por outro lado, esses valores são pouco expressivos quando observamos que produzindo o mesmo tipo de produtos existe uma unidade agroindustrial com uma infra-estrutura imobilizada em instalações e equipamentos que soma cerca de R\$ 159.000,00.

O segundo exemplo que destacamos remete a uma pequena agroindústria de queijo colonial. Nesse caso o valor financiado para a montagem das novas instalações e aquisição de equipamentos necessária para adequar-se ao Serviço de Inspeção Municipal foi de aproximadamente R\$ 9.000,00. Embora menor em relação às agroindústrias apontadas

acima, esse valor mascara uma ampla infra-estrutura necessária para a produção do leite e que envolve áreas de terra, máquinas agrícolas, plantação de pastagens, rebanho leiteiro, salas de ordenha, equipamentos de ordenha e refrigeração do leite, além de instalações que abriguem esses equipamentos.

A idéia a ser extraída é de que paralelo às instalações e equipamentos da agroindústria, pensar a articulação da produção primária com a sua agroindustrialização demanda também considerável alocação de recursos na produção primária como forma de atender a demanda de matérias-primas da agroindústria, caso esta ainda não venha sendo produzida na exploração. Nesse sentido, o montante de recursos necessários para a montagem de uma agroindústria e o seu encadeamento com a produção primária por si só (há ainda todo o contexto legal e de comercialização dos produtos) já representa uma barreira difícil de ser transposta por aqueles segmentos de agricultores mais pauperizados, carentes de infra-estrutura e de informações qualificadas sobre a organização e gerenciamento das atividades.

### ***3.2.2.7 – Qual a origem das matérias-primas processadas e importância da oferta anual de produtos?***

No que diz respeito ao suprimento de matéria-prima, o levantamento de Oliveira, Prezotto & Voigt (2002) sobre a situação geral do RS aponta que grande parte desta é produzida pelos proprietários das agroindústrias. De um grupo de 914 agroindústrias para as quais apresentam dados (primeira parte do trabalho dos autores), 46,6% (712) operam utilizando somente matérias-primas próprias, enquanto somente 13,2% (202) compram a totalidade da utilizada. Essa constatação é considerada pelos autores como um importante fator de viabilidade das agroindústrias, uma vez que mesmo quando adquirida de terceiros, a matéria-prima processada geralmente provém do próprio município.

Conforme pode ser evidenciado no Quadro 17, dentre as treze agroindústrias visitadas em Crissiumal somente 3 adquirem a maior parte ou a quase totalidade da matéria-prima que processam. A aquisição das matérias-primas em 2 destas agroindústrias está diretamente relacionada ao tipo de produtos com que trabalham. Ambas são agroindústrias de segundo processamento – biscoitos, pães,ucas e tortas – o que denota uma dificuldade natural em encadear as atividades de produção primária e agroindustrialização uma vez que a maioria dos ingredientes utilizados já passou por uma

ou mais fases anteriores de processamento como é o caso das farinhas, fermentos, açúcares, recheios, etc. Nesses casos, a postura evidenciada em ambos os programas de incentivo à agroindustrialização que destacamos no Capítulo 2 em relação à idealização desse encadeamento, com maior ênfase no PAF – SAA/RS, se mostra pouco pertinente para estes grupo de agroindústrias em específico.

O terceiro caso de aquisição da totalidade da matéria-prima refere-se a uma agroindústria produtora de derivados de carne. Por estar situada próxima ao perímetro urbano de Crissiumal, as disposições da legislação municipal não lhe permitem desenvolver atividades de criação animal. Nesse caso, a grande disponibilidade de matérias-primas no município (ex. suínos) possibilitou uma economia de recursos considerável ao suprimir despesas com produção primária (instalações, animais, rações, contratação de mão-de-obra, etc.), reduzida mais ainda pela terceirização do abate realizado em um dos microabatedouros do município, uma vez que não foram necessárias as inversões nessa infra-estrutura. Dessa forma, as instalações e equipamentos da agroindústria comportam somente o acondicionamento e os processos de beneficiamento pelos quais passam as carnes, mas que mesmo assim somam cerca de R\$ 50.000,00 (Quadro 16).

Quadro 17

Categorização das agroindústrias visitadas vinculadas ao Pacto Fonte Nova, sua dinâmica de suprimento de matérias-primas e preocupação com oferta anual de produtos

<b>Categorias</b>	<b>Agroindústrias</b>	<b>Origem da matéria-prima</b>	<b>Preocupação</b>
Microempresas	Derivados de cana-de-açúcar – 0	Própria	Existe
	Derivados de frutas	Própria (+)	Existe
	Conservas	Própria	Existe
	Derivados de carne	Comprada (+)	Existe
Appaf	Derivados de cana-de-açúcar – 1	Própria	Mínima
	Derivados de cana-de-açúcar – 2	Própria*	Existe
	Derivados de cana-de-açúcar – 3	Própria	Existe
	Derivados de leite	Própria	Existe
	Mel e derivados	Própria	Não existe
Agroindústrias mistas	Bolachas, cucas, pães e tortas – 1	Comprada	Existe
	Bolachas, cucas, pães e tortas – 2	Comprada	Existe
	Derivados de frutas	Comprada (-)	Existe
	Mel e derivados	Própria	Pequena

Fonte: Pesquisa de campo.

(+) ou (-) indicam maior ou menor parte, respectivamente.

\* Cerca de 90% da aguardente produzida é feita através de matérias-primas próprias. Os 10% restantes são feitos com cana-de-açúcar de outros agricultores, que recebem como pagamento a metade da cachaça produzida.

Quanto às demais agroindústrias visitadas, todas elas independente de suas características estruturais, estão organizadas de modo a atender a demanda principal de matérias-primas processadas, adquirindo somente parte ou grupos de produtos necessários, mas não produzidos nas explorações. Ou seja, majoritariamente a atividade de produção primária está diretamente vinculada às atividades de agroindustrialização. Distintos fatores levam as agroindústrias a optarem pela produção própria das matérias-primas: i) a dificuldade em mensurar e manter um padrão de qualidade básica da matéria-prima quando este é facilmente alterado se não manejada corretamente (ex. leite); ii) pouca disponibilidade e insegurança em adquirir volumes adicionais de matérias-primas de terceiros quando toda a produção própria e a agroindustrializada é submetida a processos de certificação (ex. orgânicos); iii) pouca disponibilidade ou sazonalidade da oferta de matérias-primas (ex. amendoim, ovos<sup>110</sup>); iv) custo elevado da matéria-prima (ex. período entre safra).

As evidências extraídas das entrevistas com os agricultores/proprietários das agroindústrias denotam que a opção geral de produzir as próprias matérias-primas processadas está mais relacionada a uma ótica de custo-benefício e de viabilização econômica de sua atividade do que propriamente uma percepção ideológica de reverter o papel produtivo colocado para a agricultura familiar – produtora de matérias-primas – conforme ressaltado nas discussões do Capítulo 2 e presente no discurso dos gestores dos programas nas instâncias governamentais.

Evidenciamos neste aspecto um interessante contraponto entre o preconizado enquanto uma orientação geral de uma proposta de desenvolvimento e a percepção cotidiana dos agentes que operam essas iniciativas produtivas. Não se trata aqui de argumentar em prol do descomprometimento ou alienação político-ideológica desse grupo de atores, mas em ressaltar que o contexto externo colocado (dinâmica capitalista) e a autonomia relativa dessas iniciativas produtivas (em relação à determinação das estratégias de reprodução familiar, decisão sobre processos de produção/investimento/relações

comerciais, responsabilidade sobre dívidas e investimentos, ausência de uma intervenção assistencialista do estado, etc.) estabelece como pré-condição de viabilização da proposta geral de desenvolvimento preconizada pelos programas (verticalização da produção nas explorações agropecuárias) a viabilidade e reprodução econômica dessas iniciativas produtivas (agroindústrias) a priori.

Em relação à produção da matéria-prima, destacamos ainda o fato de que o investimento na estratégia de agroindustrialização, não permite superar a questão natural da sazonalidade da produção primária, em especial em se tratando de produtos vegetais. No caso dos produtos derivados de origem animal este problema não é tão evidente pela oferta regular ao longo de todo o ano de carnes e leite<sup>111</sup>. Apesar de em algumas culturas ser possível produzir as matérias-primas durante a maior parte do ano mediante escalonamento de cultivares ou uso de cultivos protegidos, não é essa a realidade evidenciada entre as agroindústrias visitadas que em sua maioria operam dentro da seguinte perspectiva: produção sazonal da matéria-prima *versus* oferta anual estável de produtos processados.

Para algumas, de fato, não se coloca como prioritária a preocupação em manter uma oferta regular ao longo de todo o ano (cerca de três dentre treze visitadas, vide Quadro 17), conseqüência ou do baixo nível de especialização no qual opera (ex. agroindústria “Derivados de cana-de-açúcar – 1”) ou pela sistemática de comercialização adotada (ex. agroindústrias “Mel e derivados”) conforme detalharemos na seção 3.2.2.9. Outras operam numa dupla perspectiva: i) estocagem da matéria-prima em câmaras frias e posterior processamento (ex. sucos) ou; ii) processamento da matéria-prima e estocagem dos produtos finais (ex. vinho, cachaça). Além dos custos de infra-estrutura que ambos os sistemas demandam, a oferta regular dos produtos ao longo de todo o ano demanda um planejamento prévio de oferta dos produtos, normalmente só atingido depois de um certo período operando no mercado e acumulando informações sobre demanda do produto, variações de consumo de acordo com as estações do ano, tipos de mercado, oferta de concorrentes, etc. Há ainda um terceiro grupo de produtos, que em decorrência de possuírem um prazo de validade relativamente curto (queijos, tortas, pães) e a conseqüente

---

<sup>110</sup> Para que os ovos possam ser utilizados na produção de agroindústrias legalizadas pelo Serviço de Inspeção Estadual estes devem ser provenientes de granjas inspecionadas.

necessidade de reposição freqüente implica em que algumas agroindústrias operem com estoques mínimos ou pouco expressivos.

### ***3.2.2.8 – Qual a situação legal das agroindústrias?***

Retomando o trabalho de Oliveira, Prezotto & Voigt (2002), especificamente a segunda parte de seu estudo onde detalham a situação de 50 unidades agroindustriais distribuídas no RS, os autores constataram com base no tipo e regime jurídico, que 31 agroindústrias são de propriedade individual, sendo que 27 não possuem registro jurídico (a grande maioria) e 4 estão registradas como firmas individuais. As outras 19 possuem mais de um proprietário, das quais 9 são registradas como Sociedade Comercial, 2 como Associação e 8 são consideradas como sociedades de fato, sem possuírem personalidade jurídica constituída.

O que podemos extrair em termos quantitativos gerais a partir dos dados dos autores é que das 47 agroindústrias que produzem derivados de origem animal e vegetal, 33 unidades não possuem registro sanitário dos estabelecimentos. Quanto aos produtos é de 18 o número de unidades sem registro. Adicionando a estes aspectos a questão ambiental, os autores apontam que apenas 10 (22,9%) agroindústrias estão devidamente registradas em nos órgãos sanitário e ambiental, sendo o restante pendente em pelo menos algum tipo de registro (aí consideradas as agroindústrias que processam produtos de origem vegetal e animal).

Essas pendências são justificadas pelos proprietários das agroindústrias pelo elevado investimento que demanda a construção de instalações adequadas à legislação, custo de taxas, registros e tributos (OLIVEIRA, PREZOTTO & VOIGT, 2002).

Embora endossemos a posição de que é pela incoerência do sistema legal constituído e não pela falta de estrutura do sistema de fiscalização competente que essas agroindústrias permanecem produzindo e comercializando seus produtos de forma ilegal, há que se levar também em consideração que a precariedade estrutural e a incapacidade de atender toda a demanda colocada para os Serviços de Inspeção e Vigilância Sanitária tem permitido que muitas das agroindústrias hoje em funcionamento continuem operando sem

---

<sup>111</sup> A exceção nesse caso é a produção de mel, cuja extração é condicionada às estações climáticas do ano evidenciadas no município. Para maiores detalhes sobre aspectos físico-ambientais do município, consultar Machado (2001, p.28-34).

os devidos registros preconizados pelo sistema legal, uma vez que circulam e vendem seus produtos sem maiores complicações.

Dentre as treze agroindústrias visitadas em Crissiumal, com exceção de uma que não possui nenhum tipo de registro e duas que não possuem todos os registros necessários (FEPAM, serviços de inspeção e alvará), todas as demais (dez) operam dentro dos marcos legais de um dos níveis dos serviços de inspeção (municipal, estadual ou federal) como pode ser evidenciado no Quadro 18.

Pôde ser observado nas agroindústrias visitadas que quanto maior a sua produção/estrutura (Quadro 16) e perspectiva de inserção futura em mercados regionais e nacionais, a tendência é de que estas agroindústrias venham a assumir legalmente a condição de microempresas<sup>112</sup> como forma de facilitar seu cotidiano operacional, particularmente no que diz respeito à comercialização de seus produtos em mercados extra-locais (aqui entendidos como fora do município), facilitando o trânsito e entrada destes em diferentes espaços de comercialização. Nessa perspectiva inserem-se em espaços onde competirão em iguais condições com grandes empresas do setor (ex. produção de cachaça de alambique *versus* cachaça industrial, produção de vinhos em pequenas cantinas *versus* a produção em grandes unidades), ou no outro extremo, com pequenas agroindústrias que operam à margem do sistema legal (ex. queijos, melado, rapaduras, cachaça, vinhos, etc.).

Quadro 18

Categorização das agroindústrias visitadas vinculadas ao Pacto Fonte Nova, sua situação jurídica e legal (em relação aos serviços de inspeção)

<b>Categorias</b>	<b>Agroindústrias</b>	<b>Sit. Jurídica</b>	<b>Licenças</b>
Microempresas	Derivados de cana-de-açúcar – 0	Microempresa	FEPAM/SIF/A
	Derivados de frutas	Microempresa	FEPAM/SIF/A
	Conservas	Microempresa	FEPAM/VSE/A
	Derivados de carne	Microempresa	FEPAM/SIM/A
Appaf	Derivados de cana-de-açúcar – 1	-----	Nenhum
	Derivados de cana-de-açúcar – 2	-----	A
	Derivados de cana-de-açúcar – 3	-----	FEPAM/VSE/A
	Derivados de leite	-----	FEPAM/SIM/A
	Mel e derivados	-----	FEPAM/SIM/?

<sup>112</sup> De acordo com o Decreto N° 5.028, de 31 de março de 2004, artigo 1º, microempresa é “a pessoa jurídica e a firma mercantil individual que tiver receita bruta anual igual ou inferior a R\$ 433.755,14 (quatrocentos e trinta e três mil, setecentos e cinqüenta e cinco reais e quatorze centavos)”.

Agroindústrias mistas	Bolachas, cucas, pães e tortas – 1	-----	FEPAM/VSE/A
	Bolachas, cucas, pães e tortas – 2	-----	FEPAM/VSE/A
	Derivados de frutas	Microempresa	A
	Mel e derivados		FEPAM/SIE/A

Fonte: Pesquisa de campo.

Onde: - “SIM, SIE e SIF” são Serviço de Inspeção Municipal, Estadual ou Federal, respectivamente.

- “VSE” é a abreviação de Vigilância Sanitária Estadual;

- “FEPAM” diz respeito ao licenciamento ambiental das agroindústrias;

- “A” é a abreviação de Alvará de funcionamento.

Em conseqüência da opção legal de cinco agroindústrias constituírem microempresas, passam a inserir-se na dinâmica fiscal já detalhada no Capítulo 2, Seção 2.1.5. As demais visitadas utilizam-se do Bloco de Produtor Rural para registro das vendas nos mercados institucionais (públicos ou privados), instrumento que como vimos na Seção supracitada, continua sendo utilizado pelas agroindústrias, mas num contexto dúbio e marcado pela indefinição legal, situação que alguns dos agricultores visitados desconhecem.

Retomando os aspectos anteriores podemos considerar que em determinados casos, temos agricultores familiares que ao optarem pelas atividades de agroindustrialização e registrarem sua agroindústria como microempresa tornam-se também microempresários (abandonando ou não atividades de cultivo e criação) e, em alguns casos, microempresários “patronais” à medida que passam a contratar mão-de-obra tanto para as atividades de produção como para o beneficiamento da matéria-prima. Há que se levar em consideração que o regime jurídico por si só não vem decretar o fim da identidade de “agricultor familiar”, mas em alguns casos trata-se realmente da inserção desses atores sociais com uma nova roupagem no contexto sócio-econômico do qual fazem parte.

A agroindústria que não possui nenhum tipo de registro é de propriedade de um casal de agricultores que aderiu ao programa municipal, mas por motivações diversas acabou desistindo de montar novas infraestruturas para o desempenho das atividades de processamento, conseqüentemente, permanece operando à margem do sistema legal estabelecido.

Essa situação de majoritária adequação das agroindústrias aos serviços de inspeção pode ser estendida à maior parte das 21 agroindústrias que mencionamos anteriormente como beneficiadoras de alimentos, até porque foi colocada como pré-condição para acesso

e uso do selo de qualidade Fonte Nova de Crissiumal ou o selo estadual Sabor Gaúcho, que algumas delas chegaram a acessar.

Fatores como a constituição de um Serviço de Inspeção Municipal com um grau de flexibilidade maior em termos de exigências de infra-estrutura (implicou em menor imobilização de capital nas instalações), simplificação dos trâmites burocráticos nas instâncias municipal e estadual (uma vez que passou a haver em cada uma equipe específica de técnicos discutindo e atuando nesse aspecto), bem como a melhoria qualitativa da infra-estrutura das iniciativas produtivas que operam com produtos de origem animal (num total de 11, incluídos aí 4 microabatedouros), estimulou a sua regularização. Em parte isso significa que foi reduzida a fundamentação do argumento que justificava as pendências nos registros pela incapacidade econômica dessas agroindústrias em montarem as estruturas necessárias para obtenção dos registros, embora há que se ter presente a relatividade da noção de valor (alto ou baixo), e o fato de ter beneficiado diretamente somente as iniciativas de fabricação de derivados de origem animal.

### ***3.2.2.9 – O que se destaca em termos de comercialização dos produtos?***

A sistematização dos dados do censo das agroindústrias do RS realizado por Oliveira, Prezotto & Voigt (2002) demonstra que a venda direta aos consumidores e no comércio varejista predomina entre os distintos espaços de comercialização dos produtos agroindustrializados. Através do levantamento evidencia-se também a predominância da comercialização dos produtos nos próprios municípios onde são produzidos, embora muitos sejam comercializados simultaneamente no município local e em vizinhos.

No que diz respeito às agroindústrias de Crissiumal, o conjunto das evidências levantadas ao longo da pesquisa de campo leva a crer que das 21 agroindústrias que processam algum tipo de produto alimentar, a grande maioria tem no mercado local (no próprio município) sua principal base de comercialização dos produtos. No entanto, isso não significa que o mercado extra-local (outros municípios) não seja importante para a viabilização das agroindústrias. Os dados demonstram que dentre as treze visitadas, pelo menos nove acessam algum tipo de mercado extralocal para a comercialização de seus produtos (destas, uma comercializa toda a produção fora do município). As outras quatro

comercializam, se não exclusivamente, majoritariamente seus produtos no mercado local, conforme evidenciado no Quadro 19.

