



O programa de agroindustrialização da agricultura familiar no Brasil: elaboração, implementação e resultados alcançados

Valdemar João Wesz Junior¹

Resumo

A década de 1990 presenciou a modificação parcial do escopo de atuação dos mecanismos de intervenção voltados ao meio rural, ganhando força o apoio às atividades diferenciadas no campo, como é o caso da agroindustrialização em escala familiar. O objetivo central do artigo é analisar os processos e dinâmicas desencadeadas durante a elaboração e a implementação do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar, bem como os seus resultados alcançados em nível nacional. Para a realização da pesquisa foram utilizados, inicialmente, os documentos oficiais disponibilizados pelo programa, além de outras fontes secundárias que retratam e discutem a política pública. Posteriormente, em formato complementar, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com os gestores (*policy-makers*) envolvidos no desenvolvimento do programa. Tendo em vista o objetivo deste trabalho, optou-se por utilizar como recurso teórico-metodológico o *approche séquentielle*, que compreende as políticas como um processo (*policy process*) composto por diferentes fases (*policy cycle*).

Palavras-chave: Políticas públicas; Meio rural; Agroindústria familiar

Recebimento: 4/12/2011 • Aceite: 9/2/2012

¹ Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. End: Av. Presidente Vargas, 417, Centro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: jwesw@yahoo.com.br

The programa de agroindustrialização da agricultura familiar in Brazil: elaboration, implementation and results

Abstract

In the nineties, the Brazilian agricultural policies demonstrated a partial modification of the mechanisms to development of rural areas. Accordingly, new activities of value-added has been supported in order to increase the family farmers livelihoods. This is the case of the food processing policies to family establishments. This paper analyses the dynamic of elaboration, implementation, and the results at national level of the 'Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar'. Firstly, the study used the official documents available and other secondary sources relating to this public policy. Subsequently, the research utilized semi-structured interviews with the policy-makers. The theoretical-methodological framework to this analysis has been the *approche séquentielle* (policy cycle), which understand the policies a process composed by different phases.

Keywords: Public policies. Rural areas. Food processing.

Introdução

Após um longo período de privilégio da política agrícola brasileira aos grandes e médios produtores, espacialmente 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. O novo contorno dos programas aconteceu através da inclusão de segmentos até então renegados pelas políticas agrícolas (agricultores familiares, pescadores, indígenas, quilombolas, 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 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 tem apreendido essa questão, deixando uma série de lacunas sobre as suas diferentes fases.

O objetivo central do artigo é analisar os processos e dinâmicas desencadeadas durante a elaboração e a implementação do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar, bem como os seus resultados alcançados em nível nacional. Diante deste foco, optamos por utilizar o *approche séquentielle* (abordagem processual) para a análise da política pública, cujas ações governamentais são entendidas como um processo (*policy process*) composto por diferentes fases (*policy cycle*). Esse ferramental nos permitirá compreender as relações de complementaridade e interferência entre essas distintas etapas do programa, demonstrando a importância de perceber a sequência de acontecimentos e o seu aprendizado.

Para a realização da pesquisa foram utilizados, inicialmente, os documentos oficiais disponibilizados pelo Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar, além de outras fontes secundárias que retratam e discutem essa política pública. Posteriormente, em formato complementar, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com os gestores (*policy-makers*) envolvidos no desenvolvimento do programa.

Referencial teórico-metodológico da análise de políticas públicas: o *approche séquentielle*²

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

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

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

² Para uma análise mais detalhada sobre esse referencial teórico-metodológico consultar Wesz Junior (2009).

geral que não possui uma corrente teórica particular, podendo incorporar uma multiplicidade de agendas.

A maioria dos estudos que têm utilizado as etapas das políticas públicas (*policy cycle*) têm considerado cinco fases: identificação do problema, construção da agenda, elaboração do programa, implementação e avaliação da política. Abaixo procuramos detalhar com mais densidade as diferentes etapas compreendidas nesse referencial.

