

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

**DESAFIOS INSTITUCIONAIS PARA A INSERÇÃO  
DAS PEQUENAS AGROINDÚSTRIAS RURAIS NO  
DISTRITO FEDERAL**

**SÉRGIO DIAS ORSI**

**Seropédica, Rio de Janeiro.  
Outubro 2001**

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

**DESAFIOS INSTITUCIONAIS PARA A INSERÇÃO  
DAS PEQUENAS AGROINDÚSTRIAS RURAIS NO  
DISTRITO FEDERAL**

**Sérgio Dias Orsi**

**Sob a orientação do Professor  
John Wilkinson**

**Tese submetida como requisito  
parcial para obtenção do grau  
de Mestre em Ciências do  
Desenvolvimento e Agricultura,  
Área de Concentração em  
Desenvolvimento e Agricultura.**

**Seropédica, Rio de Janeiro.  
Outubro 2001**

**DESAFIOS INSTITUCIONAIS PARA A INSERÇÃO  
DAS PEQUENAS AGROINDÚSTRIAS RURAIS NO  
DISTRITO FEDERAL**

**Sérgio Dias Orsi**

**Aprovado em:..19/10/01**

**Professor John Wilkinson**

**(Assinatura)**

**Professor Renato Sérgio Jamil Maluf**

**(Assinatura)**

**Professor René Louis de Carvalho**

**(Assinatura)**

*“Em relação a todos os atos de iniciativa e criação, existe uma verdade elementar:  
no momento em que nos compromissamos, a providência também se põe em movimento. Todo um fluir de acontecimentos surge a nosso favor.  
Como resultado da decisão, seguem todas as formas imprevistas de coincidência, encontros e ajuda, que nenhum homem jamais poderia ter sonhado encontrar.  
Qualquer coisa que você possa fazer ou sonhar, você pode começar.  
A coragem contém, em si mesma, o poder, o gênio, e magia.”*

*Goethe (séc.XVIII)*

## Dictaória

À nira esposa Patrícia e aos meus filhos  
Roni, Tã e Tã, p'lo apoio e  
compreensão durante a ausência.  
À nira sogra Mãe José por se fazer  
presente quando estive ausente de  
casa.  
Aos meus pais, João e Nêde, por terem  
se sacrificado em prol da nira  
educação.  
E à nira aó p'lo carinho que sempre  
me dá e que sempre me apoiou  
nao curso de Medicina Veterinária,  
que está a ser realizado neste

dia

## **~~Agabinio~~**

Agradeço a Deus, pelo dom da vida, pela saúde e por mais esta oportunidade.

Agradeço a Emater-DF, pela oportunidade de efetivar esse curso.

Agradeço muito ao meu orientador John Wilkinson, que com a maestria dos grandes Mestres, “destila” as nossas qualidades, e nos ensina, como amigo, a superar as nossas dificuldades.

Agradeço, aos colegas e professores do CPDA, pela paciência e dedicação que tiveram, na dura tarefa de construir o meu aprendizado.

Agradeço a todas as instituições, que sempre estiveram abertas para a minha pesquisa.

Agradeço ao Deputado Rodrigo Rollenberg, por ter aberto as portas do seu gabinete e colocado à disposição todo material que necessitei da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Agradeço ao produtor rural e às vezes sociólogo Ricardo Attuch, ao leiteiro e às vezes economista Francisco Hercílio, pelos debates que tivemos, em torno dos temas sócio-econômicos.

Agradeço em especial, aos pequenos produtores familiares, que sempre nos recebem muito bem nas suas propriedades, mesmo que muitas vezes, nós enquanto técnicos, desrespeitamos os seus “modos de ser” e impomos algumas tecnologias inapropriadas.

Sou grato aos meus colegas extensionistas, pelo apoio e incentivo que sempre me deram nesses anos de convívio.

Agradeço a todas as pessoas e entidades, que de uma forma direta e/ou indireta, apóiam essa minha caminhada evolutiva.

## **Biografia**

Sérgio Dias Orsi, é mineiro de Alfenas, apaixonado por um queijinho minas-frescal com café, ou um bom salame de fumeiro com pão-de-queijo; elaborados de preferência, numa pequena agroindústria. Descendente por parte de mãe, de uma família francesa, aonde aprendeu os caprichos de um bom tempero na culinária, e por parte de pai, de uma família italiana, aonde se inspirou para se dedicar aos derivados do leite e aos embutidos e defumados. Desde de pequeno gosta da arte de elaboração de alimentos e como bom brasileiro, mistura esses ingredientes étnicos, tempera com paixão toda essa matéria-prima, e tenta processar novas idéias, para contribuir com a pequena produção rural do Distrito Federal.

Para isto, iniciou seus estudos na sua cidade natal, com 14 anos começa a trabalhar com carteira assinada e aos 15 anos surpreende seus pais, fazendo um pedido (queria estudar numa escola melhor na capital mineira). Curioso por natureza, meio criança, meio rapaz, partiu sozinho para esta jornada de estudos. Adquiriu uma boa experiência de vida nesses anos e concluiu o segundo grau e o curso de técnico em eletrônica, no Colégio Pitágoras, em Belo Horizonte.

Após um obrigatório, desiludido e longo período no serviço militar, em que ficou, dois anos sem poder fazer o vestibular, retorna a sua cidade, presta vestibular para Medicina Veterinária, e tem a satisfação de cursar uma profissão, que tem um enfoque sistêmico maravilhoso, para quem queria aprender, aprender.

Formou-se em julho de 1985, após 5 anos de dedicação aos estudos, dos quais três, esteve como monitor da disciplina de Patologia Clínica. Consegue o seu primeiro trabalho, como Veterinário, em setembro daquele ano, na Cooperativa de Unaí, no Noroeste de Minas Gerais e próximo do Planalto Central. Trabalhou somente 6 meses, pois foi convidado para gerenciar uma fazenda de gado de corte nessa mesma cidade. Passou um ano morando nessa fazenda, conhecendo as lides diárias do cerrado brasileiro e aproximando o seu conhecimento teórico com a prática do dia-a-dia. Nesta época, presta concurso para a Emater-DF, passa, mas não pode assumir de imediato, pois tinha que pagar um mês de aviso prévio e a contratação tinha que ser de imediato. Pediu para coloca-lo em último lugar da lista, pois tinha certeza que iria voltar, pois acreditava no potencial agropecuário do Planalto Central do Brasil.

Após este ano de aprendizado, na fazenda de Unaí, aonde era gerente e veterinário, teve a grande sorte de se casar com uma mulher que também gostava da zona rural. Com uma boa companheira encarou mais um desafio. Foi trabalhar em Ariquemes, no Estado de Rondônia, aonde tomou conta de uma grande fazenda, na Região Amazônica. Após um ano de atividade, descobriu a lógica da grande produção, que o assustou.

Retornou novamente à sua cidade, e elaborou um trabalho de pesquisa na área do Laboratório de Patologia Clínica da Escola de Medicina Veterinária. Novamente a Emater-DF, o convoca e diz que era a última oportunidade. Abandonou o trabalho científico da faculdade e foi se dedicar a extensão rural.

Logo de imediato passou a ser gerente do escritório local do Núcleo Rural de Tabatinga. Aprendeu muito nesse trabalho e teve oportunidade de se

aperfeiçoar na área de produção de animal e de alimentos, aonde promoveu muitos cursos de produção de derivados do leite e de embutidos e defumados, assessorou a montagem de várias agroindústrias, escreveu dois livretos de produção de queijo, foi consultor do IBICT para elaboração de uma fita de vídeo sobre produção de leite com higiene, auxiliou na elaboração da legislação sanitária do DF e lutou para ver aprovado a pasteurização pós-envase de leite.

Nesse período, presta um concurso interno, é aprovado e deslocado para o Escritório Central da Emater-DF, aonde passou a responder pela área de Produção Animal. Concluiu três cursos de especialização na Escola Superior de Lavras nas áreas de: Produção de Ruminantes, Produção de Suínos e Aves e Administração Rural.

Disposto a encarar mais um desafio, pediu para ser lotado no Escritório Local do Paranoá, para trabalhar num assentamento com 64 famílias, que ainda estavam acampadas. Acompanhou todo o processo de assentamento dessas famílias e, mais uma vez, teve a grande felicidade de ter um novo período de aprendizado, com assentamento de trabalhadores rurais. Nesse assentamento elaborou alguns projetos de agroindústrias, em especial a criação intensiva de ovinos deslanados, integrado com um abatedouro no próprio assentamento. Elaborou um projeto de aleitamento para crianças de 6 meses a 6 anos, com o leite produzido por uma cabra, que seria criada no lote, para cada família que tivesse pelo menos uma criança nessa idade, e outro projeto de suplementação protéica, através da criação de galinha caipira, a todas as famílias que tivessem filhos na escola. A Fundação Banco do Brasil solicita esses projetos, e com muita satisfação, os doam para ser aplicado, em algumas comunidades carentes do Nordeste.

Nesse período, quando procurava respostas concretas para as suas indagações sobre desenvolvimento rural para agricultores familiares, surgiu um concurso interno na Emater-DF, se candidatou, e foi classificado para fazer mestrado na área de desenvolvimento rural. Presta concurso para três escolas federais, é aprovado, e escolhe o CPDA para realizar o seu curso de mestrado. Ainda como mestrando colabora com seu orientador, para a elaboração do Seminário no CNPq, sobre “Novos conhecimentos e novas capacidades para a inserção econômica da agricultura familiar”, aonde foi relator do painel sobre legislação sanitária e pretende dar continuidade a este trabalho, pois acredita ser mais uma oportunidade para o desenvolvimento da agricultura familiar brasileira.

Foi assim que um mineirinho, neto de agricultores (um familiar e o outro pluriativo patronal), colocou os pés na estrada rumo a capital mineira, com a determinação de um quase jovem de 15 anos. Hoje, com 41, coloca alguns cabelos brancos a mais na sua cabeça, para aprender um pouco sobre desenvolvimento, agricultura e sociedade, através da inserção das pequenas agroindústrias na capital do Brasil, com muito prazer.

<b>Suário</b>		
<b>Item</b>	<b>Conteúdo</b>	<b>Página</b>
	Agradecimentos	VI
	Biografia sucinta do autor	VII
	Índice dos Quadros e Tabelas	XI
	Resumo	XIII
	Abstract	XIV
	Introdução	1
<b>1</b>	<b>CAPÍTULO</b> <b>FUNDAMENTAÇÕES TEÓRICAS</b>	<b>6</b>
1.1	Agricultura familiar e patronal	6
1.1.1	Principais limitações e vantagens da agricultura familiar	13
1.2	Pluriatividade (familiar e patronal) e o neoruralismo	16
1.3	Mercado voltado para os produtos das pequenas agroindústrias rurais do Distrito Federal (PAIRs/DF)	23
1.3.1	Evolução dos padrões de consumo e produtos diferenciados	23
1.3.1.1	Padrões e tipos de qualidade	24
1.3.1.2	Produtos com indicação de origem	28
1.3.2	Mercados informal e formal	32
1.4	A agricultura em busca de uma nova institucionalidade	36
1.5	Capacitar, participar e inovar para efetivar	41
1.5.1	Inovar para assegurar a competitividade	49
1.6	Atual debate teórico voltado às pequenas agroindústrias rurais	51
1.6.1	Breve trajetória do tema nas políticas públicas	52
1.6.2	Pequena incursão pelos conceitos e nomenclaturas	54
1.6.3	Estudos e propostas entorno das pequenas e médias agroindústrias	60
1.6.3.1	Estudos locais e regionais	60
1.6.3.2	Propostas em nível nacional e da América Latina	67
<b>2</b>	<b>CAPÍTULO</b> <b>ORIGEM E EVOLUÇÃO DAS FUNDIAÇÕES RURAIS DO</b> <b>DISTRITO FEDERAL</b>	<b>73</b>
2.1	Desenvolvimento do agro no Distrito Federal	73
2.1.1	Origem de Brasília e a complexidade fundiária do Distrito Federal	74
2.1.2	Dinâmica da economia do Distrito Federal	76
2.1.3	O processo de desenvolvimento agrícola do Distrito Federal	80
2.1.4	Especificidades da agricultura do Distrito Federal	85
2.1.5	Crise agrícola nas décadas 80 / 90 e seu reflexo no Distrito Federal	90
		IX

2.1.6	Conjuntura atual do agro do Distrito Federal	93
2.1.6.1	Atual estrutura agrícola e agrária	93
2.1.6.2	Seu comportamento	96
2.1.6.3	Completando os ciclos secundário e terciário da economia rural do Distrito Federal	98
2.2	Evolução histórica das pequenas agroindústrias rurais do Distrito Federal	100
2.2.1	Uma pequena digressão	102
2.2.1.1	Legislação sanitária federal	102
2.2.1.2	Legislação sanitária distrital	105
2.2.2	Políticas públicas gerando condições institucionais	109
2.2.2.1	Algumas iniciativas anteriores a 1990 e o estorvo da legislação federal	110
2.2.2.2	Principais políticas públicas para as pequenas agroindústrias rurais do Distrito Federal no Primeiro Governo Roriz (1991-1994)	111
2.2.2.3	Principais políticas públicas para as pequenas agroindústrias rurais do Distrito Federal no Governo Cristovam (1995-1998)	115
2.2.2.4	Principais políticas públicas para as pequenas agroindústrias rurais do Distrito Federal no Segundo Governo Roriz (1999-2002)	119
2.2.2.5	Evolução quantitativa das pequenas agroindústrias rurais do Distrito Federal	126
2.2.3	Uma nova fase na agricultura do Distrito Federal?	129
2.2.3.1	Um diagnóstico para desenvolver o rural do Distrito Federal	129
2.2.3.2	O desafio de inserir os pequenos agricultores familiares	130
2.2.3.3	À espera de um consenso político	131
<b>3</b>	<b>CAPÍTULO III</b> <b>AVALIAÇÃO DA VALIDADE DA PESQUISA AGRÍCOLA RURAL DO DISTRITO FEDERAL</b>	<b>132</b>
3.1	A sua estruturação	132
3.2	Metodologia utilizada	134
3.3	Análise do resultado das entrevistas	137
3.3.1	Quanto à realidade e especificidade de campo	138
3.3.2	Quanto à evolução dos padrões de consumo	148
3.3.3	Quanto às condições institucionais	152
3.3.4	Quanto à capacitação e participação	164
3.4	Considerações finais	174
4	Bibliografia	182
5	Anexos	188

## Índice de Quadros e Tabelas

<b>Quadros</b>		
<b>nº</b>	<b>Descrição</b>	<b>Página</b>
01	Principais produtos comercializados pelas agroindústrias de Brazlândia, Planaltina e Sobradinho em 1994	64
02	Origem dos conhecimentos adquiridos	64
03	População Urbana e Rural do DF – 1960/2000	77
04	Distribuição das Famílias por Classe de Renda no DF - 1997 - (%)	78
05	Participação Setorial (PS) e do Produto Interno Bruto (PIB) na Economia do DF 1980 – 1995	79
06	Distribuição por Categorias dos Produtores Rurais do DF em 1999	88
07	Distribuição por Escritório da Emater-DF da Estimativa dos Produtores Patronais e Familiares em 2000	89
08	Distribuição dos imóveis rurais do DF de acordo com a área em 1998	95
09	Número de pequenas agroindústrias formais no DF em 1992 e 1994 -	126
10	Distribuição das Agroindústrias Cadastradas no DIPOVA Conforme a sua Especificidade de Produção em agosto de 1999	127
11	Evolução do número de agroindústrias do DF de 1992 a 2000	128
12	Condições de apoio que faltaram as PAIRs/DF, até meados do Governo de 1999 a 2002, na visão dos produtores rurais familiares, em dezembro de 2000	144
13	Opinião dos proprietários das PAIRs/DF sobre a razão que leva um consumidor a adquirir seu produto (Brasília 2000)	150
14	Opinião dos proprietários familiares das PAIRs/DF, sobre qual das duas vantagens competitivas é mais favorável para sua agroindústria disputar o mercado local (Brasília 2000)	150
15	Dificuldade dos produtores familiares, do DF, de atender as exigências do Dipova, para processar formalmente alimentos, em dezembro de 2000	154
16	Principais dificuldades enfrentadas, em dezembro de 2000, pelos produtores familiares, no Governo de 1999 a 2002, no tocante a tributos fiscais do DF.	155
17	Demonstrativo da diferença da cobrança de impostos entre o Governo de 1995 a 1998 (Gov. A) e o Governo de 1999 a 2002 (Gov B) do DF, por faixa de faturamento e por tipo de produto. Dezembro de 2000.	156
18	Faturamento mensal e tipo de produto processado, de algumas agroindústrias familiares, desativadas e ativadas, no DF, em dezembro de 2000	157

19	Principais pontos negativos do Programa Prove, do DF, revelados pelos proprietários das agroindústrias, em dezembro de 2000	162
20	Respostas dadas pelos proprietários das pequenas agroindústrias familiares sobre o conhecimento do Programa Pró-Rural Agroindústria, em dezembro de 2000.	163
21	Pontos positivos citados nas entrevistas, pelos proprietários das pequenas agroindústrias, que participaram do Programa Prove, no DF, em dezembro de 2000	170
22	Capacitações que os proprietários das pequenas agroindústrias, que participaram do Programa Prove, no DF, desejariam fazer em dezembro de 2000.	171
23	Mudanças provocadas na vida dos produtores, que participaram do Programa Prove, no DF, em dezembro de 2000.	172
<b>Índice</b>		
01	Tabela I Total das agroindústrias implantadas	120
02	Tabela V Pretende continuar nas condições atuais do Prove	121
03	Tabela VII Situação dos financiamentos	122

## Resumo

O sistema agroalimentar vem passando por sucessivas transformações nessas últimas décadas do milênio. A industrialização da agricultura impôs um padrão de exploração agrícola e de consumo, que por um lado excluía grande parte dos pequenos agricultores familiares desse sistema produtivo, e por outro, começou a ser questionado o seu processo de produção, por aqueles que consumiam esses alimentos. Diante disso, os consumidores passaram a procurar outros padrões de produção, processamento e tipos de qualidade nos alimentos. Em conjunção com outros fatores políticos, sociais e econômicos, esse modelo de produção agrícola entra em crise de rentabilidade e atinge diretamente a pequena produção rural no Brasil.

No Distrito Federal essa crise teve seu auge no final da década de oitenta. Isso forçou muitos produtores a procurarem uma nova alternativa de produção para garantir a sua sobrevivência. Uma das saídas encontrada foi agregar valor à produção e explorar alguns nichos de mercado para produtos com qualidade diferenciada. Dessa maneira, alguns produtores assumiram a frente desse processo, e o Distrito Federal passou a ter, em torno de oitenta por cento dos produtos processados de origem animal e vegetal, produzidos clandestinamente.

Este trabalho enfoca justamente, o agro do Distrito Federal, a partir desse momento, quando se inicia a busca de uma solução política, legal e técnica para o problema da produção informal. Fizemos uma análise das características do agro do Distrito Federal e como desenvolveu a dinâmica de inserção das pequenas agroindústrias, nos três governos, que estiveram presentes, no período de 1991 a 2000. Foram abordadas outras dimensões como, a evolução dos padrões de consumo que, em conjunto com a crise de rentabilidade na agricultura e a instalação de uma legislação sanitária local, mais adequada à pequena produção, abriu novos caminhos para o processamento de alimentos em pequenas agroindústrias, que agregam qualidade diferenciada.

Exploramos no conjunto dessas dimensões, a necessidade de uma nova condição institucional para a agricultura, e fizemos algumas reflexões sobre a importância da capacitação e da participação, de agentes e sujeitos, do processo de desenvolvimento, na elaboração e na realização de políticas públicas. Enfim, analisamos os desafios e a possibilidade de melhorar a qualidade de vida das famílias envolvidas com as pequenas agroindústrias, se respeitadas algumas condições de liberdade de escolha, dos atores do processo de inserção das pequenas agroindústrias no Distrito Federal.

## Abstract

The Agrofood system comes going by successive transformations on those last decades of the millennium. The industrialization of the agriculture imposed a pattern of agricultural exploration and of consumption, that on one side it excluded the small farmers relatives' of that productive system great part, and for other, it began to its production process to be questioned, for those that consumed those foods. Before that, the consumers started to seek other processing patterns and quality types in the foods. In conjunction with other political, social and economic factors, that model of agricultural production enters in profitability crisis and it reaches the small rural production directly in Brazil.

In Distrito Federal that crisis had its peak in the end of the decade of eighty. That forced many producers they seek it a new production alternative to guarantee its survival. One of the found exits, went join value to production and to explore some market niches for products with differentiated quality. In that way, some producers assumed the front of that process, and Distrito Federal started to have, around eighty percent of the processed products of animal and vegetable origin, produced clandestinely.

This work focuses exactly, the agriculture of Distrito Federal, to leave of that moment, when the search of a political and technical solution begins for the problem of the informal production. We made an analysis of the characteristics of the agriculture of Distrito Federal and as it developed the dynamics of insert of the small agroindustries, in the three governments, that were present, in the period from 1991 to 2000. Other themes were approached as, the evolution of the consumption patterns that, together with the profitability crisis in the agriculture and the installation of a local sanitary legislation, more adapted to the small production, it made new ways for the processing of foods in small agroindustries, that join differentiated quality.

We explored in the group of those themes, the need of a new institutional condition for the agriculture, and we made some reflections on the importance of the participation, of agents and subjects, of the development process, in the elaboration and in the accomplishment of public politics. Finally, we analyzed, the possibility to improve the quality of life of the families involved with the small agroindustries, if respected some conditions of choice freedom, of the actors of that process.

## **INTRODUÇÃO**

A história do Distrito Federal, no Planalto Central, é muito recente. No entanto, nessas últimas décadas, sofreu um rápido crescimento sócio-econômico.

O aumento populacional, que se deu em decorrência de várias migrações regionais, somado a uma boa renda per capita, criou uma demanda, cada vez maior de alimentos, que influenciou diretamente no desenvolvimento do seu agro. Com o decorrer do tempo a demanda que se restringia aos alimentos “in natura”, passou a ser também para alimentos processados com características diferenciadas. Isso refletiu diretamente na dinâmica de implantação e desenvolvimento das pequenas agroindústrias.

A agricultura do Distrito Federal, devido a uma conjunção de fatores, acabou assumindo características muito especiais. Dentre esses fatores, podemos ressaltar a condição de formação das comunidades rurais, a presença marcante do Estado no seu agro e a relação especial que existe entre agricultores familiares e patronais.

Para analisar os elementos que compõem o processo de inserção das pequenas agroindústrias rurais, iniciamos pelo debate da agricultura familiar e patronal, e a nova dinâmica que vem se difundindo pelo rural no Brasil, com a pluriatividade e o neo ruralismo.

Para tratar da agricultura familiar, resgatamos um trabalho de Blum (In Tedesco, 1999), em que ele apresenta as unidades produtivas familiares, que

estão em transição e/ou são consolidadas, como empresas. As propriedades marginais são tratadas somente como propriedades familiares periféricas, por ainda não terem atingido, o estágio capitalista de “empresas”, tanto daquelas que estão em transição, como daquelas consolidadas.

Quanto a pluriatividade e o neo ruralismo iremos verificar que no DF existe basicamente dois pontos interessantes: i) uma situação/relação muito específica dos produtores patronais com os produtores familiares, ii) e algumas questões exclusivas que contribuíram para a sua consolidação, além daquelas mais convencionais, tratadas por exemplo por Teixeira (1998), Carneiro (1998) e Schneider (1999). Sendo assim tivemos que nos valer de alguns trabalhos como os de Graziano da Silva e Del Grossi (1998) e Wilkinson (2000), que tratam desse assunto de uma forma mais apropriada ao ocorrido no DF e em conjunto com a dinâmica assumida pelas pequenas agroindústrias nesse novo cenário rural brasileiro.

Em seguida, dedicamos um espaço para inserir uma discussão mais específica, sobre padrões e tipos de qualidade dos produtos e o mercado voltado para produtos com características diferenciadas, em que as pequenas agroindústrias podem ter acesso.