Importante destacar que seja para comercialização no mercado local ou extralocal, predomina entre as agroindústrias a opção de fazerem uso de mais de uma estratégia de comercialização. As estratégias que evidenciamos entre as agroindústrias e que apresentamos no Quadro 19 são as seguintes:

- 1) venda dos produtos para intermediários na própria agroindústria que os revendem em outros mercados nacionais ou internacionais (ex. mel);
- 2) estabelecimento de parcerias/contratos com representantes comerciais que tratam de promover a divulgação e comercialização dos produtos em cidades vizinhas ou grandes centros urbanos (região metropolitana de Porto Alegre), tendo como remuneração percentual sobre as vendas (ex. aguardente, vinhos, conservas);
- 3) participação em feiras e eventos seja para comercialização direta aos visitantes como para estabelecimento de contatos para futuras negociações comerciais (ex. sucos, derivados de carnes);
- 4) venda direta a pequenos estabelecimentos comerciais que tratam de revender os produtos aos consumidores (ex. cachaça, melado, queijos);
- 5) venda direta aos consumidores seja através de roteiros de entrega nas residências, remessa via correio/transportadora ou na própria agroindústria (ex. melado, rapaduras, queijos, pães, tortas, derivados de carne);
- 6) comercialização dos produtos na própria agroindústria;
- 7) venda para mercado institucional (especificamente para a merenda escolar);

Com exceção de três entre as nove que comercializam parte de seus produtos no mercado extralocal (“Derivados de cana-de-açúcar – 0”, “Derivados de frutas e Derivados de carne”, ambas categorizadas como microempresas) e a parte dos produtos que é revendida para intermediários já nas agroindústrias (as duas agroindústrias de “Mel e derivados”), os demais produtos são comercializados num raio de municípios distanciados não mais de 100 km de Crissiumal.

As agroindústrias visitadas atuam autonomamente na busca, manutenção e ampliação (quando necessário) do mercado de seus produtos, o que associado com a comercialização utilizando-se de duas ou mais estratégias acima mencionadas permite uma

certa estabilidade e frequência na demanda dos produtos, independente de fatores conjunturais favoráveis ou não de ordem político-governamental.

Quadro 19

Categorização das agroindústrias visitadas vinculadas ao Pacto Fonte Nova, locais e estratégias de comercialização dos produtos

<b>Categorias</b>	<b>Agroindústrias</b>	<b>Local de Comercialização</b>	<b>Estratégias Adotadas</b>
Microempresas	Derivados de cana-de-açúcar – 0	Mista*	2; 3; 4
	Derivados de frutas	Mista (+F)	2; 3; 4
	Conservas	Mista (+F)	2; 4
	Derivados de carne	Mista (+F)	3; 4; 5
Appaf	Derivados de cana-de-açúcar – 1	Local	4; 5
	Derivados de cana-de-açúcar – 2	Mista	4; 6
	Derivados de cana-de-açúcar – 3	Mista	4; 5
	Derivados de leite	Local	4;
	Mel e derivados	Mista	1
Agroindústrias mistas	Bolachas, cucas, pães e tortas – 1	Local	4; 6; 7
	Bolachas, cucas, pães e tortas – 2	Local	4; 5; 6; 7
	Derivados de frutas	Mista	3; 4
	Mel e derivados	Mista	1; 4

Fonte: Pesquisa de campo.

\* O termo “Mista” foi utilizado para caracterizar as agroindústria que comercializam seus produtos tanto em Crissiumal como em outros municípios. O complemento (+F) denota que a maior parte da produção é comercializada em outros municípios.

A percepção entre as agroindústrias visitadas sobre os saldos positivos resultantes da mobilização dos comerciantes locais em torno do Pacto Fonte Nova é bastante distinta, mas de um modo geral positiva. Esse fato nos parece estar associado ao contexto particular de funcionamento de cada uma e sua relação com os estabelecimentos comerciais que possam vir a comercializar seus produtos. Enquanto algumas demonstram estar bastante satisfeitas com o relacionamento com os comerciantes, outras se sentem lesadas pela margem aplicada por estes últimos na revenda (uma vez que implica em baixa circulação dos produtos pela elevação dos seus preços de prateleira) e pré-condições estabelecidas para compra do produto (majoritariamente pagamento só no fim do mês ou que parte do valor dos produtos agroindustrializados adquiridos seja revertida em compras de produtos do estabelecimento comercial).

Já no parágrafo anterior subentende-se uma certa subjetividade das relações comerciais entre agroindústrias e comerciantes. A presença de distintos valores de

sociabilidade entre as partes envolvidas na comercialização fica ainda mais evidente ao observarmos que algumas das agroindústrias visitadas (dois casos), por terem se sentido desdenhadas em situações anteriores nas relações de venda estabelecidas com alguns comerciantes (donos de supermercados), por mais que saibam da demanda daqueles (supermercados) pelos seus produtos não os procuram para novos acordos comerciais. Isso ocorre porque acreditam que, na situação atual, deve ser dos comerciantes a iniciativa de uma nova proposição de compra. Há que se considerar que, nesse caso específico, este tipo de postura se viabiliza pela superioridade da demanda em relação à oferta de produtos agroindustrializados dos agricultores que têm assumido essa postura.

Diferente dessas, existem outras agroindústrias que se valem da estratégia de instigar consumidores a solicitar os produtos junto a determinados estabelecimentos comerciais como forma de conseguir estabelecer novos acordos de comercialização e venda de produtos, mesmo depois de tentativas já frustradas.

Ambos os exemplos corroboram para primeiro, reafirmar as diferentes lógicas que orientam a dinâmica de funcionamento das agroindústrias tomadas como referencial empírico e segundo, ressaltar a importância das relações de sociabilidade enquanto condicionantes das decisões econômicas dos sujeitos envolvidos.

Um último aspecto a ser lembrado na questão da comercialização é o de surgimento de algumas pequenas áreas de “livre mercado” entre municípios. Essas microrregiões são formadas por municípios vizinhos que estabelecem um entendimento comum entre as partes e permitem o livre fluxo de produtos agrindustrializados. Essa prática, vista sob a perspectiva da atual estrutura de fiscalização municipal e estadual, é ilegal. No entanto, o que ocorre é uma espécie de “fechar de olhos” para certas regras permitindo o trânsito dos produtos (informação de entrevistas).

#### ***3.2.2.10 – Como as agroindústrias exploram as distintas percepções de qualidade?***

No Capítulo 1, seção 1.3.2.1 e 1.3.2.2 quando discutimos as diferentes formas de agregação de valor e a ótica de construção social da qualidade dos produtos, destacamos que é na comercialização, a partir da percepção da qualidade intrínseca ao produto por parte dos consumidores, que pode vir a ser efetivada a agregação de valor via pagamento de uma espécie de “prêmio” pelas características constituintes do produto. Importante perceber que,

nessa situação de comercialização de produtos agroindustrializados, já está agregado o valor derivado da internalização nas explorações da fase de agroindustrialização dos produtos agropecuários, portanto o que estamos discutindo é a questão da valorização adicional dos produtos em si.

Nessa perspectiva, o trabalho de Oliveira, Prezotto & Voigt (2002) aponta que em 80,5% (1.230) das 1.528 agroindústrias identificadas pelo censo os produtos apresentam pelo menos um tipo de diferenciação, que remete a produtos com “preparo e aparência artesanal” (em 1.011) ou de produtos ecológicos (180), predominantemente.

O que destacamos em relação às agroindústrias visitadas em Crissiumal é que todas, consciente ou inconscientemente, operam buscando ressaltar em seus produtos algum tipo de percepção de qualidade ou diferenciação adicional ao padrão oficial assegurado pelos serviços de inspeção, quando devidamente regularizadas. Identificamos quatro tipos de identidades específicas entre os distintos produtos processados pelas agroindústrias que são caracterizadas no que segue e vinculadas às respectivas agroindústrias que fazem seu uso no Quadro 20:

- 1) reivindicação de uma identidade “natural”: consiste em enfatizar e buscar diferenciar os produtos através da não utilização de nenhum tipo de aditivo (conservantes, açúcares, etc.) à matéria-prima processada. Interessante observar que dentre as agroindústrias que o reivindicam este padrão de qualidade está associado única e exclusivamente ao processo de agroindustrialização, conferindo pouca ou nenhuma importância às práticas do sistema de produção das matérias-primas (Ex. sucos, vinho);
- 2) reivindicação de uma identidade colonial/artesanal: consiste em associar os produtos agroindustrializados a um tipo de processo de transformação da matéria-prima que remete à prática doméstica ou cotidiana da agricultura da região (queijos, bolachas e vinhos coloniais). Nesse caso, mais do que um conjunto de técnicas e procedimentos envolvidos em um alto grau de subjetividade, busca-se agregar ao produto significações e representações de um modo de vida específico, o colonial, cujo processo de produção resulta em produtos que segundo Oliveira, Prezotto & Voigt (2002) são associados pelos consumidores à idéia de produtos puros, sem alteração, que fazem bem à saúde, que são mais gostosos, diferentes e especiais. Em

relação a este aspecto cabe destacar que enquanto algumas agroindústrias fazem uso unicamente do termo “colonial”, cujos produtos são caracterizados por Oliveira, Prezotto & Voigt (2002, p. 47) como sendo os “produzidos pelos próprios agricultores em pequenas agroindústrias familiares situadas no meio rural”, outras buscam destacar alguns aspectos específicos dessa identidade colonial como o fato de serem produzidos com matérias-primas de boa qualidade, com cuidado, carinho, dedicação e que trazem intrínsecas toda uma sistemática de trabalho realizada pelos seus produtores;

3) produção de orgânicos: neste caso, ao realizar o processo de produção da matéria-prima e sua agroindustrialização de acordo com um conjunto de procedimentos pré-estabelecidos conferem uma identidade diferenciada a seus produtos mediante a certificação de um terceiro;

4) uso dos selos de identificação dos programas – “Sabor Gaúcho” e “Pacto Fonte Nova”: ambos os selos sinalizam produtos elaborados de acordo com os referenciais sanitários estabelecidos pelos sistemas de inspeção competentes, vinculados a um perfil específico de agroindustrialização (de pequena escala e desenvolvido no seio da agricultura familiar) e território (estado e município, respectivamente).

#### Quadro 20

Categorização das agroindústrias visitadas vinculadas ao Pacto Fonte Nova e percepção de qualidade que exploram na comercialização de seus produtos

<b>Categorias</b>	<b>Agroindústrias</b>	<b>Percepção de qualidade</b>
Microempresas	Derivados de cana-de-açúcar – 0	3; 4;
	Derivados de frutas	1; 4;
	Conservas	2.2; 4;
	Derivados de carne	2.2; 4;
Appaf	Derivados de cana-de-açúcar – 1	--*
	Derivados de cana-de-açúcar – 2	2; 4;
	Derivados de cana-de-açúcar – 3	2.1;
	Derivados de leite	2.1; 4;
	Mel e derivados	--*
Agroindústrias mistas	Bolachas, cucas, pães e tortas – 1	4;
	Bolachas, cucas, pães e tortas – 2	2.2; 4;
	Derivados de frutas	1; 4;
	Mel e derivados	1; 4;

Fonte: Pesquisa de campo.

\* Em função da não aplicação do conjunto do questionário para essas agroindústrias, não foi possível caracterizá-las quanto à percepção de qualidade que exploram em seus produtos.

Excetuando a terceira linha de diferenciação dos produtos, além do uso indiscriminado feito das duas primeiras por parte dos proprietários das agroindústrias, nossa avaliação acerca dos impactos destas estratégias de diferenciação está não propriamente em assegurar uma remuneração superior aos produtos pelo pagamento de um certo “prêmio monetário” por parte dos consumidores, mas em contribuir para assegurar a comercialização mediante o atendimento da expectativa dos consumidores sobre um ou outro padrão específico de produto. Dessa forma, a agregação de valor efetivamente operada pelos agricultores se dá pela apropriação das margens de renda inerentes a cada fase da cadeia produtiva internalizadas em suas explorações.

Cabe também ser registrado, como observado no processo de estabelecimento de preço aos produtos de uma das agroindústrias visitadas, que em alguns casos essa agregação de valor nem chega a se efetivar. Isso porque os produtos são vendidos a preços abaixo do necessário para a sua realização, o que indica que cobrem somente os custos da matéria-prima e mão-de-obra. Isso ocorre especialmente em períodos de aumento da produção, concorrência de outros fornecedores, elevação rápida dos preços da matéria-prima ou pressão baixista dos consumidores/pequena distribuição.

Outro aspecto importante a ser destacado é o de que são freqüentes os relatos de relações comerciais pautadas em valores como reputação, trajetória produtiva, compromissos informais com fornecimento e manutenção de um determinado padrão dos produtos. Isso acaba gerando uma espécie de círculo virtuoso em que os próprios consumidores acabam sendo os principais divulgadores e propagandistas dos produtos de cada agroindústria à medida que se estabelece uma relação de confiança entre agricultor/produtor e consumidor. Essa situação foi evidenciada para produtos como pães, bolachas, doces, melado, rapadura, vinho, queijo e mel.

Enquanto nesses casos relações interpessoais ou uma determinada percepção específica de qualidade dos produtos (cor, sabor, textura, conservação, etc.) assegura a continuidade das vendas, em relação a outros a comercialização depende diretamente de

relações de mercado onde o preço é o principal condicionante (Ex. cachaça de alambique<sup>113</sup> em relação à industrial).

No entanto, é interessante observar que um mesmo produto pode ser comercializado dentro de diferentes lógicas mercantis (preço, relações interpessoais, qualidade específica) como evidenciamos entre as agroindústrias visitadas em Crissiumal. Isso ocorre como derivação tanto do que discutimos anteriormente quando apontamos que as agroindústrias utilizam-se de distintas estratégias para comercialização dos seus produtos (intermediários, representantes comerciais, participação em feiras e eventos, pequena distribuição direta aos consumidores e institucional) como ao fato de que em torno de cada estratégia articulam-se distintos valores (convenções).

Para ilustração desse segundo aspecto é bastante sugestiva a estratégia de venda direta dos produtos aos consumidores. Nesse caso, por mais que o consumidor esteja atento a critérios de qualidade que julga importantes (aparência, textura, sabor, dentre outros) a relação comercial se dá tendo em conta também: i) o preço praticado por supermercados ou outros fornecedores diretos; ii) relações de amizade entre agricultor e consumidor; iii) ou mesmo, a percepção do consumidor em relação ao produtor, do que resulta uma imagem de qualidade do produto associada a uma avaliação positiva ou não do agricultor/produtor.

De um modo geral, a maior parte das agroindústrias visitadas não enfrenta maiores problemas na comercialização de seus produtos. As entrevistas permitem inferir que a comercialização dos produtos começa a se constituir de fato em um problema entre as agroindústrias que assumem o que anteriormente caracterizamos como perspectiva de microempresas. Dentre essas, diferentes fatores contribuem para isso: i) concorrência de produtos substitutos de menor valor em nível local e extralocal (ex. salames, conservas, cachaça ou mesmo concorrência de outras agroindústrias); ii) os acordos de comercialização em nível local são insuficientes para dar vazão à sua produção; iii) dificuldades em fechar um contrato de comercialização de maior volume de produção ou,

---

<sup>113</sup> Cachaça artesanal “é a bebida com graduação de 38% a 54% v/v, à temperatura de 20°C obtida pela destilação do mosto fermentado de cana-de-açúcar, em alambique de cobre, sem adição de açúcar, corante ou outro ingrediente qualquer, correspondente à fração denominada coração, que vem a ser a parte destilada de mais ou menos 80% do volume total, que fica entre as frações "cabeça" e "cauda" ou "água fraca" (<http://www.rossetti.eti.br/dicuser/detalhe.asp?vini=3&vfim=3&vcodigo=2540>). Acesso em 14/03/05). Já o termo cachaça industrial refere-se ao mesmo produto, no entanto produzido fazendo-se uso de colunas de destilação, geralmente de aço inox, tendo maior escala e padronização do engarrafamento ([http://www.cdcc.sc.usp.br/ciencia/artigos/art\\_19/aguardente.html](http://www.cdcc.sc.usp.br/ciencia/artigos/art_19/aguardente.html)). Acesso em 14/03 /05).

por outro lado, incapacidade de atender possíveis demandas de exportação ou redes de supermercados por deficiências de infra-estrutura (ex. vinhos, aguardente, queijos).

Por mais que a comercialização não seja o principal gargalo das agroindústrias visitadas é interessante destacar a estratégia específica de uma das visitadas. O fato é que por mais que a agroindústria atenda todos os requisitos legais para comercializar seus produtos, a concorrência de outras agroindústrias – i) que comercializam seus produtos à margem do sistema legal e obtêm com isso menores preços por não arrecadarem impostos; ii) que fazem uso de processos tecnológicos que permitem maiores ganhos de escala e conseqüente redução de custos; iii) e procura dos consumidores pelo produto acondicionado em um determinado padrão de embalagem não reconhecido pelo sistema legal – fez com que esta optasse por oferecer um produto de menor qualidade, acondicionado numa embalagem não reconhecida pelo sistema legal (volume superior) e conseqüente não arrecadação tributária como forma de viabilizar-se no curto prazo comercializando seus produtos no mercado local. Paralelamente vêm estocando parcela considerável de sua produção na expectativa comercializá-la em melhores condições em termos de volume e agregação de valor.

Derivamos daí a conclusão de que a adequação de qualquer agroindústria ao sistema legal (sanitário, ambiental, fiscal/tributário) não é garantia de que os produtos estejam sendo comercializados dentro dos marcos legais estabelecidos e contribuindo com isso para a arrecadação de impostos da administração local.

### ***3.2.2.11 – Como as agroindústrias suprem suas demandas de assistência técnica e capacitação?***

A assistência técnica para as agroindústrias vinculadas ao Pacto Fonte Nova, como ressaltamos no Capítulo 2, foi pensada não via contratação de uma equipe técnica específica para o programa, mas de modo a articular os técnicos da área vinculados a diversas instituições do município e autônomos. As entrevistas realizadas junto às agroindústrias permitem inferir que apesar dessa ampla articulação, o acompanhamento mais próximo às agroindústrias é realizado pelos técnicos vinculados à prefeitura municipal e ao escritório da EMATER/RS-ASCAR local. Essa assistência desdobra-se em pelo menos dois grupos de ações: i) de acompanhamento e orientação em torno de questões técnicas do processo de produção da matéria-prima, agroindustrialização e infraestrutura; ii) de

encaminhamento das demandas de projetos, crédito, formação, legalização junto aos órgãos competentes nas esferas estadual e federal.

Observa-se entre as treze agroindústrias visitadas que em cinco participam dos processos decisórios ou são seus proprietários pessoas com formação agrotécnica de segundo grau ou agrônomos. Destas, quatro assumem o perfil de microempresas e a quinta está agrupada na categoria mistas (estamos nos referindo à agroindústria de mel e derivados). Isso não significa que estas agroindústrias sejam mais ou menos viáveis ou que disponham de um conhecimento técnico a priori mais qualificado que as outras, mas o principal aspecto de diferenciação parece estar no saber onde buscar e com quem contar para obter as informações necessárias para a estruturação da agroindústria, ou seja, aparentemente estas são capazes de mobilizar um leque mais amplo de possibilidades para sua viabilização.

Outro aspecto a ser destacado em relação à assistência técnica é o de que por mais que haja um suporte técnico em tese bastante consistente, o ineditismo dessa orientação de agroindustrialização bem como da exploração comercial de algumas das atividades implementadas, até pouco tempo fugia do contexto cotidiano das atividades assistidas pelo corpo técnico do município. Este fator, associado a percepções distintas sobre uma mesma atividade e ao rol de outras demandas a serem atendidas, implicou que algumas iniciativas de agroindustrialização ficassem parcialmente descobertas dessa assistência oficial, demandando uma prática quase que autodidata de busca de informações e aprendizagem.

