

A distribuição espacial dos resultados do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar¹

Spatial Distribution of the results generated by the Program for Agroindustrialization of Family-Run Agriculture

La distribución espacial de los resultados del Programa de Agroindustrialización de la Agricultura Familiar

La distribution spatiale des résultats du Programme d'Agro-industrialisation de l'Agriculture Familiale

*Valdemar João Wesz Junior**

Resumo: A partir do processo de democratização no Brasil, novos programas foram elaborados na perspectiva de construir políticas diferenciadas para o meio rural. Uma das atividades que ganhou respaldo e que passou a integrar a agenda de intervenção foi a agroindustrialização da produção em pequena escala, concebida como uma importante estratégia de reprodução social dos agricultores familiares. O objetivo central deste artigo é analisar e problematizar a distribuição espacial dos resultados do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar. Para a realização da pesquisa foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os gestores do Programa, além da consulta em documentos oficiais e outras fontes secundárias que retratam e discutem esta política pública. Em termos gerais, o estudo aponta que o Programa em análise obteve uma concentração dos resultados na região Sul do Brasil em prejuízo do Norte e Nordeste, demonstrando que a estrutura operacional deste mecanismo de intervenção desconsiderou as particularidades de algumas localidades em privilégio de outras.

Palavras-chave: políticas públicas, agricultura familiar, agroindustrialização da produção.

Abstract: New programs have been elaborated with the intent of building differentiated policies for the rural milieu since the process of democratization in Brazil. One of the guaranteed activities that have integrated the intervention agenda is the agroindustrialization of small-scale production, understood as an important strategy of social reproduction for those engaged in family-run agriculture. The central aim of this article is to analyze and problematize the spatial distribution of the results generated by the Program for Agroindustrialization of Family-Run Agriculture. To develop this research, semi-structured interviews were held with the Program's managers. Also, official documents and other secondary sources which portrait and discuss this public policy were analyzed. In general terms, the study points out to the fact that the analyzed Program has achieved a concentration of its results in the southern parts of Brazil, in detriment of the North and Northeast, showing that the operational structure of this mechanism of intervention has disregarded the particularities of some localities at the expense of others.

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

¹ Esse trabalho é resultado da dissertação de mestrado do autor defendida junto ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). O autor agradece ao prof. Dr. Sergio Pereira Leite, pela orientação da dissertação, ao CNPq e Faperj, pela bolsa de estudo, e aos pareceristas e editores da Revista AVAL, pelos comentários ao artigo.

* Doutorando do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Sociedade e Agricultura pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). Bolsista do CNPq. Assistente de Pesquisa do Observatório de Políticas Públicas para Agricultura (OPPA/CPDA/UFRRJ). E-mail: jwesz@yahoo.com.br

Introdução Após um longo período de privilégio da política agrícola brasileira aos grandes e médios produtores, especialmente localizados na região Sul e Sudeste e com produtos destinados à exportação, a década de 1990 presenciou a modificação parcial do escopo de atuação dos mecanismos de intervenção voltados ao meio rural (Delgado, 1999; Leite, 2001). Para Sabourin (2007), o novo contorno dos programas aconteceu através da inclusão de segmentos até então renegados pelas políticas agrícolas (agricultores familiares, pescadores, indígenas, quilombolas, ribeirinhos, extrativistas etc.) e pela inserção, reconhecimento e legitimação de atividades diferenciadas no campo (agroindustrialização em escala familiar, turismo rural, artesanato, geração de energia etc.).

Em meio à ampliação das formas de intervenção no meio rural brasileiro e frente ao acréscimo dos pequenos empreendimentos rurais de beneficiamento da produção agropecuária surgiu, em 2003, o Programa Federal de Agroindustrialização da Agricultura Familiar. Essa política, “que tem como objetivo apoiar a agroindustrialização da produção dos agricultores familiares e a sua comercialização” (BRASIL, 2004, p. 14), possui um caráter diferenciado em sua estrutura da ação, pois atua em um conjunto de arestas que afetam diretamente a atividade de agregação de valor (crédito, legislações, capacitação, tecnologia e mercado). Embora essa ferramenta se apresente como uma importante inovação no campo das políticas direcionadas para o meio rural, poucos estudos têm apreendido essa questão.

O objetivo central do artigo é analisar e problematizar a distribuição espacial dos resultados do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar. Para a realização da pesquisa foram utilizados, inicialmente, os documentos oficiais disponibilizados pelo Programa, além de outras fontes secundárias que retratam e discutem essa política pública. Posterior-

mente, em formato complementar, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os gestores (policy-makers) envolvidos no desenvolvimento do Programa.