Apresentamos um trabalho de Giovannucci & Reardon (2000), em que eles fazem basicamente três distinções de padrões e tipo de qualidade, que são: a) por produto ou processo, b) pelas características de segurança e autenticidade do produto, c) de direito ou de fato. Para completar esse enfoque dos produtos diferenciados, abordamos alguns estudos franceses e um brasileiro, que demonstram a importância atual dos produtos com indicação de origem.

Esses estudos apontam para a valorização dos produtos com características diferenciadas, e atuam em duas linhas diferentes. A primeira vem quebrar o paradigma de que somente o processamento industrial tem a capacidade de produzir alimentos saudáveis e confiáveis. A segunda revela a importância de se certificar uma produção diferenciada e instituir um selo, para valorizar o produto perante o consumidor e agregar, principalmente, os seus

valores culturais e sociais, que não são apropriáveis pela média e grande agroindústrias.

Após esse debate da importância dos produtos diferenciados, passamos para o tema sobre uma nova institucionalidade na agricultura. Apresentamos alguns argumentos sobre a necessidade da agricultura dotar-se de certos elementos, que irão dar conta de garantir o seu espaço efetivo, nos setores secundário e terciário da economia. Quanto aos desafios institucionais a vencer, Nogueira (1998) apresenta uma proposta, aonde se leva em conta a necessidade de se atuar na agricultura com um enfoque interinstitucional, tanto no setor público, quanto no privado.

Para completar esse debate, sobre uma nova institucionalidade, amparamos na proposta de Sen (1993, 2000), aonde ele alega que um desenvolvimento tem que ser baseado no “enfoque da capacidade” e respeitar o “conjunto das atividades” e os “modos de ser” de cada um. O desenvolvimento não pode ser só medido pelo aumento da renda real, ele tem que ser avaliado pela capacidade dos sujeitos, que estão envolvidos no processo, de desempenhar funções e alcançar a sua liberdade, com um comprometimento social. A capacitação e a participação, direta e ativa, dos atores do processo na elaboração de políticas públicas, certamente, conduzirão ao propósito de se ter um desenvolvimento com (o) liberdade.

E para finalizar o primeiro capítulo, apresentamos o tema das pequenas agroindústrias nas políticas públicas e fazemos uma pequena incursão pelos conceitos e nomenclaturas de alguns estudos locais, regionais, nacional e da América Latina. Nessa oportunidade aproveitamos para fazer alguns comentários sobre esses estudos e indicamos como esse tema está mobilizando um debate, de Norte a Sul do Brasil, aonde as pequenas agroindústrias são utilizadas como instrumento para promover o desenvolvimento rural.

O segundo capítulo é dedicado ao agro do Distrito Federal e ao desenvolvimento das pequenas agroindústrias. Para dar conta dessa proposta, tivemos que resgatar um pouco da história de Brasília e a complexidade fundiária

que compõe esse agro. É deste contexto que surgem as principais causas que atribui a agricultura do Distrito Federal uma realidade muito específica e diferente, se comparado com as outras unidades da federação.

Abordamos a dinâmica da economia brasiliense, aonde realçamos a grande demanda por alimentos, tendo em vista o forte crescimento dessa região, após a mudança da capital brasileira. Isso influenciou diretamente no desenvolvimento da sua agricultura, e fez com que o Estado estivesse muito presente no agro do Distrito Federal. Este modelo de intervenção pública se sustentou com bons resultados, até a crise de rentabilidade da agricultura, na década de oitenta. A partir desse momento, com a Crise de Estado instalada, aparecem diversos fatores, que inicia de fato, o desenvolvimento das pequenas agroindústrias rurais do Distrito Federal, a fim de recuperar a rentabilidade da agricultura que vinha diminuindo.

Para trabalhar melhor o tema da implantação e desenvolvimento das pequenas agroindústrias, tivemos antes, que fazer algumas reflexões sobre as legislações sanitárias, federal e distrital. Feito isso, apresentamos os principais elementos das políticas públicas, que se relacionavam com as pequenas agroindústrias, dos três governos que estiveram presentes, no período de 1991 a 2000. Para completar esse capítulo, indagamos se a agricultura do Distrito Federal está entrando numa nova fase de desenvolvimento, com a implementação de atividades econômicas rurais advindas da agricultura, nos setores secundário e terciário da economia, e se somente estas condições são suficientes.

O terceiro capítulo se dedica à apresentação das análises dos resultados da pesquisa de campo, bem como à metodologia adotada para este levantamento. Trabalhamos com quatro dimensões principais, quais sejam:

- a) a realidade e especificidade de campo do Distrito Federal,
- b) a evolução dos padrões de consumo
- c) as condições institucionais
- d) e a capacitação e a participação dos atores do processo de inserção das pequenas agroindústrias.

Na pesquisa de campo, incluímos entre os nossos entrevistados, atores e instituições, que participaram especificamente do processo de desenvolvimento das pequenas agroindústrias, tentando atingir desde os formuladores de políticas públicas, até aqueles que são os sujeitos de todo esse processo. Após as análises e reflexões dos elementos que se apresentaram mais freqüentes, no discurso dos entrevistados, fizemos as nossas considerações finais.

Sem ter a mínima pretensão de esgotar qualquer assunto enfocado, esperamos estar contribuindo, um pouco, para o debate sobre os desafios institucionais para a inserção das pequenas agroindústrias rurais do Distrito Federal, com esta dissertação.

## **CAPÍTULO**

### **1 FUNDAMENTAÇÕES TEÓRICAS**

#### **1.1 Agricultura familiar e patronal**

Existe uma grande diversidade de conceitos sobre a agricultura familiar e patronal que estão sendo utilizados atualmente. Dentre as causas principais desta gama de conceitos podemos citar, desde a influência da origem acadêmica e/ou instituição aonde foram gerados, até a própria heterogeneidade deste setor e o seu pretenso uso político/social/econômico.

Caminhando nesta direção Tedesco (1999) aponta que, “utilizar a noção de unidade familiar como unidade de produção, consumo e convívio, é algo por demais difícil e polêmico; é adentrar por um terreno movediço, um campo de discussões e análises que manifesta ambigüidades, ambivalências, heterogeneidades e especificidades”. Daí, a complexidade de se chegar a uma definição que consiga satisfazer as várias correntes de pensamento e ser isenta de influências políticas, econômicas e sociais.

Apesar disso, as definições não só de agricultura familiar, mas também de agricultura patronal, assumem uma certa importância neste nosso trabalho, tendo em vista a proporcionalidade específica no DF<sup>1</sup> da relação dos produtores, patronal e familiar (conforme será apresentado no Quadro 7), se comparada às demais regiões brasileiras. Podemos também verificar isto, quando analisamos os

dados da porcentagem de estabelecimentos familiares sobre o total de estabelecimentos, nas regiões do Brasil, apresentado pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário no documento “Novo retrato da agricultura familiar – o Brasil redescoberto” tabela 2, página 22 (Ministério do Desenvolvimento Agrário, Brasília, 2000). Este trabalho aponta os seguintes dados regionais: Sul 90,5%, Nordeste 88,3%, Norte 85,4%, Sudeste 75,3 %, Centro-Oeste 66,8%.

Temos também, a polarização das políticas públicas, dirigidas a este sistema agroalimentar, que num dado governo é para um segmento de classe de produtores rurais e, em outro governo, é para outro segmento de classe.

Iremos aqui centrar nossos esforços mais no debate do conceito de agricultura familiar sem perder de vista a importância que a classe de produtores patronais (pluriativo e neo rural) ocupa no agro do DF, e que, acaba se reproduzindo na proporcionalidade de proprietários das PAIRs/DF<sup>2</sup>.

Passaremos agora, especificamente, para o debate da agricultura familiar. Verificamos neste tema uma dinâmica conceitual, que certamente está vinculada, à quantidade de estudos retomados atualmente por diversos autores, e/ou a pretensa atenção do governo federal, de apoiar este segmento de produtores rurais com políticas públicas específicas.

Segundo Blum (in Tedesco, 1999), “a FAO e o Incra (1996), baseado na renda monetária bruta -RMB (diferença entre receitas e despesas)-, classificam as propriedades em patronais e familiares. As familiares dividem-se em:

- *consolidadas*, agricultores que estão acima da média e representam 26,5% do total;
- *transição*, agricultores que estão entre a média e a mediana e representam 23,5% do total,
- *periféricos*, agricultores que estão abaixo da mediana e representam 50% do total.”

---

<sup>1</sup> Distrito Federal

<sup>2</sup> PAIRs/DF: Pequenas Agroindústrias Rurais do Distrito Federal.

Mais recentemente, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, lançou uma publicação propondo uma outra metodologia de estratificação dos agricultores familiares, aonde inclui também a verticalização da produção dentro da propriedade. Diz esta publicação, que “para caracterizar os tipos de agricultores familiares, optou-se por utilizar a sua Renda Total, de modo a captar os vários aspectos de sua atividade produtiva, entre os quais se destacam: a inserção no mercado, a transformação e o beneficiamento de produtos agrícolas no interior do estabelecimento e o autoconsumo.”(Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2000).

Os parâmetros utilizados para discriminar os tipos de agricultores familiares, foram baseados na diária média estadual<sup>3</sup>, para se calcular a Unidade de Trabalho Contratado (UTC). Isto teve a finalidade de comparar, a renda auferida pelo produtor nas atividades do estabelecimento com o custo de oportunidade da mão-de-obra familiar, que, genericamente, pode-se definir como o valor da remuneração paga a um diarista da agricultura. A partir deste dado da UTC, foram acrescentados 20%<sup>4</sup>, para se chegar ao Valor do Custo de Oportunidade (VCO); que multiplicado por 260 dias úteis, resultou em um valor que se tomou como a renda anual da produção familiar rural desta região. Com isto, criou-se parâmetros para classificar os agricultores familiares, mais adequado a cada região, e foi proposta a seguinte classificação:

- 1) Tipo A, com Renda Total superior a três vezes o valor do VCO;
- 2) Tipo B, com Renda Total superior a uma e até três vezes o VCO;
- 3) Tipo C, com Renda Total superior à metade até uma vez o VCO;
- 4) Tipo D, com Renda Total igual ou inferior à metade do VCO.

Com isto, esta proposta tenta atender às diversidades regionais do Brasil, através de uma padronização do cálculo para uniformizar o máximo possível a linguagem sobre tipologia de agricultores familiares.

---

<sup>3</sup> Que neste caso infelizmente utilizou-se os mesmos dados do Estado de Goiás para calcular o do DF e que por várias razões(que poderão ser melhor esclarecidas quanto tratarmos das especificidades do agro do DF) acabou se distanciando um pouco da realidade brasiliense.

<sup>4</sup> Segundo esta publicação do Ministério do Desenvolvimento Agrário: “A inclusão deste percentual, embora arbitrário, justifica-se porque as diárias são muito baixas e não asseguram a estabilidade do agricultor.”

No entanto, no caso do DF, por ter extrapolada diretamente os dados do Goiás para o DF<sup>5</sup>, esta metodologia deixa a desejar, pois não reflete a realidade. As realidades do DF e de Goiás, apesar de geograficamente próximas, são bem diferentes. Podemos verificar isto, quando comparamos o mercado pujante do DF, para produtos característicos da agricultura familiar e a maior proporção de agricultores patronais, demandantes de mão-de-obra deste setor, e que, seguramente, refletirá em um maior valor da diária paga na área rural. Tendo em vista estas distorções, abandonaremos esta proposta de tipificação da agricultura familiar, mesmo entendendo estar ela melhor estruturada do que a da Secretaria de Agricultura, que será adotado neste estudo.

Contudo, este documento do Ministério de Desenvolvimento Agrário, apresenta outros levantamentos sobre agricultura familiar do DF, que merecem nossa atenção. Um destes levantamentos apresenta que no DF, tanto o Percentual do Valor Bruto da Produção dos Estabelecimentos Familiares sobre o Valor Bruto da Produção do Total de Estabelecimentos, quanto o Percentual da Área dos Estabelecimentos Familiares sobre a Área do Total de Estabelecimentos do Município, estão abaixo de 20 pontos. Esta situação, a nível de Brasil, somente se repete no Oeste da Bahia, extremo Sul do Rio Grande do Sul e nos Estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, aonde predominam grandes propriedades de grãos e de pecuária de corte.

No DF, este quadro de grandes propriedades de grãos e de pecuária de corte não se repete, nem quanto ao tipo de exploração e nem quanto ao tamanho da propriedade. Isto nos revela, que a produção dos estabelecimentos familiares do DF (20%), tem peso tão pequeno quanto nos locais aonde predomina uma estrutura fundiária bem mais concentrada. E que, a produção das propriedades patronais assume um percentual bem razoável (80%), o que, dificilmente, se repete em outras regiões do país. Talvez a explicação para isto esteja na estrutura

---

<sup>5</sup> Observação esta feita na página 68, letra "C" do referido documento, aonde se vê o valor da diária em R\$ 7,09 e o VCO R\$ 2.212,08.

fundiária<sup>6</sup>, na relação que há entre produtores patronais e familiares<sup>7</sup>, na presença marcante do Estado na agricultura com instrumentos de fomento e assistência técnica e no mercado demandante para produtos do setor de produção das pequenas agroindústrias.

Em um outro estudo, Wilkinson (2000) faz uma análise de vários trabalhos, que focalizam a produção rural familiar, e identifica três correntes sobre este tema, que se inter cruzam. Sendo que “a primeira surge do esforço de contextualizar a reforma agrária dentro de uma visão mais ampla da posição histórica ou atual (no mundo) e potencial (no Brasil) da produção familiar. Estas reflexões foram crescentemente centralizadas a partir da iniciativa de um convênio FAO/Incra<sup>8</sup> coordenado por Guanzioli, (FAO/Incra, 1994)<sup>9</sup>. (...) A segunda corrente focaliza o exato oposto, a marginalização da renda agrícola na economia rural e na própria agricultura familiar”. Esta corrente tem em Graziano seu maior representante que enfatiza o “declínio da participação da pequena produção na oferta de alimentos” e introduz um debate sobre o tema da pluriatividade através do seu projeto de pesquisa Rurbano<sup>10</sup>.

E, finalmente, “a terceira corrente, com filiação no enfoque de cadeias agroindustriais, seria composta por análises que focalizam a ruptura no modelo de integração agroindustrial com a produção familiar, exigindo formas mais autônomas de re-inserção agrícola e agroindustrial. Um exemplo emblemático disto seria o estudo sobre o Oeste-Catarinense coordenado por Testa et al , (1996, veja também Wilkinson,1996)”.

Continuando o autor afirma que “estes estudos foram contextualizados na dinâmica da modernização fordista ou a sua crise. Veiga (1994) pauta seu

---

<sup>6</sup> Quanto a distribuição em relação ao tamanho das propriedades como veremos mais à frente no Quadro 8

<sup>7</sup> Temos no DF 49,96% de produtores familiares e 50,03% de produtores patronais conforme dados da Emater-DF de 2000, no Quadro 7.

<sup>8</sup> FAO : Organização das Nações Unidas para a alimentação e a agricultura.  
Incra: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

<sup>9</sup> Esta corrente faz parte da proposta que vimos anteriormente do Ministério do Desenvolvimento Agrário

otimismo sobre o papel da produção familiar numa visão pré-fordista da dieta alimentar urbana. Graziano (1996) interpreta sua visão da marginalização agrícola da produção familiar em termos do avanço do mundo urbano-industrial sobre os espaços rurais. Wilkinson focaliza o setor informal e os mercados a serem conquistados autonomamente nas cadeias tipicamente fordistas. (1993)".

Assim, é instituído no percurso desta última década de noventa "os desafios e as oportunidades da nova ordem econômica. Surgem, na discussão sobre mercado, novos temas tais como a dos produtos diferenciados que têm características da agricultura familiar, os artesanais, os processados em pequenas agroindústrias e os orgânicos". Aparecem também novas atividades rurais como agro/eco-turismo (lazer e serviço). Isto, como aponta Wilkinson (2000), configura "um novo espaço travessando a antiga polarização urbano-rural tanto em termos de infra-estrutura, quanto de atividades industriais e de serviços, influenciando cada vez mais todos os enfoques, e oferece a perspectiva para uma maior convergência entre estas correntes".

Wilkinson (2000) ainda nos informa, dentro do enfoque das pequenas agroindústrias rurais, que "a corrente agroindustrial, através de uma reflexão sobre novos padrões de consumo, identifica uma nova competitividade da pequena e média agroindústria nos mercados de qualidade (saúde, natureza, tradição)". E que "a pesquisa Rurbano capta os novos mercados de nicho – pesque pague, agroturismo – e a crescente importância dos "neo rurais" (Graziano, 1997)".

A nível do DF, acreditamos que as duas últimas correntes sejam mais compatíveis com a sua realidade, tendo em vista que parte da pequena produção, tanto familiar quanto patronal, por um "instinto de sobrevivência", penetra nos espaços secundários (com as PAIRs) e terciários (restaurantes, agro-ecoturismo, pesque-pagues, etc.) das atividades econômicas locais. Com isto, cria uma diversidade de tipo de produtores rurais, com características muito específicas, que foge do nosso objeto de estudo.

---

<sup>10</sup> Projeto coordenado a nível nacional por José Graziano da Silva. Uma das publicações que se refere a este assunto é "O Novo Rural Brasileiro" 1997. (mimeo)

Sendo assim, iremos adotar para classificação dos produtores rurais a metodologia de tipificação expressa, na Portaria nº 1 (em anexo) da Secretaria de Agricultura do Distrito Federal de 27 de março de 1996, que aprova os parâmetros para esta classificação. Esta metodologia aproxima da proposta da FAO/Incra (já citada anteriormente) de nomear as sub-classes de agricultores familiares (marginais, de transição e consolidados) em produtor rural familiar “A”, “B” e “C”, respectivamente.

Assim como, na categoria dos agricultores patronais ela usa alguns elementos que tenta captar esta nova dinâmica da agricultura, como por exemplo, produtores que têm a propriedade para lazer ou para investir numa atividade produtiva. Esta nossa preferência se dá também em razão de que a maioria dos dados disponíveis na Secretaria de Agricultura e na própria Emater-DF está ajustado a esta metodologia de classificação dos produtores rurais.

Os parâmetros utilizados nessa portaria para a classificação de produtores familiares e patronais são basicamente estes:

- a) Origem da mão-de-obra utilizada na exploração agrícola (se familiar ou contratada),
- b) Dependência da renda gerada (se na propriedade agrícola ou na zona rural para a reprodução familiar),
- c) Localização da residência do produtor (se na zona rural ou comunidades próximas), e,
- d) Quantidade de renda bruta anual per capita gerada (que a partir de um teto passa a ser patronal),
- e) Proporção da renda gerada na atividade rural, se comparada com a atividade urbana, na categoria dos patronais.

Estes parâmetros não deixam de ter suas limitações, mas ainda é um instrumento que podemos utilizar. Iremos a seguir, de forma bem resumida indicar alguns pontos, que restringem o desenvolvimento mais acelerado da agricultura familiar, bem como algumas vantagens comparativas dessa atividade.

### **11.1 Principais limitações e vantagens da agricultura familiar**

No processo de desenvolvimento da agricultura familiar, temos alguns componentes, que se bem administrados, se tornam atributos de vantagens comparativas. Todavia, já sabemos, que as limitações se sobrepõem a estas vantagens, no atual sistema econômico em que vivemos.

Segundo Blum (In Tedesco, 1999), “as empresas familiares consolidadas e em transição e as propriedades familiares periféricas apresentam problemas nos quatro fatores de produção: terra, mão-de-obra, capital e capacidade empresarial.”

Com os problemas relacionados ao fator terra, Blum aponta a desigualdade da distribuição de terra e a própria qualidade do solo e relevo aonde estão fixadas estas propriedades familiares. Isto se deve historicamente à forma de colonização que foi implementada no Brasil e a falta de políticas de redistribuição de terras e/ou de créditos fundiários.

Os problemas relacionados com a mão-de-obra passam pela sua escassez, qualidade, custo e humanização. A questão da escassez tem a sua origem no êxodo rural que, por sua vez, ocorre entre jovens em busca de uma melhor qualidade de vida, que as políticas agrícolas e agrárias brasileiras não conseguem efetivar no campo. A própria qualidade da mão-de-obra está na ausência de escolas adaptadas à realidade rural e na falta de assistência técnica para capacitar os mais necessitados com propostas de desenvolvimento apropriadas às suas efetivações e ao seu modo de ser. O custo e a humanização estão relacionados à tecnologia introduzida.

Sobre o capital, temos tanto a dificuldade de acesso a ele, para esse segmento de produtores, quanto a sua própria disponibilidade para o setor agrícola. Isto sem contar com o modelo de produção, baseado na produtividade, e que, somado aos diversos planos econômicos implantados, proporcionaram, tanto um acúmulo de dívida dos produtores (descapitalizando-os), quanto o sucateamento dos seus equipamentos (desaparelhando-os). Este sistema de exploração agrícola, pautado na produtividade e na monocultura chegou, até mesmo, a exaurir a fertilidade do solo das propriedades familiares com danos

ambientais, que atualmente exige um alto custo de recuperação. Isto acaba, muitas vezes, inviabilizando a disponibilidade de capital para novos investimentos e custeios, levando a um ciclo vicioso de difícil solução.

Já os problemas relacionados com a capacidade empresarial e/ou empreendedorismo<sup>11</sup>, são bem complexos e passam pela falta de administração e visão empresarial dos participantes da agricultura familiar. Acreditamos, que existem certas incompatibilidades, em relação às condições de se atingir alguns objetivos, entre a agricultura familiar e uma atividade empreendedora. Neste estudo, esta questão toma uma importância maior, haja vista que, a implantação de uma PAIRs/DF exige novas articulações institucionais “para fora da porteira”, que até então havia sido pouco exercitadas pelos proprietários das pequenas agroindústrias.

Podemos aqui eleger as principais limitações dessa questão, tais como a falta de:

- a) melhor organização dos produtores e da produção,
- b) maior capacitação e dedicação à comercialização e à agregação de valores,
- c) dinâmica de inovação tecnológica como garantia de melhor competitividade e conseqüente sustentabilidade no mercado,
- d) disjunção econômica e administrativa entre família e empresa,
- e) estrutura sócio-econômica para assumir riscos,
- f) aprendizagem multidisciplinar contínua,
- g) entendimento da economia competitiva de mercado e das necessidades não satisfeitas dos seus consumidores,
- h) instrumentos que favoreçam desenvolver produtos alternativos e competitivos com padrões e tipos de qualidade específicos ,

---

<sup>11</sup> Para quem desejar maiores detalhes sobre empreendedorismo, nós indicamos a obra do autor Fernando Dolabela, Oficina do Empreendedor, da Cultura Editores Associados, São Paulo. 1999.

- i) análise de variáveis que interferem no seu empreendimento numa dimensão temporal mais a longo prazo, tanto “dentro”, quanto “fora da porteira”.

Quanto às vantagens da agricultura familiar em relação às grandes unidades capitalistas, Buainain (1997) aponta que elas ocorrem principalmente em “áreas nas quais as economias de escala ou não se manifestam ou são relativamente fracas; estas vantagens dizem respeito à possibilidade de:

- a) gestão mais eficiente dos recursos naturais e da unidade de produção como um todo;
- b) redução de custos de mão-de-obra e maior racionalização do uso de insumos, com redução global de custos sem comprometer a produtividade;
- c) redução dos riscos através da definição de sistemas de produção, baseados em policultivos e em maior integração agricultura-pecuária;
- d) maior verticalização interna, permitindo ganhos gerais em eficiência e redução de custos.”

Cientes dessas dificuldades e vantagens da agricultura familiar, entendemos, que qualquer proposta de intervenção pública para desenvolvê-la, tem que ter um bom conhecimento dessa situação. Como existe diferença de uma região para outra, da importância de cada fator de produção, é extremamente necessário um diagnóstico rural participativo para melhor elaborar as políticas públicas e conseguir maior sustentabilidade dos resultados desejados.

Uma outra questão que devemos citar é a pluriatividade como estratégia de adaptação e sobrevivência da agricultura familiar e patronal. Não se pode deixar de lado estes elementos de análise, principalmente, neste momento em que se discute a multifuncionalidade da agricultura<sup>12</sup>.