Dentre o conjunto de atividades colocadas como base para a qualificação das atividades produtivas e de processamento (visitas técnicas e de outras agroindústrias, dias de campo, aquisição de bibliografias, etc.) achamos pertinente registrar o fato de que algumas agroindústrias, apesar de abertas para a participação e incorporação de novos aprendizados via cursos de formação, mostram-se resistentes em alterar alguns aspectos de sua prática de processamento. Em alguns casos isso está associado com restrições econômicas que impossibilitam as inversões necessárias para implementação de novos processos. Não menos importante é o fato de que para as agroindústrias que já possuem uma certa trajetória de operação, contato com consumidores, práticas de experimentação e melhoria dos produtos, a adoção de procedimentos padronizados passados pelos cursos de formação/capacitação implica em alterar muitas das características específicas dos seus

produtos, que são uma espécie de “impressão digital” de cada agroindústria e que em última instância assegura sua inserção em determinados espaços de comercialização.

Essa nossa percepção não implica em negar a importância desses espaços de formação enquanto estratégias de qualificação da rotina operacional das agroindústrias e produtos, mas em destacar o fato de que é interessante que os cursos de formação/capacitação ao transmitir esse rol de conhecimentos codificados mantenham presente a perspectiva de valorizar os saberes e detalhes da prática cotidiana daquelas agroindústrias que já se encontram em um estágio mais avançado de desenvolvimento, ao mesmo tempo que instiguem a experimentação e o desenvolvimento de uma identidade própria naquelas agroindústrias em estágios menos avançados de qualificação.

Nesse campo de reflexão cabe também ser destacado o fato apontado por Oliveira, Prezotto & Voigt (2002) de que em pelo menos 76,6% das agroindústrias investigadas, embora não exclusivamente, é dado destaque à importância do conhecimento transmitido pela própria família como base para o início das atividades de industrialização.

Também dentre as agroindústrias visitadas em Crissiumal esse é um aspecto bastante relevante, mas que pode ser diferenciado em três perspectivas gerais: i) a primeira associada com experiências domésticas de produção para consumo próprio, mas que à medida que é aumentada a escala e passa a assumir a perspectiva comercial, demanda uma prática diferenciada, a começar pela atenção a aspectos de padronização dos produtos, oferta regular, ampliação do leque de produtos derivados de uma mesma matéria-prima, etc. ii) agroindustrialização historicamente praticada com fins comerciais, no entanto, com adequação ao sistema legal e constituição de uma infra-estrutura específica, passa a incorporar conhecimentos e novas tecnologias que alteram sua prática até então desenvolvida; iii) relaciona-se à implementação de novas agroindústrias a partir de um suporte amplo de informações codificadas, mas que são adaptadas e remodeladas ao cotidiano operacional das agroindústrias.

### **3.2.2.12 – *Qual a base organizacional das agroindústrias?***

Dentre as 33 iniciativas produtivas vinculadas ao Pacto Fonte Nova, 24 fazem parte da Cooper Fonte Nova. Dentre as 13 visitadas 12 são suas associadas. A percepção dos entrevistados em relação a esta organização cooperativa é um tanto quanto distinta, em

especial no que se refere à motivação e percepção com que encaram o papel a ser por ela cumprido junto às agroindústrias. Essa postura nos parece bastante ilustrativa para denotar a perspectiva de construção de um processo dessa natureza, entremeado por interesses econômicos particulares e aspectos políticos que complexificam a tentativa de construção de um referencial comum para o conjunto dos atores sociais envolvidos.

Afora isso, o que transparece entre os entrevistados é que sua perspectiva associativa mantém a autonomia gerencial e produtiva de cada agroindústria. Assim, a cooperativa constituiu-se num referencial comum particularmente para a intermediação das demandas futuras de formação e comercialização dos produtos sem que os agricultores associados percam a condição de segurados da previdência rural. Também foram mencionadas ações no sentido de viabilizar orientação técnica e elaboração de projetos. Por ora, a organização cooperativa assume a orientação única de identidade comum das agroindústrias, sem a perspectiva de que seja montada uma infra-estrutura física específica como sua base de operação. Em relação à dinâmica individual de funcionamento das agroindústrias, predominam entre as treze visitadas as de propriedade unifamiliar, que juntas somam onze, conforme pode ser evidenciado Quadro 21.

**Quadro 21**  
**Categorização das agroindústrias visitadas vinculadas ao Pacto Fonte**  
**Nova e sua organização unifamiliar ou multifamiliar**

<b>Categorias</b>	<b>Agroindústrias</b>	<b>Organização</b>
Microempresas	Derivados de cana-de-açúcar – 0 Derivados de frutas Conservas Derivados de carne	Assoc. de 4 famílias Unifamiliar Unifamiliar (P/F) Unifamiliar
Appaf	Derivados de cana-de-açúcar – 1 Derivados de cana-de-açúcar – 2 Derivados de cana-de-açúcar – 3 Derivados de leite Mel e derivados	Unifamiliar (AP) Unifamiliar (AP) Unifamiliar (P/F) Unifamiliar (P/F) Unifamiliar
Agroindústrias mistas	Bolachas, cucas, pães e tortas – 1 Bolachas, cucas, pães e tortas – 2 Derivados de frutas Mel e derivados	Assoc. de 2 amigas Unifamiliar Unifamiliar (P/F) Assoc. de 2 irmãos

Fonte: Pesquisa de campo.

(AP): proprietários aposentados ou em vias de.

(P/F): trabalho conjunto de pais e filhos na agroindústria.

Do Quadro 21 extrai-se que quatro agroindústrias, apesar de unifamiliares são claramente ancoradas na perspectiva associativa, evidenciada no trabalho conjunto entre pais e filhos (adultos e solteiros) na agroindústria. Em outras duas das unifamiliares pudemos evidenciar um certo sentimento de conformismo com a infra-estrutura atual, uma vez que os proprietários já estão aposentados ou em vias de, e não há a perspectiva de que a agroindústria seja assumida por algum dos filhos. Entre as quatro agroindústrias unifamiliares restantes, somente uma delas demonstra satisfação com a escala atual de operação, o que está associado ao fato de que a atividade agroindustrial não é sua principal fonte de renda (é o caso da agroindústria de mel e derivados). Dentre as outras predomina o interesse em ampliar ainda mais as atividades, fazendo para isso os ajustes em termos de instalações, equipamentos e mão-de-obra (contratada) necessários para tal.

Somente três agroindústrias são ancoradas em estratégias multifamiliares, sendo duas compostas por associações entre famílias de tronco comum (irmãos e primos) e uma pelo trabalho conjunto de duas senhoras que são amigas próximas, sem o maior envolvimento de demais familiares.

Ainda em relação a este aspecto, as entrevistas realizadas junto às agroindústrias denotam que todos os entrevistados são sócios de vários tipos de organizações, desde associações recreativas ou religiosas, até cooperativas de crédito e produção, sindicatos, associações de máquinas, etc. Isso permite que tenham acesso a um conjunto diversificado de informações e troca de experiências com outros agricultores, embora reconheçamos que o fato de serem associados não é garantia a priori da obtenção de benefícios positivos.

Somente uma das agroindústrias visitadas faz parte de uma articulação regional de 22 agroindústrias produtoras de aguardente (“Derivados de cana-de-açúcar – 0”) chamada de Associação das Agroindústrias Familiares Ecológicas do Vale do Rio Uruguai (AECOVALE), constituída a partir da mobilização das agroindústrias envolvidas ainda durante a vigência do PAF – SAA/RS.

### ***3.2.2.13 – Trata-se da implantação de novas ou realização de ajustes em antigas agroindústrias?***

Outro aspecto importante a ser levado em consideração em relação à estratégia de incentivar a implantação de agroindústrias no seio da agricultura familiar refere-se ao seu

caráter de melhoria e qualificação de experiências já existentes ou de implantação de novas. O trabalho de Oliveira, Prezotto & Voigt (2002) demonstra que das 1.521 agroindústrias diagnosticadas pelo levantamento, cerca de 1.139 estão ativas. Dentre as ativas, 367 estariam operando há menos de três anos, 432 estariam operando entre três e doze anos e 340 estariam operando há mais de doze anos. Convém considerar que estes dados de certa forma contrastam com diagnóstico apresentado no Manual do PRONAF Agroindústria, 1998-2002, que aponta (tendo como referência os dados da EMBRAPA-SEBRAE) que a agroindústria individual de pequena escala após um período de cinco anos decorrentes de sua instalação, tem uma taxa de sobrevivência no meio urbano de 5%, enquanto no meio rural essa ficaria em torno de 3%. Essa baixa taxa de sobrevivência é explicada por fatores como:

- 1) falta de estudos de viabilidade econômica, financeira e técnica no planejamento destas agroindústrias, em especial os estudos de mercado, processos tecnológicos e sistemas de organização do empreendimento;
- 2) incapacidade de se alcançar economia de escala, especialmente ligada à incapacidade econômica ou financeira da agroindústria;
- 3) falta de padronização e qualidade da produção, consequência principalmente da falta de planejamento da aquisição de matéria-prima e desconhecimento do processamento;
- 4) falta de continuidade de oferta, que não lhes permite fazer contratos de comercialização com cadeias de supermercados ou com grandes fornecedores do mercado interno ou internacional;
- 5) incapacidade gerencial na produção de matéria-prima, no processamento agroindustrial e na comercialização;
- 6) baixo nível de organização dos produtores;
- 7) pouca disponibilidade de infraestrutura pública;
- 8) inadequação e desconhecimento da legislação tributária, fiscal e sanitária (BRASIL, 1998, p.7).

Os dados do estudo EMBRAPA-SEBRAE, semelhante ao observado em relação aos dados para o RS, também destoam da realidade de Crissiumal. Ao tomarmos como referência o conjunto das iniciativas produtivas vinculadas ao Pacto Fonte Nova, temos que a grande maioria já vem operando há mais de cinco anos. De acordo com o Quadro 22, entre as 13 agroindústrias que visitamos, três delas iniciaram de fato suas atividades ao longo da vigência do programa municipal, embora antes de nele ingressarem tenham passado por um período de planejamento, escolha da atividade e produção em caráter experimental de cerca de dois anos.

#### Quadro 22

Categorização das agroindústrias visitadas vinculadas ao Pacto Fonte Nova, ano de inauguração da estrutura atual e tempo de operação

<b>Categorias</b>	<b>Agroindústrias</b>	<b>Inauguração da estrutura atual</b>	<b>Tempo de operação*</b>
Microempresas	Derivados de cana-de-açúcar – 0	2000	00
	Derivados de frutas	---	+ 18
	Conservas	2002	00
	Derivados de carne	---	+ 10
Appaf	Derivados de cana-de-açúcar – 1	---	---
	Derivados de cana-de-açúcar – 2	1999	+ 10
	Derivados de cana-de-açúcar – 3	2000	+ 5
	Derivados de leite	1999	+ 30
	Mel e derivados	2001	+ 5
Agroindústrias mistas	Bolachas, cucas, pães e tortas – 1	1999	+ 5
	Bolachas, cucas, pães e tortas – 2	2002	+ 5
	Derivados de frutas	2002	00
	Mel e derivados	2003	+ 18

Fonte: Pesquisa de campo.

\* Período de tempo de operação estimado anterior à inauguração da estrutura atual de processamento.

Em relação às outras dez agroindústrias, todas elas já vinham operando ou seus proprietários já possuíam experiência de mais de cinco anos na atividade até investirem nas instalações atuais. Nesse sentido, o foco do programa não foi propriamente o de suporte à constituição de novas iniciativas de agroindustrialização, mas sim potencializar um salto qualitativo e quantitativo da produção de agroindústrias que já vinham operando no município, como pôde ser evidenciado no Quadro 22.

Com exceção de uma dentre as treze visitadas que de fato não chegou a montar ou melhorar sua infraestrutura de agroindustrialização<sup>114</sup>, todas as demais o fizeram - adquirindo novos equipamentos, montando ou reformando estruturas específicas de processamento, qualificando os processos de produção, acondicionamento e conservação dos produtos. A realidade de cada agroindústria demonstra uma gama bastante grande de modificações nesse sentido.

Complementarmente, deve ser dado também destaque ao fato de que há um “salto” grande a ser feito na passagem de um processo de agroindustrialização caseira voltado ao auto-consumo ou dentro de uma lógica incipiente de comercialização, para um estágio de produção e comercialização em maior escala. Essa mudança implica em todo um reordenamento da estrutura de produção da matéria-prima e sua transformação, e

<sup>114</sup> Estamos nos referindo à agroindústria “Derivados de cana-de-açúcar 1”.

estabelecimento de um novo conjunto de referências em torno da comercialização dos seus produtos.

Nesse sentido, o processo de transformação/agroindustrialização que é tradicionalmente praticado pelos agricultores deixa de ser realizado em meio aos seus afazeres cotidianos (plantio, alimentação dos animais, capinas, colheitas); esporadicamente (carneação quando há um animal em peso e tamanho desejados, utilização de sobras de leite, colheita de culturas vegetais, visita ou dia de folga dos filhos); sem preocupação com a sazonalidade da oferta da matéria-prima; em meio aos equipamentos e instalações de que dispõem em sua propriedade (na cozinha da casa, abate de animais na sombra da árvore de seu pátio ou na varanda do galpão em que guarda equipamentos como carroça, trilhadeira, arados); acompanhado, mesmo que de longe, pelos seus animais domésticos (cachorros e gatos); observando a variação climática das estações do ano (engarrafamento do vinho após a chegada do frio do inverno, cuidados adicionais ou não produção de embutidos ou defumados no calor do verão); ou ainda com um certa divisão social de gênero na execução das tarefas.

As transformações observadas nessa lógica do cotidiano dos agricultores que optam pelos processos de agroindustrialização variam de agroindústria para agroindústria tanto nos aspectos produtivos como de sociabilidade, que melhor do que qualquer análise, podem ser evidenciadas na seguinte resposta de um dos agricultores entrevistados ao ser questionado sobre esse aspecto:

Deu uma mudança muito grande em cima disso. A lavoura, por exemplo, nós colhíamos a soja e dali a pouco começávamos a trabalhar a preparação da nova safra. Hoje, com a lavoura e a produção de cana/agroindústria, muda bastante, porque de junho a dezembro o trabalho é concentrado na agroindústria, então mudou totalmente o manejo. Começou-se a trabalhar mais com pessoas estranhas – contratar mão-de-obra, receber muitas visitas, mesmo de pessoal aqui de perto, que queria ver a agroindústria, pegar uns produtos, conversar um pouco... e com isso nós começamos a ter um contato maior com outras pessoas. Tem também a questão da mudança que a gente teve que se obrigar a fazer no jeito de ser, trabalhar como vendedor, e a gente não tinha, isso foi uma coisa que acabou se tornando muito gratificante, porque a gente sempre tenta vender um produto bom que leva uma boa imagem, que as pessoas ficam satisfeitas. Nos últimos três anos tem vindo também muitas pessoas de fora, que querem conhecer o programa do Fonte Nova. Nós já recebemos inúmeras excursões de fora e isso trouxe uma mudança muito grande no nosso jeito de fazer as coisas, um dia-a-dia diferente. Tem também a coisa de entregar os produtos em Boa Vista do Buricá, Humaitá e Crissiumal, isso são coisas totalmente diferentes de plantar soja, milho, criar porco.



### **3.3 – Os programas PAF – SAA/RS e Pacto Fonte Nova – Crissiumal, RS: Situação Atual, Articulação de Ações e Perfil das Agroindústrias Apoiadas**

#### **3.3.1 – Considerações sobre a situação atual do Pacto Fonte Nova – Crissiumal, RS e perspectivas futuras do programa e das iniciativas produtivas apoiadas**

Ao longo da Seção 2.2 destacamos o conjunto de ações que foram articuladas no âmbito municipal em relação ao programa Pacto Fonte Nova. Nossa percepção sobre sua implementação é de que no seu conjunto elas não foram implementadas simultaneamente, mas foram se sucedendo em termos de nível de prioridade ao longo do tempo. Assim, enquanto num primeiro momento foram prioritários aspectos como a articulação de atores, desenho da estrutura do programa, criação de uma identidade para o programa e para os produtos, num segundo, quando estes estabelecidos (mesmo que em linhas gerais), conferiu-se mais ênfase para questões como estruturação do SIM, orientação técnica para qualificação das agroindústrias e seus produtos e divulgação da proposta. Ou seja, questões inerentes à concepção são suplantadas por questões operacionais, embora uma não esteja descolada da outra no processo como um todo.

Deriva disso um certo caráter progressivo de implementação das ações, válido tanto para o Pacto Fonte Nova como para o PAF – SAA/RS. Evidencia-se em ambos os programas o fato de que o leque de ações implementadas buscou de alguma forma acompanhar a evolução da demanda das iniciativas apoiadas, o que não implica em negarmos os limites político-estruturais ou mesmo a falta de percepção dos gestores sobre a importância de algumas ações, o que resultou no retardamento de sua implementação.

Essa linha de raciocínio se ancora no seguinte pressuposto: as demandas apresentadas pelas agroindústrias aos programas são evolutivas. Ou seja, enquanto em alguns casos num primeiro momento coloca-se como prioritária as demandas por financiamento para montagem de infra-estrutura e melhoria de produto (processo tecnológico, embalagem, marca, apresentação), quando estas se encontram superadas as reivindicações assumem uma nova perspectiva orientada para subsídios fiscais, combate a

mecanismos de concorrência “desleal”<sup>115</sup>, alteração do sistema legal e apoio à promoção comercial.

Assim, parece-nos razoável que os programas que visam incentivar este perfil de agroindustrialização orientem-se pela seguinte proposição – enquanto por um lado coloca-se como fundamental a manutenção de um grupo de ações básicas (crédito, formação, apoio técnico, etc.) no intuito de atender às demandas mais prementes do público menos estruturado e permitir a ampliação do número de iniciativas de agroindustrialização através de “novos entrantes”, por outro é importante uma certa evolução no conjunto de ações disponibilizadas de modo a evitar a estagnação das iniciativas que já transpuseram essa fase inicial de estruturação, embora reconheçamos que sua evolução não depende exclusivamente do apoio que recebem via programas governamentais. Essa posição não representa a defesa de uma postura paternalista do Estado em relação a essas iniciativas produtivas, mas em reconhecer a importância de sua intervenção na criação de instrumentos de viabilização desse perfil de agroindustrialização não somente via ações pontuais de crédito, apoio técnico, formação etc., mas também na regulamentação do sistema legal que estabelece as condições de produção e comercialização dos produtos.

A situação do Pacto Fonte Nova é bastante ilustrativa nesse sentido, uma vez que o desafio colocado ao programa no momento atual é continuar apoiando as iniciativas de agroindustrialização já em operação (mas nesse caso o arcabouço legal estabelecido abre pouco espaço para ações mais amplas a partir da esfera governamental municipal) ou continuar operando majoritariamente um conjunto de ações básicas dentro de uma orientação majoritária de apoio a novos entrantes e diversificação das iniciativas produtivas apoiadas.