A criação de uma política pública parte inicialmente da *percepção e identificação de um problema* na sociedade e da necessidade de se criarem medidas para conter esse distúrbio. Obviamente, como vai alertar Jacquot (2006), não se trata de solucionar qualquer dificuldade presente, mas de algo que se relaciona com a pauta de atuação de alguma autoridade e que agregue/desperte o seu interesse em conter esse problema. Além disso, é fundamental que a possível solução ofereça as condições de ser traduzida na linguagem da ação pública, caso contrário inviabiliza a admissão de estratégias nesse sentido (FLEXOR E LEITE, 2007). Isso quer dizer que nem todo problema que se percebe do ponto de vista analítico se transforma em um problema de '*policy*', já que é preciso adquirir relevância nos campos políticos e administrativos (FREY, 2000). Em suma, os mecanismos de intervenção teriam como ponto de partida alguns desvirtuamentos, apresentando-se necessário alguma medida para corrigir ou reduzir esse problema.

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

Em seguida tem-se a *elaboração da política pública*, que consiste na tentativa de formular soluções ao problema visualizado previamente, cuja decisão de qual iniciativa será mantida dependerá dos interesses dos gestores do programa, além das restrições de informações, tempo e recurso. Nesse sentido, o processo decisório sobre as características do programa depende tanto dos fatores estruturais e situacionais como de elementos cognitivos e da

personalidade e interesse dos gestores (FLEXOR E LEITE, 2007). Além disso, a formulação de uma política pública leva em conta tanto os modos de ação e intervenção, como o trabalho de legitimação de uma solução dentro dos critérios que se encaixem no quadro normativo particular (THOENING, 1985). Nesse momento ainda é realizada uma avaliação preliminar sobre os custos e benefícios das opções disponíveis (FREY, 2000), estipulando alguns resultados/metast a serem alcançados (MULLER, 2004).

Após a formulação das estratégias de ações, se dá o *processo de implementação* da política pública, cujas propostas à solução do problema acabam se acomodando na realidade, ajustando-se ao campo de aplicação. Nessa esfera, como lembram Flexor e Leite (2007) e Frey (2000), pode existir um desencontro entre os objetivos propostos/projetados com as ações realmente efetivadas/realizadas. Essa diferença vai ser maior ou menor dependendo dos atores envolvidos (*policy-maker* e público alvo), dos instrumentos estabelecidos e do grau de centralização dos processos. Por isso, é indispensável a avaliação da capacidade de elaboração dos programas e a sua posterior condição à execução. Silva e Melo (2000) argumentam que nessa fase não se trata somente de por em prática as deliberações prévias, mas também reordenar-se a partir dos contextos presentes.

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

Mesmo reconhecendo algumas limitações do *approche séquentielle*, em especial atreladas à desordem de algumas etapas e a dificuldade de delimitar alguns momentos específicos, podemos perceber que isso não invalida a função principal desse mecanismo, que é o de diferenciar e reconhecer a presença de distintas ações e processos ao longo das políticas públicas. A partir dessas considerações, apresentaremos em seguida o Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar à luz das suas diferentes fases.

O Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar no Brasil

A entrada do governo Lula em 2003 deu início, e em alguns casos continuidade, a uma série de políticas públicas voltadas para 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 biodiesel (Programa Nacional de Produção e Uso de 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. Além dessa (re)espacialização de alguns programas, teve-se um comprometimento do governo em aumentar os recursos aplicados para este público – agricultura familiar – na tentativa de ampliar os beneficiários diretos.