Mesmo se centrando na avaliação do Programa, será destacado resumidamente o processo de formulação e implementação da política, visto que são elementos centrais para compreender os resultados dos instrumentos de intervenção (Cavalcanti, 2007). Depois deste exercício, o tópico seguinte problematiza a distribuição espacial dos resultados do Programa, destacando a sua concentração no centro-sul do Brasil, em detrimento das regiões Norte e Nordeste. Por fim, as considerações finais trazem um paralelo entre o Programa analisado e outras políticas para o campo que atravessam a mesma dificuldade.

O Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar

A entrada do governo Lula em 2003 deu início, e, em alguns casos continuidade, a uma série de políticas públicas voltadas para a agricultura familiar no Brasil. Se por um lado foram instituídos programas inovadores em suas concepções e formas de intervenção, como é o caso da agroindústria familiar, desenvolvimento territorial (Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais – PDSTR), compra direta (Programa de Aquisição de Alimentos – PAA) e novas fontes de energia (Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel – PNPB); por outro aconteceu uma intensificação de algumas políticas já presentes e implementadas no governo anterior (como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf), porém reformuladas e difundidas em contextos geográficos que se encontravam isolados ou com baixíssima participação dentro desses mecanismos de intervenção (Mattei, 2006; Sagourin, 2007). Além dessa (re)espacialização de alguns progra-

mas, houve um comprometimento do governo em aumentar os recursos aplicados para este público na tentativa de ampliar os beneficiários diretos. Isso fica evidente no atual Plano Safra, em que foram disponibilizados R\$ 16 bilhões para agricultura familiar, o que representa um aumento de 454% em relação aos R\$ 2,3 bilhões da safra 2002/03 (BRASIL, 2010).

Uma das iniciativas de apoio criada em 2003 foi o Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar, implementado pelo Departamento de Geração de Renda e Agregação de Valor (DGRAV) da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), dentro do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Esta política foi planejada inicialmente para ser operada do início de 2003 até o final de 2006, mas foi renovada por mais quatro anos com a reeleição do governo (BRASIL, 2007).

É importante destacar que foram diversas as motivações para a implementação do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar. Um dos principais impulsos diz respeito à situação da agricultura familiar brasileira, que apresentava uma trajetória de especialização produtiva com a redução da autonomia e da renda deste público, proporcionando um ambiente de crescente vulnerabilidade socioeconômica para estas famílias (Ellis, 1998; Graziano da Silva, 2003; Kageyama, 2009). Nesse sentido, uma importante alternativa que passa a ser concebida pelas entidades de organização dos produtores rurais é a agroindústria familiar, uma vez que possibilita a geração de renda por meio da agregação de valor da própria matéria-prima, diminuindo a dependência dos segmentos a montante e a jusante das cadeias produtivas (Vieira, 1998; Prezotto, 1999, 2002; Wilkinson, 1999; Wilkinson e Mior, 1999).

Paralelamente, já havia no Brasil uma série de políticas públicas estaduais de agroindustrialização (Programa de Verticalização da Pequena Produção Agrícola/DF, Programa de Verticalização da Pequena Produção Agropecuária/MS, Programa da Agroindústria Familiar/RS, Programa de

Desenvolvimento da Agricultura Familiar pela Verticalização da Produção/SC, Programa da Agroindústria Familiar Fábrica do Agricultor/PR e Programa Social de Promoção de Emprego e Renda na Atividade Rural/RJ). Os resultados destas políticas estaduais demonstraram, por um lado, que a agroindustrialização poderia ser convertida em uma importante alternativa ao problema da especialização produtiva e da redução de renda na agricultura familiar e, por outro lado, que essa atividade era passível de tradução na linguagem da ação pública (Del Grossi e Graziano da Silva, 2000; Oliveira, 2000; Orsi, 2001; Raupp, 2005). Este cenário auxiliou na criação de um instrumento político comprometido com a promoção da atividade de agroindustrialização em âmbito nacional, transcendendo as iniciativas em escala estadual e municipal.

Outro fator decisivo no apoio à agroindústria familiar foi a mobilização de atores-chaves em favor da atividade. Nesse sentido, os movimentos sociais, ONGs e organizações de representação da agricultura familiar apontavam a agregação de valor como uma opção a ser assumida frente às dificuldades supracitadas. Segundo o depoimento de um gestor do programa, esta demanda estava "na pauta da Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (Fetraf-Sul), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA)".

O segundo ator externo ao governo que desempenhou um importante papel para afirmação da agroindústria familiar como estratégia política foi a academia, por meio da proliferação de estudos e pesquisas que apontavam para a importância dessa atividade e de sua positiva contribuição para o desenvolvimento do espaço rural (Prezotto, 1999, 2002; Wilkinson, 1999; Wilkinson e Mior, 1999; Azevedo, Colognese e Shikida, 2000). A maioria dos trabalhos apresentava seus argumentos pautando-se fundamentalmente na reali-

dade empírica do Sul do país, até porque existiam políticas específicas sendo implementadas nesses locais (Wesz Junior, Trentin e Filippi, 2008). Sob outro aspecto, foram importantes as proposições que indicavam a necessidade de pensar essas iniciativas de agregação de valor em âmbito nacional como um mecanismo de geração de emprego e renda para os agricultores familiares de todo o Brasil.