Antes de detalharmos um pouco mais o que tem sido evidenciado na trajetória do Pacto Fonte Nova em relação a esta questão, mencionamos alguns aspectos diagnosticados ao longo das pesquisas de campo sobre sua dinâmica operacional atual:

i) houve um arrefecimento no grau de mobilização e engajamento dos atores envolvidos na construção da proposta do programa;

---

<sup>115</sup> Como a produção e venda de produtos à margem do sistema legal estabelecido tradicionalmente feita pelas pequenas agroindústrias.

ii) evidencia-se uma estagnação em termos de conjunto de ações disponibilizadas pelo programa;

iii) evidencia-se também uma certa redução no número de iniciativas que anualmente vêm integrando-se ao programa, uma vez que grande parte dos interessados em ampliar/reestruturar suas atividades de agroindustrialização através do seu apoio já o fez;

iv) a demanda básica por assessoria técnica para construção de instalações, técnicas de processamento, criação de marcas e rótulos, dimensionamento de embalagens e elaboração de tabela nutricional para os produtos das iniciativas até aqui vinculadas ao programa já está praticamente suprida;

v) as demandas atuais, mais prementes em algumas agroindústrias que em outras, em termos de ampliação de mercado para os produtos e viabilização de uma estratégia comum de comercialização através da organização cooperativa das agroindústrias, além das dificuldades naturais de sua implementação (constituição de uma proposta comum, níveis de prioridade entre as agroindústrias, falta de capital e estrutura, etc.) esbarra também na lentidão do processo de constituição legal da Cooper Fonte Nova.

Diante desse quadro e dos limites da instância governamental municipal em implementar ações estruturais mais amplas em relação às iniciativas de agroindustrialização, o esforço atual tem sido o de buscar retomar a perspectiva regional do programa através da regionalização da Cooper Fonte Nova, integrando às iniciativas apoiadas em Crissiumal sob o selo de qualidade Fonte Nova iniciativas produtivas de outros municípios vizinhos. A idéia orientadora é de que com o fortalecimento da cooperativa e uma maior autonomia/desvinculação desta em relação ao poder público municipal (de onde partiu a proposta de constituição do programa) possa-se melhor viabilizar seus anseios em termos de suporte para as agroindústrias e construir condições para que o projeto caminhe independente da conjuntura política local.

Assim, a proposta é integrar as agroindústrias situadas nesses diferentes municípios e estabelecer parcerias com prefeituras e instituições de ensino na área para viabilizar a qualificação técnica e gerencial das iniciativas envolvidas e, num segundo momento, operacionalizar um espaço de comercialização comum para os produtos “Fonte Nova”, bem como serviços de divulgação e elaboração de marcas.

Se, por um lado, as ações de fomento às atividades de agroindustrialização encontram-se meio que estagnadas no município, por outro, algumas das iniciativas apoiadas estão buscando inserir-se em um outro processo de agregação de valor e geração de renda que vem sendo trabalhado na região, denominado de Consórcio Rota do Yucumã para o desenvolvimento do Turismo Sustentável da Região Noroeste Colonial do Rio Grande do Sul: o “Condesus - Rota do Yucumã”. Esta iniciativa é uma proposta ampla de desenvolvimento do turismo nesta região do estado, integrando aí ações no sentido de desenvolver o turismo ecológico, cultural e rural.

A visão presente entre as agroindústrias que destacaram sua perspectiva futura de inserção nesse processo é de fazê-lo buscando oferecer a possibilidade aos turistas de conhecer e envolver-se diretamente com processos de produção das explorações agropecuárias e das agroindústrias, culminando com a degustação dos produtos (o que em termos conceituais aproxima-se do que RIVEROS & BLANCO (2003) definem como agroturismo), semelhante ao que já vem sendo desenvolvido em outras regiões do RS, como na região da Serra Gaúcha.

### 3.3.2 – A dinâmica de articulação das ações dos programas e o seu alcance

Os dados apresentados ao longo dos Capítulos 2 e 3 são bastante ilustrativos para o seguinte aspecto: as ações de incentivo a agroindústrias de pequeno porte implementadas a partir dos programas Pacto Fonte Nova e PAF – SAA/RS assumiram um papel não propriamente complementar, mas ambos potencializaram-se mutuamente no contexto do município de Crissiumal.

Corroborando para endossar esse aspecto o fato de que dentre as 21 agroindústrias vinculadas ao Pacto Fonte Nova, cinco foram cadastradas no PAF – SAA/RS. Duas acessaram financiamentos via programa estadual e outras três cadastraram-se a ele beneficiando-se das ações de suporte como código de barras, tabela nutricional, o selo “Sabor gaúcho”, cursos de formação, etc. Em decorrência disso, o município de Crissiumal destaca-se tanto no contexto estadual quanto na Coordenaria Regional da Agricultura de Ijuí, da qual o município faz parte.

Caso tomemos como referencial a existência de 496 municípios no Rio Grande do Sul (IBGE) isso representa que através do PAF – SAA/RS foi financiada uma agroindústria a cada 2,3 municípios<sup>116</sup>. Por outro lado, a partir da informação de que cerca de 800 agroindústrias estiveram cadastradas ao programa estadual, evidenciamos uma certa melhora em termos do alcance do programa, uma vez que para cada município temos cerca de 1,61 agroindústrias sendo beneficiadas.

Já na Coordenadoria de Ijuí, composta por 32 municípios<sup>117</sup>, em função de terem sido financiados somente seis projetos de agroindústrias, a relação estabelecida é de uma agroindústria para cada 5,3 municípios. Importante ressaltar que isso não significa que não haja outras agroindústrias, mas denota que o acesso dessas agroindústrias às ações do PAF – SAA/RS está bastante aquém do evidenciado em Crissiumal, não obstante as diferenças em termos de orientação presentes entre os programas. O até aqui exposto denota que o Pacto Fonte Nova criou um ambiente favorável para ampliação do alcance do PAF – SAA/RS, embora o inverso não nos pareça de todo inválido.

---

<sup>116</sup> Em 496 municípios foram financiadas 214 agroindústrias.

<sup>117</sup> Ajuricaba, Augusto Pestana, Barra do Guarita, Bom Progresso, Bozano, Braga, Campo Novo, Catuípe, Chiapeta, Condor, Coronel Barros, Coronel Bicaco, Crissiumal, Derrubadas, Esperança do Sul, Humaitá, Ijuí, Inhacorá, Jóia, Miraguaí, Nova Ramada, Panambi, Pejuçara, Redentora, Santo Augusto, São Martinho, São Valério do Sul, Sede Nova, Tenente Portela, Tirandentes do Sul, Três Passos e Vista Gaúcha.

Essa observação permite endossar nosso argumento apresentado no Capítulo 2, Seção 2.1.2 de que onde a ação dos técnicos da EMATER/RS-ASCAR<sup>118</sup> e agentes estaduais foi complementada com ações de mobilização local (via prefeituras ou outras instituições como sindicatos, cooperativas, associações) em prol da estratégia de agroindustrialização, o alcance do PAF – SAA/RS foi de fato mais amplo.

A possibilidade de acessar recursos através das linhas de financiamento disponibilizadas em âmbito federal, complementares aos recursos próprios de cada agricultor, viabilizou as melhorias de infra-estrutura e custeio das atividades produtivas de pelo menos seis dentre as treze agroindústrias visitadas em Crissiumal. A estes somam-se também os empréstimos obtidos junto a pessoas físicas ou outras linhas de financiamento (PROGER e BNDES), conforme pode ser evidenciado no Quadro 23.

**Quadro 23**  
 Categorização das agroindústrias visitadas vinculadas ao Pacto Fonte Nova e origem dos recursos utilizados para montagem das instalações

<b>Categorias</b>	<b>Agroindústrias</b>	<b>Origem</b>
Microempresas	Derivados de cana-de-açúcar – 0 Derivados de frutas Conservas Derivados de carne	Pronaf Agregar (2000) e Pronaf Agroindústria (2004); Linha do BNDES; Pronaf Investimento; Pessoas Físicas;
Appaf	Derivados de cana-de-açúcar – 1 Derivados de cana-de-açúcar – 2 Derivados de cana-de-açúcar – 3 Derivados de leite Mel e derivados	--- Pronaf Investimento; Pronaf Investimento; Pronaf Investimento; ---
Agroindústrias mistas	Bolachas, cucas, pães e tortas – 1 Bolachas, cucas, pães e tortas – 2 Derivados de frutas Mel e derivados	PROGER; Recursos Próprios; --- Recursos Próprios;

Fonte: Pesquisa de campo.

Os aspectos evidenciados em Crissiumal permitem apontar que a esfera municipal, não obstante as opções políticas locais, as particularidades da articulação de atores e a forma de condução desse processo, é um espaço base importante para a implementação de determinados grupos de ações (motivação, promoção de espaços de discussão/formação,

<sup>118</sup> Haja vista que existem escritórios da EMATER/RS-ASCAR em praticamente todos os municípios do Rio Grande Sul e que foram seus técnicos os principais atores a canalizarem as demandas dos agricultores para o

mobilização de atores locais, elaboração de projetos, encaminhamento de demandas para outras esferas governamentais, etc.), mas que somente se sustentam e adquirem um caráter ampliado a partir de um contexto favorável criado nas esferas estadual e federal (como o estabelecimento dos marcos legais e o aporte de recursos monetários).

Nessa linha, consideramos importante destacar que por detrás das considerações em termos de perfil geral das agroindústrias beneficiadas (Seção 3.3.3), a questão central para o êxito (melhoria de produtos, instalações, inserção comercial, ampliação das atividades, etc.) destas iniciativas gira em torno dos apoios governamentais, sejam eles municipais, estaduais ou federais. Neste caso não se trata de pensar/reivindicar um mesmo tipo de intervenção para ambos, mas pensar em papéis diferenciados.

Além da existência de um contexto em nível estadual ou federal apropriado para o desenvolvimento de agroindústrias nos moldes aqui preconizados é importante o debate sobre qual tipo de ações deveriam ser implementadas de forma a assegurar a continuidade desse ambiente favorável independente das alterações na conjuntura político-governamental.

Ilustraremos esse aspecto valendo-nos de duas observações que derivam do contexto de vigência e encerramento do PAF – SAA/RS sobre as iniciativas de agroindustrialização como um todo, aí incluídas a experiência de Crissiumal. O primeiro, relacionado ao aspecto legal que incide sobre as estratégias de agroindustrialização e o segundo, sobre o debate e envolvimento de outras instituições, potencializado a partir da implementação do programa estadual.

Na linha dos dois programas analisados neste trabalho, PAF – SAA/RS e Pacto Fonte Nova, tem sido implementados nos últimos anos uma série de programas de incentivo à agroindústrias de pequeno porte com orientações, desenhos e linhas de intervenção em maior ou menor grau próximos ao até aqui discutido. Partindo dessa realidade colocamos como questão pensar as transformações geradas no ambiente legal dessas agroindústrias a partir da implementação das ações dos programas PAF – SAA/RS e Pacto Fonte Nova – Crissiumal, RS e que representaram mudanças de caráter estrutural. Entendemos como estruturais as mudanças no sentido de criar um ambiente mais favorável

ao desenvolvimento dessas experiências independente das mudanças de conjuntura política e de governos.

Nesse sentido, como vimos no Capítulo 2, as inovações legais introduzidas a partir do PAF - SAA/RS no tocante à legislação ambiental e fiscal/tributária perderam quase que por completo sua aplicabilidade após o encerramento do programa. Levando em consideração as ações implementadas nos dois programas no campo legal, chegamos à conclusão de que o que efetivamente assume um caráter de continuidade é a redução das exigências em infraestrutura fixa necessárias para montagem de agroindústrias de produtos de origem animal via regulamentação do SIE em nível estadual (Decreto N° 39.688 de 30 de agosto de 1999) e criação e regulamentação do SIM em Crissiumal (Lei Municipal N° 1.501 de 6 de abril de 1999 e Decreto N° 024 de 5 de março de 2001, respectivamente). Quanto às agroindústrias que operam com produtos de origem vegetal, com o caráter de não continuidade das ações no âmbito fiscal/tributário e ambiental após a mudança de governo estadual em dezembro de 2002, estas voltaram a operar quase que no mesmo contexto anterior à implementação do PAF – SAA/RS, não fosse a Resolução n° 23 de 15/03/00 da ANVISA dispensando de registro uma gama bastante grande de produtos, conforme apresentado no Capítulo 2, Quadro 6.

Afora isso, no caso dos produtos de origem animal permanece o conjunto de taxas que incide sobre as agroindústrias e que se iguala ao cobrado dos grandes abatedouros e agroindústrias, vide Tabela 16, se tornando um entrave de igual importância, se não maior ao outrora representado pelas exigências em termos de infra-estrutura.

A Tabela 16, construída a partir de dados organizados pelo proprietário da “Saci Agroindustrial<sup>119</sup>” é bastante ilustrativa em destacar, primeiro, a complexidade do marco legal que incide sobre as agroindústrias, nesse caso de derivados de carne. Segundo, para demonstrar os custos financeiros que a legalização desse perfil de iniciativa produtiva implica no Serviço de Inspeção Estadual, mas que se coloca como fundamental para qualquer tipo de comercialização extralocal.

O que transparece em algumas das entrevistas é a percepção de que por mais que se tenha flexibilizado a legislação que incide sobre os produtos de origem animal, as exigências em termos de infra-estrutura ainda são elevadas e a viabilidade econômica

---

<sup>119</sup> Esta agroindústria é uma das iniciativas produtivas apoiadas pelo Pacto Fonte Nova – Crissiumal, RS.

muitas vezes não condiz com esses parâmetros de segurança. Nesse sentido a viabilização de uma agroindústria frequentemente demanda aumento do volume da produção e decorrente disso o estabelecimento de uma nova estratégia de inserção no mercado e de gestão da agroindústria que nem sempre condiz com as capacidades dos agricultores.

Tabela 16  
Relação de custos e taxas incidentes sobre uma agroindústria de derivados de origem animal – produtos derivados de carne

<b>Despesas</b>	<b>Custos* (R\$)</b>
<b>FEPAM</b>	
Licença Prévia	185,00 (única)
Licença de Instalação	501,00 (única)
Licença de Operação	430,00 (única)
Conselho Regional de Medicina Veterinária (CRMV)	
Anuidade do CRMV	457,00 (anual)
Taxa de Inscrição de Pessoa Jurídica no CRMV	90,00 (única)
Taxa de Emissão de Certificado do CRMV	47,00 (única)
<b>CISPOA</b>	
Taxa de Aprovação de Projeto	0,37 p/m2 (única)
Taxa de Registro da Empresa	186,56 (única)
Taxa de Registro por Produto	123,87 (única)
Taxa por Tonelada Fabricada	60,00 (mensal)
<b>Outras</b>	
ART Projeto Ambiental	300,00 (única)
Projeto Civil do Prédio	300,00 (única)
Responsável Técnico	260,00 (mensal)
Análise Físico-químico e microbiológico por produto	160,00 (semestral)
Análise da Água	25,00 (bimensal)
Aferição da balança junto ao INMETRO	33,00 (anual)

Fonte: Saci Agroindustrial, agosto de 2004.

\* Valores referentes a agosto de 2004.

O segundo aspecto a ser destacado é o de o envolvimento de diferentes instituições e o debate gerado em torno das ações vinculadas aos programas, resultaram num acúmulo de experiências que permitem que hoje se fale em agroindústrias de pequeno porte da agricultura familiar com muito mais propriedade e proximidade com a realidade cotidiana dessas iniciativas produtivas em termos do que representam, dificuldades e espaço a ocuparem, do que se falava em períodos anteriores. Isso decorre de uma certa popularização da agroindustrialização enquanto estratégia produtiva no âmbito da

agricultura familiar, o que é evidenciado no fato de que esta tem sido colocada como pauta de políticas de um sem-número de prefeituras do interior do estado.

Não menos importante é o fato de que um rol amplo de instituições, há maior ou menor tempo, dentro de orientações específicas de cada uma tem oferecido serviços ou realizado algum tipo de ação em relação ao tema - veja-se EMATER – RS, o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Universidades e ONGs.

O contexto atual observado no RS, após o encerramento do PAF – SAA/RS e a continuidade de algumas experiências municipais, tem demonstrado que outros atores sociais isolada ou articuladamente dividem a representação política dos interesses das agroindústrias existentes, em especial a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da região Sul (FETRAF – SUL) e Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul (FETAG). A incorporação da agroindustrialização da produção agropecuária da agricultura familiar como uma de suas pautas de reivindicação junto com outras como moradia, assistência técnica, crédito, etc., mesmo que periférica, tem contribuído para a continuidade da participação dessas agroindústrias em feiras e eventos de caráter municipal, estadual, nacional ou mesmo internacional. Um bom exemplo dessa prática é a consolidação do espaço de participação dessas agroindústrias na Expoiner de Esteio, no RS, e recentemente sua participação na 1º Feira Nacional da Agroindústria da Agricultura Familiar e da Reforma Agrária, realizada em novembro de 2004 em Brasília – DF.

Nessa linha, também deve ser destacada a melhoria em termos de percepção dos agricultores sobre o que representa a atividade de agroindustrialização e como conduzi-la. Esse aspecto, não obstante subjetivo, manifesta-se na melhoria geral (rótulos, embalagens, volumes, aparência, processos de produção) dos produtos processados e também no estabelecimento de articulações entre agroindústrias, não no sentido de planejarem sua prática produtiva coletivamente, mas em termos de trocas de favores e ajuda mútua na participação de feiras, eventos e troca de experiências.

Feitas estas considerações, resta-nos ainda tecer algumas considerações sobre dois dos aspectos centrais na diferenciação entre a proposta do PAF – SAA/RS e o Pacto Fonte

Nova que são o público prioritário do programa e o tipo de iniciativas produtivas a serem incentivadas.

Em relação ao público-alvo dos programas, ambos colocaram como prioritário o desenvolvimento da agroindustrialização no seio da agricultura familiar, aí subentendidos os agricultores que atendiam aos critérios básicos de enquadramento no PRONAF. No caso do Pacto Fonte Nova, desde cedo observa-se uma flexibilização desse critério a ponto de que grande número de iniciativas produtivas a ele vinculadas têm como proprietários pessoas com um certo vínculo urbano, em especial com atividades comerciais ou rendas de assalariamento. Nessa linha, a opção em priorizar exclusivamente o público reconhecido pelo PRONAF no âmbito do PAF – SAA/RS denota o peso político que representaram os movimentos sociais e instituições de representação que têm na sua base social esses públicos.

Assim, se endossarmos o argumento recorrente de que o montante de crédito disponibilizado para a agricultura familiar através do PRONAF é insuficiente e que este programa atende somente a 10% dos agricultores familiares, potenciais beneficiários dessa política, como argumentado em uma das entrevistas, isso implica em antes de pensar em atender públicos não-agrícolas, potencializar o acesso daqueles segmentos já reconhecidos politicamente pelo Estado, mas que por motivos diversos ainda não acessam os recursos do programa.

No entanto, se partirmos do pressuposto de que o fortalecimento de economias locais passa não pela simplificação da sua base produtiva mediante a generalização de umas poucas atividades, mas sim através de sua diversificação e inserção planejada dentro de um contexto mais amplo, a reorientação do Pacto Fonte Nova em termos de público beneficiário de suas ações e ampliação das iniciativas produtivas abarcadas pelo programa coloca-se como pertinente. O desafio lançado é viabilizar essa proposta em nível de estado e país quando persiste uma divisão setorializada dos órgãos governamentais, que é aprofundada com as diferentes perspectivas políticas dos grupos localizados em cada setor. Há que se reconhecer que, nesse caso, estaremos deslocando o eixo central dessa proposta de intervenção (a construção de alternativas produtivas de desenvolvimento rural através do fortalecimento agricultura familiar) e abrindo espaço para a entrada de outros atores interessados pelas perspectivas econômicas favoráveis dessas iniciativas produtivas.