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

Percepção e identificação do problema

A preocupação inicial em criar um programa de agroindustrialização esteve vinculada ao fato da agricultura familiar brasileira estar imersa em um intenso processo de especialização produtiva, que provocou a redução da autonomia e da renda deste público, proporcionando em consequência um ambiente de crescente vulnerabilidade socioeconômica para estas famílias (BRASIL, 2004). Esta situação percorreu toda a segunda metade do século XX, mas ficou ainda mais emblemática a partir da década de 1990, diante da globalização do sistema agroalimentar e da alteração do arcabouço regulatório e institucional. Neste caso, foi criado um novo ambiente concorrencial que ameaçou diretamente a participação da agricultura

familiar através da necessidade crescente de extrair sua lucratividade por meio dos ganhos de escala, tendo nos insumos modernos (genéticos e químicos), nos grandes maquinários e nas inovações tecnológicas a condição básica para manutenção ou entrada nos mercados (WILKINSON, 2008).

Esta etapa de identificação do problema se constitui na primeira fase do *policy cycle* (JONES, 1970), sendo de fundamental importância para estimular um debate público e para chamar atenção das autoridades políticas legítimas para a necessidade de criar mecanismos de intervenção para conter a dificuldade (FREY, 2000).

Construção da agenda

A partir da identificação do problema acontece o segundo momento do programa (construção da agenda), cuja alternativa é acionada para solucionar o problema frente a várias possíveis soluções (CAPELLA, 2006). Entretanto, a escolha de qual estratégia será utilizada depende de uma série de fatores, merecendo destacar: i) a possibilidade de traduzir a alternativa ao problema na linguagem da ação pública; ii) o relacionamento de autoridades com alguma das soluções propostas e; iii) a mobilização de atores chaves em favor da atividade a ser utilizada para conter o problema (FLEXOR E LEITE, 2007).

No que se refere à tradução do problema na linguagem da ação pública, uma série de experiências estaduais voltadas fundamentalmente para a implementação de pequenas agroindústrias já demonstrava a capacidade desta atividade de ser incorporada nas agendas políticas direcionadas aos agricultores de base familiar. Estes mecanismos apresentavam-se como uma importante alternativa sócio-econômica aos produtores rurais, uma vez que possibilitaram a geração de renda através da agregação de valor da própria matéria-prima, diminuindo a dependência dos segmentos a montante e a jusante das cadeias produtivas. Neste sentido, os programas estaduais demonstraram, por um lado, que a atividade de agroindustrialização poderia ser convertida em uma importante alternativa ao problema apresentado inicialmente e, por outro lado, era possível ser traduzida na linguagem da ação pública. Este cenário auxiliou na criação de um instrumento político comprometido com a promoção da atividade de agroindustrialização em nível nacional, transcendendo as iniciativas em escala estadual e municipal.

No que tange a participação dos *policy-makers* no escopo de atuação da política pública (agroindústria familiar), pode ser citado o

caso do Secretário da Agricultura Familiar (SAF/MDA) de 2003, Valter Bianchini. Ele participou do Programa Fábrica do Agricultor do Paraná e por isso defendia a agregação de valor como uma importante ferramenta de apoio contra a especialização produtiva, argumentando a favor da diversificação das fontes de renda dos produtores. Além disso, alguns consultores da SAF/MDA, que depois se tornaram gestores do programa, já apresentavam uma trajetória na gestão de políticas para esta atividade, pois haviam participado, direta ou indiretamente, na formulação ou no apoio dos programas estaduais (Programa de Agroindústria Familiar/RS, Programa de Desenvolvimento da Agricultura Familiar pela Verticalização da Produção/SC e Programa Fábrica do Agricultor/PR) e federal (Pronaf-Agroindústria).

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

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

O segundo ator externo ao governo que desempenhou um importante papel para afirmação da agroindústria familiar como estratégia de política pública foi a academia, através da proliferação de estudos e pesquisas que apontavam para a importância dessa atividade e de sua positiva contribuição para o desenvolvimento do espaço rural. A maioria dos trabalhos apresentava seus argumentos pautando-se fundamentalmente na realidade empírica do Sul do país, até porque existiam políticas específicas sendo implementadas nesses locais (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 nível nacional como um mecanismo de geração de emprego e renda para os agricultores familiares de todo o Brasil. A estas pesquisas acrescentou-se o debate sobre a pluriatividade, multifuncionalidade e ruralidade, que mesmo sem defender explicitamente as estratégias de agregação de valor para a agricultura familiar, acabavam reconhecendo a presença dessas “novas” atividades no campo.