Veremos a seguir a agricultura patronal e suas variantes.

## ? **12 Pluriatividade (familiar e patronal) em Brasília**

Como vimos anteriormente, existe uma relação muito específica de produtores patronais com produtores familiares no DF. Isto nos leva a um aprofundamento na tipificação de produtores no agro do DF, e como é que estão se estabelecendo as relações entre eles, quanto ao espaço ocupado, à competitividade, à participação na elaboração das políticas públicas e as suas estratégias comuns.

A pluriatividade no DF, além dos fatores convencionais que levaram a seu desenvolvimento, como veremos a seguir, também passa por três questões específicas:

- a) A doação no início de Brasília, pelo Estado, de chácaras a políticos e funcionários recém transferidos, como forma de incentivo para essa mudança e como estratégia de sua fixação na nova capital do Brasil;
- b) A falta de lazer para aqueles recém-chegados com as suas famílias, em uma cidade ainda pouco estruturada para oferecer este tipo de serviço;
- c) A forte demanda de mão-de-obra gerada desde do início da construção de Brasília, aonde a oportunidade de aumentar a renda familiar surgia a todo o momento.

Neste cenário, é que surgem e se estabelecem, tanto a pluriatividade patronal (item “a” e “b”) quanto a pluriatividade familiar (item “c”).

Posteriormente, devido, ou a uma desejada nova opção de vida ligada mais à natureza, ou pelo estímulo de um forte mercado para produtos agropecuários processados ou não; apresenta-se diante deste cenário para ocupar seu espaço, a figura do neo rural, representado quase sempre por ex-comerciantes, ex-funcionários públicos ou ex-profissionais liberais, dentre outros. No entanto, para melhor entendimento da pluriatividade e papel dos neo rurais, necessitamos voltar no tempo para se ter uma idéia mais clara de como isto se deu na história recente.

---

<sup>12</sup> Para aqueles interessados especificamente na multifuncionalidade da agricultura familiar existe um texto de Adriano Campolina Soares, “A Multifuncionalidade da Agricultura Familiar” na revista Proposta, número 87, dezembro/fevereiro de 2000/2001.

Segundo Teixeira (1998) "algumas abordagens e significados atribuídos à presença de atividades extra-agrícolas para o agricultor e sua família" podem ser associadas a quatro fases distintas.

- a) A primeira fase localiza-se no século XIX quando neste estágio do capitalismo os camponeses ampliavam as alternativas de rendas trabalhando na agricultura e na confecção de artigos fabris e artesanais.
- b) A segunda se dá quando ocorre a reestruturação da economia pós-segunda guerra mundial até os anos de 1950. Pequenos produtores "foram estimulados a tornarem-se trabalhadores industriais, sem deixar de produzir e morar nas suas propriedades."
- c) A terceira fase localizada nas décadas de 60 e 70 e se refere "à modernização da agricultura baseada na especialização do produto e produtividade. É nessa fase que se instaura o debate sobre a agricultura de tempo parcial, onde vários estudos foram produzidos (...) centrado na análise da viabilidade econômica dos estabelecimentos e no seu caráter conjuntural e instável (Kolankiewicz,1979), além de remeter a idéia de obstáculo à modernização produtiva das unidades agrícolas."
- d) A quarta fase a partir de 1975 "é caracterizada pela crise desse modelo produtivista e o processo de reestruturação capitalista, baseado na descentralização industrial e flexibilização das relações de trabalho". A partir daí ela deixa de ser "vista como um fenômeno conjuntural e passa a ser considerada estável na estrutura agrária e é revalorizada a possibilidade de através dela reter a população no meio rural, reduzir as migrações e assimilar os impactos da modernização agrícola (Fuller, 1984)".

Assim, a partir do momento que ocorreu a unificação dos mercados de trabalho campo-cidade e a superação das fronteiras urbano-rural e agrícola-industrial, a pluriatividade se estabelece tanto na agricultura familiar quanto na agricultura patronal.

Para a agricultura familiar, esta pluriatividade pode ser vista como algo inovador que traz valores urbanos e rurais e se define como um novo estilo e/ou estratégia de sobrevivência. Teixeira (1998) aponta que a pluriatividade na agricultura familiar "engloba categorias e processos sociais distintos que respondem a diferentes questões que são historicamente datadas, apreendendo uma multiplicidade de formas de trabalho e de renda das unidades agrícolas."

Já Carneiro (1998), destaca que "o campo passa a ser reconhecido como espaço de lazer ou mesmo como opção de residência" (...) sendo que "a agricultura, nesses casos, passa a ser um complemento, muitas vezes voltada para a manutenção da família" e que, "devemos entender o fenômeno da pluriatividade como uma forma alternativa de explorar a agricultura e, em consequência, como uma possibilidade de reelaboração de identidades sociais."

No entanto, Graziano da Silva e Del Grossi (1998), definem como domicílios pluriativos aqueles "domicílios permanentes, urbanos e rurais, onde pelo menos um dos seus membros declarou exercer a atividade agrícola no ano anterior ou na semana de referência da pesquisa (PNAD<sup>13</sup>), como ocupação principal ou secundária". Com isto, verificamos que a pluriatividade também está representada no DF, pelos produtores patronais que residem na área urbana, tendo em vista que muitos deles se encontram nessa situação.

Carneiro (1998), tratando de pluriatividade e a crise da agricultura produtivista, afirma "o que caracteriza esta nova unidade não seria mais a organização coletiva da produção e do consumo, mas *a capacidade de gerar coletivamente o capital econômico, social e cultural em vista da reprodução biológica e social dos indivíduos.*" (grifo da autora). Segundo Schneider (1999), "o termo pluriatividade tem sido utilizado para descrever o processo de diversificação que ocorre dentro e fora da propriedade, bem como apontar a emergência de um conjunto de novas atividades que tomam lugar no meio rural".

Já se dirigindo, especificamente, ao cenário brasileiro, Wilkinson (2000) aponta que, "o conceito de pluriatividade e a noção do agricultor em tempo parcial

tornam-se mais presentes durante a década de 90. (...). No contexto brasileiro, no entanto o enfoque sobre pluriatividade se insere numa visão específica da modernização agrícola no país e da evolução do segmento da produção familiar.” Wilkinson (2000) aponta que Graziano, na sua apreciação desse novo mercado de trabalho rural não-agrícola, destaca em primeiro lugar “aquelas (propriedades) relacionadas com a proliferação de indústrias, em particular das agroindústrias no meio rural. Em segundo lugar, vem as atividades ligadas à crescente urbanização do meio rural. Em terceiro lugar, o autor enfatiza o aumento de chácaras que gira em torno de 70 mil e que se envolvem em novas atividades comerciais, sobretudo os mercado de nicho, turismo e ecologia.”

Seguindo, ele afirma que “entre os impactos positivos podem-se enumerar: emprego, moradia, povoamento rural em novos moldes, atividades intensivas em pequena escala visando os mercados de nicho, e menor uso de insumos. Esta categoria se encaixaria naquela de “neo-rurais” desenvolvida por Giuliani ( ) e levanta a questão se estes nichos de mercado não poderiam ser ocupados por agricultores tradicionais caso existissem programas e treinamento apropriados. Trata-se, fundamentalmente, dos desafios de aprendizagem que a produção familiar enfrenta com a ruptura nas suas tradicionais formas de inserção de mercado. (Wilkinson, 1998).”<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Pesquisa Nacional por Amostra a Domicílio – PNAD.

<sup>14</sup> Dentro desta questão temos algumas considerações a fazer e que pretendemos analisá-las melhor no decorrer da dissertação. Ao nosso ver esta problemática passa certamente por outras questões mais arraigadas, tais como: a) a lógica de vida de um agricultor familiar é diferente de um neo-rural e isto certamente influirá na pujança empreendedora e na conquista e sustentabilidade desses nichos específicos de mercado; b) o acesso e penetração nesses e em novos mercados de nicho são quase sempre desvantajosos para o agricultor familiar por ser um território estranho ao seu; c) as facilidades de acesso ao crédito e as novas tecnologias, são maiores ao neo-rural devido as facilidades de garantias creditícias e de trânsito nas respectivas instituições, d) o neo-rural poderá estar vindo de experiências similares urbanas aonde mantém vínculos político, econômico, social e tecnológico que lhe proporciona uma bagagem maior para enfrentar novos desafios; e) na maioria das vezes os desafios deste empreendimento (em escala comercial) é totalmente desconhecido para o agricultor familiar. Isto exige o exercício de habilidades empreendedoras pouco praticadas anteriormente e que podem ser incompatíveis com a própria lógica da economia familiar rural. Enfim, somente as capacitações deste público resolverá a questão ou ocorre a necessidade de outras ações mais sistêmicas (uma nova institucionalidade na agricultura) para conseguir uma vida mais digna para os agricultores familiares?

Quanto à questão específica de neo rural, em Giuliani (1990), temos a ressaltar, que este autor aponta diferenças entre o neo rural e o pluriativo patronal. No caso do produtor neo rural as atividades agrícolas o ocupa em tempo integral, o que não acontece com o pluriativo patronal. Assim este autor aponta que "além de fluxos turísticos temporários, pessoas urbanas deixaram a cidade e suas profissões para se instalarem no campo cultivando ou criando animais." Em seguida ele exemplifica com vários casos concretos de ex-advogados, ex-biólogas, ex-gerentes etc. Como vimos anteriormente a questão do neo rural está presente no DF e existe uma tendência de vinculação às PAIRs/DF, seja por valorização do espaço cotidiano, "transformando-o suportável, desejável, consumível", ou seja, como uma nova e/ou complementar forma de renda; tendo em vista ser ótimo o mercado do DF para produtos oriundos das pequenas agroindústrias.

No DF, apesar de ser, por um lado, um campo excelente para estudos desta natureza, por outro, é muito difícil encontrar dados oficiais confiáveis que revelam a realidade que envolve a pluriatividade e os neo-rurais. Esta dificuldade encontra-se na delimitação da área rural e urbana do DF, utilizada pelo IBGE<sup>15</sup>, para a coleta de dados. O IBGE utiliza como linha divisória para identificação destas áreas as rodovias<sup>16</sup>, por um lado ignorando todos os produtores rurais que ficam dentro desta delimitação dada como urbana, e por outro, assumindo como área rural todos os condomínios residenciais irregulares e regulares que estão fora desta delimitação<sup>17</sup>. Por causa disto existem diferenças entre os dados da Emater-DF e do IBGE<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

<sup>16</sup> Como por exemplo a estrada EPTG Estrada Parque Taguatinga- Guará.

<sup>17</sup> No texto "O Novo Rural Brasileiro", pag 25 o próprio autor faz inferência quanto as limitações do corte Urbano/rural que o IBGE faz.

<sup>18</sup> Conforme dados apresentados pelo IBGE – Contagem de População no ano de 1996 que gerou a planilha do Potencial Sócio-Econômico da Agropecuária do Distrito Federal – 1998 – o dado apresentado da População Rural referente ao Núcleo Bandeirante é zero. Por outro lado no Quadro 1(Relatório da Emater-DF 1999) - Público Rural existente por Região Administrativa do DF – a Emater-DF apresenta os seguintes dados: Produtor familiar, 109; produtor patronal, 34 e trabalhador rural 135. Isto também acontece na Ceilândia, Lago Sul, Lago Norte e outros.

Ressaltamos aqui, que muitos produtores rurais, que estão dentro da área delimitada como urbana pelo IBGE, são a muito tempo, de fato e de direito. Existe um histórico de atendimento na Emater-DF, com relatos de produção agrícola, a várias propriedades que têm área igual ou maior que o módulo mínimo (2,0 ha). Entretanto, os dados extraídos de vários condomínios urbanos irregulares e regulares, são computados como rurais. Estes dados colocam em xeque os resultados obtidos, principalmente, os referentes à renda das famílias, a origem não-agrícola desta renda, as atividades não-agrícolas e os dados sobre pluriatividade. Daí a nossa determinação de optar pelos dados da Emater-DF quando se tratar de dados sobre produtores rurais e produção agrícola.

Porém, iremos apresentar o resultado da pesquisa que foi feita por Botelho Filho (1999) sobre esse assunto, levando em conta o que foi dito anteriormente. Nessa pesquisa, o autor chega as seguintes conclusões:

- a) a hegemonia não agrícola na área do DF;
- b) o rápido crescimento do não agrícola (no meio rural) quando comparado com o do agrícola do DF, o do urbano do DF e o do rural do Centro-Oeste;
- c) os inativos (aposentados) estão crescendo muito rapidamente na área rural do DF;
- d) restaurantes, construção e prestação de serviços (emprego doméstico e comércio) crescem na área rural;
- e) apesar de todo dinamismo do setor não agrícola e da elevação das pessoas ocupadas na agricultura, a taxa de desemprego é crescente e muito maior que as do setor urbano do DF e do rural do Centro Oeste.

Este trabalho foi baseado em dados do PNAD e faz parte do projeto de Graziano (citado anteriormente) ao nível nacional.

Acreditamos que os dados do IBGE, não são suficientes para tais conclusões, devido ao que foi ressaltado anteriormente sobre a metodologia utilizada por esse órgão. O rural e o urbano no DF se confundem, principalmente, se levarmos em conta as áreas que ocupam os mais de 400 condomínios horizontais, implantados nestas duas últimas décadas, quase todos na área rural,

que por questões burocráticas, não são atualizadas junto ao IBGE como áreas urbanas.

Retomando a discussão sobre a agricultura patronal, foi visto no item referente à agricultura familiar que o Valor Bruto da Produção familiar no DF, só chega a 20 % do total produzido, restando, porém, 80 % deste volume a ser produzido pelos agricultores patronais na suas propriedades<sup>19</sup>. Daí que, apesar deste trabalho estar centralizado na agricultura familiar, ele não desconhece a importância dos agricultores patronais, no agro do DF. Até porque, estas duas categorias (familiares e patronais), ou estão entremeadas espacialmente, ou temporalmente assumem a uma ou a outra posição na classificação, ficando difícil de fazer este recorte. Além do que, as estratégias de desenvolvimento dessas propriedades se assemelham muito quanto à atividade de produção, processamento do produto e o mercado explorado. Assim, como veremos mais adiante, quase sempre um segmento de produtores se beneficia das políticas públicas dirigidas, às vezes, exclusivamente a outro segmento.

Visto toda esta dificuldade de separar as atividades produtivas familiares das patronais, muitas vezes iremos utilizar o termo pequena produção, que certamente estará envolvendo pequenos produtores, que podem ser patronais ou familiares e/ou em transição de uma para outra.

Uma questão que facilita o estabelecimento das PAIRs/DF para estes agricultores (sejam eles familiares -monoativos ou pluriativos- ou patronais -monoativos, pluriativos ou neo rurais-), é o consumo favorável de produtos diferenciados, que são processados nesses estabelecimentos no DF. Mercado este, cobiçado e também visado, pelos produtores rurais das demais regiões do Brasil. Assim iremos, a seguir, discutir mais especificamente o mercado para produtos diferenciados.

---

<sup>19</sup> Vale a pena lembrar, que muito da produção computada como patronal é produzida por meeiros, que seriam classificados como produtores familiares.

### ? **13 Mercado para produtos de pequenas agroindústrias**

#### **(PARs)**

Se perguntarmos a qualquer agente de desenvolvimento rural, que já esteve envolvido com a implantação de pequenas agroindústrias, quais são os maiores problemas para efetivar uma política pública que abranja esta área, dificilmente não será citada a questão da comercialização como fator limitante para o sucesso desta intervenção.

No entanto, ultimamente a comercialização destes produtos vem ganhando certa dimensão favorável. Assim, segundo Wilkinson (2000), após várias décadas de predomínio da ditadura da oferta de produtos padronizados, a partir da década de 90, vem emergindo dos consumidores novos atributos destes alimentos, aonde padrões e qualidade determinam mais democraticamente os valores destes alimentos, no atual sistema agroalimentar, e apresentam um mercado de nicho totalmente favorável às PAIRs.

Muitas vezes, as PAIRs se consolidam no mercado formal ou informal, processando produtos diferenciados e mantendo um contrato social, que envolve produtores e consumidores. A seguir, apresentamos alguns temas, que demonstram como se deu a construção, expansão e consolidação desse mercado.

### ? **14 Educação para o consumo de produtos diferenciados**

Acreditamos que atualmente o nicho de mercado para produtos diferenciados, seja a chave de todo processo de implantação e estabelecimento das PAIRs, bem como, estão aqui os seus maiores desafios e realizações a curto e médio prazos. A evolução dos padrões de consumo levou a uma maior diferenciação dos produtos. Num breve relato, abordaremos os seguintes temas: padrões e tipos de qualidade dos alimentos e os produtos com indicação de origem.

### ? 131 Padrões e tipos de qualidade

Para tratarmos de produtos diferenciados, temos que recuperar um pouco da discussão sobre padrões e tipos de qualidade. Atualmente, vivenciamos uma mudança no consumo alimentar da população urbana, que passa a valorizar outros padrões e tipos de qualidade dos alimentos, diferentes dos estabelecidos, até então, pelo sistema agroalimentar que esteve vigente. A importância disto está no aparecimento de espaço cada vez maior para produtos que se identificam com a produção agrícola familiar.

Segundo os autores Giovannucci & Reardon (2000), padrões e tipos de qualidade são parâmetros definidos, que separam produtos similares dentro das categorias e os definem com terminologia consistente, que pode ser facilmente entendido pelos participantes do mercado. Especificamente, 'padrões' são "regras de medidas estabelecidas por regulamentos ou autoridades" e os tipos de qualidade disso, "um sistema de classificação baseado em atributos que determinam o seu valor".

Assim, continuam esses autores, um sistema de padrão de qualidade torna-se mais crítico por carregar informação de valor relativo aos produtos, que determinam preços e ajudam a definir contratos para distribuição ou entrega. Com isto, melhora a eficiência dos mercados e ajuda a torná-los mais transparentes. Isto pode servir para diferenciar e segmentar numa situação positiva - que define nichos de mercado -, e numa situação negativa - apresentando uma barreira à entrada para os participantes do mercado -.

Basicamente Giovannucci & Reardon (2000), apontam para três distinções de padrões e tipos de qualidade, que dizem respeito a:

- a) produtos ou processos (quantidade de agrotóxicos nas frutas e convenientes padrões éticos para produção);
- b) várias características de um produto (qualidade, segurança e autenticidade) e ;

- c) “institucionalidades”, podendo ser forçados e formados em várias direções. Assim podem ser “de direito” e/ou “obrigatório” (com SIF<sup>20</sup> ou Dipova), quando são especificados como uma regra pelo Governo, associação industrial, ou empresa. Como podem ser “voluntário” (churrasquinho-de-gato ou pinga-de-garrafão), surgindo de muitas não-coordenadas micro decisões em transações comerciais.

Quando estes padrões e tipos de qualidade são obrigatórios (de direito e de fato) antes que voluntário, podem constituir barreiras à entrada, especialmente para as pequenas agroindústrias que pretendem participar do mercado. Mais à frente, iremos verificar isto quando discutirmos a importância de uma legislação sanitária, diferenciada e adequada, à pequena produção para implantação das PAIRs/DF.

Podemos verificar que quando Giovannucci & Reardon (2000), debatem as recentes mudanças na natureza e papel de padrões e tipos de qualidade apontam, por um lado, o emergente papel destes dois elementos para diferenciar mercados. Por outro lado, demonstram a mudança do “produto/resultado” para “processo” nos padrões e tipos de qualidade. Assim, padrões e tipos de qualidade resultam em um misto de qualidade, segurança e outros objetivos, tais como, condição do trabalhador, meio ambiente e valores sócio-culturais.

Como exemplo, podemos citar o processamento do Pó-de-Guaraná feito pelos índios da Amazônia, a Castanha-de-Caju torrada artesanalmente pelos agricultores familiares do Nordeste e o leite integral pasteurizado pós-envase no DF<sup>21</sup>, com grande aceitação no mercado e que trazem um apelo maior pelo processo. Nos casos específicos da Castanha-de-Caju e do leite pasteurizado pós-envase, vários consumidores classificam estes produtos com sendo de melhor qualidade que seus similares industrializados.

---

<sup>20</sup> SIF, Sistema de Inspeção Federal e Dipova – Diretoria de Inspeção e Defesa Agropecuária – são órgãos que inspecionam o processamento de alimentos na área rural.

<sup>21</sup> Para maiores detalhes desta tecnologia ver Dutra, Eliane Said et al. *Resfriamento em tanque de imersão e em tanque de expansão [e] pasteurização lenta pós-envase*, Brasília: SENAR, 2000.

No entanto, continuam Giovannucci & Reardon (2000), certas empresas como a Nestlé e Parmalat, estão privatizando e impondo o aumento dos padrões e tipos de qualidade, sobre as cadeias agroalimentares que elas dominam nos países em desenvolvimento.

Assim, essas empresas tentam impor a sua própria padronização para estes produtos, que “em tese”, somente poderiam ser atendidos a médio e longo prazos pelos pequenos e médios produtores. Em conjunto a esta iniciativa, elas utilizam da propaganda nos meios de comunicação de massa, no sentido de transformar e/ou converter em estereótipo, as reações e a conduta dos indivíduos que consomem os seus produtos. Com isto tentam construir e dominar uma fatia de mercado, que vem ao mesmo tempo, concorrer com os mercados voltados para a apelação e denominação de origem. Para conseguir este feito, segundo Giovannucci & Reardon (2000), as empresas utilizam de três estratégias básicas:

a) reunir ou exceder qualidade e necessidade de segurança na área dos mercados que elas participam;

b) criar uma reputação de segurança e de qualidade entre consumidores e outras empresas;

c) elevar os custos de transação para os competidores.

Um exemplo bem atual desse processo é a diferenciação do leite empacotado em embalagens Tetra Pak<sup>22</sup> (que é de difícil apropriação pelos pequenos e médios produtores rurais deste processo de empacotamento) em diferentes tipos de alimentos com “propriedades medicinais”. Estes produtos são complementados com algumas vitaminas e minerais e/ou com substâncias, que tentam combater o colesterol. Um dos efeitos disto acreditamos ser também, para a diferenciação do leite e para combater certas iniciativas de ocupação do mercado pelo leite integral pasteurizado pós-envase na propriedade, que alcança

---

<sup>22</sup> São embalagens utilizadas para vários alimentos processados, constituídas de 4 invólucros (de papelão e alumínio), tipo “caixinhas”, aonde se acondiciona o leite esterilizado. Este tipo de processamento não requer refrigeração para a sua conservação e acaba gerando muita comodidade para a dona de casa, além de que, aumenta o período maior conservação do produto e exposição para venda.

valores sanitários e nutritivos superiores ao leite pasteurizado dos Tipos “A”, “B” e “C”, processados pelos grandes estabelecimentos. Este fato é constatado quando examinamos os Laudos de Análises feitos pelo Instituto de Saúde do Distrito Federal, que compõem o processo de registro das Estâncias Leiteiras na Secretaria de Agricultura, aonde a maioria absoluta destes laudos, por nós consultados, tem a contagem de Coliformes totais, Coliformes fecais e Salmonelas reduzida a zero. Este fato dificilmente acontece com os leites tipos “A”, “B” e “C”.

A nível regional e/ou nacional, as grandes e médias empresas locais também pressionam para a formação de padrões e tipos de qualidade com características específicas. Porém, pequenos produtores e consumidores mais pobres estão, na sua grande maioria, fora da formação desses padrões e tipos de qualidade no lado do produtor e, determinação desses mesmos elementos, do lado do consumidor. Esses atores intermediários estão em uma situação ambígua e talvez instável, no que diz respeito à formação e efeitos dos padrões e tipos de qualidade. Consumidores mais pobres são menos atentos e exigentes quanto à segurança dos alimentos e pequenos mercados têm reduzida diferenciação de qualidade.

Giovannucci & Reardon (2000), ainda apontam que este sistema de padrões e tipo de qualidade pode delimitar mercados para alguns produtos específicos. Certamente, se extrapolarmos esta idéia e aplica-la no segmento das pequenas agroindústrias rurais, ocorrerá uma melhor apropriação dos nichos de mercado, específicos para produtos com características da agricultura familiar. Conseqüentemente, haverá uma maior sustentabilidade do setor da pequena produção rural.