### **3.3.3 – O perfil do público e das iniciativas de agroindustrialização apoiadas através dos programas**

As considerações que seguem foram elaboradas a partir das observações empíricas realizadas junto às agroindústrias de Crissiumal e outros espaços em que tivemos oportunidade de dialogar com agricultores proprietários de agroindústrias, como feiras e exposições. Valemo-nos também de aspectos que transpareceram nas entrevistas que realizamos com agentes envolvidos na gestão dos programas “Pacto Fonte Nova” e “PAF – SAA/RS”. Essas considerações não se referem especificamente a um ou outro programa, mas ao ambiente que os circunda. Começamos demonstrando como certos aspectos direta ou indiretamente contribuem para distorcer o alcance de uma proposta política que originalmente se propõe “universal” dentro da categoria social dos agricultores familiares e a partir daí qual o perfil de agroindústrias que acessaram as ações implementadas.

Nesse sentido, destacamos inicialmente a opção presente em ambos os programas de apoiar agroindústrias que se enquadrassem nos critérios da legislação em uma das instâncias governamentais (municipal, estadual ou federal). Essa orientação acabou “excluindo” todas aquelas agroindústrias cujo processo de agroindustrialização era ou continua sendo executado na cozinha doméstica ou em instalações utilizadas para fins diversos da exploração, uma vez que a adequação à legislação demanda que se tenha uma estrutura específica. Não se trata de conceber os produtos resultantes dessa prática como inferiores em termos de qualidade, mas sim assumir que, pela sua inadequação ao sistema legal, apoiá-las implicaria numa dupla contradição. Por um lado, o financiamento deste perfil de iniciativas (mantendo a execução das atividades de processamento na cozinha doméstica ou em instalações utilizadas para fins diversos) e o conseqüente endividamento dos agricultores, os manteria expostos a um risco constante de interdição.

Por outro lado, denotaria uma contradição entre os próprios departamentos da SAA do estado. Esse aspecto é exemplificado no fato de que na SAA/RS haveria operando um departamento (Departamento de Produção Animal) proibindo esse tipo de iniciativas produtivas, e outro (Departamento de Agroindústria, Cooperativismo e Comercialização) apoiando-as, caso o DACC tivesse feito a opção de reconhecê-las como legítimas e as apoiado com as ações do PAF-SAA/RS.

Portanto, na orientação dos programas tratou-se de superar a lógica de operação de agroindústrias na cozinha ou instalações não específicas utilizadas simultaneamente para diversos fins e montagem de infraestruturas específicas como melhor forma de atender aspectos de escala, padronização, qualidade dos produtos. Em última instância isso ocorre como própria pré-condição de adequação das agroindústrias ao sistema legal, por mais que este tenha sido flexibilizado.

Outro aspecto que acabou contribuindo para o favorecimento de um determinado tipo de agroindústrias em detrimento de outras são as condições de financiamento impostas pelo sistema bancário para empréstimo dos recursos para construção/adequação das instalações, quando necessário. Ou seja, à medida que se estipulava como condição para a liberação dos financiamentos um montante de garantias inicialmente 1,5 vezes superior ao valor financiado, quase que diretamente acabou-se excluindo do programa os agricultores que compõem os segmentos mais empobrecidos e que não dispõem de patrimônio suficiente para avalizar o valor necessário. Em torno dessa questão coloca-se também, quase como insolúvel, o problema dos assentados da reforma agrária, que em última instância, nem a escritura da terra em que trabalham dispõem para oferecer como garantia na liberação dos recursos necessários para a montagem de uma agroindústria.

A estes, associa-se também a ênfase inicial na estratégia de priorizar os projetos multifamiliares. Apesar destas considerações carecerem de um levantamento empírico mais consistente, uma eventual associação entre pobreza/exclusão e um menor nível de organização coletiva do ponto de vista produtivo, este tipo de orientação, quando colocado pura e simplesmente como uma pré-condição para acesso a um grupo de ações vinculados a uma política pública tende a torná-las mais acessíveis para grupos de agricultores que já dispõem de uma série de pré-condições básicas (infra-estrutura e capital), em detrimento de outros sócio-economicamente mais carentes.

Estes aspectos associados ao conjunto de saberes e práticas diferenciados entre o cotidiano de explorações agropecuárias produtoras apenas de matérias-primas e explorações que conciliam processos de agroindustrialização diagnosticados na pesquisa, levam-nos a afirmar que os dois programas em questão – Pacto Fonte Nova e PAF –

SAA/RS<sup>120</sup> - beneficiaram majoritariamente: i) agroindústrias com uma trajetória de vários anos de operação muito mais do que novas; ii) agricultores ou outros públicos com um certo grau de capitalização prévio à decisão de montagem de uma nova infraestrutura produtiva; iii) um público possuidor de uma boa percepção política, conhecimento de suas demandas e dos respectivos canais de encaminhamento de suas demandas.

Desse modo, o impacto das ações de ambos os programas foi muito mais no sentido de oferecer condições para que esse universo de iniciativas produtivas (agroindústrias) já em operação acessasse recursos financeiros para montagem de infra-estrutura, melhoria de equipamentos, qualificação de processos produtivos e de comercialização adequando-se ao sistema legal vigente e em construção, do que em estimular a constituição de novas unidades de agroindustrialização e de reinserção dentro de uma nova proposta produtiva agricultores mais pauperizados<sup>121</sup>.

Os apontamentos das passagens anteriores não significam que estejamos nos filiando ao argumento sob certo aspecto utópico de “inclusão de todos”, mas sim de reconhecer que se de fato estivermos interessados em (re) inserir, dentre outros aspectos o produtivo, o grupo social composto por esses agricultores mais pauperizados, faz-se necessária uma intervenção muito mais ativa e ampla do Estado dentro de uma perspectiva de continuidade, independente das mudanças de orientação política que normalmente acompanham as trocas de governos. O desafio que ainda perdura e que foge aos objetivos deste nosso trabalho é definir melhor os contornos desse tipo de intervenção e, mesmo, quais as condições estruturais de que o estado (federal, estadual e municipal) dispõe para implementar ações desse tipo e qual o arranjo político necessário ser construído para tal.

---

<sup>120</sup> Para afirmarmos isso em relação ao PAF – SAA/RS valemo-nos dos apontamentos das entrevistas realizadas com membros da então equipe técnica do programa.

<sup>121</sup> Reconhecemos essa afirmação como tendência majoritária, embora não possa ser negado que existem exceções quanto a esse aspecto.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nosso objetivo nesta seção conclusiva do trabalho é retomar as principais questões destacadas ao longo do mesmo que servem de referenciais gerais a serem extraídos das experiências analisadas.

As informações apresentadas ao longo desta dissertação permitem inferir que a opção em fomentar o desenvolvimento de pequenas unidades agroindustriais no âmbito da agricultura familiar surgiu na esteira de uma série de políticas estatais de intervenção na agricultura que se mostraram insuficientes enquanto instrumentos de uma proposta mais ampla de alteração da dinâmica de “exclusão” de agricultores evidenciada no rural brasileiro.

Essa proposta consiste em estimular, sob uma noção geral que definimos no âmbito deste trabalho como agroindústrias de pequeno porte da agricultura familiar (Appaf), o desenvolvimento de um grupo diverso de técnicas de processamento e transformação (essa diversidade de produtos está na origem do desenvolvimento de uma multiplicidade de técnicas de conservação e transformação de alimentos) por agricultores familiares que desenvolvam simultaneamente atividades de produção de matérias-primas e a sua transformação em unidades de escala variável, que em essência estão situadas no meio rural.

Argumentamos que o ineditismo dessa proposta não está na sua exploração enquanto iniciativa produtiva desempenhada pelos agricultores familiares, mas sim no seu reconhecimento político enquanto estratégia produtiva e econômica para a agricultura familiar a ponto de serem implementadas ações governamentais específicas para o seu desenvolvimento.

A base de justificação do apoio a este perfil de iniciativas produtivas está ancorada nos impactos negativos da dinâmica de intervenção do estado na agricultura e da reestruturação dos complexos agroindustriais sobre alguns dos segmentos populacionais que compõem o rural brasileiro. Esses impactos manifestam-se em termos de aumento dos custos de produção, redução das margens de renda da produção primária, marginalização<sup>122</sup>

---

<sup>122</sup> Aqui entendida no sentido de inserirem-se de uma maneira crescentemente periférica (econômica, tecnológica, informacional, social) na dinâmica de produção atual, tanto nas cadeias produtivas tradicionais como nos novos mercados de nicho.

e no aumento das desigualdades sociais, para nos atermos a alguns dos aspectos discutidos no trabalho.

Nesse cenário, a orientação da proposta de agroindustrialização permeia dois campos básicos. O primeiro, de ordem econômica, manifesta-se na importância desta matriz de agroindustrialização enquanto estratégia produtiva e de renda (cujo centro é a noção de agregação de valor) para os agricultores familiares, dentro de uma ordem macro estabelecida. O segundo, de natureza social, refere-se aos aspectos de inclusão produtiva e na geração de uma série de externalidades positivas para a comunidade local, e por derivação para a sociedade como um todo.

Os programas de incentivo à agroindustrialização desenvolvidos dentro da perspectiva supracitada assumem uma perspectiva diferenciada em termos de arranjo produtivo fomentado e de intervenção governamental, ao articularem um conjunto de ações que vão além da oferta de crédito à produção primária.

De acordo com o que argumentamos no texto esta proposta de intervenção tem como núcleo central a noção de agregação de valor que se articula em torno de três processos básicos. O primeiro assume a dimensão de apropriação (pelos agricultores) de margens de renda de processos produtivos comumente operados fora das unidades de produção primária. O segundo consiste em investir em estratégias de valorização dos produtos objetivando a obtenção de um certo “prêmio monetário” pago pelos consumidores via estratégias de diferenciação. O terceiro assume a dimensão de exploração monetária de externalidades vinculadas a fatores que compõem uma determinada localidade/região.

O que enfatizamos no texto é que, apesar da diversidade de estratégias vinculadas a cada processo de agregação de valor, nos programas PAF – SAA/RS e Pacto Fonte Nova – Crissiumal, RS, a principal estratégia de agregação de valor explorada foi o fomento às iniciativas de agroindustrialização, que se enquadram no primeiro processo mencionado. As estratégias de agregação de valor vinculadas ao segundo processo adquiriram menor expressão dentre as ações vinculadas a cada um dos programas, mas tem nos selos de qualidade “Sabor Gaúcho” e “Fonte Nova” sua principal expressão.

Essa proposta de intervenção (incentivo à agroindustrialização) assumiu maior expressão política à medida que o público para o qual majoritariamente tem sido orientada (agricultura familiar) vem fortalecendo seu reconhecimento e legitimação política enquanto

demandante de políticas específicas. Nessa perspectiva, a incorporação da agroindustrialização às pautas de reivindicação das instituições de representação desse público passa a representar a continuidade da reivindicação de ações de apoio a estas iniciativas produtivas mesmo em contextos político-governamentais desfavoráveis.

Em relação aos programas analisados, PAF – SAA/RS e Pacto Fonte Nova – Crissiumal, RS, destacamos os seguintes aspectos. Os programas foram elaborados em instâncias governamentais distintas, respectivamente estado e município, fato que tem implicações diretas sobre a amplitude das ações passíveis de serem implementadas. No texto argumentamos que a implementação do programa municipal Pacto Fonte Nova criou um ambiente favorável para ampliação do alcance do PAF – SAA/RS, assim como o conjunto de ações vinculadas ao programa estadual, e a existência de linhas de financiamento também no âmbito federal potencializaram as ações e o alcance do programa local. Esse fator é claramente observado no fato de que foi financiada uma agroindústria para cada 2,3 municípios do RS, enquanto em Crissiumal foram financiadas duas agroindústrias através do PAF – SAA/RS e pelo menos outras três beneficiaram-se de suas ações, sendo 21 o número total de agroindústrias apoiadas pelo programa no município.

Ambos os programas foram compostos por um grupo amplo de ações que analiticamente agrupamos em cinco eixos. No primeiro eixo, evidenciamos que os programas moveram-se pelo objetivo de estimular a agregação de valor à produção primária, a partir do que preconizam como impactos positivos de melhoria de renda e condições de vida dos agricultores envolvidos, bem como de constituição de uma nova proposta de desenvolvimento local.

O público-alvo e as iniciativas produtivas incentivadas por ambos os programas (PAF – SAA/RS e Pacto Fonte Nova – Crissiumal, RS) representam uma distinção básica entre ambos. Enquanto no programa estadual o foco principal foi o público reconhecido pelo PRONAF, no municipal, de uma orientação inicial nesse mesmo caminho, abriu-se espaço num momento posterior para que públicos diversos fossem beneficiados por suas ações, o que implicou num certo deslocamento desta iniciativa produtiva para fora do âmbito da agricultura familiar.

Em termos de iniciativas produtivas, enquanto o primeiro implementou um conjunto de ações focando essencialmente as iniciativas de agroindustrialização desenvolvidas no

âmbito do público do PRONAF, o segundo, via suas ações, apóia um conjunto amplo de iniciativas produtivas que vai além das agroindústrias, embora essas predominem no conjunto (dentre as 33 iniciativas produtivas incentivadas, 21 são agroindústrias de produtos alimentícios).

Outra diferença importante evidenciada neste eixo entre os dois programas é a de que no PAF – SAA/RS houve uma orientação bem mais intensa em termos de fomentar estratégias multifamiliares, embora ao longo de sua implementação tenha havido uma certa flexibilização desse aspecto. Preconizou um modelo organizativo baseado na organização dos agricultores em grupos/associações/cooperativas em torno dos projetos de agroindustrialização e a posterior organização dessas agroindústrias em torno de uma rede regional como forma de melhor encaminhar demandas por capacitação, organização contábil, de legalização da comercialização dos produtos, acesso a mercados mais distantes e oferta de um leque diferenciado de produtos. No programa municipal, de uma orientação inicial bastante próxima ao modelo preconizado na proposta do PRONAF-Agroindústria de 1998, ao longo de sua implementação predominou o apoio às iniciativas individuais de agroindustrialização, quer de agricultores familiares ou de outros públicos (profissionais autônomos, comerciantes, aposentados, etc), centralizando-se majoritariamente em torno da idéia de fomentar o empreendedorismo.

Nessa linha, diferente do programa estadual que preconizou a organização dos agricultores como mecanismo de planejamento conjunto das fases de produção primária, agroindustrialização e comercialização, o viés associativo dentro do Pacto Fonte Nova (cujas principais expressões são a organização cooperativa das iniciativas produtivas) assume a perspectiva de preservar a “autonomia” decisória de cada uma em relação às fases mencionadas.

No que se refere à estrutura institucional de implementação dos programas, no PAF – SAA/RS havia uma equipe central locada no Departamento de Agroindústria, Cooperativismo e Comercialização – SAA e que a partir daí operava o programa nas distintas regiões do estado através de Comitês Regionais criados em cada uma das Coordenadorias Regionais da SAA. No Pacto Fonte Nova, a estrutura de operacionalização do programa é composta por três instâncias básicas, a saber: o Conselho de Administração, a Coordenação Executiva e o Conselho Técnico.

Em relação ao segundo eixo de análise dos programas, onde destacamos o aporte de recursos monetários para as agroindústrias montarem suas infraestruturas de processamento, merecem destaque os seguintes aspectos. O PAF – SAA/RS teve como base para o financiamento dos projetos de agroindustrialização a ele vinculados o FEAPER e o PRONAF (com suas linhas Agregar, Integrado Coletivo e Investimento). Através destes dois programas foram financiados 214 projetos de agroindústrias distribuídas nas diversas regiões do RS, o que fica bastante aquém do estabelecido pelo programa como suas metas.

O Pacto Fonte Nova, no aspecto particular de desenvolvimento de atividades agroindustriais vinculadas a agricultores familiares, pôde articular-se e beneficiar-se das ações e do contexto favorável criado pela implementação do PAF – SAA/RS no território gaúcho e das linhas de financiamento disponibilizadas pelo PRONAF na esfera federal para estas iniciativas produtivas. O papel da prefeitura municipal, nesse caso, não está em disponibilizar uma linha de financiamento própria para estas estratégias produtivas, mas em subsidiar parte complementar do montante necessário na estruturação dos empreendimentos através de incentivos fiscais e econômicos, de acordo com o estabelecido na legislação do município. Outro mecanismo utilizado no âmbito do município foi o Fundo de Desenvolvimento Agropecuário do município (FUNDAC), através do qual as iniciativas produtivas vinculadas ao programa puderam financiar parte dos recursos necessários para sua estruturação.

No terceiro eixo de analítico destacamos as ações de apoio à comercialização e divulgação dos produtos implementadas em ambos os programas. O ponto de partida comum de ambos foi a criação de uma marca, uma identidade comum para os produtos das agroindústrias. Nesse sentido foram criados os selos “Sabor Gaúcho” e “Fonte Nova” como instrumentos identitários de um grupo de produtos vinculados a um determinado território (estado ou município), de uma proposta produtiva ancorada na diversificação produtiva e na agroindustrialização de base familiar e legitimados pela sua qualidade sanitária atestada pelos serviços de inspeção.

Somam-se a estes um conjunto diversificado de ações de melhoria de embalagens, rótulos, promoção comercial e divulgação dos produtos viabilizados no âmbito estadual pela parceria entre SAA e CEASA-RS e através da alocação de recursos via PANPA. Já no âmbito do Pacto Fonte Nova, essas ações foram viabilizadas via articulação de agentes e

técnicos vinculados a diferentes secretarias do município e instituições locais de modo a dedicarem parte do seu tempo na implementação das ações do programa ou intermediando o acesso dos agricultores aos instrumentos criados no âmbito do programa estadual. Assume também importância no âmbito de Crissiumal os mecanismos institucionais acionados para a inclusão de determinados produtos na merenda da rede escolar do município, segmento de mercado (institucional) que foi muito pouco trabalhado no programa estadual.

No quarto eixo analítico foram destacados os mecanismos acionados em cada um dos programas para viabilização das ações de capacitação, organização e acompanhamento técnico das agroindústrias. No âmbito do PAF – SAA/RS essas ações foram viabilizadas via uma sistemática de estabelecimento de parcerias de acordo com as demandas das agroindústrias entre DACC/SAA e ONGs ou EMATER/RS-ASCAR (a partir da reestruturação dos seus centros de formação). No Pacto Fonte Nova, o acompanhamento técnico das iniciativas produtivas não se deu via contratação de uma equipe específica para tal, mas sim pela articulação das pessoas com formação na área que trabalhavam no município, com destaque para a atuação do corpo de técnicos da prefeitura municipal e escritório local da EMATER/RS-ASCAR.

Por fim, damos destaque no quinto eixo aos aspectos da legislação trabalhados em ambos os programas, dividindo-as em termos do campo legal sobre o qual incidiram. Dentre as ações do PAF – SAA/RS, destaca-se, no campo sanitário, a regulamentação da Lei estadual N° 10.691, referente à Legislação Industrial e Sanitária dos Produtos de Origem Animal do RS que incide sobre as agroindústrias que processam produtos de origem animal. Essa ação teve com impacto a redução das exigências em termos de infraestrutura para montagem de uma agroindústria e o reconhecimento de novos equipamentos passíveis de serem utilizados nos processos produtivos (ex. sistema de pasteurização do leite na própria embalagem) reduzindo custos.