Deste modo, o reconhecimento da agroindustrialização enquanto alternativa viável à perda de autonomia e à redução da renda dos agricultores familiares por parte do poder público, das organizações de representação e da academia colaborou para fortalecer a atividade na agenda política do governo Lula. Em consequência, esse movimento conduziu a elaboração do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar (Wesz Junior, 2009).

A partir da elaboração da política, o objetivo do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar ficou definido em "apoiar a agroindustrialização da produção dos agricultores familiares e a sua comercialização, de modo a agregar valor, gerar renda e oportunidades de trabalho no meio rural, com consequente melhoria das condições de vida das populações beneficiadas pelo Programa" (BRASIL, 2004, p. 14).

O público beneficiário do Programa ficou delimitado aos "agricultores familiares, pescadores artesanais, extrativistas, silvicultores e aqüicultores, proprietários, posseiros, arrendatários, parceiros ou concessionários da reforma agrária, enquadrados no Pronaf nos grupos 'B', 'C', 'D' e 'E'" (BRASIL, 2004, 17). Considerando as regras do Pronaf, seriam beneficiados os agricultores que residem na propriedade ou em local próximo, que detêm no máximo uma área de terra de 4 módulos fiscais (6 módulos quando se tratar de pecuarista familiar), que possuem no trabalho familiar a forma predominante de exploração do estabelecimento, podendo manter ainda até dois empregados permanentes (admite-se a eventual ajuda de

terceiros, quando a natureza sazonal da atividade exigir). Paralelamente, o documento referencial apresentou um compromisso em direcionar grande parte de sua atenção ao Norte e Nordeste brasileiro, pois são as regiões com maior concentração de pobreza e um menor ritmo de crescimento econômico.

Depois de delimitar os objetivos e o público do Programa, foram estipuladas cinco linhas de ação: crédito, legislações, capacitação, tecnologia e mercado (BRASIL, 2004). A proposta é buscar combater os principais problemas e gargalos presentes no momento de implementar e de manter a atividade de agroindustrialização na agricultura familiar. Portanto, a política já é criada com o propósito de auxiliar justamente nos percalços como: a falta de recursos financeiros dos produtores, o significativo número de agroindústrias ilegais, o elevado índice de agricultores despreparados tecnicamente, a carência de máquinas e equipamentos adequados para o processamento em pequena escala e a dificuldade de identificar e articular sua produção com os mercados (Wesz Junior, 2009).

Para a implementação do Programa, os gestores federais propuseram o sistema de cogestão federativa, em que foi efetuada uma série de parcerias com os governos estaduais e municipais, além de convênios com ONGs e movimentos sociais, visando a participação das entidades no momento da implementação das ferramentas de intervenção. A ideia era ter uma política no plano federal, mas a sua efetivação ficava em grande parte condicionada à mobilização e ao comprometimento de uma série de instituições públicas e privadas estaduais e municipais, criando assim um ambiente institucional favorável para o desenvolvimento das estratégias de ação do Programa, oportunizando e ampliando as ações pela proximidade entre implementadores e beneficiários (BRASIL, 2004).

Para ampliar o espaço participativo e institucionalizado do Programa, duran-

te a sua implementação foi criada uma Rede de debate, planejamento e articulação entre a SAF/MDA e os parceiros do Programa em 2007, buscando aprofundar a discussão na temática agroindustrial e intercambiar experiências de modo a subsidiar a formalização e implementação de políticas públicas de agroindustrialização na agricultura familiar (MDA/SAF, 2009). Essa arena é composta pelos gestores da política, organizações de representação da agricultura familiar e as instituições oficiais de assistência técnica e extensão rural de todo Brasil. Neste sentido, a rede tem um papel central no feedback do Programa, pois os atores trazem as demandas locais, reordenando os instrumentos de intervenção a partir dos resultados encontrados.

Após uma breve apresentação do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar em relação aos condicionantes da sua elaboração, os objetivos gerais e o público-alvo, será problematizada a distribuição espacial dos resultados desta política pública.