Esta ressalva é importante, no caso do DF, afim de manter o espaço da pequena produção rural familiar, tendo em vista os “novos entrantes” (médio e grande produtores patronais de outras regiões, produtores pluriativos, neo-rurais, etc.). Daí, talvez a necessidade estratégica de estabelecer estes padrões e tipos de qualidade para produtos característicos da exploração familiar, antes que ocorra a sua banalização e/ou a perda desse espaço pelos agricultores familiares.

Como aponta estes autores, uma função emergente de padrões e tipos de qualidade, e que está crescendo atualmente, é para diferenciar mercados.

Dentro dessa linha de raciocínio é que surgiram alguns movimentos de defesa desses produtos, com vista a manter esse nicho de mercado sob o domínio dos pequenos produtores. Isto é o que veremos a seguir.

### ? **13.2 Produtos com indicação de origem**

Nas três últimas décadas a maioria da produção de alimentos processados formalmente no Brasil esteve restrita às médias e grandes agroindústrias. O produtor rural ficou a mercê das condições impostas por essas agroindústrias quanto à remuneração e ao tipo de matéria prima a produzir. Por sua vez, também essas agroindústrias, acompanhavam os padrões tidos como convencionais para processar os alimentos e atender as exigências dos seus consumidores.

A evolução dos padrões de consumo da sociedade alterou este quadro que dominava o mercado de produtos alimentares processados. Passou-se então, a valorizar, como vimos anteriormente, outros padrões e tipos de qualidade. Atualmente, vivenciamos esta mudança que, se por um lado, dita novos rumos para a produção de alimentos processados; por outro, abre novas oportunidades para a pequena produção familiar e conseqüente inserção sócio-econômica. Em alguns países da Europa (França, Itália, Portugal), esta dinâmica já se encontra em um estágio bem avançado e gozando de uma boa organização dessa atividade. Isto acontece, tanto por parte dos produtores, quanto por parte dos consumidores desses produtos diferenciados.

Muitos produtores se utilizam de selos de apelação de origem e/ou denominação de origem para certificar e agregar um valor superior ao seu produto. Podemos verificar isto no nosso dia-a-dia em produtos como vinhos, queijos, embutidos e defumados, frutas e etc. Veremos a seguir alguns estudos que apontam nesta direção.

Segundo Letablier e Delfosse (1995), constitui uma apelação de origem a denominação de um país, de uma região ou de uma localidade específica que serve para designar um produto, que é original e está dentro da qualidade e das

características deste meio geográfico, complementado pelos fatores humanos e naturais.

Trata-se de um reposicionamento de produtos inadaptáveis aos critérios industriais de qualidade e que utilizam processos locais de produção, que serão transformados em normas e regulamentos. Sua produção é destinada aos clientes que se distinguem do consumidor comum, saindo de uma forma convencional para uma apresentação gastronômica, quase que festiva. Isto é, este produto agrega valores culturais, naturais, inerentes ao espaço onde é produzido, para que possa diferenciá-lo e motivar o consumidor a adquiri-lo.

Enfim, este tipo de indicação de origem, reclassifica territórios e espaços de produção. Impulsiona uma maneira de desenvolvimento alternativo, que ante à dimensão gastronômica dos produtos, difunde um modelo de promoção local e propõe uma forma de valorização dos espaços e dos modelos de produção. Isto permite denomina-los ou indica-los como rústicos e/ou caseiros e/ou caipiras, se contrapondo à lógica de progresso industrial de produção em escala e se dirigindo a um nicho especial de consumidores dispostos a pagar por esta diferenciação.

Uma outra contribuição a este tema é encontrada em Sainte-Marie et al (1995) que aponta a apelação de origem, como uma proposta de obtenção da qualidade de um produto através de uma construção social. É uma dinâmica coletiva que exige combinar a pesquisa com um processo de solidariedade dos participantes, em torno da formalização de uma identidade do produto, que se resume geralmente de um sistema de produção local, do qual ele é resultante.

No Brasil, temos o caso do CACCER – Conselho das Associações de Cafeicultores do Cerrado – que coordena várias ações para a valorização do café do cerrado e que é retratado por Saes (1997) como a “primeira vez que um sistema oficial de denominação de origem é instituído no Brasil.” Com isto um grupo de associações se organizou e conseguiu instituir um selo que caracteriza a origem de produção desse café (do Cerrado), que por ter qualidades próprias,

proporciona a agregação de valor extra, se comparado com o estabelecido no mercado internacional para o café, enquanto “commodity”<sup>23</sup>.

No DF, tivemos alguns ensaios de indicação de origem, porém acreditamos que é mais prudente falar em denominação de origem do que apelação de origem, tendo em vista a sua história recente, que não proporcionou tempo suficiente para o estabelecimento de “modos de fazer”, ou a “construção social de um tipo de qualidade” que envolva o “meio geográfico, fatores humanos e naturais”.

O processo de indicação de origem no DF tem sua história marcada em vários momentos da evolução das PAIRs/DF. O primeiro ocorre no começo da década de 80, quando a Secretaria de Agricultura, por intermédio da Emater-DF, implanta uma ação de trabalho voltada para a valorização dos produtos artesanais. Isto se dá através da rotulagem dos produtos para conseguir um espaço de comercialização nas gôndolas da SAB<sup>24</sup>, Exposições Locais, Feiras e outros meios de comercialização. Esse rótulo continha dados, que apontavam em qual comunidade rural era produzido, a forma como era processado (artesanal), e que a garantia de qualidade era dada pelo acompanhamento dos técnicos da Emater-DF. Esta estratégia foi adotada para escapar da obrigatoriedade da inspeção oficial, que, à época, não dispunha ainda de uma legislação sanitária específica para a pequena produção.

Isto marca dois pontos interessantes que são: tanto a tentativa de certificar um produto pela sua denominação de origem (ex. Produtos do Córrego do Ouro), quanto à utilização de padrões e tipos de qualidade, diferentes dos que vigiam até então, pelo sistema agroalimentar dominante<sup>25</sup> (ex. Produtos Artesanais).

O segundo momento é quando se dá a aprovação da legislação sanitária do DF, que tem sua maior expressão na grife dos produtos oriundos do Programa Prove<sup>26</sup>, em meados da década de 90, quando recebiam uma etiqueta dizendo

---

<sup>23</sup> Commodity é um tipo específico de mercadoria em estado bruto ou como produto primário de importância comercial.

<sup>24</sup> SAB Sociedade de Abastecimento de Brasília (Um supermercado estatal)

<sup>25</sup> Talvez aqui possa ser o marco inicial do processo de desenvolvimento das PAIR-DF

<sup>26</sup> Dedicaremos mais à frente um espaço especial para analisar este programa.

“Prove: Produtos de Brasília”. Esta estratégia tentava vincular tanto a origem do produto (Brasília), quanto às características da sua produção (pequenos produtores familiares).

Já o terceiro momento, que atualmente está em vias de ser implantado, está caminhando em duas direções: uma pública e a outra privada. O selo apresentado pelo setor público, denominado Agrobrasília, que, conforme sua concepção, tem como objetivo “monitorar e atestar a qualidade dos produtos, melhorando sua colocação no mercado”. A iniciativa por parte do setor privado está sendo realizada com a adoção de um selo específico da associação de proprietários das pequenas agroindústrias.

A partir do momento que ocorre um maior número de PAIRs operando no DF, fica cada vez mais difícil, manter a relação direta produtor/consumidor, daí a indicação de origem, passa a ter maior relevância para a exploração de diversos mercados.

A importância de se ter um produto da pequena produção rural, com indicação de origem, reside no fato que este vem ao encontro das mudanças atuais do padrão de consumo urbano. No entanto, se não utilizar desse artifício, corre-se o risco de banalização desses produtos, pela entrada no processo de produtores que não cumprem as mesmas características dos pequenos produtores rurais. Enfim, a necessidade de organização desse tipo de produção e a defesa desse nicho de mercado são evidentes.

Wilkinson & Mior (1999) destacam, em Allaire & Boyer (1992), a identificação de uma recente estratégia de produção agrícola em que os commodities cedem lugar a produtos diferenciados. A partir da década de 80, quando se instala uma crise de rendimentos na pequena produção rural no Brasil, alguns produtores rurais e órgãos de assistência técnica do DF, percebem a existência de um nicho de mercado em ascensão e passam a dedicar seus esforços nesta direção, como estratégia para superar a crise de rentabilidade. “Por esta via, a produção familiar encontra uma dinâmica alternativa de inserção

através de mercados de nicho que desfrutam de preços-prêmios.”. Portanto ficam aqui as seguintes questões:

- a) existe diferença, quanto à sustentabilidade econômico-social, entre as PAIRs-DF que optaram pelo processamento de produtos diferenciados do tipo artesanal e/ou caipiras com aquelas que optaram pelo processamento de produtos com características de produtos industrializados?
- b) E os produtores têm conhecimento do diferencial de qualidade e preço para os produtos diferenciados, tipo artesanal e/ou caipira?

Enfim esta questão de indicação de origem, também tem relação com os produtos oferecidos aos consumidores no mercado informal. Este é o caso da pinga de garrafão, queijo da Serra da Canastra em Minas Gerais, Carne-de-Sol e a Manteiga-de-Garrafa no Nordeste, dentre outros exemplos. É para esta discussão de mercado formal e informal que passaremos agora.

? **132 Mercados informais**

<sup>27</sup>

A importância de focar os mercados informal e formal se dá por três questões básicas. A primeira é a grande quantidade de produtos processados sem controle sanitário oficial que ainda circula nos mercados do DF (como veremos mais adiante). A segunda é a passagem de algumas PAIRs/DF formais na clandestinidade, e se isto tem relação com a busca da maior sustentabilidade. A terceira é a importância desse mercado no lançamento e institucionalização de produtos diferenciados, como citado no item anterior.

Como iremos verificar, esta informalidade é muito complexa, pois está relacionada com a preferência de consumo, com a falta de infraestrutura para

---

<sup>27</sup> Existem outros tipos de mercados que podem receber produto das PAIRs/DF. A título de exemplo temos o Mercado Institucional e o Mercado Solidário que começam a se destacar no cenário nacional para os produtos oriundos das pequenas agroindústrias. No entanto, devido a sua incipiente comercialização dos produtos processados pela PAIR/DF não trataremos, nesta dissertação, desses temas.

fiscalização dos produtos, com as barreiras a entrada no mercado, com as complicações burocráticas e com as novas experiências empreendedoras.

Meneguetti (2000), estudando a informalidade como estratégia de inserção das pequenas agroindústrias no Rio Grande do Sul, aponta que “a informalidade é resultado do tipo de relação que existe entre o Estado e a sociedade civil, de acordo com Portes (1957). A história passada e a natureza da autoridade do Estado, fazem com que as atividades econômicas sejam mais ou menos informais. O informal pode ser perseguido em um cenário, em uma determinada sociedade e pode ser perfeitamente legal em outra. A informalidade não surge espontaneamente, ela é resultado de transformações da sociedade, que induzem à busca de alternativas de sobrevivência. Ela pode não ser legal mas é legítima enquanto forma de sobrevivência para o agente e sua família. A repressão pura e simples não a extingue, ela sempre vai encontrar formas novas de existência porque ocupa espaços próprios de mercado. Ela não acaba porque é resultado de relações sociais, onde ambos, consumidores e produtores, de comum acordo, criam a informalidade e a tornam legítima.”

Enfocando ainda o mercado, nessa relação de informalidade, este autor descreve ainda que “o mercado informal surge por necessidade de renda e não por falta no abastecimento de produtos nos mercados, até porque, a maior parte desta produção não passa por mercados formais.(...) O mercado que se forma a partir da informalidade é resultado de extrapolações de relações sociais. A partir da rede de relações que os agentes possuem, no caso os agricultores que abatem e processam informalmente, se criam e mantêm os espaços de mercado. As relações sociais de confiança, parentesco, amizade, reputação pessoal, vínculos institucionais e outras formas de relações, são determinantes na criação e manutenção destes mercados. (...) O consumidor compra porque conhece o agricultor e este tem o compromisso, inclusive de “qualidade”, porque seu nome e sua imagem entram em questão. (...) O preço é um fator de pouco peso neste mercado, ele só é importante quando envolve consumidores de baixa renda, que

diga-se de passagem, não são os maiores consumidores dos produtos oriundos da informalidade.”

Já em um outro estudo, Wilkinson & Mior (1999) apontam que, “o setor informal ocupa um espaço significativo em várias cadeias de consumo alimentar” e que “a menor importância do modelo de integração e o peso do setor informal (...) dá sentido, por exemplo, a novas políticas como Pronaf Agroindústria, Prove ou ainda o programa de agroindustrialização da Concrab, que se norteiam por estratégias autônomas de agroindustrialização por parte da produção familiar (Wilkinson, 1998).” Estes autores acrescentam que “junto com as estratégias não-agrícolas e artesanais do ‘novo mundo rural’ fica claro, pelo tamanho do setor informal, que ainda existem mercados importantes já ocupados pela produção familiar nas cadeias de produtos alimentares tradicionais que precisam ser mantidos, bem como novos mercados conquistados. (...) No caso brasileiro, portanto, o novo rural se constitui num continuum abrangendo a inserção mais autônoma nas cadeias tradicionais, a produção artesanal e o turismo rural dentro de estratégias locais e regionais de reconversão.”

Wilkinson & Mior (1999) dizem que a natureza do setor informal “num extremo ele pode ser identificado com a pobreza e/ou a sonegação, enquanto, noutro, vários autores vêem o setor informal como uma reação criativa à burocracia estatal e à inadequação na provisão de serviços tanto públicos como privados”. Podemos verificar que alguns alimentos muitas vezes saudáveis (a comida caseira que é vendida nas marmitas, a pipoca do carrinho, o “churrasquinho-de-gato” e a “carne-de-sol”) são considerados do setor informal porque os “processos de produção não se enquadram nos padrões de regulação vigentes”. Ao mesmo tempo, o termo pode se estender a atividades que não reconhecem normas práticas adotadas por grupos organizados da sociedade civil (grêmios, associações de classe, etc.). Neste caso, sanções sociais podem substituir a falta de instrumentos legais de repressão.”

No entanto, o setor informal “define-se como uma atividade que não adota as normas e as regulamentações que prevalecem num determinado momento no

setor em que opera”. Este foi o caso específico, no DF, do leite pasteurizado pós-  
envase na propriedade rural, que mesmo após a aprovação da legislação sanitária  
do DF em 1992, este processo não foi formalizado. Somente após muita pressão  
dos produtores e consumidores e do resultado favorável de uma pesquisa  
universitária, é que a partir daí, este produto passou a ser formal.

Estes autores ainda apontam com algumas ressalvas que “existe uma forte  
convergência entre o pequeno e médio empreendimentos e o setor informal,  
especialmente em se tratando de atores tradicionais e pouco capitalizados.” E aqui  
aproveitamos para inserir o debate se isto não ocorre, tendo em vista que o início  
das atividades clandestinas das PAIRs, pode ser a circunstância ideal para os  
pequenos produtores efetuarem diversos testes de mercado com consumidores <sup>28</sup>.  
Podemos aqui relacionar algumas questões que envolvem estes testes:

- a) avaliação do potencial administrativo e operacional da família no novo  
negócio;
- b) a procura de soluções para a difícil equação composta pela interação de  
variáveis como tecnologia e administração, processamento e  
comercialização da produção e;
- c) a busca da sustentabilidade do empreendimento, nos moldes da lógica  
de vida da economia familiar rural.

Com isto, podemos verificar que este novo “empreendimento” abre um  
universo de problemática para os pequenos produtores rurais. Isto demanda  
conhecimento em diversas áreas até então desconhecidas, diminuindo assim a  
certeza de sucesso e segurança desta atividade econômica para estes produtores,  
levando-os à informalidade num primeiro momento para a sua segurança.

Estes autores concluem que os produtores do setor informal “em nada se  
assemelham a oportunistas que buscam vantagens na evasão fiscal ou no  
descumprimento de leis trabalhistas. Trata-se de uma atividade tradicional que  
adquiriu a atribuição de informal a partir da regulamentação do setor e agora

---

<sup>28</sup> Pois dificilmente estes produtores têm acesso a estudos de mercados que estejam disponíveis e  
que contemple os seus produtos.

busca se adequar às novas exigências do mercado”. Concordamos com esta afirmação em parte, tendo em vista que nem toda atividade das pequenas agroindústrias, atualmente, é tradicional (verduras minimamente processadas, por exemplo), provavelmente existam outras razões até mesmo de natureza fiscal (já que não existe uma legislação diferenciada para esta pequena produção).

Levamos, até aqui, as condições de competitividade e sustentabilidade que dispõem algumas PAIRs, e suas relações com o tempo de “informalidade”. Com o que foi argumentado, podemos inferir que a solução para estas questões passa por um novo rearranjo da atividade agrícola com outros segmentos produtivos. O setor agrícola evoluiu e já pede uma ação com maior eficiência dos atores responsáveis pela formulação de políticas públicas dirigidas ao agro.

#### ? **14 Agricultura e a nova institucionalidade**

Nos tópicos apresentados anteriormente, verificamos em alguns pontos a importância que a questão empreendedora toma na agricultura atualmente. O produtor rural tem que se preocupar, não só com os manejos de produção, que se passam no interior da sua propriedade, também tem que atentar para as informações e acompanhar a evolução sócio-econômica do ambiente aonde ele está inserido. Mesmo que isto seja de grande complexidade para a pequena produção, iremos pelo menos tentar apresentar um arranjo aproximado do cenário, aonde favorecerá o estabelecimento de um maior empreendedorismo, tanto na agricultura patronal, quanto na familiar. Este arranjo será possível, se ocorrer uma nova institucionalidade na agricultura e conseguir vencer os desafios que serão apresentados para a pequena produção.

Quanto a estes desafios para a transformação do pequeno produtor rural em um micro empreendedor rural, podemos imaginar basicamente a necessidade de uma maior articulação do setor agrícola com os demais setores e políticas públicas, numa ação multi-disciplinar e interinstitucional.

Tendo em vista o conjunto de fatores envolvido nesse processo, tais como:

- as diversas dimensões trabalhadas (principalmente da porteira para fora),
- a necessidade do produtor dispor de um tempo maior para atividades extras ,
- à especificidade e à complexidade que envolvem a capacitação dos produtores para se tornarem micro empreendedores.

Acreditamos que uma nova ordem deverá ser estabelecida, tanto no setor agrícola, quanto nos demais setores para se chegar a termo com esses desafios.

Achamos relevante apresentar, até aonde coexistem estratégias comuns da economia familiar rural com as estratégias necessárias para que um micro empreendedor rural alcance o seu sucesso. Ou então, se em alguns momentos decisivos e fundamentais, essas estratégias não são incompatíveis. O que criaria um espaço de grande vulnerabilidade para a consolidação desse tipo de empreendimento.

Enfim, temos estes desafios e desejamos verificar se há necessidade de rever certos pontos da economia rural familiar, e aonde entra a questão de uma nova institucionalidade pública e privada para a capacitação e inclusão econômico-político-social desses “micro empreendedores rurais”.

Nogueira (1998), nos aponta que a problemática dos pequenos produtores, atualmente, está localizada nas articulações da produção com as etapas seguintes de transformação e comercialização. O objetivo é, junto com a preservação cultural, o desenvolvimento social e a incorporação plena da cidadania, a redução das dependências surgidas da baixa capacidade de negociação e de gestão de mercados. E que as transformações ocorridas nos países da América Latina têm evidenciado as limitações da institucionalidade pública agrícola, já que se mostram incapazes de:

- a) conquistar uma maior articulação do setor agrícola com as políticas públicas;
- b) uma maior efetividade;
- c) modernizar suas estruturas e comportamentos.

Quanto ao desenho de uma nova institucionalidade no setor agrícola, esse autor lista vários aspectos que devem ser levados em conta; a seguir, destacamos:

- a) A heterogeneidade setorial e a unidade sócio-econômica rural como destinatárias da ação. A prestação de serviço deve ser mais seletiva e mais localizada e direcionada à unidade produtiva e não ao produtor;
- b) A complexidade da produção e a insuficiência da organização centrada em instrumentos – tecnológicos, sanitários e financeiros - <sup>29</sup>, se tornam insuficientes e se convertem em um obstáculo. Assim, o propósito é a inovação, mais que a incorporação tecnológica; o desenvolvimento empresarial, mais que o aumento da produção; e a competitividade, em maior medida que a eficiência;
- c) A articulação em cadeias de negócio: do Ministério da Agricultura (ou Secretarias) aos Ministérios (ou Secretarias) com competência agroalimentar e reconstruir a partir da demanda de mercado a articulação com a produção primária, com os estabelecimentos processadores de alimentos e com a fase de comercialização;
- d) A competitividade em direção à associação entre o setor público e setor privado. Por ser a competitividade um atributo sistêmico deve ser estabelecido um sistema de informação de mercados, produtos, processos produtivos e tecnológicos e de assistência técnica comercial para identificar fontes e modalidades de financiamentos e de certificação de qualidade. Isto deve ser centrado na colaboração e associação dos setores público-privado;
- e) A participação do setor privado na execução de políticas e prestação de serviços. O Estado tem perdido a condição de único provedor de serviços na zona rural, daí a necessidade de promover o

---

<sup>29</sup> Destacamos principalmente o item 1 que diz "a geração e transferência de tecnologia deve atender em maior medida às capacidades e articulação dos produtores e as exigências das etapas de comercialização e processamento"

aperfeiçoamento do setor privado (associações, cooperativas, ONGs, etc) para fortalecer suas capacidades;

- f) Os governos locais e a descentralização da ação. Com o processo de democratização, e o surgimento de demandas devido a uma maior participação dos destinatários da ação nos mecanismos de decisão e controle, deve-se aumentar crescentemente os recursos para que os governos locais assumam funções que eram tradicionalmente atribuídas ao governo central;
- g) A promoção produtiva para a superação da pobreza rural. Gira em torno de políticas que devem ter especificidade, integralidade e caráter promocional, estruturando projetos que mobilizem os grupos de produtores, façam uso das capacidades de suas organizações e convoquem o apoio de entidades locais e não-governamentais.

Para atingir esta nova institucionalidade o autor aponta para uma reorientação estratégica do Estado e do setor privado. Quanto à reorientação do Estado, temos:

- a) a reorganização dos ministérios que deverão assumir novos atributos,
- b) os processos políticos e funções estatais de maior qualidade e efetividade,
- c) os Ministérios da Agricultura e do Desenvolvimento Rural com uma nova concepção marcada pela superação do enfoque assistencialista.

Já para o setor privado, requer um tratamento específico de renovação institucional necessária para desenvolver melhor as atividades, nos processos de formulação e execução de políticas e de construção de apoio. Isto deve se dar em nível de:

- a) organizações representativas,
- b) produção e dos agentes econômicos,
- c) formação de recursos e dos sistemas de apoio. Neste caso, merecem destaque as empresas que ofertam serviços técnicos, a organização de

produtores que administram serviços, as universidades e entidades de pesquisa e as organizações não governamentais.

Podemos verificar que basicamente o autor aposta numa maior interação e integração institucional público-privado para modernizar a agricultura. Esta estratégia passa pela participação da agricultura em um novo ciclo de negócios, que incorpore o conjunto da população rural nesta nova dinâmica econômica-política-social.

Quanto aos atributos desta nova institucionalidade destacamos neste texto algumas funções que devem ser desempenhadas de forma conjunta:

- a) função prospectiva, identificando tendências em matéria de tecnologias, produtos e mercados e desenvolvendo uma estrutura de produção;
- b) a promoção da agricultura, através da inserção do segmento agrícola no novo setor de desenvolvimento, da modernização e reorganização dos produtores e empresas rurais e capacitação dos funcionários das organizações públicas;
- c) representação intersetorial com uma comunicação sistemática e alianças estratégicas para aumentar suas capacidades;
- d) a representação no meio internacional para alianças regionais e combate as barreiras protecionistas;
- e) a participação no mercado com entidades representativas, inclusive as comerciais;
- f) a prestação de serviços e a promoção de negócios.