Deste modo, o reconhecimento por parte do poder público, das organizações de representação e da academia de que a agroindustrialização poderia ser considerada uma alternativa viável à perda de autonomia e à redução da renda dos agricultores familiares colaborou para fortalecer a atividade na agenda política do Governo Lula. Em consequência, esse movimento conduziu a elaboração do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar.

Elaboração da política pública

A terceira fase do *policy cycle* consiste em transformar as soluções ao problema em uma política pública, isto é, instrumentalizar a alternativa escolhida de modo que esta possa resolver as dificuldades anteriormente identificadas (FREY, 2000). Para Kingdon (2003 apud CAPELLA, 2006), esse momento de elaboração das ferramentas de intervenção depende de um “solo fértil” para que o programa possa “germinar”. Neste caso, três fluxos são decisivos para a definição do processo decisório: clima político favorável, forças políticas organizadas e mudança estratégica das pessoas de dentro da estrutura governamental.

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

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

No que se refere à mudança estratégica das pessoas de dentro da estrutura governamental, Kingdon alerta que o início de um novo governo é o momento mais propício para as alterações na agenda (KINGDON, 2003 apud CAPELLA, 2006). No caso do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar esse fator foi decisivo para a sua elaboração, pois a entrada de novos escalões da burocracia governamental, como ministros e secretários-executivos, possibilitou a introdução na agenda governamental das políticas de agregação de valor. Concomitantemente, como a política pública em análise está localizada no MDA e esse ministério não possui uma equipe permanente de funcionários, isto é, o preenchimento do quadro técnico é vinculado em grande parte aos acordos e alianças políticas (legitimado através de consultorias), isso permitiu uma mudança significativa da tecno-burocracia envolvida com a formulação e gestão de políticas públicas para a agricultura familiar.

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

A partir do processo apontado acima e da decisão do governo em criar o Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar, formou-se um quadro técnico a partir de *policy-makers* que na sua maioria já tinham uma trajetória na gestão de políticas para essa atividade, como comentado anteriormente. Num primeiro momento a equipe debateu internamente o direcionamento e os propósitos do programa “e, num segundo momento, foi discutido com a sociedade

mais geral: pesquisadores que já tinham trabalhado com a temática, movimentos sociais e parceiros estaduais e municipais” (Gestor do Programa, Entrev. 3). No que se refere às organizações de representação, observou-se maior envolvimento da Contag, Fetraf, que naquele tempo era Fetraf-Sul, e MPA, além da

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

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

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

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

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

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 conseqüente melhoria das condições de vida das populações beneficiadas pelo Programa” (BRASIL, 2004, 14).

O público beneficiário do programa ficou delimitado nos “agricultores familiares, pescadores artesanais, extrativistas, silvicultores e aquicultores, proprietários, posseiros, arrendatários, parceiros ou concessionários da reforma agrária, enquadrados no Pronaf nos grupos ‘B’, ‘C’, ‘D’ e ‘E’”³ (BRASIL, 2004, 17). Considerando

³ Um dos principais critérios de enquadramento dos agricultores é a renda. Em 2003, os agricultores do Grupo B poderiam ter até R\$ 2.000,00 de renda bruta anual; o Grupo C eram aqueles que possuíam de R\$ 2.000,00 até R\$ 14.000,00; os produtores do Grupo D alcançavam entre R\$ 14.000,00 e 40.000,00; e o Grupo E era formado por agricultores com renda entre R\$ 40.000,00 e R\$ 60.000,00. Ao longo dos anos esses valores foram sendo ampliados e a partir do Plano Safra 2008/09 os grupos de agricultores C, D e E do Pronaf deixam de existir e as condições de financiamento passam a ser estabelecidas pelo valor dos recursos solicitados. Para uma análise mais detalhada ver Copetti (2008).