Problematizando a distribuição espacial dos resultados do Programa

Como já observado, o Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar estruturou-se em cinco diferentes ferramentas ação (crédito, legislações, capacitação, tecnologia e mercado). A linha de crédito, através do Pronaf-Agroindústria, financiou 7.485 agroindústrias até 2006, beneficiando 56 mil famílias com um montante de R\$ 239 milhões. No campo das legislações, foi criado o Sistema Unificado de Atenção a Sanidade Agropecuária (Suasa), que possibilita que um produto com inspeção municipal possa ser vendido nacionalmente, e foi implementada a Resolução do Conama n. 385, a qual permite que licenciamento ambiental seja simplificado para as agroindústrias de pequeno porte (até 250m²) que comprovem o baixo

impacto e a reduzida produção de efluentes e resíduos. Em relação à capacitação, mais de 500 técnicos realizaram os cursos nas áreas de boas práticas de fabricação, gestão das agroindústrias, concepção de projetos e processamento de produtos. No que tange a adaptação de máquinas e equipamentos em escalas mínimas de produção, os resultados foram menos expressivos e concentraram-se na confecção de 31 perfis agroindustriais, que visam mostrar aos agricultores as várias situações que envolvem a criação de uma agroindústria familiar. Na linha de acesso aos mercados, foram privilegiadas as feiras internacionais (BioFach) e nacionais (Feira Nacional da Agricultura Familiar e Reforma Agrária), contando com a participação de mais de 2 mil empreendedores (BRASIL, 2007; Wesz Junior, 2009).

Entretanto, cabe destacar que uma evidência comum nas cinco linhas de ação desta política pública foi a grande concentração de beneficiários na região Sul do Brasil, com a baixíssima presença do Norte e Nordeste. Isso pode ser visto nas afirmações dos gestores sobre o crédito rural para a agroindústria familiar (Pronaf-Agroindústria), na legislação sanitária através do Suasa (90% dos municípios que buscaram a adesão estão no Rio Grande do Sul e Santa Catarina), nos perfis agroindustriais (50% deles foram baseados nas experiências empíricas coletivas de Santa Catarina) e na Feira Nacional da Agricultura Familiar e Reforma Agrária (50% dos participantes com agroindústrias familiares de 2005 a 2008 são da região Sul do Brasil).

Estas orientações não estiveram presentes somente nos resultados, mas também no momento da construção do Programa. Como pode ser percebido nas entrevistas com os gestores, a política foi planejada a partir de algumas experiências já existentes no Centro-Sul do país (programas estaduais), o que acabou, mesmo que sem uma intenção direta dos policy-makers, formatando esse mecanismo a partir de uma situação específica. Para-

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

Mesmo reconhecendo esta direção do Programa antes de sua implementação, um argumento que tem sido frequentemente utilizado tanto pelos policy-makers como por alguns estudos acadêmicos para justificar essa configuração é que a participação expressiva do Sul é compatível com a tradição de agroindustrialização da agricultura familiar dessa região. Como foi destacado pelo gestor do Programa

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

Embasando-se nesse argumento, a cultura, a descendência e a origem dos agricultores seriam os principais fatores que explicariam a presença das agroindústrias, o rumo tomado pelo Programa em análise e, automaticamente, a baixa participação do Norte e Nordeste nos resultados obtidos. Entretanto, mesmo reconhecendo o papel da cultura na difusão de algumas técnicas que envolvem a agroindustrialização – e que pode facilitar o acesso às políticas públicas específicas – é pertinente relativizar tal interpretação e trazer outros elementos que acabam influenciando esse

contexto, não resumindo-o simplesmente a apenas um fator isolado.

Nesse sentido, é fundamental entender que uma significativa parcela da Região Norte e Nordeste enfrenta uma série de dificuldades no acesso a infraestruturas que impossibilitam grande parte das atividades de processamento. Estes problemas estruturais podem ser vistos na localização das propriedades (existem vilarejos que ficam isolados e distantes de qualquer centro consumidor), na falta de energia elétrica (alguns estabelecimentos carecem de equipamentos de resfriamento para manter a qualidade dos produtos) e nas estiagens (algumas regiões permanecem por mais de seis meses sem a incidência de chuvas). Isso tudo compromete a distribuição da produção, a manutenção da qualidade da mercadoria e o cultivo da própria matéria-prima (Cerdan et. al., 1998; Valente JR e Souza, 2007; Mendes, 2009).

Diferentemente do Norte, no Sul do país grande parte dos municípios apresenta uma dimensão territorial reduzida e existe um fácil acesso entre o rural e o urbano, o que acaba fomentando a entrega de produtos do campo na cidade, construindo, assim, um importante mercado local no interior dos estados. No caso das agroindústrias familiares, esse é um dos principais meios de comercialização da produção da maioria dos empreendimentos interioranos pela facilidade e agilidade no encaminhamento dos produtos. Desta forma, grande parte dos agricultores do Norte acaba ficando à mercê de um importante instrumento para a criação e consolidação das unidades de beneficiamento da produção da agricultura familiar. Concomitantemente, a especialização das propriedades rurais no Sul do Brasil acaba criando um público consumidor de produtos artesanais que não está presente na região Setentrional (Mior, 2008).