Apesar de alguns dos atributos estarem voltados para o plano macroeconômico, certamente podemos ajustá-los a nível regional e adaptá-los às necessidades da pequena produção rural para vencer os desafios institucionais para a implantação das PAIRs. Cabendo aqui indagar quais são as institucionalidades envolvidas neste processo e que tipo de reestruturação deve ser feita para o estabelecimento das pequenas agroindústrias rurais.

Chamamos a atenção para o destaque que o autor dá, para a capacitação necessária em tecnologia e mercado. Esta capacitação também se estende aos produtores, às empresas rurais e aos funcionários das organizações públicas, afim de melhorar a representação intersetorial, a participação no mercado e a prestação de serviços.

Dentro desta tônica da capacitação é que passaremos para o próximo item.

### ? **15** ~~Capítulo primeiro passiva.~~ **Capítulo primeiro passiva.**

Na implementação de políticas públicas para o sistema agroalimentar, vimos no item anterior que ela deve ser trabalhada em forma integrada e com estratégias multidisciplinares e interinstitucionais, para se atingir a tão desejada nova institucionalidade na agricultura. Vimos também, que a capacitação é certamente um dos elementos mais importantes a ser trabalhado junto aos pequenos produtores rurais e aos agentes do processo para efetivar esta conquista. Então é necessário envidar esforços de toda natureza nesta direção a curto, médio e longo prazos para que se possa alcançar um resultado positivo na inserção econômica, social e política dos proprietários das PAIRs/DF.

A princípio, a capacitação demanda um planejamento e estágios bem definidos de aprendizagem, para que se possa conseguir um desenvolvimento crescente e constante de todos aqueles que estão envolvidos no processo, favorecendo-os em tomadas de decisão bem consistentes. Quanto aos atores envolvidos, diga-se de passagem, que às vezes se confunde os agentes e os sujeitos, sejam eles políticos, técnicos ou produtores, pois pela questão do ineditismo na implantação de programas de desenvolvimento de PAIRs/DF, estas três categorias de atores assumem, em vários momentos, o papel de agente, ou de sujeito ou até de ambos, ao mesmo tempo.

Sabemos que, por um lado, é muito complexo trabalhar concomitantemente diversas dimensões em capacitações multidisciplinares de curta duração; seja para os agentes, ou seja para os pequenos produtores rurais envolvidos nesse processo. A dificuldade está relacionada com: a) o tipo de atividade exercida pelo

pequeno produtor (ele é o proprietário e trabalhador ao mesmo tempo e tem dificuldade de delegar suas responsabilidades a outros), b) disponibilidade de recursos financeiros para estas atividades e c) profissionais com habilidades para executar esta capacitação, dentre outras. Por outro lado existe a necessidade disto acontecer para propiciar a conquista de patamares de desenvolvimentos humanos e institucionais, aceitáveis e sustentáveis, em todas as dimensões, através da participação efetiva. Assim o desenvolver dessas ações envolvem arranjos - multidisciplinares e interinstitucionais – que dificilmente foram exercitados, até então, pela maioria das instituições responsáveis por este feito.

Sendo assim, vários paradigmas profissionais e institucionais terão que ser revistos e superados e, como fato complicador, temos ainda que todo este desafio deverá ter uma interação dos setores público e privado, que até o presente momento, é ainda incipiente no Brasil. Mas, é precisamente neste ambiente, com tais variáveis e com tal complexidade, que estão os desafios àqueles que se propõem a façanha, sejam eles, políticos, técnicos, produtores rurais e, algumas instituições.

Na esfera política, o tema recorrente é o debate sobre a melhor maneira de implementação dessas políticas públicas, se de forma centralizada ou participativa. Isto se dá, tendo em vista o perfil daqueles que executam estes programas, e/ou o tempo disponível e a estratégia adotada para estas intervenções públicas, e/ou o resultado sustentável que se deseja destas ações. Isto nos indica, que existirão empecilhos e estratégias diferentes para execução dessas políticas públicas, em graus diversos de dificuldade, tanto para aqueles que pretendam executar tais ações de uma forma centralizada, como para aqueles que proponham a forma participativa.

No entanto, quando a opção for pela intervenção centralizada verificamos que, a princípio, é muito mais fácil sua condução. Porém, não cria sustentabilidades institucionais e condições sócio-políticas, que resistam à mudança brusca de rumos políticos, que qualquer democracia está sujeita. Agora, caso esta intervenção seja feita de forma participativa, haverá respeito às

“atividades” e “modos de ser” de todos os atores envolvidos e, conseqüentemente, criar-se-ão um fundamento público e privado, que contribuirá positivamente para a inovação deste setor, dotando-o, através da capacitação dos atores do processo, de maior competitividade e melhor sustentabilidade.

Enfim, podemos afirmar que com uma maior capacitação e participação dos envolvidos no processo, a efetivação dos objetivos propostos serão sempre bem maiores e mais sustentáveis, pois atendem aos seres humanos como fins em si mesmos, respeitam as suas atividades e modos de ser e os capacitam para melhor buscar a sua efetivação. Isto está bem fundamentado teoricamente por Sen, com veremos a seguir.

Segundo Sen (1993), “Immanuel Kant sustentou a necessidade de considerar os seres humanos como fins em si mesmos, e não como meios para outros fins”. Sen afirma que este princípio é importante quando fazemos uma “análise da pobreza, do progresso e do planejamento. Os seres humanos são agentes, beneficiários e juizes do progresso, mas também são, direta e indiretamente, os meios primários de toda produção. Esse duplo papel dos seres humanos dá origem à confusão entre fins e meios no planejamento e na elaboração de políticas”. Assim, continua o autor, muitas vezes cria-se uma confusão da noção de produção e da prosperidade como essência do progresso e que acaba considerando “as pessoas como os meios pelos quais tal progresso na produção é obtido (ao invés de considerar a vida das pessoas como a finalidade última e tratar a produção e a prosperidade como meios tão somente para atingi-la)”.

Quando consideramos um programa que não teve um planejamento participativo sendo analisado pelos seus idealizadores com “ampla prevalência do aumento da renda real” (de R\$ 50,00 para R\$200,00; Carvalho1997) como critério de êxito deste programa, isto pode ser, segundo Sen, “um aspecto do erro contra o qual Kant nos chamou a atenção”. Temos que considerar este como “um objetivo intermediário, cuja importância subordina-se ao que favorece em última instância a vida humana”. A ascensão econômica é apenas um dos meios para enriquecer a vida das pessoas, é um erro de princípio “atribuir a ela o estatuto de

objetivo a alcançar”. Assim mesmo como meio ainda “pode ser ineficaz na consecução de fins realmente valiosos” (Sen, 1993).

Sen utiliza dentro das suas “raízes conceituais” a “mudança social em termos do enriquecimento da vida humana dela resultante”. Para isto, utiliza o “enfoque da capacidade” que acaba concebendo a “vida humana como um conjunto de “atividades” e “modos de ser” que poderemos denominar “efetivações”(functionings). Com isto este autor relaciona “o julgamento sobre qualidade de vida à avaliação da capacidade de funcionar ou desempenhar funções”. Enfim, “a avaliação da qualidade de vida toma a forma de uma avaliação dessas efetivações e da capacidade de efetua-las”. Temos que considerar várias efetivações na vida humana e não somente na “aferição da qualidade de vida baseada em mercadorias (envolvendo uma confusão de meios e fins)”, denominado por Marx, segundo Sen, como “fetichismo da mercadoria”.

Portanto, Sen (1993) inova nesta questão e apresenta que “os elementos constitutivos da vida são vistos como combinações de várias diferentes efetivações”, tomando as pessoas como ativas e não como passivas. Isto nos leva a uma questão importantíssima, “as efetivações são constitutivas do ser de uma pessoa, e que uma avaliação do bem-estar de uma pessoa tem de tomar a forma de uma avaliação daqueles elementos constitutivos”(grifo nosso).

Com isto, verificamos que nem sempre o que é bom para uma pessoa vai ser bom também para outras pessoas (de classe social diferente, de estilo de vida divergente, de origem regional e cultural diverso, de perspectiva e lógica de vida familiar não coincidentes com aquelas pessoas que criam e implementam política de desenvolvimento de forma centralizada.). Daí, podemos verificar a importância do planejamento participativo que, de uma maneira ou de outra, acaba respeitando as “atividades” e “modos de ser” das pessoas e instituições envolvidas e já inicia a construção de um processo de dotação de capacidades e efetivação pessoal, criando um lastro para o seu estabelecimento e a sua sustentabilidade.

Lembrando que para Sen, “uma efetivação é uma conquista de uma pessoa: é o que ela consegue fazer ou ser e qualquer uma dessas efetivações

reflete, por assim dizer, uma parte do estado da pessoa”. E que, “a capacidade reflete a liberdade pessoal de escolher entre vários modos de viver” e cita o argumento marxista de que necessitamos “substituir o domínio da circunstância e do acaso sobre os indivíduos pelo domínio dos indivíduos sobre o acaso e as circunstâncias”. Quando uma pessoa participa ativamente das tomadas de decisão que influenciam o curso do destino da sua vida, ela sempre estará ganhando mais efetivações e alcançando níveis individuais de liberdade, que refletirá no seu desenvolvimento pessoal e comunitário. Acreditamos que isto também possa, por extensão, atingir as instituições da mesma forma.

Isto expressa, certamente, a importância da geração de políticas públicas de modo participativo, fazendo valer as “atividades e modos de ser” de cada pessoa e/ou instituição e/ou comunidade e combatendo a elaboração e implementação de políticas públicas construídas de forma centralizada do tipo de “cima para baixo”. Verificamos aqui, que atitudes como esta acabam subestimando a capacidade de participação e colaboração daqueles que estão envolvidos no processo e superestimando a capacidade de resolução de problemas da pobreza, de uma maneira centralizada e/ou individualista.

Enfim, o desenvolvimento das PAIRs/DF passa pela capacitação e participação dos atores e instituições, que estão envolvidos no processo. Isto conduz a conquista das efetivações e liberdades, já que todos nós temos constituição e valores individuais diferentes.

No Distrito Federal, quanto se trata de política pública para o desenvolvimento rural e das PAIRs/DF temos dois momentos distintos da participação dos atores na elaboração das políticas. O primeiro momento se dá quando assume o Secretário de Agricultura Renato Simplício, em um governo tido por conservador, e este se propõe fazer um amplo diagnóstico do agro do DF e defende a participação de todos os atores envolvidos no processo. O fruto deste trabalho, a curto prazo, foi a legislação sanitária local mais adequada à pequena produção, e que, foi a “força motriz” para a implantação das PAIRs/DF. A médio prazo, teve várias conseqüências positivas; dentre elas, a que serviu de condição

institucional para implantação do programa Prove, dirigido exclusivamente aos agricultores familiares, em um outro governo.

Já num segundo momento, assume um governo progressista, marcado por um discurso que exaltava a participação e que implanta uma política pública para o desenvolvimento rural de forma centralizada, não incluindo nesta discussão nem os que foram por eles denominados “excluídos”<sup>30</sup> do processo de desenvolvimento. Isto fica evidenciado quando examinamos as diretrizes estratégicas da Secretaria de Agricultura, publicadas em um livreto “Plano Diretor da Secretaria de Agricultura do Distrito Federal 1996-1999”, aonde não aparece em momento algum, uma estratégia de ação voltada para o diagnóstico participativo afim de levantar as necessidades dos produtores rurais. Partiu-se do princípio que tais necessidades já eram de domínio dos formuladores das políticas públicas.

Assim, os “excluídos”, que deveriam ser incluídos em todas as dimensões, o máximo possível, ficaram privados da participação e elaboração de políticas públicas que atingiriam diretamente as suas vidas, não respeitando assim, “o conjunto das suas atividades e modos de ser” e deixando a desejar na capacitação político-social para que pudessem sustentar estas inclusões de uma maneira mais efetiva.

O interessante é que também o próprio Sen diz que um indigente (talvez um “excluído”) “poderia não estar mal em termos de utilidade medida pelo seu estado mental, caso verificasse que esta pessoa aceita a sua situação com silenciosa resignação. Em situações de privação por longos períodos, as vítimas não persistem em queixas contínuas, com freqüência fazem grandes esforços para tirar prazer das mínimas coisas e reduzem seus desejos pessoais a proporções muito modestas e realistas”. (...) A acomodação resignada à privação continuada e

---

<sup>30</sup> Iremos utilizar excluídos entre aspas tendo em vista que não há uma definição clara deste termo neste Governo. No início adota-se para defini-lo a proposta de que era todo aquele que não tinha acesso aos instrumentos de desenvolvimento econômico-social. Já no final do Governo admitia-se que era todo aquele produtor rural familiar que não tinha acesso à comercialização. O que poderíamos entender como sendo a grande maioria.

à vulnerabilidade é freqüentemente apresentada como justificável com base na ausência de uma forte demanda pública e de um desejo intensamente manifestado de modificar essa situação”.

Talvez aqui, por um lado, explique a falta de um maior empenho de alguns produtores rurais pobres, junto aos políticos, para exigir a sua participação na elaboração das políticas públicas, e indique a grande necessidade de capacitação político-social desse público “excluído” como veremos mais adiante. Por outro lado, pode residir aqui a justificativa dos executores de políticas públicas para as intervenções de forma centralizada.

Somado a isto também existe a necessidade do político, que executa as ações de governo, utilizar de resultados quantitativos (e/ou qualitativo) dos programas implementados para se sustentar no poder e realizar ideologicamente a política pública que acredita ser a melhor, podendo esta ser participativa ou não.

Isto tudo acaba conduzindo-o a uma encruzilhada de difícil tomada de decisão, indicando dois caminhos principais: o de gerenciamento das intervenções públicas, ou por processos ou por resultados. O primeiro caminho - dos processos - que é oportuno e coerente com a proposta da capacitação, do planejamento e geração de políticas públicas através da participação desses atores envolvidos gasta muito tempo do período instituído a uma legislatura (4 anos), para desenvolver e executar todas as ações. Com isto, alguns políticos justificam não utilizar este caminho porque acreditam que a sustentabilidade do cargo ocupado não se efetive quando se opta pelo caminho do processo de inserção político-social-econômico do “excluído”, tendo em vista, em uma análise simplesmente conjuntural, que é um processo moroso.

O segundo é que ao caminhar em busca de resultados, utilizando-se da elaboração e da implantação de políticas públicas de “cima para baixo”, os políticos estarão em curto prazo, contabilizando “resultados” que se acha ideal para este tipo de público e se sustentando no poder, só que dentro da lógica restrita de quem elabora e personifica estas ações, sem um compromisso maior de inclusão dos produtores rurais, a longo prazo.

A partir do momento que não há espaço para a participação dos atores na elaboração e implantação de políticas públicas, rejeita-se também o aumento das capacidades e de auto-realização dos participantes no processo (que são a "expressão das próprias liberdades"). Podemos ainda somar a esta privação, como já dito antes, à falta de sustentabilidade das políticas implementadas dessa maneira, a médio e longo prazos, principalmente, se ocorrer a possibilidade de uma mudança drástica nas políticas públicas implementadas por um próximo governo.

Enfim, nas opções que estes caminhos proporcionam, o que está em jogo, a grosso modo, ou é a sustentabilidade a curto prazo dos políticos no poder ou é a sustentabilidade e qualidade de vida dos atores beneficiados pelas políticas públicas, a médio e longo prazos. Como a implantação de uma pequena agroindústria rural acaba abrindo e impondo um leque de desafios/novidades para a pequena produção, que nunca tinha vivenciado estas questões anteriormente, isto nos leva certamente a dotar estas políticas públicas, para a implantação de PAIRs/DF, de uma importância muito maior que as demais políticas efetivadas neste setor, até então. Estas políticas muitas vezes estão "inventando" uma nova maneira de produzir e de comercializar a produção para os pequenos produtores rurais.

Resgatando a idéia de Kant que nos foi apresentada inicialmente por Sen, de que devemos sustentar "a necessidade de considerar os seres humanos como fins em si mesmos, e não como meios para outros fins", somos conduzidos a eleger a primeira opção como a mais racional, humana e ética. Até porque para políticos que queiram ser "grandes", este é um dos principais desafios a ser enfrentado e vencido com toda a garra de um militante. Devemos assim prezar mais pela liberdade de realização destes atores "excluídos" do que simplesmente pelo atendimento das necessidades básicas que estão baseadas em mercadorias (telefone celular, carros, aumento de renda, etc.). Como aponta Sen, o desafio do desenvolvimento humano está em ampliar as vidas limitadas que a maioria dos seres humanos são prisioneiros por força das circunstâncias no mundo

contemporâneo. E somente através dos processos de capacitação e participação é que iremos alcançar o resultado da emancipação político-social-econômica de todos atores envolvidos.

Assim para muitos a palavra de ordem deveria ser a inovação de processos e a quebra de paradigmas nas suas atividades e modos de ser para assegurar a competitividade em todas as dimensões. É o que veremos a seguir.

### ? **Como assegurar a competitividade**

As PAIRs/DF produzem alimentos processados, característicos da pequena produção rural, que denominamos de produtos diferenciados. No decorrer da implantação das PAIRs/DF foi essencial que os produtores passassem por uma certa capacitação técnica e por uma inovação tecnológica, a fim de atribuir aquele seu produto, antes denominado “doméstico”, um característica de produto diferenciado, mais comercializável, e dota-lo de maior segurança sanitária e tempo de vida de prateleira, para facilitar a sua comercialização formal.

Esta inovação se deu a partir do momento que se deixou de produzi-los na cozinha da casa e passou-se a processa-los em um estabelecimento próprio, com uma técnica mais apurada e baseada nas exigências da legislação sanitária local vigente. Porém, teve-se sempre a preocupação de manter nesses produtos as características desejáveis que a agricultura familiar a ele atribuísse.

No entanto, esta pequena inovação que abriu um nicho de mercado muito esperançoso no DF, não livrou os micro-empresendedores de uma forte concorrência no momento que ocupavam não só estes nichos específicos, como também parte do mercado de produtos industrializados. Isto se deu principalmente para os produtos caseiros da panificação, embutidos e defumados, hortaliças minimamente processadas e frango tipo caipira, dentre outros.

Como se não bastasse esta ameaça pelo lado do mercado, um outro problema surgiu em decorrência do excesso de assistencialismo praticado durante o Governo de 1995 a 1998, que foi a diminuição ou ausência da competitividade de vários produtos das agroindústrias do Programa Prove. A razão disto acontecer

foi, principalmente, porque o Estado assumia, quase que totalmente, a comercialização dos produtos dos micro-empresendedores, denominados "excluídos de fato", e comprava quase sempre toda a sua produção através da rede de supermercados estatal.

Desta maneira, o produtor acomodou-se e passou a dirigir seus esforços somente para a fase de produção, descuidando do resto da cadeia que vai até o consumidor. Assim, iremos verificar mais adiante, que ou por falta de competitividade, ou por falta de lançar novos produtos no mercado, muitas das PAIRs/DF tiveram que cessar a sua produção e ainda assumir uma dívida bancária do seu investimento. Isto terminou desestruturando toda a unidade produtiva familiar. Daí, no nosso entender, que também passa pela dinâmica da inovação e competitividade dos produtos a sustentabilidade do processo de implantação e desenvolvimento das PAIRs/DF.

Segundo Lundvall & Borrás (1997), quando uma empresa enfrenta uma forte competição existe uma pressão para que se façam coisas novas ou se mudem os velhos modos de fazer as coisas. As empresas reagem de forma diferente diante desta pressão. Algumas não farão nenhuma mudança e a maioria destas serão expulsas do mercado por causa da concorrência. Outras irão preferir reduzir custos intensificando a divisão de trabalho e reforçando a disciplina na fábrica. Outras tentarão achar modos mais inteligentes de produção e organização, baseados na exploração de oportunidades novas oferecidas pela tecnologia de informação; com isto reduzem custos e tempo de produção e lançam novos produtos mais atraentes e de melhor qualidade ao mesmo tempo. Finalmente, algumas tentarão achar modos para driblar a competição explorando mercados completamente novos.

Assim, a nossa proposta é de avaliação das estratégias e inovações utilizadas pelas PAIRs/DF para enfrentar a concorrência atual. Seja porque esta competição se tornou mais forte devido a novos entrantes no mercado, e/ou seja, pela falta daquele assistencialismo que era dado no Governo de 1995 a 1998,

e/ou seja, pela necessidade de se inovar freqüentemente para se manter ativo no mercado atual.

Com a mudança política (1998/99), afastou-se o apoio que era oferecido aos proprietários das pequenas agroindústrias do Programa Prove, criando um ambiente muito desolador e preocupante para aqueles pequenos produtores rurais, que ainda tinham dívida a saldar junto aos Bancos. No entanto, alguns se livraram desses embaraços com iniciativas simples. Mais à frente, iremos resgatar estas iniciativas.

Para completar esta nossa breve seleção de temas relacionados com as PAIRs/DF, iremos a seguir conhecer alguns estudos voltados às pequenas agroindústrias, a nível do Brasil e da América Latina.

#### ? **16 A distribuição da renda nas agroindústrias**

Em um estudo apresentado por Giovenardi (1993) sobre as estruturas de pobreza no agro da América Latina, ele nos aponta que o conjunto de atividades econômicas, que atuam sobre um determinado produto, agrega valor e retém parte dele, em distintos pontos da cadeia produtiva. Considera-se esses pontos, como pontos de acumulação de valores econômicos, aonde o valor total dessa soma é igual a cem. Ele divide estes pontos de acumulação em quatro estágios e os quantifica da seguinte maneira:

<b>transporte</b>	<b>23%</b>
<b>produção</b>	<b>15%</b>
<b>agroindustrial</b>	<b>33%</b>
<b>comercialização</b>	<b>27%</b>

Por um lado, Giovenardi (1993) defende, que o produtor é um profissional pobre porque produz e investe todos os seus recursos e sua força de trabalho no conjunto de produção, cuja capacidade de acumulação é muito fraca (15%), conforme apresentado acima. Por outro lado, se analisarmos este produtor produzindo, processando e comercializando seus produtos, certamente ele reterá estes três pontos de acumulação, que chega a um total em torno 77%, a grosso



~~atraso e a falta de parcerias e redes locais com o~~  
~~aproveitamento~~ ~~de de utilização de várias pinas brás~~ .(BR.  
Minist. Planej. Coord. Geral, 1965, p. 243)”. (grifo nosso).

A partir de meados da década de setenta, nota-se que órgãos internacionais (FAO), instituições regionais, ONGs, Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural e outras afins, começam a desenvolver algumas iniciativas para a implantação e desenvolvimento de PAIRs. Estas entidades tentavam implementar novas alternativas de renda para manter o padrão de vida dos pequenos produtores rurais. Estas ações estratégicas tinham como objetivo aproveitar um mercado que já existia, porém estava em maior ascensão devido à mudança que se iniciava nos padrões de consumo da sociedade urbana. Esta dinâmica favorecia um consumo maior dos produtos diferenciados, típico da pequena produção familiar.

As unidades da federação, apesar de várias iniciativas, ficaram impossibilitadas de implementar ações com maior efetividade nesta época, tendo em vista que até 1988 somente era possível aplicar a legislação federal para inspeção de produtos processados. Como veremos mais à frente isto inviabilizava qualquer iniciativa dessa natureza, pelo custo de implantação dos estabelecimentos e, conseqüentemente, pela grande quantidade de matéria-prima necessária para otimizar um investimento, dentre outras razões.

O DF, aproveitando a abertura concedida pela Constituição de 1988, que descentralizava a responsabilidade de vários serviços prestados pela União, implanta uma legislação sanitária local mais adequada às realidades da pequena produção, viabilizando o desenvolvimento das pequenas agroindústrias. Vale ressaltar que antes desta Constituição de 1988, toda legislação sanitária era centralizada na esfera federal e as unidades da federação e municípios, não tinham autonomia de elaborar uma legislação sanitária própria e efetuar a inspeção dos alimentos que eram produzidos nessas respectivas áreas.