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 2 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 6 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.

Implementação do programa

Como já havíamos destacado, o programa foi concebido e implementado a partir de um amplo debate e apoio de segmentos sociais representativos dos agricultores familiares, além de parceiros e colaboradores do setor público e privado. Para Favareto e Demarco (2004), essa face participativa no momento da construção das políticas ocasiona importantes respaldos na sua operacionalização. Isso porque, as entidades auxiliam na criação da proposta de intervenção e não somente na sua implementação, como na maioria dos casos. Desta forma, as parcerias com organizações que já tinham se deparado com algumas experiências passadas nessa área auxiliaram na elaboração de uma política mais próxima aos contextos locais, o que teve reflexos no momento de “por o programa em prática”.

Além disso, os gestores federais propuseram a co-gestão federativa do programa, efetuando uma série de parcerias com os governos estaduais e municipais, além de convênios com ONG e movimentos sociais, visando a participação das entidades no momento

da implementação das ferramentas de intervenção. A idéia 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 nos níveis estaduais e municipais, criando assim um ambiente institucional favorável para o desenvolvimento das estratégias de ação do programa, oportunizando e ampliando as ações pela proximidade entre implementadores e beneficiários.

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

Para ampliar o espaço participativo e institucionalizado do programa durante a sua implementação, foi criada uma rede de debate, planejamento e articulação entre a SAF/MDA e os parceiros do programa, 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.

Entretanto, como a rede surgiu somente no segundo Governo Lula (2007), isto é, após quatro anos de execução do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar, esta arena não teve

nenhum peso na organização inicial da política. Mesmo no período recente, esses espaços participativos têm apresentando uma significativa debilidade, principalmente no debate com os Estados do Norte e Nordeste, onde a assistência técnica encontra-se enfraquecida e os movimentos sociais obtêm outros focos de prioridade. Paralelamente, a Rede não tem dispensado um tratamento para todas as linhas de ação do programa, centrando-se especialmente na divulgação das legislações, na capacitação dos técnicos e no apoio a ciência e tecnologia.

Avaliação do programa

Em relação à avaliação da política pública, cabe destacar que as linhas específicas do programa (crédito, legislações, capacitação, tecnologia e mercado) obtiveram uma correspondência entre os objetivos traçados e os resultados atingidos, pois muitas proposições atingiram as metas estipuladas inicialmente. Para isso, foi fundamental a capacidade dos gestores e formuladores de compreender, dimensionar e superar os problemas presentes ao longo das fases da política. Entretanto, foi indispensável a presença de uma série de atores, tanto estatais como não-estatais, que participaram desde as etapas iniciais até a implementação das ferramentas de intervenção. Concomitantemente, as organizações de representação da agricultura familiar foram a engrenagem central do *feedback* do programa, pois, ao fazerem a ponte entre os *policy-makers* e os beneficiários locais, acabavam aprimorando esse mecanismo. Neste sentido, a mobilização de uma série de organizações de representação em torno da construção e operacionalização do programa criou um “solo fértil” para o seu desenvolvimento (CAPELLA, 2006).

Apesar desses resultados promissores, podemos destacar uma fragilidade central do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar: a geração de resultados concentrados sobre uma região do país. Isso porque, uma evidência comum nas cinco linhas de ação foi a grande concentração de beneficiários na região Sul do Brasil, com a baixíssima presença do Norte e Nordeste.

Um argumento que tem sido frequentemente utilizado tanto pelos gestores como por alguns estudos acadêmicos para justificar essa configuração, é que a participação expressiva do Sul é compatível com a tradição de agroindustrialização da agricultura familiar dessa região. Isso porque,

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

Embasando-se nesse argumento, a cultura, a descendência e a origem dos agricultores seriam os principais fatores que explicariam a presença das agroindústrias, o rumo tomado pelo programa em análise e, automaticamente, a baixa participação do Norte e Nordeste nos resultados obtidos. Entretanto, esta visão dos gestores desconsidera toda a bagagem desta região setentrional no desenvolvimento de tecnologias para a fabricação de farinhas, óleos, geleias e sucos de frutas, etc.