Além disso, como a fiscalização sanitária, fiscal e ambiental dificilmente acompanha as pequenas agroindústrias do Norte e Nordeste, acaba-se mantendo a informalidade entre os estabelecimen-

tos (Tomiyoshi, 2004; Valente Junior e Souza, 2008; Mendes, 2009). Esta situação estimula a definição de um mercado fundamentalmente endógeno e restrito às suas localidades, em que a demanda pelos produtos processados da agricultura familiar fica limitada pelo baixo grau de urbanização das cidades não metropolitanas. Já a opção de entrar nos mercados mais distantes e formalizados agrega a necessidade de um investimento inicial, que nem sempre é acessível aos agricultores mais empobrecidos. Até porque, muitos agentes financeiros dificultam o acesso ao crédito a um público mais marginalizado, principalmente quando se trata de atividades não convencionais dentro do meio rural (Oliveira, 2000; Copetti, 2008).

Para inflamar ainda mais a situação, não foi implementada nenhuma política pública do governo estadual no cenário recente voltada às agroindústrias familiares ao Norte dos Estados de Minas Gerais, Distrito Federal e Mato Grosso. Diante disso, muitas federações mantêm uma assistência técnica com grandes dificuldades em trabalhar com esse tipo de produção, além de uma estrutura bancária inexperiente e mais resistente para liberar recurso para as atividades precursoras (Mendes, 2009; Cerdan et. al., 1998). Nesse sentido, não é possível desconsiderar que no Sul houve um grande avanço institucional provocado pelas políticas anteriormente implementadas, o que oportunizou uma demanda mais direcionada para essa iniciativa produtiva. Portanto, os programas estaduais criaram uma estrutura político-institucional organizativa que tem se manifestado na qualificação do quadro burocrático e na obtenção de resultados expressivos dos mecanismos nacionais, diferenciando assim as federações cobertas por políticas próprias daquelas que não foram contempladas (Raupp, 2005; Guimarães e Silveira, 2007).

Simultaneamente, a presença cada vez mais disseminada de recursos não reembolsáveis no Norte e Nordeste para a construção de pequenas agroindústrias acaba reduzindo o interesse dos agriculto-

res pelo acesso às linhas de crédito rural do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar na região. Um exemplo tem sido o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, que tem 2/3 dos seus recursos direcionados a estas duas regiões (Leite e Wesz Junior, 2010).

Já a participação na Feira Nacional da Agricultura Familiar e Reforma Agrária, que se constitui em uma outra ação do Programa em análise, tem sido baixa porque foram privilegiados até aqui os empreendimentos mais consolidados do ponto de vista técnico e legal, sendo mais comum encontrar esse perfil no Sul do país. O que reforça esse quadro são as cotas que foram estabelecidas com base nos anos anteriores e que reduzem a possibilidade de contornar a grande participação do Centro-Sul brasileira. Por outro lado, o artesanato tem mantido a sua expressividade na região Setentrional (Prezotto, 2008).

Em suma, a baixa participação das agroindústrias familiares da região Norte e Nordeste do Brasil no Programa em destaque tem por trás uma série de condicionantes (dificuldades estruturais, reduzido peso do mercado local, carência de políticas estaduais, assistência técnica despreparada, resistência nas agências bancárias etc.) que vão além de uma diferença estritamente cultural, étnica e de descendência, embora se reconheça o seu peso. Diante dos problemas que assolam estes agricultores, é previsível que o número de iniciativas produtivas beneficiadas seja menor do que no Centro-Sul do país.

Entretanto, isso não quer dizer que a agroindústria familiar seja uma estratégia sem perspectivas na região Norte e Nordeste. Ao contrário, existe um potencial de expansão desde que se reconheça a especificidade e que se oportunizem as condições mínimas para o desenvolvimento do segmento. Como aponta Fernandes Filho (2003), com base no Censo Agropecuário de 1995/95, a Região Norte e Nordeste apresenta uma forte presença da indústria rural nos estabelecimentos familiares, alcançando 40% e 18%, respectivamente.

Entretanto, grande parte desta produção fica restrita ao consumo familiar, podendo ser expandida à medida que sejam criados e/ou fortalecidos mecanismos de intervenção que reconheçam as características e especificidades de cada território (Fernandes Filho, 2003; Sabourin, 2009).

Diante desse contexto, parece pertinente apontar que a distribuição espacial do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar não é causada somente pela "falta de vocação" de algumas regiões ou pelas suas condições estruturais, mas também pela própria estrutura da política que desconsidera parcialmente as particularidades de alguns lugares. Nesse sentido, a problemática do direcionamento dos resultados não acontece simplesmente pelo desinteresse ou despreparo das regiões em receber os mecanismos de intervenção, mas pela maneira com que o Programa reage em relação a alguns estrangulamentos e especificidades regionais. Como a política foi construída a partir de uma grande participação dos movimentos sociais do Sul e tendo por base as experiências de políticas estaduais desta região, o Programa acabou ficando fortemente formatado a estas realidade e demandas.