A elaboração de políticas públicas para agregação de valores aos produtos da pequena produção rural familiar no âmbito federal teve seu auge de esforço em

1998, com o lançamento do Pronaf Agroindústria, que viria complementar o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf -. Segundo uma publicação do Ministério da Agricultura<sup>31</sup> isto aconteceu porque “após algumas tentativas para modificar a situação dos agricultores familiares ao longo das últimas décadas (...) os processos de exclusão e migração para as grandes cidades continuaram. Este processo de exclusão e os lucros baixos dos agricultores familiares que ficaram no campo ameaçam o desenvolvimento rural sustentável”. Este programa passa por uma reestruturação atualmente, deixando ainda a desejar a sua implementação e os seus resultados sócio-econômicos.

Já no DF a execução de políticas públicas específicas para a implantação das PAIRs/DF teve seu início de fato em 1991 e tomou características específicas em dois governos distintos. O primeiro governo, que apoiou a agricultura patronal com este tipo de política, a executou de forma participativa. Deixou institucionalizado tanto uma legislação sanitária adequada à pequena produção, quanto instituições dotadas de uma certa capacitação para que se pudesse estabelecer um programa específico para pequenos produtores familiares.

No entanto, no governo subsequente, tivemos um programa dirigido exclusivamente aos “excluídos” que se beneficiou de uma legislação sanitária que foi concebida a partir da participação ativa da agricultura patronal. O inverso também aconteceu, quando o primeiro governo reassume o poder. Ele se utiliza, das oportunidades de mercado conquistadas e das redes de comercialização, desenvolvidas especificamente para os pequenos produtores familiares (um mercado mais receptivo para os produtos das pequenas agroindústrias).

## ? ~~12 Pequenas e agroindústrias~~

Faremos uma breve introdução apresentando alguns estudos sobre o tema das pequenas e agroindústrias, aonde iremos verificar uma variedade de nomenclatura e conceitos, como também a existência por trás disto de realidades

---

<sup>31</sup> Pronaf Agroindústria, MA/SDR/DIER, mimeo., Brasília, setembro de 1998

bem diferentes. Quanto aos conceitos utilizados, podemos adiantar que alguns são mais voltados para:

- a) o modo de processamento, se artesanal ou industrializado;
- b) o tamanho, se pequenas agroindústrias ou agroindústrias rurais;
- c) o tipo de utilização da mão de obra (familiar ou não);
- d) a forma de organização (grupar ou individual);
- e) o modo como é feito o abastecimento de matéria-prima.

Iniciamos pela Região Sul, com uma publicação da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul – FAMURS (1999) -. A denominação adotada para os estabelecimentos familiares que agregam valor à produção é **agroindústria familiar**, aproximando-se do conceito utilizado pelo Pronaf Agroindústria. A Emater-RS (1999) trata somente de **agroindústria**, não discriminando se familiar ou não. Prezotto (1997), num trabalho em parceria entre PNFC e CEPAGRO<sup>32</sup> utiliza o termo **agroindústria de pequena porte**. Vivan & Techio (1999) trabalharam mais o perfil dos consumidores para produtos de origem animal “**industrializados**” e do “**tipo colonial**” (artesanal). Quando fazem menção dos produtos “industrializados”, estão se referindo aos produtos oriundos de “empresas agroindustriais”, e aos produtos “tipo colonial” são os produzidos “nas propriedades para subsistência e também para comercialização.”

Paula (1999) utiliza o termo **pequenas indústrias agroindustriais** fazendo referência a atividades de base da família rural. Já no trabalho que cita o Oeste do Paraná, Azevedo, Colognese & Shikita (1999) utilizam com mais freqüência o termo “**agroindústria familiar**”. No item dedicado à metodologia, está descrito em um mesmo parágrafo “foram aproximadamente 150 **pequenas agroindústrias familiares**” e logo em seguida dizem “as entrevistas realizadas, ocorridas no segundo semestre de 1998, foram equivalentes a 23 **agroindústrias familiares**”. Já em outro item (4.2.) os autores utilizam o termo **pequenas**

---

<sup>32</sup> PNFC – Projeto Novas Fronteiras da Cooperação para o Desenvolvimento Sustentável  
CEPAGRO – Centro de Estudos e Promoção da Agricultura de Grupo

**indústrias rurais** e no parágrafo seguinte, utilizam novamente “**agroindústrias familiares**”. Talvez estas diferentes denominações tenham acontecido ou pela razão de que o texto foi escrito por três autores, ou porque são simplesmente alternativas para a mesma coisa. Porém, em se tratando de um texto que focaliza um conceito único, acreditamos que exista a necessidade de uma nomenclatura mais uniforme.

Um outro estudo que envolve esta região é o de Calzavara (1999), que tenta definir uma nova nomenclatura para estes estabelecimentos envolvendo também a questão da organização grupal. Assim, este autor utiliza o termo **agroindústria associativa** com a seguinte definição: “a organização de agricultores em cuja finalidade contemple a questão do processamento de algum produto agropecuário produzido pelos mesmos, com nível tecnológico mais simplificado, organizações de menor porte, com sistemas de gerenciamento mais simples que as cooperativas tradicionais.” Verificamos pela sua definição que se trata de pequenas agroindústrias – familiares ou não –, porém gerenciada de forma associativa, e que não é muito diferente de outros objetos de análise.

Num estudo feito em Minas Gerais pelos autores Campos, Fernandes Filho & Oliveira a denominação dada é **Indústria Rural**, mesmo se tratando como alternativa de renda para a agricultura familiar, o que sugere pequenos estabelecimentos. Em outro trecho do trabalho, estes autores chegam a citar o programa Prove do DF afirmando que “os procedimentos adotados pelo Programa Prove são considerados fundamentais para a verticalização da atividade de **indústria rural** nas unidades familiares” (grifo nosso). Aqui cabe a ressalva de que, no DF, indústria rural é diferente das implantadas no Prove, tendo em vista que as indústrias localizadas na área rural podem processar ou não produtos agrícolas. Notamos que, quanto à questão de conceito, aqui no DF existe uma diferença razoável.

Na própria Secretaria de Agricultura do DF e suas vinculadas ocorre uma grande variedade de denominações para estes estabelecimentos, utilizados tanto em relatórios e programas, quanto na própria legislação sanitária local.



alguma matéria prima da propriedade, se são formais ou informais, etc. Aqui as questões do conceito das agroindústrias ficam mais próximas daquele de pequenas e médias empresas; quem sabe, pela própria cultura dessa instituição em trabalhar com negócios de micro e pequenas empresas.

Caminhando em direção ao Nordeste, verificamos no trabalho de um grupo de autores Dourado, Silva, Khan & Leite (1999), que utiliza o termo **minifábricas** no título do documento no item (4.1) referente à Determinação das Economias de Escala, que são estratificadas em cinco tamanhos diferentes. No título referente à Tabela 1, ganha uma outra denominação “**unidades de beneficiamento de castanha-de-caju**” e na Tabela 2 usando a mesma estratificação anterior, muda para “**minifábricas de processamento de castanha-de-caju**”. No último parágrafo utiliza-se o termo **pequenas unidades processadoras**. Verificamos que as pequenas agroindústrias e minifábricas podem ter tamanhos diferentes, podendo adotar estratégia de permanência no mercado diferenciada ou não e, conforme aprofundamos esta questão, possam caber até conceitos diferenciados.

Em um documento utilizado para difundir o Pronaf Agroindústria, Silva (1998), se restringe ao termo **agroindústria**, mesmo em se tratando exclusivamente de agricultura familiar. E finalmente, descrevendo sobre este tema para a América Latina, Boucher (1998) utiliza a denominação **agroindustrial**. Este autor divide estas agroindústrias em **tradição industrial**, e que segundo o seu nível de desenvolvimento industrial poderiam ser: **casas e ateliês, semi-industriais**.

Pelo exposto, demonstramos que não há muito consenso sobre a nomenclatura e conceitos utilizados na literatura. Porém, por um lado, esta variação que ocorre na nomenclatura (até mesmo num mesmo artigo/texto, região ou instituição) em grande parte não quer dizer referenciais diferenciados - atualmente pratica-se uma certa frouxidão da terminologia -. Por outro lado, notamos que existem conceitos diferenciados que podem interferir no objeto de estudo e conseqüentemente nos resultados de várias pesquisas. Talvez reflita aqui o que Boucher (1998) chama atenção no seu texto, apontando que “debemos

recordar que no hay una definición aceptada de Agroindustria, sino una serie de definiciones y clasificaciones elaboradas por autores como Malasis (1979), Planella (1983) ou Austin (1984), según le nivel de transformación, nivel de tecnología o grado de participación de las materias primas del agro. Existe también la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU), que permite delimitar el espacio de la Agroindustria.”

Para não incorrer neste erro de comparar o conjunto de estudos sobre estabelecimentos com características diferentes e chegar a resultados falsos e/ou inválidos, faz-se necessário uma certa precaução sobre a nomenclatura e conceito utilizados, bem como, propostas sobre esta questão para diminuir a possibilidade de conclusões dúbias.

Para o presente estudo iremos basear na definição proposta por Boucher (1998) “la AIR (agroindustria rural) como la actividad que permite aumentar y retener, en las zonas rurales, el valor agregado de la producción de las economías campesinas, por medio de la ejecución de tareas de poscosecha en los productos provenientes de explotaciones silvo-agropecuarias, tales como la selección, el lavado, la clasificación, el almacenamiento, la conservación, la transformación, el empaque, el transporte y la comercialización”. Porém, inserindo também nesta definição o volume de produção, por unidade produtiva (uni ou multi familiar), que é estabelecido na Legislação Sanitária do DF para diferenciar as pequenas e médias das grandes agroindústrias locais<sup>36</sup>.

Após a apresentação dessa diversidade de denominações para as pequenas unidades rurais, que beneficiam alimentos com a finalidade de comercialização e termos escolhido uma dessas definições iremos agora passar para uma análise do conteúdo de diversos estudos sobre este tema.

### ? **163 Estudos e propostas entre das pequenas e médias agroindústrias**

Para melhor argumentação enfocamos a análise em dois pontos, tendo em vista a amplitude econômica que envolve esta discussão. Primeiro nos deteremos aos estudos regionais e posteriormente às propostas em nível nacional e da América Latina.

### ? **163 Estudos Locais Regionais**

Paula (1999) nos informa que as pequenas indústrias agroalimentares são empresas remanescentes "de atividades de base familiar rural – indústria doméstica – (...) que caracteriza um domínio, apesar de rudimentar, de determinadas técnicas de transformação do produto oriundo do próprio estabelecimento rural. Que (...) certas atividades, integrantes da dinâmica industrial, têm sua origem no próprio âmbito rural familiar (...) havendo, portanto, nesse sentido, uma transferência de certos processos produtivos, inicialmente de fácil controle tecnológico, para o domínio do capital industrial." Este autor analisa um levantamento feito pelo Sebrae/PR em 1993 e afirma "que no atual nível de conhecimento, as pequenas e médias empresas se reproduzem em franjas de mercado, explorando nichos regionais, propiciados por um baixo nível de renda, a partir do qual os aspectos decisivos são o preço e não a qualidade do produto". Aqui sugere que as PAIRs optam somente em produzir produtos que tenham preço e não se preocupando com qualidade, o que deve ser questionado.

Prezotto (1997) diz que uma agroindústria de pequeno porte é aquela "situada na propriedade agrícola ou nas proximidades, ela tem a capacidade de, através de agregação de valor aos produtos agropecuários, aumentar a renda das famílias a elas ligadas, gerar postos de trabalho no meio rural e elevar a arrecadação municipal pelos impostos gerados, contribuindo para a dinamização local e a permanência das pessoas nesse espaço, com qualidade de vida."

---

<sup>36</sup> Estes volumes de produção são variáveis para cada atividade e pode ser encontrados na publicação do Governo do Distrito Federal/Secretaria de Agricultura "Legislação do Distrito Federal para Inspeção de Produtos de Origem Animal e Vegetal.

Completando esta definição ele diz que são aquelas que transformam/beneficiam a matéria-prima produzida pela agricultura familiar, com utilização de instalações e equipamentos adequados à quantidade de produtos a serem processados com boa resposta às exigências de qualidade, no seu conceito mais amplo". Verificamos aqui que a questão de qualidade diverge do que foi proposto pelo autor do parágrafo anterior, principalmente pela preocupação em responder às exigências do mercado no conceito mais amplo.

Prezotto (1997) aponta que a estratégia destas agroindústrias é abastecer os mercados locais, aumentando a diversidade dos produtos a preços mais compatíveis. Apresenta as diversas possibilidades de industrialização, tendo como base a matéria-prima produzida nas pequenas propriedades, e os procedimentos para implantação de uma PAIR. Dentro destas ações ele destaca:

- a) O estudo de mercado,
- b) Dimensionamento do empreendimento,
- c) Localização da agroindústria,
- d) Registro e inspeção sanitária,
- e) Constituição e registro de pessoa jurídica.

Acreditamos que seria importante acrescentar também neste estudo as seguintes questões:

- a) Habilidades potenciais dos produtores,
- b) A vocação natural da sua propriedade,
- c) A disponibilidade de tecnologia adequada à pequena produção,
- d) A capacidade gerencial e disponibilidade de mão-de-obra da família envolvida, e
- e) A perspectiva de renda desejada pelos envolvidos.

Este são fatores humanos, ambientais, tecnológicos e sociais geralmente limitantes para o sucesso desses empreendimentos e que muitas vezes esquecemos de levar em conta.

O texto de Campos, Fernandes Filho & Oliveira (1999), aponta que "várias ONGs têm promovido projetos de desenvolvimento que objetivam integrar as

unidades familiares agrícolas com a pequena indústria rural, visando agregar valor aos produtos agropecuários produzidos nestas unidades (...) Entretanto, não bastam apenas essas organizações não-governamentais ou associações locais e cooperativas para impulsionar a indústria rural, isto é, necessita haver também, apoio governamental.” o que é certo. Não obstante, há trabalhos como o da Emater-MG. Esta empresa vem dando apoio tecnológico e gerencial a agroindústria rural familiar; principalmente no tocante à produção de doces, derivados do leite e da cana-de-açúcar. Acreditamos que também é necessária uma nova institucionalidade na agricultura ao invés de apenas apoio governamental.

No texto de Azevedo, Colongese & Shikita (1999), estes autores com o objetivo de elaborar um panorama geral da situação das agroindústrias familiares de algumas localidades do Oeste do Paraná, chegam à conclusão, que estas agroindústrias estão ligadas à pequena propriedade, com baixa capitalização e marcadas pelo tradicionalismo nos âmbitos da produção, da administração e da comercialização. Daí a necessidade de programas de baixo custo de assessoria técnica e econômica. Este estudo está na linha do que foi feito em Minas Gerais e os autores apontam para importância da implementação de agroindústrias para o desenvolvimento local e regional.

Em direção de alternativa de renda, os autores Dourado, Silva & Khan, analisando o estudo sobre o processamento da Castanha-de-Caju, preza pela importância dessas pequenas agroindústrias que “podem incrementar a renda do pequeno e médio produtores, pois agregam valor ao produto, reduzem a perda no referido processo, diminuem a existência de intermediários, facilitam o transporte do produto e contribuem para reduzir o êxodo rural.” Estes autores, neste estudo, apontam a importância das PAIRs para melhorar a qualidade de vida dos produtores rurais.

A princípio até que concordamos, mas não para todos os pequenos produtores rurais, e sim, para alguns diretamente e para outros indiretamente. Isto é, para os produtores que têm maior aptidão empreendedora as PAIRs podem ser

um instrumento de promoção social e econômica de forma direta. Já para aqueles que não puderam desenvolver esta aptidão, a possibilidade de se tornarem fornecedores de matéria-prima, aos poucos, e no seu tempo certo, melhorará a qualidade de vida deles de forma indireta. Pois, como veremos mais à frente, para muitos produtores que não dispõem dessa aptidão, uma PAIRs na sua unidade produtiva, acaba sendo motivo para desentendimentos familiares e desacertos sócio-econômicos.

No âmbito do Distrito Federal, iremos apresentar o que seria um dos primeiros levantamentos feitos sobre as PAIRs/DF. Segundo um estudo que foi realizado no período de 08/10/93 a 16/11/93 pelo Sebrae (1995), o setor Agroindustrial do DF era formado basicamente por unidades produtoras informais, que empregavam mão-de-obra familiar de baixa qualificação profissional, o nível de escolaridade era crítico e seus dirigentes não tinham tradição nas lides agroindustriais, passando a desempenhar essa atividade devido à falta de outras oportunidades.

Foi constatada a existência de 233 agroindústrias na área rural, todas elas de pequeno porte. No entanto, para a pesquisa de campo mais detalhada, o estudo foi feito em apenas três cidades satélites: Sobradinho, Planaltina e Brazlândia, abrangendo 100 estabelecimentos, onde 83% das micros e pequenas empresas do Setor de Agroindústria na área rural em estudo estavam localizadas em Sobradinho e Planaltina.<sup>37</sup> Desta amostragem, 17 % eram firmas individuais, 19% sociedade limitada e 64% eram informais, quanto ao seu caráter jurídico legal.

Os principais produtos comercializados oriundo dessas agroindústrias, foram assim distribuídos:

---

<sup>37</sup> Estamos aqui respeitando a nomenclatura aplicada no relatório do Diagnóstico Regional da Agroindústria feito pelo SEBRAE.

### Quadro 1

Principais produtos comercializados pelas agroindústrias de Brasília  
entre setembro e novembro de 1994

Produto	Respostas	%
Leite	20	43
Frutas	8	17
Mandioca	1	2
Outros	17	38
Total	46	100

Fonte: Sebrae (1995)

A produção dessas agroindústrias foi comercializada quase que na sua totalidade no mercado local (94%) e somente 6 % era destinada a outros Estados.

Um dado interessante, apresentado por este levantamento é quanto à importância dos conhecimentos adquiridos e/ou mantidos pela família para utilizá-los no processamento dos alimentos característicos da pequena produção. Demonstrando aqui como os “modos de fazer” característicos da pequena produção ainda são utilizados para processar produtos diferenciados e explorar nichos específicos de mercado.

### Quadro 2

Origem dos conhecimentos adquiridos

Origem	Citações	%
Tradição Familiar	27	54
Após Fundar a Empresa	11	22
Experiência de outra Empresa	3	6
Escolas Profissionalizantes	3	6
Treinamento Empresarial	4	8
Formação Acadêmica	2	4
TOTAL	50	100

Fonte : SEBRAE (1995) modificado

Esta situação apresentada pelo Sebrae ainda refletia muito da época que não existia uma legislação sanitária local adequada.

Já com uma análise mais direcionada para a dimensão social de programas referentes às pequenas agroindústrias, temos alguns autores como Carvalho (1998), Oliveira (2000) e Duarte, Brasil, Salviano (2000) que tratam do Programa de Verticalização da Pequena Produção Agrícola do Distrito Federal (Prove) como

uma política pública para o sistema agroalimentar, dirigida aos pequenos produtores rurais de “baixa renda”, em que se propunha “fomentar a criação de emprego e melhorar a renda de pequenos produtores familiares com vistas à diminuição das desigualdades sociais.” Duarte, Brasil, Salviano (2000). Ou, como aponta Oliveira (2000), “uma opção concreta de elevação de renda desta população, através da agregação de valor à produção em pequenas unidades agroindustriais, gerando emprego e melhoria da qualidade de vida para as famílias envolvidas, com vistas a promover uma efetiva inclusão social desta população” Enfim, é resumido por Carvalho (1998), como “um programa de incentivo e apoio à agregação de valor à pequena produção agrícola a partir do processamento de produtos em agroindústrias familiares”.

Quando Carvalho (1998) detalha as condições que um produtor rural deve dispor para participar do Programa Prove, ele enquadra-os nas categorias “A” e “B” das três estabelecidas para os agricultores familiares do DF<sup>38</sup>. Aqui cabe ressaltar que nesta mesma publicação, na página 34 é dito que o produtor “B” “obtem renda bruta anual per capita agropecuária de até 36 salários mínimos.” Ou seja, 3 salários mínimos per capita mensais. Já em outra publicação de Carvalho (1997), verificamos, na página 56, que este critério se resume no “somatório de todas as rendas, dividido pelo número de membros da família, não pode exceder a meio salário mínimo mensal”.

Podemos verificar uma flexibilização que vai de meio (no início do programa) para três salários mínimos (no final) para o público beneficiado, ou seja, ~~seis vezes maior~~. Outra questão interessante é que se pegarmos a média do número de componentes familiar<sup>39</sup> de 4,78 e multiplicarmos por somente dois e meio salários mínimos brutos mensais (não utilizamos o teto de três) verificaremos que a renda agropecuária bruta mensal familiar será de 11,95 salários mínimos o que não caracteriza um público tão “excluído” assim, em se tratando de economia rural familiar.

---

<sup>38</sup> Ver Anexo 1

Esta mudança (de meio para três salários per capita) certamente foi decorrente ou de uma reavaliação do público alvo que melhor se adaptaria ao programa, ou da escassez de excluídos – até meio salário mínimo – que fossem aptos e se dispusessem a participar do programa. Isto leva a uma reavaliação por parte da Secretaria de Agricultura do que era “excluído”, aproximando assim das categorias de produtores familiares mais altas e distanciando da proposta inicial, que seria os “excluídos” prioritariamente.

O estudo feito por Calzavara (1999) se aproxima dos textos que abordaremos a seguir, quanto à consolidação de aglomerados de agroindústrias, enquanto uma estratégia importante para o desenvolvimento agrário. O autor ainda especula um modelo de desenvolvimento rural aonde ocorrerá a tendência das agroindústrias se agruparem em consórcios (“comoditização” dos produtos), bem como um incentivo de geração de renda e ocupações não agrícolas na área rural, aos moldes do que é preconizado por Graziano da Silva (1997) para o novo rural brasileiro.

Aqui cabe uma questão: se os tradicionais produtores familiares não merecem tratamento diferenciado, afim de que mantenham um padrão de vida com melhor qualidade no campo, e ainda preservem nichos de mercado específicos para produtos diferenciados, característicos da sua produção. Do contrário poderá ocorrer uma banalização destes produtos (induzida pelos “novos entrantes”), como já vimos anteriormente.

O que verificamos nos estudos acima é o consenso de que, atualmente, as PAIRs se apresentam como uma opção de renda para a pequena produção rural, o que certamente levaria a uma melhora da qualidade de vida, através do desenvolvimento local e regional. Notamos que as dimensões econômica (mercado) e tecnológica (administrativa e técnica) assumem a tônica destes debates. Somente alguns autores tratam da institucionalização na dimensão legal

---

<sup>39</sup> Levantado pelo Relatório de Pesquisa nº 02 feito pela Secretaria de Agricultura/CNPq em Março de 1997

e do mercado. Destacamos alguns estudos sobre o Prove, apontando as PAIRs/DF como instrumento de inserção social para a pequena produção.

Caminhando na direção das limitações enfrentadas pelas PAIRs/DF nas áreas de mercado, de gestão e de tecnológicas, pretendemos verificar as condições institucionais e da capacitação dos seus atores, que melhor permitam a sobrevivência das PAIRs, para que sirvam de instrumento para a melhora da qualidade de vida dos produtores rurais.

## ? ~~162~~ **Proposta de seminário de Análise**

Passamos aos textos de Boucher (1998) e de Silva (1998) por apresentarem conteúdos semelhantes em muitos pontos e tratamento deste assunto numa esfera mercadológica.

Boucher (1998), descreve que os principais fatores que limitam o desenvolvimento das agroindústrias rurais (AIR) na sua região são:

- 1) pouca importância dada as AIR nos âmbitos público e privado;
- 2) condições sócio-econômicas dos pequenos produtores, baixa capacidade de investimento;
- 3) baixo nível de instrução dos produtores e trabalhadores: mão-de-obra não qualificada;
- 4) falta de visão empresarial;
- 5) instabilidade na disponibilidade, qualidade e continuidade da oferta de matéria prima;
- 6) deficiência em infra-estrutura física e serviços públicos;
- 7) dificuldade de acesso ao crédito;
- 8) pouca diversificação dos produtos processados;
- 9) falta de informação comercial e deficiência de integração com o comércio adequado;
- 10) produção artesanal, falta de tecnologias apropriadas e de oferta de serviços de assistência técnica;
- 11) limitada capacidade tecnológica;

- 12) empresas pequenas e sem organização administrativa;
- 13) pouca capacidade de consumo no mercado local das AIR;
- 14) os produtos oferecidos nem sempre atendem as necessidades dos consumidores;
- 15) falta de higiene e de qualidade na padronização dos produtos;
- 16) custos de produção relativamente altos, devido à ineficiência na administração das empresas e pouca organização da comercialização.