Em relação à legislação ambiental que incide sobre as agroindústrias a principal ação implementada a partir do programa foi o estabelecimento de um convênio entre FEPAM, SAA/RS e EMATER/RS-ASCAR que implicou no licenciamento coletivo PAF – SAA/RS. A partir desse convênio quem acompanhava e vistoriava as plantas agroindustriais com até 250m<sup>2</sup> e sua conformidade com a legislação ambiental eram os

técnicos da EMATER/RS-ASCAAR (com exceção das plantas agroindustriais para a implantação de abatedouros de animais), não cobrando nenhum encargo dos agricultores pelo serviço. No entanto, após a mudança de governo estadual ocorrida em janeiro de 2003, essa ação perdeu efetividade. No campo fiscal/tributário destaca-se o mecanismo legal introduzido como forma de viabilizar a comercialização dos produtos agroindustrializados em diferentes mercados sem a necessidade de arrecadação da carga tributária inerente à constituição de uma microempresa (em especial do ICMS) através do Decreto nº 40.248 de 17 de agosto de 2000 e a Instrução Normativa DRP nº 039/00. A partir destes, foi autorizada a comercialização dos produtos das agroindústrias através da emissão de nota pelo Bloco de Produtor Rural, não perdendo os agricultores sua condição de segurados especiais da Previdência Social.

No âmbito de Crissiumal, as agroindústrias puderam beneficiar-se desse contexto favorável criado na esfera estadual. O que se destaca em termos de ações do Pacto Fonte Nova neste eixo foi a criação do Serviço de Inspeção Municipal, em 1999, e sua regulamentação através do Decreto nº 024 de 5 de março de 2001, o que acabou aproximando os encarregados por esse tipo de serviços com os agricultores que atuavam na agroindustrialização e, a partir desse processo, ampliaram-se os espaços de diálogo para eventuais problemas de forma a atender as situações postas para cada um: i) para os agricultores manter-se produzindo dentro de condições viáveis e; ii) para os técnicos do SIM garantir a qualidade dos produtos que estavam chegando aos consumidores.

Após o encerramento do PAF – SAA/RS as ações implementadas não tiveram continuidade no sentido de permanecerem criando um ambiente favorável ao desenvolvimento dessas iniciativas produtivas independente da conjuntura política favorável da existência do programa. Objetivamente, o que assume um caráter de continuidade na esfera estadual é a regulamentação do SIE. As demais ações implementadas perderam sua efetividade junto com o encerramento do mandato do governo que o implementou. Apesar de o Pacto Fonte Nova – Crissiumal, RS continuar em vigência ainda no período atual, avaliamos que as suas ações no que se refere a esta perspectiva de continuidade, caso fosse hoje encerrado, teria um comportamento bastante semelhante ao evidenciado no âmbito estadual.

A partir do número de agroindústrias apoiadas por ambos os programas e sua justaposição ao número de estabelecimentos agropecuários do RS e de Crissiumal constatamos que as políticas de incentivo ao desenvolvimento de agroindústrias em questão não assumiram um caráter massivo, uma vez que tanto o público beneficiado com as ações quanto os agricultores que desenvolvem esse tipo de iniciativas produtivas compõem um grupo minoritário dentro do universo de estabelecimentos do estado do RS. No âmbito do Pacto Fonte Nova foi apoiada uma agroindústria a cada 160 estabelecimentos agropecuários com área inferior a 100ha, enquanto no estado essa relação é de uma para cada 2.110 estabelecimentos situados neste estrato de área.

Enquanto no âmbito institucional poucas ações assumem um caráter de continuidade, situação diferente é observada na dinâmica operacional das agroindústrias e na percepção de técnicos e agentes envolvidos na elaboração e gestão dos programas. Como consequência, tanto das ações implementadas no âmbito do RS como em Crissiumal, evidencia-se entre as agroindústrias que as acessaram transformações em termos de melhoria das infra-estruturas das agroindústrias, qualificação dos processos tecnológicos dos produtos e na própria percepção dos agricultores sobre o conjunto de decisões que envolvem esse tipo de iniciativas produtivas. Também os técnicos envolvidos em atividades de assistência e os agentes que atuaram na elaboração e gestão dos programas que foram consultados são unânimes em reconhecer avanços na sua dinâmica de intervenção junto às agroindústrias e percepção dos limites a serem enfrentados na elaboração de políticas nessa linha.

Com base nas entrevistas e detalhamento da dinâmica operacional das agroindústrias visitadas em Crissiumal, evidenciamos que a palavra “agroindústria” abarca um conjunto de iniciativas produtivas bastante distintas uma das outras. Essas diferenças são evidenciadas na sua dinâmica produtiva em termos de gestão, organograma operacional, processos tecnológicos, infra-estrutura e produtos, bem como na sua articulação com o mercado. Nesse último, as diferenças evidenciadas se manifestam, por um lado, nas distintas estratégias de inserção comercial exploradas por cada agroindústria. Por outro, no conjunto de percepções diferenciadas de qualidade inerentes a cada produto e nos grupos de valores (convenções) que orientam as relações entre agricultores e consumidores/distribuidores/intermediários. Interessante observar que nesse emaranhado de

diferenças, o selo “Fonte Nova”, para nos atermos à dinâmica das agroindústrias investigadas, assume a perspectiva de identidade comum dos produtos elaborados e de estratégia de *marketing* coletivo para os que o utilizam.

A partir das informações documentais relativas aos programas, das entrevistas realizadas junto aos elaboradores e gestores de ambos, bem como das agroindústrias visitadas concluímos que se beneficiaram das ações dos programas majoritariamente: i) agroindústrias com uma trajetória de vários anos de operação muito mais do que novas; ii) agricultores ou outros públicos com um certo grau de capitalização prévios à decisão de montagem de uma nova infraestrutura produtiva; iii) um público possuidor de uma boa percepção política, conhecimento de suas demandas e de seus respectivos canais de encaminhamento.

Desse modo, o impacto das ações de ambos os programas foi muito mais no sentido de oferecer condições para que esse universo de iniciativas produtivas (agroindústrias) já em operação acessasse recursos financeiros para montagem de infra-estrutura, melhoria de equipamentos, qualificação de processos produtivos e de comercialização, adequando-se ao sistema legal vigente e em construção, do que em estimular a constituição de novas unidades de agroindustrialização e de reinserção, dentro de uma nova proposta produtiva, de agricultores em vias de “exclusão”.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOWAY, Ricardo. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003. p. 57-81.

ANVISA. **Resolução** N° 23 – 15/03/2000. Dispõe sobre o manual de procedimentos básicos para registro e dispensa da obrigatoriedade de registro de produtos pertinentes à área de alimentos. 2000.

AZEVEDO, Beatriz. O setor informal em uma dinâmica de desenvolvimento local: indústria, família e território. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, V.18, N°2, 1997, p.126-141.

AZEVEDO, Paulo Roberto; COLOGNESE, Sílvio Antônio; SHIKIDA, Pery Francisco. Agroindústrias familiares no oeste do Paraná: um panorama preliminar. **Revista de Administração da UFLA**. v.2, n° 1, jan/jun 2000.

BAUMANN, Renato. O Brasil nos anos 90: uma economia em transição. In: BAUMANN, R. (org.) **Brasil: Uma Década em Transição**. Rio de Janeiro: Campus. 1999. p. 11-54.

BELIK, Walter; PAULILLO, Luiz Fernando. O financiamento da produção agrícola brasileira na década de 90: ajustamento e seletividade. In: Leite, Sérgio. (Org) **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: ED. da Universidade, 2001.

BELIK, Walter. **Um estudo sobre o financiamento da política agroindustrial no Brasil (1965-1987)**. Campinas. IE/UNICAMP, 1994 (Texto para Discussão, n.35).

BENETTI, Maria Domingues. **Origem e formação do cooperativismo empresarial no Rio Grande do Sul: uma análise do desenvolvimento da Cotrijuí, Cotrisa e Fecotrigo - 1957/1980**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 1992.

\_\_\_\_\_. Endividamento e crise no cooperativismo empresarial do Rio Grande do Sul: análise do caso FECOTRIGO/CENTRALSUL – 1975-1983. In: BENETTI, M. D., FRANTZ, T. R. **Desenvolvimento e crise do cooperativismo empresarial do RS – 1957-84**. FEE/FIDENE/FECOTRIGO. Porto Alegre, RS, 1988. p. 263-297.

BLOCK, Fred. **Postindustrial Possibilities – a critique of economic Discourse**. University of California Press, Ltd. Oxford, England. 1990: 21-45.

BUAINAIN, Antônio Márcio; REZENDE, Gervásio de Castro. Ajuste, inflação e agricultura no Brasil: a experiência dos anos oitenta. In: REYDON, P. R. (Org); **Agropecuária e agroindústria no Brasil: ajuste, situação atual e perspectivas**. Campinas: ABRA, 1995.

BUAINAIN, Antônio Márcio. **Trajetória recente da política agrícola brasileira**. Campinas: Projeto FAO/036/BRA, 1997.

CAPORALI, Renato; VOLKER, Paulo. **Metodologia de Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais** - Projeto Promos/Sebrae/BID. Brasília: Sebrae, 2004.

CARNEIRO, Maria José. Agricultores familiares e pluriatividade: tipologias e políticas. In: Costa, L. F. C.; Bruno, R. & Moreira, R. J. **Mundo rural e tempo presente**. Rio de Janeiro: Mauad, 1999.

CARNEIRO, Ricardo; **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: Edunesp-Edunicamp, 2002. p. 309-356.

CEASA (RS). Relatório das Atividades de 1999, 2000, 2001 e 2002 - Programa de Apoio a Novos Produtos Agropecuários (PANPA), sd. Trabalho não publicado.

COOPER FONTE NOVA. **Estatuto Social** – Cooperativa das Atividades Agroindustriais e Artesanais do Pacto Fonte Nova LTDA. 2002, p.26. Trabalho não publicado.

CRISSIUMAL. **Lei Municipal** N° 1243/94. Institui o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social para o Município de Crissiumal. 1994.

\_\_\_\_\_ **Apontamentos sobre o passado de Crissiumal: 1933 - 1993**. Ijuí: SEDIGRAF, 1995.

\_\_\_\_\_ **Lei Municipal** N°. 1365/97. Cria o Fundo de Desenvolvimento Agropecuário do Município de Crissiumal. 1997.

\_\_\_\_\_ **Lei Municipal** N°. 1501/99 – Dispõe sobre a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal no município de Crissiumal. 1999.

\_\_\_\_\_ **Decreto** N°. 024/2001. Aprova novo regulamento da inspeção sanitária e industrial dos produtos de origem animal do município de Crissiumal. 2001.

COUTINHO, Edilma Pinto. Construção social da qualidade da cachaça artesanal mineira. **XLI Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural**. CD. Juiz de Fora, MG. 2003.

DACANAL, José Hildebrando (Org.). **RS: imigração & colonização**. 3° Edição, Porto Alegre: Mercado Aberto, 1996.

DELGADO, Guilherme Costa; **Capital financeiro e agricultura no Brasil**. Campinas: São Paulo. Ed. Ícone/ Ed. da UNICAMP, 1985.

\_\_\_\_\_ Política de preços mínimos: uma avaliação do sistema de garantia de preços da CPF. In: IPLAN/IPEA. **Para a década de 90** – prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília: 1989, p.147-174.

DELGADO, Guilherme Costa; CARDOSO Jr., José Celso; Universalização de direitos sociais no Brasil: a previdência rural nos anos 90. In: Leite, Sérgio (Org). **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: ED. da Universidade, 2001.

DELGADO, Nelson Giordano; As relações entre a macroeconomia e a política agrícola. Provocações para um debate interrompido. **Estudos Sociedade e Agricultura**. 14, abril, 2000, p. 173-180.

\_\_\_\_\_. Política econômica, ajuste externo e agricultura. In. LEITE, S. (org.) **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Ed. da Universidade, 2001, p. 15-52.

DIAS, Guilherme Leite da Silva; AMARAL, Cicely Moitinho. Mudanças estruturais na agricultura brasileira: 1980-1998. In: BAUMAA, R. (org) **Brasil: uma década em transição**. Rio de Janeiro: Campus, 1999, p. 223-254.

FAO/INCRA. **Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: 1994.

FAVARETO, Arilson da Silva; BITTENCOURT, Gilson Luis. Agricultura e sindicalismo nos anos 90 – notas para um balanço. In: TEDESCO, J. C. (Org.) **Agricultura familiar – realidades e perspectivas**. 3 Ed. Passo Fundo:UPF, 2001 (p. 367-392).

FAVERET, Paulo; LIMA, E. T.; PAULA, S. R. L. **O Papel do BNDES no financiamento de Investimento Agropecuário**. Rio de Janeiro: BNDES, 2000.

\_\_\_\_\_. **Evolução do crédito rural e tributação sobre alimentos na década de 1990: Implicações sobre as cadeias de aves, suínos e leite**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

FEE - Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser. **Um século de População do Rio Grande do Sul – 1900-2000**. Porto Alegre. Secretaria da Coordenação e Planejamento e Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser. CD-ROM. 2001.

FERREIRA, Ângela Duarte Damasceno. Agricultores e agroindústrias: estratégias, adaptações e conflitos. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária**, nº 2 e 3, v. 25, mai-dez 1995, p.86-113.

FERREIRA, Brancolina; SILVEIRA, Fernando G.; GARCIA, Ronaldo C. A agricultura familiar e o Pronaf: contexto e perspectivas. In. Gasques, José Garcia.; Conceição, Júnia (Orgs.) **Transformações da agricultura e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2001. (p. 479-539).

GRANOVETTER, Mark. Economic Action and Social Structure: the Problem of Embeddedness. **American Journal of Sociology**, Volume 91. nov.1985: 481-510.

\_\_\_\_\_. The strength of weak ties. **American Journal of Sociology**. Volume 78. nº 6. may 1973. 1360-1380.

\_\_\_\_\_. The Old and New Economic Sociology: **A History and an Agenda, in Beyond the Market Place**, Friedland, R. & Robertson, A (eds), NY, 1990.

\_\_\_\_\_ Economic institutions as social constructions: a framework for analysis. **CREA conference on “The Economics of Conventions”**. Paris, march 1991.

GRAZIANO DA SILVA, José; **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. 2 Ed. rev. - Campinas, SP: UNICAMP. IE. 1998.

GOODMANN, David; SORJ, Bernard; WILKINSON, John; **Da lavoura às biotecnologias: agricultura e indústria no sistema internacional**. Tradução de Carlos Eduardo Baesse de Souza. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

GULLO, Maria Carolina Rosa; **Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais – FEAPER: uma análise dos 10 anos, com ênfase no problema da inadimplência**. Dissertação de Mestrado. PGDR/UFRGS, Porto Alegre, RS, Brasil. 2001.

HADDAD, Paulo Roberto. Apêndice técnico: a competitividade do agronegócio – Estudo de *cluster*. In: HADDAD, P. R. (org) **A competitividade do agronegócio e o desenvolvimento regional no Brasil – Estudos de clusters**. Brasília: CNPQ/Embrapa, 1999, p. 23-36.

HOFFMANN, Rodolfo. Distribuição da renda na agricultura. In. CAMARGO, J. M.; GIAMBIAGI, F.; (org) **Distribuição de renda no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991, p.145-165.

HOMEM DE MELO, Fernando; O Plano Real e a agricultura brasileira: perspectivas. **Revista de Economia e Política**. São Paulo, v. 19, n.4, out-dez, 1999.

\_\_\_\_\_ A liberalização comercial e a agricultura familiar no Brasil. In: ACTIONAID Brasil. **Comércio internacional, segurança alimentar e agricultura familiar**. Rio de Janeiro: Grafitto, 2001, p. 7-44.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Tabela 306. <<http://www.sidra.ibge.gov.br>> Acesso em 14/02/2005.

LAZZAROTTO, Danilo. **História do Rio Grande do Sul**. 2º Edição, Porto Alegre: Sulina, 1976.

LEITE, Sérgio. Liberalização comercial e internacionalização: condicionantes à agricultura brasileira. **Estudos Sociedade e Agricultura**. 7, dezembro de 1996, p. 113-133.

\_\_\_\_\_ Padrão de financiamento, setor público e agricultura no Brasil. In: Leite, S. (org) **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: ED. da Universidade, 2001.

LOURENZANI, Wagner Luiz; SILVA, Carlos Arthur Barbosa da. Programas de agroindustrialização para o desenvolvimento rural: riscos e incertezas dos projetos de implantação. In: **Revista de Administração da UFLA**. Volume 5, nº 1, jan/jun de 2003.

MALUF, Renato. Mercados agroalimentares e a agricultura familiar no Brasil: agregação de valor, cadeias integradas e circuitos regionais. **V Simpósio Latino-americano sobre Investigação e Extensão em Pesquisa Agropecuária – IESA**. V Encontro da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção – SBSP. CD. Florianópolis, SC. 2002.

MACHADO, Roberto Tormes. **Análise sócio econômica e perspectivas de desenvolvimento para os produtores de leite do município de Crissiumal – RS**. 2001. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi. Concepções concorrentes em torno das políticas públicas de apoio à agricultura familiar: uma releitura sobre a construção do PRONAF. **XLII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural**. CD. Cuiabá, MT. Julho de 2004.

MARTINE, George; BESKOW, Paulo Roberto. O modelo, os instrumentos e as transformações na estrutura de produção agrícola. In. MARTINE, G.; GARCIA, R.C. **Os impactos sociais da modernização agrícola**. Ed. Caetés. São Paulo. 1987.

MARTINE, George; ARIAS, Alfonso Rodrigues. Modernização e emprego no campo. In. MARTINE, G.; GARCIA, R.C. **Os impactos sociais da modernização agrícola**. Ed. Caetés. São Paulo. 1987.

MARTINE, George. Êxodo rural, concentração urbana e fronteira agrícola. In. MARTINE, G.; GARCIA, R.C. **Os impactos sociais da modernização agrícola**. São Paulo: Ed. Caetés. 1987.

MEDEIROS, Josemar Xavier; WILKINSON, John; LIMA, Dalmo Marcelo de Albuquerque. O desenvolvimento científico-tecnológico e a agricultura familiar. In: LIMA, D. M. A.; WILKINSON, J. (Org) **Inovação nas tradições da agricultura familiar**. Brasília: CNPQ/Paralelo 15, 2002, p. 23-38.

MEDEIROS, Leonilde; LEITE, Sérgio. Marchas e contra-marchas na política agrária no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). In: INESC (org.) **A era FHC e o governo Lula: Transição?** Brasília:INESC, 2004.

MEDEIROS, Leonilde. “Sem terra”, “assentados”, “agricultores familiares”: considerações sobre os conflitos sociais e as formas de organização dos trabalhadores rurais brasileiros. (sd), Disponível em <<http://168.96.200.17/ar/libros/rural/medeiros.pdf>>, Acesso em 13 dez 2004.

MUCHNIK, José; VELARDE, Irene. Sistemas agroalimentarios localizados: Procesos de innovación aplicados a la calificación de productos y valorización de los recursos locales. El caso del vino de la costa de Berisso, Argentina. 2002, Disponível em <<http://www.infoagro.net>>, Acesso em 31 mar 2004. (Procurar por: Prodar Agroindústria Rural; Temas de trabalho: Agroindústria Rural).

MÜLLER, Laudemir André. **Desempenho e as estratégias do setor de produção de queijos no RS na década de 90**. 2000. Dissertação. Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2000.

NEVES, Delma Pessanha. A agricultura familiar e o claudicante quadro institucional. In: **XXIII Congresso de la Asociación Latino Americana de Sociología (Alas)**. Universidade de San Carlos, Guatemala, 29 de outubro a 3 de novembro de 2001. Comissão nº 21: Crisis agropecuária, globalización y alternativas campesinas.

\_\_\_\_\_. NEVES, Delma Pessanha. Agricultura familiar: questões metodológicas. In: **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária**. nº 2 e 3. Volume 25. mai-dez 1995. p. 21-36.