Portanto, não se trata de desviar o olhar sobre algumas regiões que não têm a bagagem que o Sul já agregou, mas de modificar os instrumentos de ação para que se construa um Programa mais próximo da situação atual de algumas localidades até então pouco beneficiadas. É provável que, mesmo com uma alteração e com uma atenção especial para outros locais, o Sul permanecerá majoritário. Contudo, é uma construção que precisa avançar porque não é possível tratar de forma igualitária a atividade de agroindustrialização no país, como se as regiões apresentassem as mesmas condições de se beneficiar dos instrumentos a ela dispostos. Nesse sentido, mesmo estando no documento referencial do Programa (BRASIL, 2004) a preocupação de direcionar o apoio aos espaços com maiores índices de pobreza (Norte e

Nordeste), isso não é uma tarefa simples por uma série de razões e condicionantes a qual estão expostas as localidades destacadas – como pôde ser visto acima. Obviamente, isso envolve ações de médio prazo em conjunto com outras instâncias de governo, ministérios e entidades, não podendo ser tratada isoladamente.

Considerações finais

A concentração espacial dos resultados do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar no centro-sul do Brasil é uma fragilidade central encontrada na análise desta política pública. É importante resgatar que esse cenário não está vinculado simplesmente a uma falha na implementação do Programa ou ao desinteresse do público do Norte e Nordeste em demandar este tipo de política e de atividade, mas a uma orientação assumida pelo instrumento de intervenção nas suas fases iniciais (mesmo que de forma não intencional). Deste modo, a presença e a participação de uma série de atores sulistas, vinculados às organizações de representação da agricultura familiar, foram decisivos na construção e implementação de ferramentas de apoio mais próximas aos seus interesses.

Outro fator que reforçou essa configuração foi o formato da ação pública, pois os instrumentos de intervenção foram planejados a partir das experiências estaduais já existentes no Sul do país, o que fez com que as ferramentas estivessem mais adaptadas às características e especificidades meridionais. Além disso, a presença de políticas estaduais anteriores nestes espaços acabou favorecendo na adaptação dos instrumentos nacionais, pois já havia em muitas localidades uma "bagagem" político-institucional e organizativa que havia qualificado o quadro burocrático, ampliando a difusão do Programa e facilitando a sua implementação.

O desafio maior que está por trás dessa discussão não é simplesmente a

criação de agroindústrias familiares no Norte e Nordeste, mas a implementação de políticas públicas para o meio rural que reconheçam, valorizem e se adaptem as especificidades e diversidades da agricultura familiar no Brasil. Obviamente, esse é um desafio que se apresenta em praticamente todos os programas que buscam atuar nacionalmente com esse público (Pronaf, PAA, PDSTR, PNPB etc.), onde as experiências atuais mostram saldos posi-

tivos. Mas, o que complica a situação, no caso do processamento de alimentos, é o envolvimento da atividade com uma série de questões que fogem do domínio da maioria dos agricultores (legislações específicas, mercados diferenciados etc.) e que ainda é vista por muitos segmentos (agências bancárias, órgãos de assistência técnica, entidades de fiscalização etc.) como uma atividade urbana e/ou para grandes estabelecimentos.

Referências bibliográficas

- AZEVEDO, Paulo Roberto et. al. Agroindústrias familiares no Oeste do Paraná: um panorama preliminar. *Organizações Rurais e Agroindustriais*, v. 2, n. 1, p. 3-10, 2000.
- BRASIL. Programa de agroindustrialização da produção dos agricultores familiares. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/saf>> Acesso em: set. de 2007, 2004.
- BRASIL. Programa de agroindustrialização da produção dos agricultores familiares. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/saf>> Acesso em: set. de 2008, 2007.
- BRASIL. Plano Safra da Agricultura Familiar (2010/2011). Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/saf>> Acesso em: set. de 2010, 2010.
- CERDAN, Claire et. al. O estudo das cadeias produtivas para o desenvolvimento da agricultura familiar. In: Encontro da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção, 3. ,1998, Florianópolis. Anais...Florianópolis: SBSP/EPAGRI/EMBRAPA/IAPAR/UFSC, 1998.
- COPETTI, Lucia Daiana. Fatores que dificultam o acesso dos agricultores familiares às políticas de crédito rural: o caso do Pronaf-Crédito no município de Alegria-RS. 2008. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.
- DELGADO, Nelson Giordano. As relações entre macroeconomia e a política agrícola: provocações para um debate interrompido. *Estudos Sociedade e Agricultura*. Rio de Janeiro, n. 14, p. 173-180, 1999.
- DEL GROSSI, Mauro; GRAZIANO DA SILVA, José. Fábrica do Agricultor del Estado do Paraná, sur del Brasil. In: Ornas, ocupações rurais não-agrícolas: oficina de atualizações temáticas, 2000, Londrina, PR. Anais... Londrina, PR: IAPAR, 2000.
- DORIGON, Clovis. Mercados de produtos coloniais da região Oeste de Santa Catarina: em construção. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.
- ELLIS, Frank. Household strategies and rural livelihood diversification. *The Journal of Development Studies*, v. 35, n. 1, p 1-38, 1998.
- FERNANDES FILHO, José Flores. Indústria Rural no Nordeste e no Brasil e o Desenvolvimento do Espaço Rural. *Revista Econômica do Nordeste*. Fortaleza- CE, v. 32, p. 1-26, 2001.
- GUIMARÃES, Gisele; SILVEIRA, Paulo Roberto. Por trás da falsa homogeneidade do termo agroindústria familiar rural: indefinição conceitual e incoerência das políticas públicas. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção, 7. 2007, Fortaleza, CE. Anais... Fortaleza, CE: 2007.
- GRAZIANO DA SILVA, José. *Tecnologia e agricultura familiar*. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