Notamos que este autor fez um levantamento dos fatores limitantes do processo de desenvolvimento das PAIRs. Porém, não faz referência sobre as legislações tributária e sanitária serem também um fator limitante na sua região, contrapondo diretamente com a situação brasileira, aonde esta problemática tem uma grande importância.

Boucher (1998) ainda descreve que dentro da evolução do pensamento estratégico sobre o desenvolvimento conceitual do tema das agroindústrias rurais, foram selecionados novos elementos para serem incorporados, dentre eles destacamos:

- a) O enfoque de sistema agroindustrial inter-relacionado com outros sistemas;
- b) A visão mais empresarial, com um enfoque comercial pensando nos mercados local, regional, nacional e internacional;
- c) A ligação da agroindústria rural a um cenário mais amplo, de desenvolvimento rural e de economia nacional.

Assim, na visão deste autor, a interação do sistema agroindustrial com outros sistemas, a capacitação empreendedora do produtor rural e a oportunidade de alcançar diversos mercados, refletem, tanto num desenvolvimento econômico com mais sustentabilidade, quanto na melhora da qualidade de vida do produtor rural (desenvolvimento social). Isto define, em termos gerais, a importância que deve ser dada às PAIRs na elaboração de políticas públicas para o sistema agroalimentar com o objetivo de desenvolvimento rural sustentável.

Iremos, a seguir, analisar um trabalho feito por técnicos do Ministério da Agricultura, sobre a pequena e média agroindústria como um instrumento para o desenvolvimento da agricultura familiar. No entanto, apontaremos em primeiro lugar, um estudo que apresenta a dificuldade da iniciativa privada em assumir certas atividades na zona rural. Isto se faz necessário, pois iremos utilizar desta argumentação na nossa análise.

Nogueira (1998) aponta que, em decorrência do setor privado não conseguir substituir o setor público, com rapidez e eficácia, na agricultura, isto levou a um vazio institucional, tanto nas atividades voltadas à extensão, quanto nas atividades de pesquisa agropecuária. As razões deste vazio institucional se resumem na:

- a) rentabilidade muito problemática do setor agropecuário;
- b) complexidade da produção que envolve este setor ;
- c) falta da existência de mecanismos que facilitem a transferência das suas funções.

Diante disto, temos no setor agrícola, uma maior dificuldade de intervenção; se caso eliminarmos os instrumentos do Estado de apoio ao desenvolvimento da pequena produção familiar.

Segundo Silva (1998)<sup>40</sup>, o Pronaf Agroindústria, oferece recursos adicionais aos agricultores familiares para melhorar a sua situação e para inseri-los integralmente na cadeia produtiva, aperfeiçoando a sua produção agropecuária, a agroindustrialização e a comercialização da sua produção. Como podemos verificar esta é uma política muito ampla, diversificada, ambiciosa e de grande dificuldade de implementação, tendo em vista o sucateamento da máquina do Estado, a falta de recursos humanos capacitado para esta ação e a demora das instituições privadas de assumirem estas funções no setor agrícola, conforme vimos em Nogueira (1998).

Em um outro documento do Pronaf (Silva, 1999), diz que o desafio fundamental em relação aos agricultores familiares no Brasil é a criação de um

ambiente institucional favorável para enfrentar a exclusão que historicamente os tem atingido. E que, entre os determinantes desta exclusão, estão:

- a) A opção de modernização da agricultura brasileira;
- b) O controle das cadeias produtivas de produtos agropecuários por grandes agentes agroindustriais e de comercialização;
- c) A pressão das grandes agroindústrias no sentido de contínua expansão da escala e redução de custos.

A nosso ver faltou aqui tocar na questão legal, seja tributária ou sanitária, como fatores determinantes desta exclusão, bem como, o padrão agro alimentar imposto.

No entanto, para se ter um desenvolvimento rural sustentável com base na agricultura familiar este texto aponta que "o desenvolvimento rural sustentável é concebido como um processo planejado de intervenção de governo e da sociedade civil, direcionando as suas ações políticas, programas e projetos para o espaço rural de modo a viabilizar opções duradouras de progresso à população rural, utilizando eficientemente as potencialidades existentes nas suas dimensões econômica, social, política, espacial, cultural, ambiental e institucional."

Acreditamos que faltou ser exploradas duas dimensões de grande importância: a tecnológica e legal. Até porque, por um lado, o Brasil conta com um bom parque tecnológico e tem capacidade de apropriar e adaptar esta tecnologia à realidade da pequena produção. Como exemplo disto podemos citar as pequenas despoldadeiras de frutas e os equipamentos de pequenos porte de pasteurização pós-envase e de produção de iogurte.

Por outro lado, pode ser através da dimensão legal, que iremos instituir condições diferenciadas e favoráveis para que, a pequena produção, possa explorar mercados institucionais e ocupar espaços urbanos, que viabilizará uma comercialização melhor a este segmento produtivo. A nosso ver deve ocorrer uma reforma destes espaços, patrocinados pelos Setores Público e Privado, afim de democratizar as oportunidades de comercialização em Rodoviárias, Ceasas,

---

<sup>40</sup> A maioria das idéias debatidas neste tópico foram extraídas deste texto.

Feiras Populares, Mercados Municipais, Espaços Turísticos, Margens das Rodovias, Prédios Públicos e outras áreas que tenham acesso de potenciais consumidores.

Enfim, destacamos desses dois estudos anteriores, nas dimensões social, econômica e política, o seguinte:

- a) A importância que é dada às agroindústrias para implementação do desenvolvimento local e regional;
- b) Os desafios a vencer para melhorar a sustentabilidade das agroindústrias e,
- c) A opção estratégica de produção de artigos com características de “commodities” para alcançar e disputar mercados nacionais e internacionais.

A princípio, até concordamos com os itens “a” e “b”, desde que ocorra, tanto a interação da boa vontade política nas três esferas de Estado (municipal, estadual e federal), quanto à integração entre as instituições públicas e privadas.

Quanto ao item “c”, é um equívoco ao nosso ver, não aparecer nesses estudos de Silva (1998) e Boucher (1998), uma proposta que privilegie os nichos de mercados locais e regionais. Questionamos aqui, é a exequibilidade de todo este processo, dirigido à pequena produção familiar no interior do Brasil. Principalmente, tendo em vista o que já levantamos anteriormente, sobre a ocupação do espaço público na atividade agrícola pelo setor privado e, a dificuldade de aprendizagem econômica do funcionamento de mercado, que os pequenos produtores rurais teriam, para disputar o mercado com produtos que tenham características de “commodities”. Estes fatores colocam, em desvantagem, a produção familiar para concorrer com as médias e grandes empresas deste setor, que já estão estabelecidas a muito tempo no mercado e sustentam um período maior de crise.

Enfim, notamos que Silva (1998) e Boucher (1998), certamente, superestimam duas questões. A primeira, é a capacidade de competição dos produtos com característica de “commodities” das PAIRs com aqueles oriundos

das médias e grandes empresas, que estão a muito tempo, estabelecidas no mercado. A segunda passa, tanto pela capacidade administrativa e gerencial, quanto pela estratégia empreendedora dos produtores familiares. Estes autores, não levam, muito em conta, a lógica de vida dos produtores rurais familiares, que é diferenciada da lógica e perspectiva empreendedora das médias e grandes empresas deste setor. Isto pode comprometer a exequibilidade desta proposta em vários locais.

Assim, achamos que para qualquer intervenção pública, que esteja relacionada à inserção de pequenas agroindústrias, não podemos omitir elementos como:

- a) a capacitação e a participação direta dos produtores na elaboração de tais políticas públicas,
- b) o respeito ao “conjunto das suas atividades” e dos seus “modos de ser” (as suas efetivações),
- c) a valorização das habilidades potenciais dos produtores,
- d) a vocação natural da sua propriedade,
- e) a disponibilidade de tecnologia adequada à pequena produção,
- f) a capacidade gerencial e disponibilidade de mão-de-obra da família envolvida
- g) a perspectiva de renda desejada pelos envolvidos.

## **CAPÍTULO**

### **2 O AGRO E AS PEQUENAS INDÚSTRIAS RURAIS DO DISTRITO**

#### **FEDERAL**

##### **? 2.1 Desenvolvimento do Agro do Distrito Federal**

Neste capítulo dedicaremos ao agro do DF, resgatando parte da construção agrícola e agrária de Brasília. O recorte que fizemos vem desde a doação de lotes pelo Estado para funcionários públicos e para migrantes pobres, passa pela implantação dos seus Núcleos Rurais e chega no atual estágio de desenvolvimento, aonde consolida a sua presença nos setores secundário e terciário da economia local. Paralelamente a este resgate estaremos mostrando a dinâmica da economia do DF, bem como, algumas especificidades desse agro. Chamamos atenção para o desenvolvimento de um mercado pujante que acabou influenciando muito nos rumos que tomou essa agricultura.

Seguindo neste capítulo, recuperamos alguns elementos do processo de desenvolvimento das pequenas agroindústrias rurais do Distrito Federal. Para isto iniciamos discutindo um pouco a legislação sanitária federal e local, que a partir da mudança de uma para outra, acaba sendo o momento de fato, aonde ocorre o início da implantação e desenvolvimento de diversas PAIRs/DF. Assim, dentro do recorte temporal proposto (1991 a 2000), recuperamos algumas políticas públicas para o agro do DF de três governos seguidos, afim de demonstrar como o desenvolvimento das pequenas agroindústrias foi sendo instituído.

Só que neste processo ocorre a polarização política entre um governo que direciona suas políticas para os agricultores patronais e outro com políticas direcionadas para a agricultura familiar.

E, finalmente, questionamos no último item, se a agricultura do DF está entrando em uma nova fase de desenvolvimento.

Diante disto, iremos a seguir, saber um pouco mais do ambiente econômico, social e político aonde este agro Candango está inserido, tentando amarrá-lo ao processo de desenvolvimento das PAIRs/DF.

## ? **2.1 Origem Brasília e a complexidade jurídica do Distrito Federal**

O desenvolvimento agrícola do atual Distrito Federal foi uma consequência quase direta da forma administrativa de como se sucedeu a mudança da capital brasileira do Rio de Janeiro para Brasília, no final da década de 50. Este deslocamento influenciou decisivamente na velocidade do crescimento populacional da região onde foi estabelecida a nova capital.

Iremos aqui resgatar um pouco desta trajetória com a pretensão de deixar o leitor embasado de algumas variáveis aonde se desenvolveu uma pequena parte da agricultura brasileira, mas que, em determinadas vezes, esteve na vanguarda do desenvolvimento rural com experiências de sucesso. Como exemplo poderíamos citar o sistema agrário em que foi estruturado vários assentamentos rurais, a colonização de alguns núcleos por comunidades com afinidade de produção e o processo de implantação das pequenas agroindústrias.

Segundo informa, Governo do Distrito Federal (1998); a história de Brasília não é tão recente quanto da sua agricultura, pois vem desde o século XVIII, quando os portugueses pensam em transferir o governo para o interior do país. Porém, somente após a proclamação da República é que foi dado o primeiro passo oficial para a mudança da capital do país.

Quando estava fazendo a sua campanha política em 1955, Juscelino Kubitschek (JK), assume que se fosse eleito, construiria a capital do país no

Planalto Central. Já eleito em 1956, JK encaminha ao Congresso a Mensagem de Anápolis, propondo o nome de Brasília e a criação da Companhia Urbanizadora da Nova Capital (Novacap). A atual capital do país foi então inaugurada, em 21 de abril de 1960, cabendo a Novacap, nesta época, o papel importante na distribuição das terras públicas na área rural, iniciando assim a complexidade fundiária do DF.

No entanto, segundo Tavares (1995) esta complexidade fundiária do Distrito Federal aconteceu devido ao "receio que havia quanto ao desvirtuamento dos destinos da área rural" e o " firme propósito de evitar a cartelização da agricultura do Distrito Federal, inspirando por isto a elaboração da legislação, nitidamente preventiva." Isto ocorreu também devido ao acontecido no antigo Distrito Federal, no Rio de Janeiro, aonde a Zona Rural deste local denominadas de "Sertão Carioca" e "Nova Iguaçu" foram "praticamente tragado pelos loteamentos urbanos (...) onde se localizavam os tradicionais hortelões portugueses (...) e as áreas cobertas de laranjais. Aqui (no DF), a Lei 2874/56 salvou Brasília do descabro que a ameaçava e (...) os resultados práticos continuam satisfatórios".

Com isto, a estratégia político-fundiária adotada aqui para o DF, por um lado, dificultou maiores investimentos privados em infra-estrutura da propriedade rural, por outro, manteve uma estrutura fundiária, que proporcionou acesso mais facilitado aos pequenos e médios agricultores, com razoável produção agrícola, além de que, evitou parcialmente (houve alguma proliferação de condomínios horizontais) a invasão de espaços residenciais com conseqüente diminuição da área agrícola; como ocorrido no antigo Distrito Federal no Rio de Janeiro.

Atualmente existe uma pressão muito grande para privatizar estas terras públicas rurais. Inclusive já está em trâmite projetos de lei que atuam nesta direção. Acreditamos, se isto acontecer, provavelmente irá provocar um rearranjo nesse agro Candango. Mas somente com o decorrer do tempo é que poderemos fazer uma avaliação melhor da influência desses fatos nas dimensões política, social e econômica.

E é justamente para o cenário econômico que passaremos agora.

## ? 212 Distrito Federal

O deslocamento da capital brasileira<sup>41</sup> para o Centro Oeste, em conjunto com o Plano de Metas do governo JK, estabeleceu-se desde daquela época uma grande expectativa na população brasileira, em torno das possibilidades de desenvolvimento desta região, atraindo com isto correntes migratórias de todas as regiões do país, tanto para a área urbana quanto para a área rural.

As áreas destinadas ao uso urbano distribuem-se em dezenove Regiões Administrativas. Quanto à infra-estrutura comercial algumas destas regiões já são quase independentes do Plano Piloto, outras ainda não conseguiram esta autonomia. A estrutura da zona rural está baseada em diversas Colônias Agrícolas que compõem os Núcleos Rurais e os Projetos de Assentamentos Dirigidos. Na década passada parte desta Zona Rural foi invadida por condomínios residenciais irregulares, de características urbanas, como conseqüência da grande especulação imobiliária que ocorria principalmente no Plano Piloto.

Está relatado em Codeplan (1996), que na década de 60, Brasília registrou uma expansão demográfica na ordem de 285% e taxa de crescimento médio anual de 14,4 %. Na década de 70 ocorreu um declínio da taxa de crescimento médio para 8,1%. Já a partir de 1980 ocorreu uma acentuada queda do crescimento populacional, que devido à valorização e a especulação imobiliária, ocorreu a expulsão de considerável contingente populacional para o Entorno do DF<sup>42</sup>, surgindo então cidades dormitórios que chegaram a ter crescimento entre 149 a 170% no período de 1980 a 1991. Com isto nota-se que o vigor de crescimento continuou na região, porém não concentrava mais no DF e sim, nas suas imediações.

A seguir apresentaremos dados populacionais do DF nas Zonas Urbana e Rural de 1960 a 2000.

---

<sup>41</sup> Estrutura político-administrativa

<sup>42</sup> Regiões limítrofes de outros Estados com o Distrito Federal

Quadro 3

Relação Urbana e Rural do DF - 1960/2000

Zonas	População (1.000 pessoas)					Variação no período (%)			
	1960	1970	1980	1991	2000	60/70	70/80	80/91	91/00
Urbana	127	524	1.138	1.516	2.043	312	117	33	34
Rural	14	21	33	55	91	49	74	124	7
Total	141	546	1.176	1.601	2.134	285	115	36	33

Fonte: Perfil da Economia do DF e do Entorno/1998 (modificado) e IBGE  
 Observação: Nos dados de 2000 da Zona Rural o IBGE desprezou alguns condomínios residenciais que estavam dentro desta zona.

Apesar da tabela acima indicar uma variação crescente a cada década para a população rural, parte do aumento dessa população, classificada como rural, pode ser explicada pela expansão de vários condomínios residenciais irregulares<sup>43</sup> como visto anteriormente. No entanto, mesmo assim, podemos considerar que houve um certo crescimento populacional na Zona Rural do DF, principalmente, porque também ocorreram vários parcelamentos de áreas rurais em módulos mínimos (2,0 ha) pela iniciativa privada<sup>44</sup> e alguns assentamentos realizados pelo setor público, onde foram implantadas várias chácaras de lazer e/ou produtivas<sup>45</sup>.

Baseado nesses dados populacionais, verificamos um crescente aumento de potenciais consumidores ao longo do tempo no DF, principalmente, quando analisamos conjuntamente os dados de um estudo feito pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), citado também neste documento, apontando que a renda per capita do DF em 1994 foi de US\$ 3.095. Classificando assim o DF em quarto lugar no cenário nacional.

<sup>43</sup> Isto se deu principalmente como estratégia da Classe Média para fugir da especulação e valorização imobiliária que ocorria no Plano Piloto e Cidades Satélites

<sup>44</sup> Um exemplo desta situação pode ser encontrado no loteamento de Chácaras do Lago Oeste em Sobradinho e outro loteamento no Altiplano Leste no Paranoá dentre outras.

<sup>45</sup> PAD-DF Plano de Assentamento Dirigido do DF em 1978 e o CAUB - Combinado Agro Urbano de Brasília em 1986

Porém, somente com uma estratificação da composição dessa renda é que teremos melhores condições de analisar e classificar esses consumidores. Quanto à composição da renda familiar do DF, destacamos dos estudos efetivados pela Codeplan, em 1997 (conforme Quadro 4), algumas Cidades Satélites para demonstrar o contraste da variação de renda.

Podemos comparar, por exemplo, o Paranoá com os Lagos Sul e Norte onde todos são vizinhos. Enquanto somente 5,54% (Lago Sul) e 9,45% (Lago Norte) das famílias dessas regiões têm renda até dois salários mínimos, no Paranoá, isto sobe para 32,61%. No entanto, se for analisado os dados daqueles que recebem acima de 40 salários mínimos, verificamos que os Lagos Sul e Norte concentram as marcas de 65,81 e 64,01% respectivamente, enquanto que o Paranoá fica somente em 0,26%.

Com isto não só verificamos uma distribuição espacial por renda como também a delimitação bem clara de possíveis nichos de mercado a serem explorados.

**Quadro 4**

**Distribuição da Renda Familiar no DF**

**- 1997 - (%)**

Algumas regiões administrativas	Classe de renda em salários mínimos				
	Até 2	De 2 a 10	De 10 a 25	De 25 a 40	Mais de 40
Paranoá	32,61	58,75	6,98	1,40	0,26
Recanto das Emas	25,96	65,09	8,65	0,30	0,00
Lago Sul	5,54	5,14	9,24	14,27	65,81
Lago Norte	9,45	11,59	7,00	7,95	64,01
Brazlândia (*)	24,63	59,40	12,23	2,78	0,96
Planaltina (*)	25,39	56,38	15,87	1,56	0,80
Sobradinho (*)	17,89	44,17	26,82	8,00	3,12
Distrito Federal	13,91	43,00	23,89	8,95	10,25

Fonte: Perfil da Economia do Distrito Federal e do Entorno. 1996(modificado)

(\*) Cidades que foram escolhidas para fazer o levantamentos das agroindústrias familiares do programa Prove por terem o maior número de agricultores familiares.

Antes de apresentar o Quadro 5, iremos fazer uma ressalva quanto aos seus dados. Decorrente de estar localizada aqui, a capital administrativa do país, o Setor de Serviços no DF é muito grande, se comparado ao de outras regiões, o que acaba transparecendo que o setor agropecuário é muito pequeno. Daí a razão

de apresentarmos também a Participação Setorial e o Produto Interno Bruto para uma melhor visualização dessa situação.

**Quadro 5**  
**Participação Setorial (PS) e Produto Interno Bruto (PIB) Econômico do DF e do Entorno - 195**

Setores Econômicos	PS % e PIB em US\$1.000.000							
	1980		1985		1990		1995	
	PS	PIB	PS	PIB	PS	PIB	PS	PIB
<b>Agricultura</b>	<b>07</b>	<b>16</b>	<b>10</b>	<b>41</b>	<b>05</b>	<b>29</b>	<b>06</b>	<b>48</b>
Industrial	17,6	418	12,8	507	10,4	622	11,0	889
Comércio	10,2	243	8,3	327	8,7	524	8,7	707
Serviços	71,5	1.696	77,8	3.074	80,4	4.829	79,6	439
TOTAL	100,0	2.374	100,0	3.951	100,0	6.006	100,0	8.084

Fonte: Perfil da Economia do DF e do Entorno (modificado)

No entanto, não ignorando o domínio do setor terciário verificamos que segundo, Governo do Distrito Federal (1998), o setor secundário é o que deve receber as maiores atenções para a sua dinamização, gerando assim “efeitos multiplicadores de investimento sobre os níveis de renda, produto e emprego não só no espaço do DF, mas também na sua região de influência econômica”. Este setor secundário pode ser parcialmente ocupado pelas PAIRs/DF, tendo em vista que a demanda para produtos processados nestes estabelecimentos é muito grande.

Esta demanda ainda é reforçada pelos migrantes, que acabam exaltando nestes alimentos, o saudosismo regional e/ou telúrico, que compõem os produtos processados pelas pequenas agroindústrias. Exemplo disto é o Queijo de Coalho e a Manteiga de Garrafa, que têm uma grande saída aonde ocorre a concentração das populações Nordestinas como na Cidade Satélite de Ceilândia.

Sendo assim podemos afirmar que o mercado do DF tem fatores específicos que o diferencia dos demais. Primeiro, é uma região que mantém um crescimento muito vigoroso com uma renda per capita muito boa. Segundo, existe uma facilidade muito grande de mapear nichos de mercado, pois a concentração da renda familiar por estrato é muito bem delimitada espacialmente. Em terceiro, tem um espaço muito promissor para o crescimento do setor secundário tendo em

vista o tamanho que ocupa o setor terciário e a renda per capita. E por último, apresenta um espaço social construído por diversas culturas com pessoas de varias regiões do Brasil, que acabam sobre valorizando os produtos, que lembram a sua terra ou a sua cultura.

Além disto tudo, o próprio processo de integração de culturas cria, um nicho de mercado pela questão de “provar” e “descobrir” novos alimentos, de regiões diferentes daquela de sua origem. Um exemplo disto é um goiano experimentando uma Cuca Gaúcha, um gaúcho saboreando uma “Buchada-de-Bode” nordestina, um nordestino se surpreendendo com um “Queijo Minas-Frescal” de um mineiro, um mineiro se deliciando com um “Bombom-de-Cupuaçu” nortista e assim por diante. Tudo isto faz parte de um ambiente sócio-econômico, que influenciou o desenvolvimento do agro do DF, é o que veremos a seguir.

### ? **213** ~~Questões de desenvolvimento do Distrito Federal~~

Segundo Ansani (1996), citando Pastore et alii (1969), “até a criação da capital federal a atividade principal no DF era a pecuária extensiva, passando a partir daí, para uma atividade predominantemente agrícola, embora sob condições de uma agricultura implementada em solos pobres de baixa produção e produtividade típica das regiões dos cerrados”.

O crescimento e a convergência populacional para o DF promoveram o aumento da demanda por alimentos, fazendo até mesmo com que as autoridades responsáveis pelo DF criassem a SAB – Sociedade de Abastecimento de Brasília<sup>46</sup> -, tentando com isto regular a demanda e oferta de produtos alimentícios.