OLIVEIRA, João Augusto Vieira de, PREZOTTO, Leomar Luiz; VOIGT, Luciano. **Diagnóstico e potencial das agroindústrias familiares do Estado do Rio Grande do Sul**. Florianópolis. 2002a. Trabalho não publicado.

OLIVEIRA, Jader. **A gestão do crédito rural no Brasil sob a globalização financeira – 1995/2001**. 2002. Tese de Doutorado. Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas, 2002.

OLIVEIRA, Marcos Antônio de. Situação dos agricultores familiares integrados à produção de aves e suínos na região sul. In: **Boletim Deser**. nº 141, dez/2004, p.35-51.

ORSOLIN, Juárez; HAMER, Eleri. Gestão da comercialização na cadeia agroindustrial familiar do açúcar mascavo. **XLII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural**. CD. Cuiabá, MT. Julho de 2004.

PACTO FONTE NOVA. **Projeto** – Programa Regional de Desenvolvimento Agroindustrial Pacto Fonte Nova. Sd(a). Trabalho não publicado.

\_\_\_\_\_. **Conselho Técnico**. Estrutura. sd(b). Trabalho não publicado.

\_\_\_\_\_. **Proposta Referencial**. sd (c). Trabalho não publicado.

\_\_\_\_\_. **Setor de Olericultura** – Programa Municipal de Desenvolvimento Agroindustrial Pacto Fonte Nova. 1999. Trabalho não publicado.

\_\_\_\_\_. **Regulamento Interno** - Programa Municipal de Desenvolvimento Agroindustrial Pacto Fonte Nova. 2000. Trabalho não publicado.

\_\_\_\_\_. **Programa Municipal de Desenvolvimento Agroindustrial Pacto Fonte Nova**. 2003. Trabalho não publicado.

\_\_\_\_\_. **Relação das Agroindústrias de Crissiumal** - Programa Municipal de Desenvolvimento Agroindustrial Pacto Fonte Nova. 2004. Trabalho não publicado.

\_\_\_\_\_ **Histórico** – Programa de Desenvolvimento Agroindustrial Pacto Fonte Nova. 2005. Disponível em <[www.pactofontenova.com.br/histo-rico.htm](http://www.pactofontenova.com.br/histo-rico.htm)>, Acesso em 10 jan 2005.

PARANÁ. **Fábrica do Agricultor** – Resumo Executivo. Curitiba. out. 1999. Trabalho não publicado.

PARTIDO DOS TRABALHADORES - Secretaria Agrária Estadual. **O campo Gaúcho: Agricultura e Agricultores (Construindo as bases para o programa de governo)**. Porto Alegre, 1997. 30 p. Trabalho não publicado.

PASSADOR, João Luiz; ROSA, Luiz Artur da; PASSADOR, Cláudia Souza. A comercialização na agroindústria de pequeno porte: a agricultura familiar em evidência – o caso de Londrina. **XLII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural**. CD. Cuiabá, MT. Julho de 2004.

PERONDI, Miguel Ângelo; NEVES, Rodrigo Moura; KIYOTA, Norma. A gestão na agroindústria familiar de cana-de-açúcar. **XXXIX Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural**. CD. Recife, PE. Agosto de 2001.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. **RS: Agropecuária colonial & industrialização**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1983.

\_\_\_\_\_ **História do Rio Grande do Sul**. 9º Edição. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2002.

PETTAN, Kleber Batista, et al. Análise comparativa do desempenho da competitividade das agroindústrias familiares em rede e isoladas no oeste de Santa Catarina. **XLII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural**. CD. Cuiabá, MT. Julho de 2004.

PLETSCH, José Raimundo. **História de Crissiumal**. Santa Rosa: DOM BOSCO, 1978.

POLANYI, Karl. **A grande transformação – as origens da nossa época**. Tradução de Fanny Wrobel. – 2.ed. – Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PORTO, Sílvio Isidoro. Segurança alimentar: o papel da política pública no desenvolvimento sustentável. In: SOARES, Laura Tavares (org). **Tempo de Desafios – A política social e popular no governo do Rio Grande do Sul**. Petrópolis, RJ: Vozes; Rio de Janeiro: LPP; Buenos Aires: CLACSO, 2002, p. 262-278.

PREZOTTO, Leomar Luiz. **A agroindústria rural de pequeno porte e o seu ambiente institucional relativo à legislação sanitária**. 1999. Dissertação, Curso de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1999.

\_\_\_\_\_ Legislação Sanitária: limitações e possibilidades para a pequena agroindústria. In: **VII Curso de implementação de programas de verticalização da pequena produção familiar**. Aprove. Brasília/DF, agosto de 2002. p.10-24.

\_\_\_\_\_ Uma concepção de agroindústria rural de pequeno porte. **Revista de Ciências Humanas**, Série especial temática, n° 7, 2002.

QUEVEDO, Júlio. **História compacta do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Martins Livreiro Ed., 2003.

RIO GRANDE DO SUL. **FEAPER: Normas Operacionais**, 1995.

\_\_\_\_\_ **Decreto N° 39.688 – 30/08/1999**. Dispõe sobre a inspeção e fiscalização dos produtos de origem animal no Estado do Rio Grande do Sul. 1999.

\_\_\_\_\_ **Programa da Agroindústria Familiar**. Porto Alegre, 1999a. Trabalho não publicado.

\_\_\_\_\_ **Manual Operativo: RS – Rural**. Vol. 4. Porto Alegre. 1999b.

\_\_\_\_\_ **Programa da Agroindústria Familiar - implementação**. Porto Alegre, 1999c. Trabalho não publicado.

\_\_\_\_\_ **Orientações e critérios para o cadastramento de agricultores e acessos aos serviços disponibilizados pelo programa da agroindústria familiar**. Porto Alegre. 2001a. Trabalho não publicado.

\_\_\_\_\_ **Soberania e Segurança Alimentar: critérios e fluxos para a concessão de financiamento para ações do PANPA**. Porto Alegre: Ceasa/RS. 2001b. 10p.

\_\_\_\_\_ **Manual Operativo – Programa de Apoio a novos Produtos Agropecuários (PANPA)**. Porto Alegre. 2002a. Trabalho não publicado.

\_\_\_\_\_ **Programa da Agroindústria Familiar – Balanço 1999-2002**. Porto Alegre, 2002b.

\_\_\_\_\_ **Agroindústria Familiar – gerando trabalho e renda no campo e na cidade**. Porto Alegre. 2002c.

\_\_\_\_\_ **Guia para elaboração de rótulos**. Cadernos Temáticos N°2. Porto Alegre. 2002d.

\_\_\_\_\_ **RESOLUÇÃO N° 30/04 CIB – RS**. 2004.

RIVEROS, Hernando; BLANCO, Marvin. **El agrooturismo, uma alternativa para revalorizar la agroindústria rural como mecanismo de desarrollo local**. Documento técnico. Lima: IICA: PRODAR, 2003. 33p. Disponível em <<http://www.infoagro.net>>, Acesso em 31 mar 2004. (Procurar por: Prodar Agroindústria Rural; Temas de trabalho: Agroindústria Rural).

RODRÍGUEZ-BORRAY, Gonzalo. **La multifuncionalidad de los sistemas agroalimentarios locales - un análisis desde la perspectiva de tres casos en Colombia**. sd, Disponível em <<http://www.infoagro.net>>, Acesso em 31 mar 2004. (Procurar por: Prodar Agroindústria Rural; Temas de trabalho: Agroindústria Rural).

ROMANO, Jorge; DELGADO, Nelson Giordano. Os planos municipais de desenvolvimento rural como processos sociais. In. Moreira, R. J. & Costa, L. F. C. (Orgs.) **Mundo Rural e Cultura**. Rio de Janeiro: Mauad, 2002. (285-302).

RUIZ, Mauro Silva, et al. **Agroindústria familiar de Londrina – PR**. Disponível em <[www.fisica.uel.br/sbpc\\_Id/agroind.htm](http://www.fisica.uel.br/sbpc_Id/agroind.htm)>, Acesso em 21 de jan 2005.

SAA/RS, EMATER/RS; FAMURS. **Agroindústria – Caminhos da Legalização**. Porto Alegre. 1999.

SAA/RS. **Realizações 1999-2002**. Trabalho não publicado.

SCHENKEL, Cladecir Alberto; MOURA, Débora de; ANDRREATA, Tanice. Agroindústria Familiar: problemas e melhorias para a região do alto Uruguai Catarinense. **XLII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural**. CD. Cuiabá, MT. Julho de 2004.

SCHMIDT, Vanice Dolores Bazzo; TURNES, Valério Alécio. Novas iniciativas de desenvolvimento em Santa Catarina: Agroindustrialização em rede – Desenvolver. In: LIMA, Dalmo Marcelo de Albuquerque; WILKINSON, John (Org) **Inovação nas tradições da agricultura familiar**. Brasília: CNPQ/Paralelo 15, 2002. (p.127-154).

\_\_\_\_\_ Metodologia para construção de projetos de agroindústrias rurais de pequeno porte em rede. V **Simpósio Latino-americano sobre Investigação e Extensão em Pesquisa Agropecuária – IESA**. V **Encontro da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção – SBSP**. CD. Florianópolis, SC. 2002.

SCHMITZ, Humbert. Eficiência coletiva: caminho de crescimento para a indústria de pequeno porte. In: **Ensaio FEE**. Porto Alegre, V.18, N°2, 1997, p. 164-200.

SORJ, Bernard; WILKINSON, John. A tecnologia moderna de alimentos: rumo a uma industrialização da natureza. **Ensaio FEE**. Porto Alegre, 1988, 9 (2), p. 64-79.

SILVA, Enid. **PRONAF – uma avaliação das ações realizadas no período 1995-1998**. Brasília: IPEA. 1999.

SOUZA, Ana Paula de Oliveira; ALCÂNTARA, Rosane, L. C. Inserção da pequena agricultura familiar no mercado de nichos: o caso da AGRECO no Estado de Santa Catarina – BR. **XLII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural**. CD. Cuiabá, MT. Julho de 2004.

TEIXEIRA, Vanessa Lopes. **Pluriatividade e agricultura familiar na região serrana do estado do Rio de Janeiro**. 1998. Dissertação. Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1998.

TIBÉRIO, Manuel Luís; CRISTÓVÃO, Artur; FRAGATA, Antônio. **“Produtos tradicionais e construção da qualidade”**: o caso das designações protegidas Salpicão de

Vinhais (IGP) e Linguíça de Vinhais (IGP). sd, Disponível em <[http://www.origin-food.org/pdf/wp2/pt\\_wpap2/artic2.pdf](http://www.origin-food.org/pdf/wp2/pt_wpap2/artic2.pdf)>, Acesso em 21 abr 2004.

VEIGA, José Eli; ABRAMOWAY, Ricardo. **Uma avaliação do PRONAF**. São Paulo: IPE/USP, 1998.

VELARDE, Irene; GARAT, Juan José; MARASAS, Mariana; SEIBANE, Cecilia. **Sistemas de producción locales en el Río de La Plata, Argentina**: concertación de actores, diferenciación y valorización de productos típicos. Sd, Disponível em <<http://www.infoagro.net>>, Acesso em 31 mar 2004. (Procurar por: Prodar Agroindústria Rural; Temas de trabalho: Alimentos Artesanales).

VIEIRA, Luis Fernando. Agricultura e agroindústria familiar. In: **Revista de Política Agrícola** – Ano VII, nº1 – jan-fev-mar, 1998. p. 11-23.

ZYLBERSTAJN, Décio; NEVES, M. F. **Economia e Gestão dos Negócios Agroalimentares**. São Paulo: Pioneira. 2000.(p.1-21).

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. Agricultura familiar no Brasil: um espaço em construção. In: **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária**. nº 2 e 3. Volume 25. mai-dez 1995. p. 37-57.

WESZ JUNIOR, Valdemar João; TRENTIN, Iran Carlos Lovis. Desenvolvimento e agroindústria familiar. **XLII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural**. CD. Cuiabá, MT. Julho de 2004.

WILKINSON, John. Mercosul e produção familiar: abordagens teóricas e estratégias alternativas. **Estudos Sociedade e Agricultura**. 8, abril 1997, p. 25-49.

\_\_\_\_\_ A contribuição da teoria francesa das convenções para os estudos agroalimentares – algumas considerações iniciais. In **Ensaio FEE**, Porto Alegre, 1999 (a). v.20, n.2, p. 64–80.

\_\_\_\_\_ Perfis emergentes no setor agroalimentar. In. MALUF, R.; WILKINSON, J. (org); **Reestruturação do sistema agroalimentar** – questões metodológicas e de pesquisa. Rio de Janeiro: REDCAPA, 1999 (b), p. 27-45.

\_\_\_\_\_ Cadeias produtivas para a agricultura familiar. **Revista de Administração da UFLA**. V.1, Nº.1, jan-jun 1999c.

\_\_\_\_\_ Distintos enfoques e debates sobre a produção familiar no meio rural. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**, nº3, jul/set 2000.

\_\_\_\_\_ Os gigantes da indústria alimentar entre a grande distribuição e os novos *clusters* a montante. In. **Estudos Sociedade e Agricultura**.18, abril, 2002, p.147-174.

\_\_\_\_\_ A pequena produção e sua relação com os sistemas de distribuição. **Seminário Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutrición en América Latina.** Campinas, Brasil. Outubro de 2003.

WILLIAMSON, John. **Reformas políticas na América Latina na década de 80.** Revista de Economia e Política, vol. 12, n. 1(45), janeiro-março, 1992, p.43-49.

## APÊNDICES

### Anexo 1

#### Relação de Entrevistados

Neste anexo apresentamos a relação de entrevistas que realizamos ao longo do processo de elaboração desta dissertação de mestrado.

Entrevistas realizadas no âmbito do PAF – SAA/RS.

- **João Batista da Silva.** Assessor do Programa de Agroindústrias da Secretaria de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Entrevista realizada em 12/11/04.
- **Oswaldo Brunetto e Renato dos Santos.** Escritório Central da EMATER/RS-ASCAR. Entrevista realizada em 28/06/04.
- **Augusto de Oliveira Andrade e Alexandre Santos.** Membros da Equipe Técnica do DACC/SAA/RS (1999-2002). Entrevista realizada em 24/06/04
- **Gilmar Pastorio.** FETRAF – SUL. Entrevista realizada em 13/11/04.
- **Inácio Benincá.** Coordenador da Coordenadoria da Agricultura Familiar – SAA/RS (1999-2002). Entrevista realizada em 22/12/2003.
- **Inácio Benincá.** Coordenador da Coordenadoria da Agricultura Familiar – SAA/RS (1999-2002). Entrevista realizada em 22/06/04
- **Pedro Bavaresco.** Membro da Equipe Técnica do DACC/SAA/RS (1999-2002). Entrevista realizada em 13/11/04.
- **Conversas Informais:** Representante FETAG-RS;

**Entrevistas realizadas no âmbito do Pacto fonte Nova – Crissiumal, RS.**

- **Walter Luis Heck.** Prefeito Municipal de Crissiumal, RS (2001-2004; 2005-2008). Entrevista realizada em 06/01/03.
- **Sérgio Drum.** Escritório da EMATER/RS-ASCAR de Crissiumal/RS. Entrevista realizada em 01/09/04.

- **Jovino Bin.** Escritório da EMATER/RS-ASCAR de Crissiumal/RS. Entrevista realizada em 07/04.
- **Nestor Bonfanti.** Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Crissiumal, RS. Entrevista realizada em 08/04.
- **Gerente do Banco do Brasil,** Agência Crissiumal, RS. Entrevista realizada em 08/2004.
- **Hélio Lampert.** Gerente SICREDI, Agência Crissiumal, RS. Entrevista realizada em 08/2004.
- **Agroindústrias familiares.** Foram entrevistadas 13 agroindústrias vinculadas ao Pacto Fonte Nova – Crissiumal, RS.
- **Conversas informais:** Funcionário do BANRISUL - Agência Crissiumal, RS; Técnicos da Prefeitura Municipal de Crissiumal; Coordenador do Pacto Fonte Nova; Membros de outras Secretarias da Prefeitura Municipal de Crissiumal; Comerciantes e Consumidores de Crissiumal, RS.

## **Anexo 2**

### **Conjunto de Questões**

Neste anexo apresentamos um conjunto de questões aplicadas aos entrevistados que atuaram na elaboração e gestão dos programas PAF – SAA/RS e Pacto Fonte Nova – Crissiumal-RS. Estas foram complementadas com questões específicas a cerca de aspectos de operacionalização dos programas que tínhamos interesse em detalhar em cada um dos eixos abordados no Capítulo 2, mas que não foram incluídas no anexo.

– Gostaria que você comentasse tua trajetória profissional no sentido de apresentar como tu vieste 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.

– Como a pauta “agroindústria familiar” foi introduzida enquanto política pública para a agricultura dentro do governo?

– Quem compôs o grupo político que defendeu a existência de um programa de incentivo às agroindústrias familiares? A trajetória desses sujeitos se confunde com a trajetória do grupo que está no governo? Quais os agentes que participaram das discussões?

– Houve algum tipo de polarização na proposta político/ideológica sobre qual orientação que o programa deveria assumir antes da implementação? Se houve, em quais pontos?

– Uma das questões que tem se colocado como central para a produção agropecuária da agricultura familiar é a “agregação de valor”. Nessa linha, a agroindustrialização tem sido a principal estratégia até aqui apoiada por políticas públicas estatais. Com base na tua experiência, qual instância governamental tem demonstrado maior capacidade, ou por outro lado, menos entraves, no que se refere a implementar ações de apoio às iniciativas de agroindustrialização? Quais as dificuldades que tem se colocado para a implementação de uma política estadual/municipal de incentivo às agroindústrias de pequeno porte?

– Qual o peso que teve o programa de incentivo às agroindústrias dentro do conjunto das políticas orientadas para a agricultura no governo?

– Qual tua percepção sobre o papel, a importância e a contribuição, tanto da EMATER/RS-ASCAR como de outras instituições, dentre elas ONGs, o movimento sindical e mesmo os vinculados à questão agrária no desenho e desenvolvimento do programa? De que maneira eles influenciaram ou mesmo, condicionaram o desempenho do programa?

– Quais foram os principais “desencontros” entre o que se concebeu enquanto ideário do programa e a demanda que se constituiu a partir de sua implementação?

– Pensar em agroindústrias de pequeno porte implica em pensar um sem número de realidades operacionais condicionadas pelas estratégias de reprodução dos agricultores, suas condições financeiras e estruturais, mercado consumidor e apoios institucionais, dentre outras. Tendo como referência o desenho do programa, como você o avalia em termos de perfil de agroindústrias beneficiadas (novas, antigas; cozinha doméstica, médias e grandes) e regiões mais ou menos favorecidas?

– Na orientação das políticas atuais de incentivo às agroindústrias de pequeno porte, trata-se de priorizar um modelo específico de agroindustrialização, determinados perfis de agroindústrias em detrimento de outros, ou flexibilizar as ações de modo a atender a demanda dos diferentes tipos de agroindústrias?

– Em inúmeros espaços de discussão tem-se debatido e reconhecido o fato de o rural não ser restrito à dimensão de produção agrícola, sendo difícil em muitas situações, até mesmo distinguir o que é urbano e o que é rural. O que explica, justifica, a opção majoritária de incentivar agroindústrias de pequeno porte rurais - da agricultura familiar - em detrimento da demanda de outros públicos que não se enquadram dentro dos critérios do PRONAF?

– O que se tem avançado no sentido de introduzir mudanças “estruturais” a partir dos programas implementados, aqui entendidas como de caráter permanente e independente das mudanças de orientação dos governos, que favoreçam o desenvolvimento das agroindústrias de pequeno porte?