- GRISA, Catia. A produção "pro gasto": um estudo comparativo do autoconsumo no Rio Grande do Sul. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.
- KAGEYAMA, Angela. *Desenvolvimento Rural: conceitos e aplicação ao caso brasileiro*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.
- LEITE, Sergio Pereira. Padrão de financiamento, setor público e agricultura no Brasil. In: Leite, S.P. (org). *Políticas Públicas e Agricultura no Brasil*. Porto Alegre, Ed. da UNIVERSIDADE, 2001, p. 53-94.
- LEITE, Sergio Pereira; WESZ JUNIOR, Valdemar João. Financiamento da política de financiamento territorial. Relatório de Pesquisa. OPPA/IICA, 2010.
- MENDES, Angelo Mansur et. al. *Cadeia agroindustrial da mandioca em Rondônia: situação atual, desafios e perspectivas*. Porto Velho, RO: Embrapa Rondônia/Sebrae, 2009.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA); SECRETARIA DA AGRICULTURA FAMILIAR (SAF). Redes Temáticas de ATER. Brasília: MDA/SAF, 2009. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/>>. Acesso em: jan. de 2009, 2009.
- MIOR, Luis Carlos. Trajetórias da agroindústria familiar rural no Estado de Santa Catarina (Brasil). In: Congresso Internacional da Rede SIAL, 4, 2008. Mar del Plata. Anais..., 2008.
- OLIVEIRA, Augusto de Andrade. "PROVE, o gosto da inclusão social": Análise da ação do poder público no processo de implementação do Programa de Verticalização da Pequena Produção Agrícola do Distrito Federal (PROVE). Dissertação, Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2000.
- ORSI, Sergio Dias. Desafios institucionais para a inserção das pequenas agroindústrias rurais no Distrito Federal. Dissertação, Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2001.
- PREZOTTO, Leomar Luis. A agroindústria rural de pequeno porte e o seu ambiente institucional relativo à legislação sanitária. Dissertação, Mestrado em Agroecossistemas, Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1999.
- _____. Uma concepção de agroindústria rural de pequeno porte. *Revista de Ciências Humanas*. Florianópolis, n. 31, p.133-154, 2002.
- _____. *A sustentabilidade da agricultura familiar: Implicações e perspectivas da legislação sanitária para a pequena agroindústria*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2005.
- _____. Análise da participação das agroindústrias inscritas na Feira Nacional da Agricultura Familiar e Reforma Agrária. Relatório Técnico. Brasília, 2008.
- RAUPP, André. Políticas públicas e agroindústria de pequeno porte da agricultura familiar: considerações de experiências do Rio Grande do Sul. Dissertação, Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.
- SABOURIN, Eric. Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula? *Sociedade e Estado*, v.22, n. 3, p.715-751, 2007.
- _____. *Camponeses do Brasil: entre a troca mercantil e a reciprocidade*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.
- SCHMIDT, Vanice Dolores Basso; TURNES, Valério A Alécio. Novas iniciativas de desenvolvimento em Santa Catarina: Agroindustrialização em Rede – Desenvolver. In: Lima, D.M.A.; Wilkinson, J. (org.) *Inovações nas tradições da Agricultura Familiar*. Brasília: CNPq/Paralelo 15, 2002, p. 127-154.
- TOMIYOSHI, Carlos Minor et. al. O Programa de Implantação de Micros e Pequenas Agroindús-

trias no Semi-Árido Paraibano: Instrumento de Inclusão Social. In: Congresso Brasileiro de Extensão Universitária, 2. 2004, Belo Horizonte/MG. Anais..., 2004.

VALENTE JÚNIOR, Airton Saboya; SOUSA, Jânia Maria Pinho. O Programa de Agroindústria do Banco do Nordeste – Avaliação de Resultados. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, 45. 2008, Rio Branco/AC. Anais... Brasília: SOBER, 2007.