Portanto, o acesso limitado à política pública não está vinculado com a trajetória de beneficiamento da produção agropecuária, pois esse elemento está presente em ambas as regiões. O que ocasiona a baixa participação das agroindústrias familiares no programa são as dificuldades estruturais do Norte e Nordeste do Brasil, bem como o reduzido peso do mercado local, a carência de políticas estaduais, a assistência técnica debilitada, a resistência das agências bancárias e a baixa mobilização dos movimentos em torno da atividade.

Para além dessa conjuntura regional, a própria construção do programa favoreceu essa concentração de resultados, pois a política foi planejada em cima de algumas experiências estaduais já existentes no Centro-Sul do país, o que acabou, mesmo que sem uma intenção direta dos gestores do programa, formatando esse mecanismo a partir de uma situação específica. Paralelamente, as demandas realizadas pelos movimentos sociais sulistas e a sua participação na formação das linhas de ação auxiliaram na modelagem de uma feição mais distante da realidade do Norte e Nordeste. Para agravar ainda mais essa situação, o princípio de co-gestão do programa afetou essas localidades diante do desinteresse de grande parte dos estados e municípios em trabalhar com atividades diferenciadas para o meio rural.

Portanto, a distribuição espacial do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar não é causada somente pelas características ou pela “falta de vocação” de algumas regiões, mas pela própria estrutura da política que desconsidera em determinados momentos as particularidades regionais. Nesse sentido, a problemática do direcionamento dos resultados não acontece pelo desinteresse ou despreparo das localidades em receber os mecanismos de intervenção, mas pela própria forma de construção do programa e pela sua posição em relação a alguns estrangulamentos e especificidades regionais.

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

Conclusão

A abordagem processual tornou-se pertinente para o objeto em estudo por ser um instrumento heurístico capaz de distinguir certos processos chaves, auxiliando desta maneira na compreensão das diferentes etapas presentes nas políticas públicas. Embora a delimitação de cada fase tenha apresentado algumas dificuldades diante da tenuidade presente entre os seus limites, analiticamente foi essencial para podermos visualizá-las durante o tratamento dos dados. Simultaneamente, o forte caráter metodológico desta ferramenta permitiu que ao longo do trabalho pudéssemos utilizar algumas abordagens complementares, visto que o referencial processual não traz consigo uma corrente teórica particular. Isso permitiu que em determinados momentos acionássemos diferentes lentes de análise

conforme os processos identificados, contribuindo no “recheio” das fases do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar.

Esta ferramenta analítica tornou-se útil porque parte do pressuposto de que para compreender um programa é necessário ter a clareza de todo o ciclo da política e as suas inter-relações, isto é, a sequência de acontecimentos e o seu aprendizado. Nesse sentido, foi fundamental o reconhecimento das relações de complementaridade e interferência entre as distintas etapas da ação pública, demonstrando que os resultados obtidos pela política não são uma decorrência simples do momento de implementação das ferramentas, mas refletem paralelamente os efeitos da construção da agenda, da elaboração do programa e do foco de intervenção.

Portanto, o uso do referencial processual foi de fundamental importância no debate do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar porque possibilitou compreender, por exemplo, que a má distribuição espacial dos resultados não foi um reflexo simples do descarrilamento do programa na sua implementação. Contrariamente, essa situação foi condicionada pela própria orientação assumida nas suas fases iniciais a partir do momento que obteve a presença majoritária das organizações sociais da agricultura familiar do Sul brasileiro. Isso porque, a elaboração de uma política pública envolve a construção de uma representação da realidade por parte dos agentes envolvidos na arena decisória, cujos referenciais e as idéias dos atores no momento de construir a política têm um peso determinante na definição do programa (MULLER, 2004). Deste modo, a supremacia de referenciais pautados na realidade do Sul do Brasil acabou formatando o programa aos padrões meridionais. Além disso, estas organizações aproveitaram a sua posição estratégica nos espaços de decisão para exercerem os seus interesses, que era de favorecer os agricultores familiares que ali representavam (LAMOUNIER, 1994).