– Quais implicações/dificuldades/conflitos surgiram na implementação do programa decorrentes da ênfase na agroindustrialização a partir da orientação de um mesmo agricultor dominar todas as fases da cadeia produtiva de determinados produtos? É possível pensar-se essa organização sem que ele, por questões estruturais diversas, acabe

priorizando determinadas ações e delegando a funcionários ou contratados temporários aspectos mais ou menos especializados da cadeia à medida que ocorre um crescimento do empreendimento? Insere-se na lógica de que com crescimento do empreendimento tende a voltar-se a um processo de especialização das atividades semelhante ao observado nas grandes agroindústrias?

– Que tipo de ações você considera como prioritárias no sentido de potencializar o desenvolvimento das agroindústrias de pequeno porte? As demandas são iguais?

– Qual a importância atual de uma política de incentivo às agroindústrias de pequeno porte em relação às outras demandas da agricultura familiar? Tem sido colocada como prioritária? Trata-se de uma política de cunho massivo ou restringe-se a um público limitado?

– 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)?

– Como você avalia o “potencial transformador” da realidade de uma estratégia de desenvolvimento baseada na agregação de valor para a produção agropecuária através da agroindustrialização em pequena escala tendo presente que a viabilidade de grande parte das iniciativas existentes resulta de sua operação à margem do sistema legal?

– Como você avalia o financiamento das agroindústrias de pequeno porte dentro da orientação atual do sistema bancário, onde além das garantias tradicionais, são levados em conta os riscos do cliente e da atividade (e a atividade agropecuária é classificada como de grande risco) visto que o apoio financeiro a esse perfil de agroindustrialização é relativamente recente no cenário brasileiro?

– À diversidade das agroindústrias associa-se uma diversidade de estratégias de comercialização e inserção nos mercados. Como tu avalias o mercado para os produtos das agroindústrias de pequeno porte quanto ao tamanho, perfil do consumidor, dimensão local/regional? O que caracteriza o mercado desse tipo de produtos? O que orienta a escolha desses produtos pelos consumidores?

### Anexo 3

## Questionário Aplicado para as Agroindústrias Visitadas

Este anexo apresenta o conjunto de questões que orientaram nossas entrevistas junto às agroindústrias de Crissiumal.

Nome do entrevistado (a): \_\_\_\_\_

Nome da Agroindústria: \_\_\_\_\_

Proprietários: \_\_\_\_\_

Município: \_\_\_\_\_ Localidade: \_\_\_\_\_

Telefone: \_\_\_\_\_ Complementação do endereço: \_\_\_\_\_

### Questões iniciais.

- Como se deu a aproximação com a atividade de agroindustrialização para comercialização?
- Houve algum acontecimento conjuntural ou influência de algum fator externo que influenciou ou marcou o início da atividade de agroindustrialização?
- Em quais atividades trabalhava?
- A quanto tempo foi isso?
- Quais as mudanças em termos de reordenamento das atividades desenvolvidas na propriedade?
- Como você percebeu a reação de vizinhos e amigos à sua intenção/iniciativa de agroindustrializar sua produção?

### 1 – Núcleo Familiar.

Relação com entrevistado	Sexo	Idade	Escolaridade	Ocupação	Tempo dedicado à agroindustrialização

**Relação com entrevistado:** (1) O próprio; (2) Cônjuge; (3) Pai/mãe; (4) Filho (a); (5) Avô (ó); (6) Outro.

**Escolaridade:** (1) 1º grau incompleto; (2) 1º grau completo; (3) 2º grau incompleto; (4) 2º grau completo; (5) Superior completo ou incompleto; (6) Outro.

**Ocupação:** (1) Agricultor (a); (2) Aposentado (a); (3) Estudante; (4) Assalariado rural; (5) Assalariado urbano; (6) Assalariado rural temporário; (7) Outros.

**Tempo:** (1) Integral; (2) Parcial (metade); (3) Eventualmente; (5) Nenhum.

### 2 – Informações gerais sobre agroindústria.

\* Localização: Distância da sede da localidade \_\_\_\_\_; Distância da sede do município \_\_\_\_\_;

\* Fonte de energia: \_\_\_\_\_.

\* Fonte de água: \_\_\_\_\_.

\* Meio de transporte para produtos: ( ) Carro de passeio; ( ) Veículo específico; ( ) Ônibus; ( ) Moto; ( ) Terceirizado; ( ) Outro \_\_\_\_\_.

\* É membro de algum tipo de associação?

( ) Não; ( ) Sim - ( ) Igreja; ( ) Recreativa; ( ) Cooperativa; ( ) Cooperativa de Crédito; ( ) Sindicato; ( ) Grupo de máquinas; ( ) Outros.

Obs.: \_\_\_\_\_

\* Recebe assistência técnica para agroindustrialização? ( ) Sim; ( ) Não.

Órgão	Atividades	Frequência

Obs.: \_\_\_\_\_

\* Quadro da mão-de-obra familiar.

Relação com entrevistado	Tempo dedicado	Tipo de vínculo empregatício	Atividade

Obs.: \_\_\_\_\_

\* Quadro de mão-de-obra contratada ( ) Sim; ( ) Não.

Descrição	Número	Tempo	Tipo de vínculo empregatício	Atividade
Temporário				
Permanente				

Obs.: \_\_\_\_\_

\* Aporte de recursos financeiros (monetários e em espécie).

Finalidade	Valor (R\$)	Origem recursos	Ag. Bancária	Vencimento

Obs.: \_\_\_\_\_

## 9 – Instalações da Agroindústria.

Descrição	Padrão	Área (m <sup>2</sup> )	Específicas p/ agroindústria?	Ano de construção

Padrão: (1) Madeira; (2) Misto; (3) Alvenaria; (4) Outro;

Obs.: \_\_\_\_\_

## 10 – Máquinas e utensílios para agroindustrialização

\* São específicas para a agroindústria? ( ) Sim; ( ) Não; ( ) Algumas.

Descrição	Ano de fabricação	Ano de aquisição	Específicas p/ agroindústria?	Valor novo (R\$)

Obs.: \_\_\_\_\_

## 11 – Registros.

### Registros da firma/agroindústria

\* Possui registro de firma? ( ) Sim; ( ) Não;

\* Forma Jurídica:

( ) Individual

( ) Sociedade Grupal ( ) Associação

( ) Cooperativa

( ) Por cota de responsabilidade

Obs.: \_\_\_\_\_

### Registros de acordo com a produção.

\* Bebidas alcoólicas, sucos, refrigerantes e vinagres.

Produtos	Licença Prévia	Licença/registro do estabelecimento
	FEPAN ( ) OK ( ) Não	Min. da Agricultura ( ) OK ( ) Não

Obs.: \_\_\_\_\_

\* Derivados de origem animal.

Sub – grupo	Licença Prévia	Licença/registro do estabelecimento
	FEPAN ( ) OK ( ) Não	Prefeitura ( ) Séc. da Agricultura ( ) Min. da Agricultura ( )

Obs.: \_\_\_\_\_

\* Derivados de origem vegetal.

Sub – grupo	Licença Prévia		Licença/registro do estabelecimento	
	FEPAN	( ) OK ( ) Não	Séc. da Saúde	( )
		Min. da Agricultura	( )	
		Ibama, Séc. da Saúde	( )	

Obs.: \_\_\_\_\_

## 12 – Produção da Agroindústria.

\* Origem da matéria-prima.

Descrição dos Produtos	Qtidade total	Qtidade Própria	Qtidade Comprada	Compra de quem?	Valor médio (R\$)
1-					
2-					
3-					
4-					
5-					

Em comprando matéria-prima, quais são seus principais fornecedores? Existe algum tipo de relação contratual? Qual a avaliação desse tipo de prática?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

\* Tipos de produtos agroindustrializados produzidos (tomar por base 2003).

Descrição dos Produtos	Registro	Produção (Volume)	Valor médio (R\$)
1-			
2-			
3-			
4-			
5-			
6-			
7-			
8-			

**Registro:** (1) SIM - Prefeitura; (2) CISPOA – Séc. da Agricultura; (3) SIF – Min. da Agricultura;

(4) Sec. da Saúde; (5) Min. da Saúde; (6) Min. da Agricultura; (7) Não possui.

Está trabalhando em sua capacidade limite? Qual o potencial total de produção? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

## 13 – Espaços de comercialização.

Produtos	Espaços de comercialização	Município/região	Meio de transporte


Obs.: \_\_\_\_\_

#### 14 – Questões específicas sobre comercialização

a) Possui rótulo/marca de identificação dos produtos? Sim (\_\_\_); Não(\_\_\_)

\_\_\_\_\_

b) Faz uso de alguma estratégia de divulgação dos produtos (rádio, feiras, etc)?

c) Têm algum produto que lidera as vendas e serve de certa forma como identificação da agroindústria?

d) Como são buscados novos mercados para os produtos (vendedores, indicações, amigos, divulgação própria)?

e) Quais as formas de comercialização e mercados priorizados ou tidos como mais importantes para a agroindústria?

f) Como você vê o espaço para a comercialização dos seus produtos (saturado, há espaço, está competitivo)?

g) Como você caracterizaria o consumidor dos seus produtos (renda, familiar, empresas, escolas)?

h) O que você acha que orienta a escolha dos seus produtos (qualidade sanitária, confiança, identidade colonial/artesanal)?

i) Onde estão as principais dificuldades da atividade de agroindustrialização (produção da matéria-prima, tecnologia de processamento, comercialização)?

j) O que você aponta como principais dificuldades a serem superadas na comercialização dos seus produtos (mercado, entraves legais, qualidade, escala, sazonalidade da oferta, infraestrutura, transporte, capital de giro)?

k) Ocorre sazonalidade na produção e comercialização dos produtos? O que explica?

#### 15 - Questões específicas sobre os programas de incentivo

a) Em quais demandas do processo de agroindustrialização os programas em questão tiveram algum impacto?

- registro da agroindústria e produtos;
- produção da matéria-prima;
- suprimento de conhecimento sobre tecnologia de produção;
- aporte de recursos financeiros;
- divulgação e construção de uma identidade própria dos produtos;

b) Como obteve acesso? Quais agentes fizeram a intermediação?

c) No município, quais os principais agentes que de alguma forma contribuíram para o desenvolvimento da agroindustrialização de pequeno porte?

## Anexo 4

### Resumo das Notícias sobre o PAF – SAA/RS

Este conjunto de informações foi elaborado a partir das notas/reportagens localizadas via consulta *on-line* às edições passadas do jornal Correio do Povo de Porto Alegre, disponibilizadas em <www.correiodopovo.com.br>. Foram suprimidas deste resumo as informações que somente faziam menção a inaugurações de agroindústrias e que não diziam respeito diretamente ao PAF – SAA/RS.

#### A escolha do Secretário

Publicação	Implementação	Detalhamento da Medida	Observação complementar
03/12/98		Confirmado para SAA, José Hermeto Hoffmann afirma na sua gestão, que além dos agricultores familiares, ganharão maior importância os assentamentos agrários e a democratização da gestão. Politicamente justifica opção pelos pequenos agricultores pela escassez de recursos. Justifica a agregação de valor pela agroindustrialização pela forte concorrência e queda dos preços agrícolas. São colocados na pauta de programas do governo o incentivo às agroindústrias familiares, o seguro agrícola.	

#### O Programa da Agroindústria Familiar

Publicação	Implementação	Detalhamento da Medida	Observação complementar
22/05/00	23/05/00	Iniciam as aulas da 1ª turma dos cursos de formação no seminário São José – Santa Maria.	Meta é formar 600 agricultores e 120 técnicos nesse ano.
18/08/00	17/08/00	Lançado novo pacote de medidas relacionadas ao PAF – SAA/RS. Compreendem: i) a comercialização via nota de produtor rural: decorre dessa dispensa de registro de empresa, não recolhimento de ICMS, compatibilização da atividade agroindustrial com condição de segurado especial da Previdência Social; ii) o selo de qualidade Sabor Gaúcho: identifica produtos de qualidade, certificados pelo Estado, produzido por agroindústrias cadastradas no PAF – SAA/RS; iii) o financiamento facilitado: implica em ampliação do teto do aval solidário dos atuais R\$ 15 mil para R\$ 30 mil, juros de 4% aa e desconto de 25% da taxa em pagamentos dentro do período de vencimento. Para financiamentos acima de R\$ 30 mil, o Estado exige 40% de garantias reais, que podem ser o próprio bem financiado; iv) uma central de embalagens: espaço junto à Ceasa para	Até aqui teriam sido financiados 31 projetos, R\$ 1,2 milhão; envolvendo 560 famílias.

		compra de embalagens, havendo para tal uma linha de crédito com prazo de 12 meses, incluídos 3 de carência; v) nova legislação sanitária e ambiental: diminui exigência em instalações sem diminuir qualidade dos produtos. Licenciamento do PAF – SAA/RS junto ao FEPAM, dispensando agroindústrias com menos de 250 m2 (exceção para abatedouros) a o fazerem individualmente, não cobrando taxas para tal.	
16/09/00	18/09/00	Lançamento Programa Estadual de Seguro Agrícola.	Até aqui PAF – SAA/RS teria beneficiado 585 famílias com um total de R\$ 1.058.471,56.
05/10/00	04/10/00	Assinatura de convênio de cooperação entre Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) e o Sindicato do Comércio Varejista de Gêneros Alimentícios do RS (Sindigêneros), visando fortalecer a política de abastecimento alimentar e de redes de cooperação, integrando ações da SAA com a Ceasa.	
5 e 8/10/00; 28 e 30/04/01	04/10/00	Inauguração da União Gaúcha de Supermercados (Unisuper), composta por nove supermercados onde produtos do “Sabor Gaúcho” ficarão expostos em uma gôndola específica para comercialização. Onze agroindústrias, de dez municípios, fornecem 30 produtos para os supermercados, beneficiando 103 famílias das regiões do Litoral, Serra, Nordeste, Norte, Vale do Caí e Produção.	Gôndolas foram disponibilizadas aos consumidores em 30/04/01. Inauguração teve presença do Governador, Secretário da Agricultura e Diretor da Ceasa.
08 e 16/11/00	09/11/00	I Seminário Estadual do Programa da Agroindústria Familiar. Serão avaliados problemas e propostas para aperfeiçoamento do programa.	Em 16/11 diretor do PAF – SAA/RS sinaliza para necessidade de criação de uma rede regional, articulando os agricultores para competirem no mercado
16/11/00		É anunciado que até fim do mês estará em funcionamento a Central de embalagens e um ponto de venda de produtos agroindustriais dentro da Ceasa	Setor da cana-de-açúcar lidera projetos até aqui financiados, vem seguido de doces e conservas.
10/01/01	09/10/01	FEPAM emite licença para o PAF – SAA/RS. Os projetos técnicos serão desenvolvidos pela EMATER/RS-ASCAR, que também ficará responsável pelos relatórios a serem apresentados semestralmente à FEPAM. Com a medida, os pequenos empreendedores na agroindústria (com área máxima individual de 250 metros quadrados) não precisarão mais obter licenças individuais da FEPAM, o que aumentava a burocracia e os custos da produção.	Antes, os custos para licenciamento de uma agroindústria poderiam chegar a R\$ 700,00, que agora são assumidos pelo SAA e EMATER/RS-ASCAR.
05/06/01	05/06/01		Até aqui PAF – SAA/RS teria beneficiado 1,2 mil famílias em 65 projetos com um total de R\$ 2,5 milhões.
07/12/01	11 e 12/12/01	É realizado II Seminário Estadual da Agroindústria Familiar. Objetivo é fazer balanço do PAF – SAA/RS e discutir estratégias de comercialização e gestão. Regiões que mais concentram projetos são Erechim, Passo Fundo, Caxias do Sul e Pelotas.	Até aqui PAF – SAA/RS teria beneficiado 1990 famílias em 106 projetos com um total de R\$ 3,65 milhões.
19/02/02	19/02/02	É realizado Seminário Regional sobre Merenda Escolar com Produtos da Agricultura Familiar, em Erechim. O objetivo do evento é debater e viabilizar a aquisição de produtos da agricultura familiar e agroindústrias familiares para a merenda escolar.	

07/03/02		Ceasa cadastra-se na EAN Brasil - entidade que operacionaliza o código de barras, investindo R\$ 700 para viabilizar a codificação de mil produtos das agroindústrias familiares que utilizam o selo Sabor Gaúcho – sem nenhum custo.	
30/03/02		FEPAM emitiu nesta semana a Licença de Operação para o PAF – SAA/RS. Estão incluídos no processo de licenciamento empreendimentos como fábricas de artefatos de bambu, vime, junco, palha e madeira; moinho de trigo e milho; fábricas de queijo, conservas de carne, embutidos, doces, erva-mate, condimentos, vinagre, salgamento de pescado, aguardente, licores e outros destilados. Também serão beneficiadas as indústrias que trabalham com o processo de seleção, lavagem, pasteurização de ovos, frutas e legumes.	Acho que é anual por isso reportagem praticamente igual à de 10/01/01.
31/03 e 05/04/02	5 a 7/04/02	Realizou-se feira na Usina do Gasômetro em POA para divulgar a marca Sabor Gaúcho. Reúne agroindústrias familiares de todas as regiões do Estado. Além da vantagem do preço, todas as mercadorias possuem garantia de qualidade, com certificação de origem e fiscalização da vigilância sanitária. Participam 70 agroindústrias.	Para a sua realização foram investidos R\$ 102 mil, oriundos do Programa de Apoio a Novos Produtos Agropecuários (PANPA), coordenado pela Ceasa/RS.
09/05/02	09 e 10/05/02	Foi realizado em Erechim o seminário 'A Organização das Agroindústrias Familiares no RS'. No evento, discutiu-se a reorganização dos estabelecimentos beneficiados pelo PAF – SAA/RS.	
14/09/02	18 e 19/09/02	Agroindústrias do PAF – SAA/SR participarão nos dias 18 e 19 do seminário Redes de Agroindústrias Solidárias. O objetivo do evento é criar espaços para debater ações e necessidades deste setor.	
15/09/02		Com flexibilização da legislação, no caso do pescado, foram enquadradas no programa as indústrias cuja produção não ultrapassa 300 quilos por dia. Elas se beneficiaram de uma legislação específica que permite a substituição de salas do sistema de frio, exigidas na legislação convencional, por um sistema de congelamento e armazenagem em freezer.	
04/10/02	03/10/02	Foi realizado o Seminário Regional da Cachaça – Lajeado. Objetivo é incentivar a regularização da produção e sua diversificação.	Haveriam 50 produtores de cana no vale do taquari, produzindo de 3 a 15 mil litros por ano.
05/10/02			Registro aponta 1100 produtos com selo Sabor Gaúcho utilizando o código de barras, de 83 agroindústrias.
09/11/02	07/10/02	Diário oficial teria publicado portaria regulamentando o Conselho Gestor do Selo Sabor Gaúcho, responsável pela coordenação do uso da marca. É integrado pelas Secretarias da Saúde, Fazenda e Agricultura, Ceasa, Emater, Fetag e Fetraf-Sul.	
20/12/02		<b>Avaliação final:</b> PAF – SAA/RS teria financiado 232 agroindústrias com um gasto de R\$ 7,2 milhões, beneficiando 2781 famílias. A maior parte das agroindústrias está nas regiões de Erechim, Passo Fundo, Caxias do Sul e Pelotas. Realizaram-se também inúmeros cursos de formação.	
03/06/03		As mais de cem agroindústrias que utilizam o Selo Sabor	

		Gaúcho irão vender sua produção em uma loja no Shopping Total de POA. Perspectiva é de que abra até o fim do mês.	
--	--	--	--

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)