VIEIRA, Luís Fernando. Agricultura e agroindústria familiar. *Revista de Política Agrícola*, Brasília, v. 7, n. 1, p.11-23, 1998.

WESZ JUNIOR, Valdemar João et. al. Os reflexos das agroindústrias familiares para o desenvolvimento das áreas rurais no Sul do Brasil. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, v. 6, p. 59-85, 2009.

WESZ JUNIOR, Valdemar João. As políticas públicas de agroindustrialização na agricultura familiar: análise e avaliação da experiência brasileira. Dissertação, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

WILKINSON, John. Cadeias produtivas para a agricultura familiar. *Organizações Rurais e Agroindústrias*, v. 01, nº 01, p. 34-41, 1999.

WILKINSON, John; MIOR, Luis Carlos. Setor Informal, produção familiar e pequena Agroindústria: Interfaces. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, nº 13, p. 29-45, 1999.

Resumen: A partir del proceso de democratización de Brasil, fueron elaborados nuevos programas con la perspectiva de construir políticas diferenciadas para el medio rural. Una de las actividades que ganó respaldo y que pasó a integrar la agenda de intervención fue la agroindustrialización de la producción en pequeña escala, concebida como una estrategia de reproducción social de los agricultores familiares. El objetivo central de este artículo es analizar y problematizar la distribución espacial de los resultados del Programa de Agroindustrialización de la Agricultura Familiar. Para realizar la investigación se hicieron entrevistas semi-estructuradas con los gestores del programa, además de la consulta de documentos oficiales y otras fuentes secundarias que retratan y discuten esta política pública. En términos generales, el estudio muestra que el programa analizado obtuvo una concentración de los resultados en la región Sur de Brasil, en perjuicio del Norte y el Nordeste, demostrando que la estructura operacional de este mecanismo de intervención desconsideró las particularidades de algunas localidades en tanto que privilegió otras.

Palabras clave: políticas públicas, agricultura familiar, agroindustrialización

Résumé: parallèlement au processus de démocratisation du Brésil, de nouveaux programmes ont été développés pour construire des politiques publiques ciblées sur le milieu rural. Conçue comme une stratégie importante de reproduction de l'agriculture familiale, l'agro-industrialisation de la production à l'échelle locale c'est l'une des activités qui a gagné en importance et qui s'est vue intégrée à l'agenda politique. L'objectif de cet article consiste à analyser et à problématiser la distribution spatiale des bénéfices du Programme d'agro-industrialisation de l'agriculture familiale. À la recherche de cette fin, nous avons effectué des enquêtes semi-structurées avec les responsables du programme en plus de la consultation de documents officiels et d'autres sources bibliographiques secondaires concernant ce type de politique publique. De manière générale, notre analyse montre que les bénéfices du programme sont plus concentrés dans la région Sud du Brésil pénalisant d'autres régions comme le Nord et le Nordeste. Par conséquent, la structure opérationnelle de ce mécanisme d'intervention montre des lacunes au niveau des particularités de certaines régions géographiques en détriment d'autres.

Mots-clés: politiques publiques; agriculture familiale; agro-industrialisation de la production

Notas

2 Agroindústria familiar se refere as "formas de organização em que a família rural produz, processa e/ou transforma parte de sua produção agrícola e/ou pecuária, visando, sobretudo, a produção de valor de troca que se realiza na

comercialização” (MIOR, 2005, p. 191). Essa delimitação tem grande proximidade com o conceito que é utilizado pelas políticas públicas, mostrando uma concordância do uso do termo entre os programas de apoio e os estudos acadêmicos.

- 3 Vale destacar que já existia a experiência em âmbito federal através do “Pronaf-Agroindústria: Integração, Agroindustrialização e Comercialização da Agricultura Familiar”, mas que não chegou a ser implementado (SCHMIDT e TURNES, 2002; DORIGON, 2008).
- 4 Os grupos do Pronaf delimitam os agricultores familiares a partir da sua renda anual, sendo que em 2004 o Grupo B compreendia os produtores com até R\$ 2.000,00, o Grupo C de R\$ 2.000,00 até R\$ 14.000,00, o Grupo D de R\$ 14.000,00 até 40.000,00 e Grupo E de R\$ 40.000,00 até R\$ 60.000,00.
- 5 Nesse caso é importante advertir que a linha de agroindústria segue a tendência mais geral do Pronaf. Em 2008, por exemplo, mais de 50% do montante de recursos aplicados por todo o Pronaf foram para a região Sul do Brasil.
- 6 Em relação ao financiamento, uma importante inovação foi o Programa de Agroindústria do Banco do Nordeste, que tem alterado parte deste cenário (VALENTE JUNIOR e SOUZA, 2008).