Para além do referencial teórico metodológico utilizado na análise da política pública, podemos concluir que o Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar tem desempenhado um papel importante no cenário rural brasileiro e no apoio a novas estratégias de reprodução dos agricultores, embora sua cobertura tenha se centrado fundamentalmente em algumas regiões. Assim, um dos principais desafios deste instrumento de intervenção é buscar alternativas que superem esta orientação centrada em alguns espaços, procurando expandir suas ações para outros locais que, embora não demandem pela política, necessitam desta atividade de agregação de

valor para que seja possível obter melhores perspectivas de desenvolvimento rural.

Referências

BRASIL. 2004. *Programa de agroindustrialização da produção dos agricultores familiares*. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/saf>> Acesso em: set. de 2007.

CAPELLA, A.C.N, 2006. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, n. 61, p. 25-52.

COPETTI, L.D. *Fatores que dificultam o acesso dos agricultores familiares às políticas de crédito rural: o caso do Pronaf-Crédito no município de Alegria-RS*. 2008. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

FAVARETO, A. e DEMARCO, D., 2004. Entre o capital social e o bloqueio institucional: uma avaliação dos CMDRS em cinco Estados brasileiros. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M.K. e MARQUES, P.E.M. (Orgs.). *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

FLEXOR, G. e LEITE, S.P, 2007. Análise das políticas públicas: breves considerações teórico-metodológicas. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 12. 2007, São Paulo, SP. *Anais...* São Paulo/SP.

FREY, K., 2000. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, Brasília, IPEA, n. 21, p. 211-259.

JACQUOT, S., 2006. Approche Séquentielle. In : BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S. e RAVINET, P. (Orgs.). *Dictionnaire des Politiques Publiques*. Paris: Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, p. 73-80.

JONES, C.O, 1970. *An introduction to the study of public policy*. Belmont: Duxbury.

LAMOUNIER, B., 1994. Determinantes políticos da política agrícola: um estudo de atores, demanda e mecanismos de decisão. *Estudo de Política Agrícola*, Brasília, IPEA, n. 9.

LASSEWELL, H.D, 1956. *The decision process: seven categories of functional analysis*. Colloge Park: University of Maryland.

MELO, M.A, 1999. Estado, governo e políticas públicas. In: Miceli, S. (org.). *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*. São Paulo: Sumaré, p. 59-99.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA); SECRETARIA DA AGRICULTURA FAMILIAR (SAF), 2009. *Redes Temáticas de ATER*. Brasília: MDA/SAF, 2009. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/>>. Acesso em: jan. de 2009.

MULLER, P., 2004. *Les politiques publiques*. Paris: PUF.

SILVA, P.L.B.; MELO, M.A.B, 2000. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. *Cadernos do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas*. Campinas, Unicamp, n. 48, p. 1-16.

THOENIG, J.C., 1985. L' analyse des politiques publiques. In: LECA (Org.). *Traité de sciences politiques*. Paris: PUF, p. 1-60.

WESZ JUNIOR, V. J.; TRENTIN, I. C. L. e FILIPPI, E. E, 2008. Os reflexos das agroindústrias familiares para o desenvolvimento das áreas rurais no Brasil. In: Congreso Internacional de la Red SIAL - Sistemas Agroalimentares Localizados, 4, 2008, Mar del Plata - AR. *Anais...*

WESZ JUNIOR, V.J. 2009. *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.

WILKINSON, J., 2008. *Mercados, redes e valores*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.