Coincidentemente a este processo de crescimento populacional e de demanda de alimentos na região, ao nível nacional ocorria a implantação dos PNDs (Planos Nacionais de Desenvolvimento), que segundo Lopes (1989) “com vistas em intensificar a produção via incorporação de novas áreas ao processo

---

<sup>46</sup> A SAB cumpria sua função de aumentar a oferta de alimentos, regulando assim um pouco a especulação neste setor. Poderíamos dizer que era um “Supermercado Estatal”.

produtivo, o Centro-Oeste brasileiro transformou-se numa promissora fronteira agrícola, quando passou a receber, a partir de 1975, grandes investimentos, que modificaram, significativamente, seu panorama sócio-econômico”. E que, o DF apesar de estar localizado nesta região de fronteira agrícola “onde o aumento de produção ocorria, principalmente via incorporação de novas áreas, teve que ser diferente e aumentar a sua produção (...) via modernização das atividades agrícolas. As formas de exploração dessas áreas teriam de sofrer uma transformação para responder às necessidades crescentes de alimentos”.

Em 1968 a Codeplan<sup>47</sup>, fez um levantamento citado por Lopes (1989), apontando que 40% dos produtores rurais do DF, exerciam atividades não-agrícolas e a grande maioria dos proprietários eram de funcionários públicos. Foi através do Decreto Nº 1180, de 27/10/69, que foi regulamentada a forma de exploração dos lotes rurais através do sistema de arrendamento. A partir desta data é que “o Governo do Distrito Federal teve maior preocupação com o uso adequado das terras, quando passou a exigir dos arrendatários o cumprimento de um plano de utilização elaborado por técnicos das Ciências Agrárias, de acordo com as aspirações dos produtores e com os objetivos do Governo para a região de localização dos lotes arrendados “. Lopes (1989).

Rocha (1992), aponta que “o arrendamento da terra desapropriada pelo Estado, no quadrilátero do DF, foi a característica fundamental do desenvolvimento das atividades rurais implantadas dentro desta área, (...) e que esta legislação agrária específica compôs o arcabouço sobre o qual se concretizou a agropecuária da região. Estas normas serviram como orientadoras do uso da terra rural desapropriada pelo Estado, como também tiveram forte influência sobre as terras não desapropriadas”. Este mesmo autor diz, que foi através da lei Nº 2874 de 19 de setembro de 1956, que efetivou a mudança da capital e criou a Novacap<sup>48</sup>, órgão responsável pelos bens imóveis da União

---

<sup>47</sup> Companhia de Desenvolvimento do Planalto Central.

<sup>48</sup> Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil.

podendo dentre outras coisas arrendar imóveis, com o intuito de concretizar a criação da nova capital.

Com isto determinou-se que o aproveitamento econômico dos imóveis rurais deveria ser executado pela Novacap, diretamente ou via arrendamento<sup>49</sup>. Ficou então o CCA – Conselho Coordenador de Abastecimento – encarregado de emitir o “Relatório para Ordenação de Linhas Gerais de Implantação de um Sistema de Abastecimento de Brasília”, sendo o primeiro projeto de planejamento global da área do DF.

Este relatório destacava duas linhas principais. A primeira determinava o direcionamento do Estado, que desapropriaria as terras rurais e exerceria controle sobre as mesmas, através dos sistemas de arrendamento<sup>50</sup>. A segunda definia a função social da terra, enquanto meio de trabalho, voltada para uma produção de abastecimento organizada e disciplinada nas USER<sup>51</sup>.

Esta USER teria um centro de apoio com toda a infraestrutura de atendimento aos agricultores, com uma função econômico-social, pois nesta área seriam instalados mercados de produtos agropecuários e de consumo doméstico, armazenagem e fomento a produção, assistência técnica, postos de correio, telefone e saúde, escola, polícia, núcleo residencial dos técnicos, professores e servidores, lazer para a comunidade, igrejas etc. Esta USER, que posteriormente foi denominada Núcleo Rural, teria unidades de produção agrícolas (chácaras, áreas isoladas e similares) vinculadas a este centro de apoio.

Rocha (1992), nos informa que “no Distrito Federal o Estado não agiu apenas como mediador dos interesses organizados e privilegiados através da política agrícola, ele foi o agente direto que atuou na distribuição da terra (...) pois definiu o tamanho dos estabelecimentos, direcionou o seu uso e selecionou aqueles que teriam acesso à terra. Até meados de 70 a agricultura desenvolvida

---

<sup>49</sup> Segundo LOPES (1989), ...”A partir de 1975, foi atribuída a Fundação Zoobotânica do Distrito Federal (FZDF) a função de administrar as terras rurais do DF.”

<sup>50</sup> “O Estado era tido como controlador, idealizador e mediador de todas as ações, cabendo-lhe um papel fundamental na organização da produção agrícola prevista para o Distrito Federal” ROCHA (1992)

<sup>51</sup> Unidades Sócio-Econômica Rural.

no Distrito Federal foi controlada pelo Estado, principalmente através do acesso à terra.”

A expansão da fronteira agrícola para o Centro-Oeste, que resulta da modernização da agricultura brasileira neste período, abre novos horizontes para a exploração dos solos de cerrado. Este autor aponta que “somente após 1977 é que foram criadas as condições necessárias para uma penetração capitalista mais ampla, nas atividades primárias produtivas do Distrito Federal (...), criando condições de infra-estrutura, participando diretamente na seleção de arrendatários e fornecendo apoio em forma de acesso ao crédito e à tecnologia, além de definir as atividades agropecuárias. Estas condições foram reunidas num novo projeto no qual deveria ser implantado o Programa de Assentamento Dirigido do Distrito Federal – PAD-DF –“.

Seguindo nesse mesmo texto, encontramos lá, que o principal entrave para a ocupação da região do Centro-Oeste, tinha origem na composição dos solos do cerrados, com alto índice de acidez, impedindo obter padrões de produção e produtividade próximos aos praticados no restante do país, haja vista que para romper esta barreira deveria ocorrer altos investimentos necessários na correção da acidez dessas terras.

Como parte de um conjunto de medidas para superar essa barreira foi instituído, no II PND<sup>52</sup> o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados – POLICENTRO -, que durou até 1984. O seu objetivo foi o aproveitamento das áreas de cerrado com a ampliação das frentes comerciais e teve duas vertentes básicas de ação do programa. Uma vertente foi a criação da unidade descentralizada da EMBRAPA<sup>53</sup> o CPAC - Centro de Pesquisa Agropecuários dos Cerrados. A outra foi a revigoração do Sistema de Extensão Rural da região. No tocante a atração do capital privado, foi melhorada e ampliada a infra-estrutura da região, e o crédito rural foi abundante e com subsídios bastante superiores aos praticados para o crédito rural em geral.

---

<sup>52</sup> Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento.

<sup>53</sup> Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuárias.

Como precursora do que foi dito anteriormente, Figueiredo (1979) é apontada por Rocha (1992), como aquela que apresenta o desenvolvimento agropecuário do DF em três momentos, a saber:

- 1- A primeira ocupação que cobre o período desde a criação de Brasília até 1964, caracterizado pela divisão da terra em pequenos lotes, cujos direitos de arrendamento eram concedidos ou como atrativo adicional à transferência de funcionários públicos para Brasília ou mediante escolha de arrendatários feita com base em número de filhos e até atestado de pobreza. A terra neste momento não foi utilizada como meio de produção capitalista, sua principal função foi manter reservas de terra e de força de trabalho. Não foi gerada a pequena produção familiar enquanto tal, dado que a atividade predominante destes pequenos produtores era desenvolvida fora do setor (construção civil, mercado informal, funcionalismo público).<sup>54</sup>
- 2- O momento de transição que vai desde 1964 até a implantação do PAD-DF em 1977. Este é um período de diferenciação da área rural do DF que cria condições para entrada direta de capital de fora do DF nas atividades agropecuárias. Ocorre neste momento a formação de novos núcleos rurais, instalam-se grandes empresas na área rural do DF e é criada a CEASA-DF<sup>55</sup>. Sendo que, sem que a área rural tenha perdido de todo o seu caráter anterior de reserva de terra e força de trabalho, já estava convertendo-se em objeto de exploração capitalista.
- 3- Este período tem início em 1977 com a implantação do PAD-DF, ocorrendo assim a penetração do capital, em larga escala, na produção agropecuária. O Estado passa a atuar no sentido de facilitar essa penetração, criando ao mesmo tempo condições de infra-estrutura, bem como participando diretamente na seleção de arrendatários, fornecendo assistência técnica permanente, facilitando mecanismos de acesso ao crédito e definindo as

---

<sup>54</sup> Verificamos com isto que desde o início a agricultura do DF tinha características de pluriatividade.

<sup>55</sup> Centrais de Abastecimento do Distrito Federal.

atividades agropecuárias prioritárias, agindo assim ele próprio, como empresário.

A partir desta última fase, acreditamos que o desenvolvimento rural do DF, alcança mais uma etapa a partir do diagnóstico participativo feito pela Secretaria de Agricultura, nos idos de 1991. É neste momento que se institui a legislação sanitária local, que vai abrir um novo horizonte para este setor. Esta iniciativa se desdobra posteriormente em programas específicos, tanto de inclusão da pequena produção familiar, quanto para atividades dos produtores patronais pluriativos ou neo rurais. Em congruência com isto o setor agrícola consegue penetrar e se estabelecer nos setores secundário e terciário da economia, contribuindo assim para a condição atual de multifuncionalidade da agricultura.

Mas, tudo isto ocorre num cenário muito dinâmico e com características muito específicas, como veremos neste próximo item.

#### ? ~~214~~ **Espécificidade da Agricultura do Distrito Federal**

A agricultura do DF, se comparada as demais, tem algumas características especiais que lhe atribui uma condição diferenciada diante o cenário nacional. Dentre as principais podemos citar:

- a) as modalidades de ocupação de terra no DF são em número de 22, segundo Tavares (1995) <sup>56</sup>;

---

<sup>56</sup> 1) terras de propriedade do Distrito Federal; 2)terras de propriedade da União; 3)terras devolutas; 4)terras de propriedade do Distrito Federal e de terceiros –terras em regime comum de propriedade; 5) terras de propriedade da União e de terceiros – terras em regime comum de propriedade; 6) terras de propriedade do Distrito Federal, parceladas e arrendadas pela Fundação Zoobotânica do Distrito Federal; 7)terras de propriedade da União, parceladas e arrendadas pela Fundação Zoobotânica do Distrito Federal; 8) terras não desapropriadas pelo poder público, tituladas pelo INCRA no Projeto Integrado de Colonização Alexandre Gusmão; 9) terras não desapropriadas pelo poder público, parceladas e arrendadas pela Fundação Zoobotânica do Distrito Federal; 10) terras desapropriadas pelo Distrito Federal, em poder de posseiros; 11) terras desapropriadas pela União, em poder de posseiros; 12) terras de propriedade do Distrito Federal e/ou da União transformadas em Áreas Isoladas, arrendadas pela Fundação Zoobotânica do Distrito Federal; 13) terras de propriedade do Distrito Federal, da União e de particulares, que integram as unidades de conservação; 14)terras de propriedade do Distrito Federal, da União e/ou de particulares necessárias à produção de água para abastecimento público; 15) terras desapropriadas, ainda ocupadas pelos antigos proprietários e/ou herdeiros; 16) terras consideradas de utilidade pública, para fins de desapropriação, e ocupadas pelo poder

- b) parte das propriedades rurais são terras do Estado que são cedidas no sistema de arrendamento;
- c) a existência de uma proporção maior de produtor patronal em relação ao produtor familiar;
- d) um grande número de produtores rurais pluriativos e/ou neo-rurais e de funcionários públicos aposentados, que exploraram PAIRs/DF;
- e) ocorre uma pressão/especulação imobiliária muito forte na Zona Rural;
- f) nota-se uma certa presença de pequenos empresários urbanos, que exploram o setor das PAIRs/DF;
- g) verifica-se uma diversidade muito grande da origem dos seus produtores rurais e conseqüente produção diferenciada, que está voltada à sua cultura e aos “modos de fazer”;
- h) a presença de um mercado pujante muito próximo das áreas de produção;
- i) uma rotatividade muito grande de mão-de-obra nas propriedades rurais;
- j) a existência de propriedades produtivas entremeadas com propriedades, que têm a finalidade de lazer;
- k) uma estrutura de assistência técnica localizada diretamente em diversos núcleos rurais e uma proximidade aos centros de pesquisas agropecuários, Universidades e a outras instituições afins;
- l) uma presença marcante e determinante do Estado no passado com ações de fomento a afim de gerar uma maior segurança alimentar;
- m) uma dificuldade de organização social dos produtores rurais familiares;

---

desapropriante que posteriormente, desistiu da desapropriação; 17) terras desapropriadas. Ainda em demanda judicial por iniciativa dos desapropriados; 18) terras de propriedade particular, ocupadas pelos seus proprietários; 19) terras de propriedade de particulares, ocupadas por posseiros; 20) terras de propriedade pública parceladas, loteadas e vendidas por particulares; 21) terras particulares clandestinamente loteadas, 22) invasões rurais e cascalheiras, argileiros e cerâmicas.

- n) um setor agrícola muito jovem, porém contendo comunidades muito experiente, em algumas produções especializadas;
- o) estabelecimento de comunidades artificiais e multi regionais, que acabam ao mesmo tempo dificultando a organização de seus produtores e facilitando a permuta e disseminação de conhecimentos, desses produtores, dentre outras.

Com isto, verificamos, que esta especificidade da agricultura do DF certamente induz a uma dinâmica própria do seu desenvolvimento, que dificilmente será encontrada em outras unidades da federação. Em alguns pontos favorecendo o seu desenvolvimento, que é proporcionado, tanto pelo mercado pujante, quanto pela presença do Estado com seus instrumentos de assistência técnica, fomento e concessão de uso das terras rurais. Já em outros pontos, dificultando a organização dos pequenos produtores e o seu poder de barganha política. Vindo a atrapalhar o desenvolvimento sócio-político e a pretensa autonomia das comunidades rurais.

Por isto as experiências aqui realizadas devem ser muito bem avaliadas para que sejam adaptadas a outras regiões do país. Daí a nossa preocupação em apresentar alguns dados para o leitor inteirar-se melhor do ambiente onde ocorre todo este processo de desenvolvimento rural. Assim iremos agora apresentar como é a distribuição desses produtores rurais.

No ano de 1999 a Emater-DF acumulava 6.668 produtores cadastrados, que eram distribuídos segundo os parâmetros da Portaria 01 (em anexo) em seis categorias.

**Quadro 6**  
**Distribuição dos Produtores Rurais em DF em 1999**

Produtores rurais			%
Cadastrados		Quantidade	
Tipo	Grupo		
A	Familiar	1.641	24,6
B	Familiar	1.436	21,5
C	Familiar	700	10,5
Sub total		3777	56,6
D	Patronal	2.556	38,3
E	Patronal	242	3,6
F	Patronal	93	1,4
Sub total		2891	43,3
TOTAL		6.668	100,0

Fonte: Dados fornecidos pela Gerência de Programação e Orçamento – Emater-DF – ano 1999 –

Lembramos que os produtores rurais com características de neo-rurais e pluriativos estão dentro da categoria “D”, bem como os produtores rurais familiares que se profissionalizaram, constituindo assim a maior categoria e a mais complexa. Os produtores beneficiados num primeiro momento pelo “Programa Prove” estão nas categorias do Tipo “A” e do Tipo “B”. Chamamos atenção, que esses dados foram coletados num governo que trabalhou prioritariamente com a pequena produção familiar e foram retirados dos cadastros feitos pelos extensionista para emissão da carteira de produtor rural. Daí, pode não refletir a realidade no seu “stricto sensu”, tendo em vista que nesta época os trabalhos eram concentrados no segmento familiar.

A seguir apresentamos o Quadro 7 que foi elaborado a partir dos dados levantados pelos escritórios da Emater-DF para a confecção do Plano de Ação do ano 2001. Notamos que ocorreu um crescimento percentual do número de produtores patronais. Isto até pode ser compreensível, tendo em vista que no governo antecessor eles não eram prioridade e neste já passaram a ser, porém nos leva a indagar se também não ocorreu um pequeno erro de amostragem.

No entanto, estes dados foram levantados pelos técnicos de cada escritório da Emater-DF, que trabalham diretamente no campo e conhecem a realidade da

região muito bem, além de que, esses dados são utilizados por várias instituições distritais e federais para elaboração de relatórios. Assim, feito estas ressalvas, iremos basear nesses dados para formular algumas considerações.

**Quadro 7**  
**Distribuição Escritório Emater - DF e Estímatos Produtores Familiares em 2000**

Escritório da Emater-DF	Produtores	
	Familiares	Patronais
Tabatinga	68	195
Vargem Bonita	90	87
Pipiripau	97	92
Jardim	125	90
Taquara	131	185
Gama	143	1494
São Sebastião	177	946
Rio Preto	230	123
Ceilândia	273	401
Taguatinga	300	400
Paranoá	325	620
Pad-DF	381	180
<b>Planaltina</b>	<b>77</b>	<b>50</b>
<b>Alexandre Gusmão</b>	<b>43</b>	<b>20</b>
<b>Brazlândia</b>	<b>98</b>	<b>39</b>
<b>Sobradinho</b>	<b>208</b>	<b>88</b>
Sub Total	6856	6866
Total	13722	
PERCENTUAL	49,96	50,03

Fonte: Dados fornecidos pela Gerência de Programação e Orçamento – Emater-DF 2000–

Observação: os dados referentes à Planaltina e Sobradinho são gerados somente por estes escritórios locais. Já os dados de Brazlândia, devem ser somados com os de Alexandre Gusmão, pois nesta cidade existem dois escritórios da Emater-DF<sup>57</sup>

O que podemos verificar de imediato neste Quadro 7, se comparado com as demais situações do Brasil<sup>58</sup>, é a diferença da proporcionalidade que existe

<sup>57</sup> Estamos fazendo este alerta porque escolhemos justamente estas cidades (Brazlândia, Planaltina e Sobradinho) para aplicar o questionário por concentrar nelas a maior quantidade de agricultores familiares do DF.

<sup>58</sup> Ver Novo Retrato da Agricultura Familiar: o Brasil redescoberto. Ministério do Desenvolvimento Agrário, volume 8, Brasília, fevereiro de 2000.

entre agricultores patronais e familiares. Isto gera uma dinâmica toda especial de desenvolvimento do agro do DF, principalmente, com aqueles fatores relacionados com a atual multifuncionalidade da agricultura. É uma realidade que não podemos abandonar, pois é um elemento de análise muito forte. Sendo que o DF tem uma estrutura agrária muito boa (ver Quadro 8), quanto à distribuição das propriedades por tamanho, podemos afirmar que aqui a produção patronal está assentada na sua grande maioria em pequenas propriedades.

Esta presença maior de produtores patronais em pequenas propriedades rurais, tanto contribui para que surjam inovações tecnológicas, custeadas pelo capital patronal e que poderão ser adaptadas para pequena produção familiar, quanto a própria produção patronal pode concorrer duramente com a agricultura familiar, nos nichos de mercado afins.

Outra questão é quanto ao aproveitamento das políticas públicas dirigidas a um ou a outro tipo específico de produtor. Seguramente parte destas políticas não adquire uma delimitação por classe de produtores e acaba atingindo por extensão aos dois tipos de produtores. Como exemplo disto podemos citar a legislação sanitária local, que foi elaborada quase que exclusivamente com a participação dos produtores patronais, mas que serviu plenamente para implantar um programa de pequenas agroindústrias para os agricultores familiares aqui do DF.

Mas antes de falarmos especificamente nessa legislação sanitária, vamos nos deter a outros fatores que contribuíram para a concepção desta legislação.

## ? 215 C ~~Revisão da década de 80 e início do Dito~~ Fetal

O período que vai de meados da década de 80 até meados da década de 90, de crise na agricultura do DF é um mero reflexo da própria crise de Estado instalado no Brasil, principalmente, no que se refere ao financiamento das atividades agrícolas. Esta crise financeira do Estado acaba se estendendo e infiltrando também em várias instituições de apoio e fomento ao desenvolvimento rural do DF. Buainain (1997) aponta que o "modelo de intervenção planejada que

caracterizou a política brasileira a partir dos anos 60 entrou em crise nos anos 80 (...) e desde meados dos anos 80 a política agrícola brasileira teve seu horizonte temporal encurtado e se caracterizou por um viés fortemente produtivista, tendo praticamente abandonado objetivos de promoção de mudanças estruturais e ou objetivos de longo prazo.”

Este modelo de intervenção ficou denominado como “modelo de intervenção conjuntural”. Seguindo, este autor nos informa que “a partir do final dos anos 80 e principalmente na década de 90 mesmo este “*crisis response mode*” entrou em crise e deixou de atender, ainda que minimamente, quer seja as exigências do setor, quer da política macroeconômica. As razões desta crise são múltiplas desde inconsistências internas da própria política até as inconsistência entre políticas setoriais e os programas de ajuste estrutural e estabilização monetária adotados nos anos 90”

Em outro texto Buainain & Rezende (1995) apontam que, “devido a mudanças nas políticas setoriais, tanto quanto às políticas macroeconômicas adotadas para combater a inflação, aconteceu, no final dos anos oitenta, um aumento da instabilidade da renda agrícola”. Como esta situação abrangia também o DF, criou-se um cenário de desolação com o modelo agrícola praticado e os rumos até então trilhados pela pequena produção rural.

Como uma tentativa de manter a renda, tanto os produtores rurais, quanto as instituições que davam apoio ao Setor Agrícola do DF, tentaram várias alternativas, dentre elas destacamos três:

- a) diversificação da produção,
- b) organização grupal da produção e dos produtos,
- c) agregação de valor a sua produção.

Devido ao potencial do mercado brasiliense e as iniciativas por parte dos produtores rurais e técnicos, esta última alternativa deu início ao desenvolvimento das PAIRs, já no final da década de oitenta.

A falta de uma legislação sanitária diferenciada na época, para o processamento da pequena produção agropecuária, fez com que vários

produtores se submetessem a processar seus produtos de forma clandestina e comercializando-os informalmente no mercado de Brasília. Ou eles fariam isto ou morreriam de “inanição”. Com esta dinâmica cresce a quantidade de alimentos processados de forma irregular no DF, despertando a atenção tanto da Saúde Pública como dos Meios de Comunicação.

Diante disto desencadeia uma mobilização, tanto por parte dos produtores, como das instituições públicas e privadas<sup>59</sup> para encaminhar uma solução para este problema. Retratando aqui, conforme já vimos anteriormente, o que Wilkinson e Mior (1999) apontam que vários autores vêem “o setor informal como uma reação criativa à burocracia estatal e à inadequação na provisão de serviços tanto públicos como privados”, principalmente com relação à legislação sanitária.

Com isto, verificamos como de uma crise de rentabilidade na agricultura surgem os primeiros passos dos pequenos proprietários rurais do DF, rumo ao setor secundário da economia, através das PAIRs informais e formais. Isto se dá como recurso de sobrevivência dessas pequenas economias rurais, tentando reverter um pouco a direção do fluxo de drenagem do capital, que até aquele momento estava com maior intensidade, somente na direção da zona urbana.

Assim, emerge um movimento, que apesar de ainda ser ilegítimo, ele era lícito do ponto de vista da necessidade de sobrevivência daqueles que foram abandonados pelas políticas públicas para o sistema agroalimentar brasileiro. Enfim é a partir do agravamento desse fato econômico-social, que foi gerado com a queda de rentabilidade e com o aumento da venda de produtos clandestinos no Distrito Federal, que começa a sensibilização social e política para instituir uma legislação sanitária local, mais adequada à pequena produção.

Para chegarmos à questão da legislação sanitária, ainda temos que estabelecer melhor o cenário, aonde ocorreu esses fatos. E para isto iremos detalhar melhor este agro do DF neste próximo item.

### ? 2160 Conjuntura do agro do Distrito Federal

Iremos agora apresentar o cenário atual do agro do DF, aonde ocorreram os principais desafios para a implantação das pequenas agroindústrias.

Quanto ao seu comportamento, apresentaremos alguns argumentos de que, apesar desta agricultura ser muito pequena em relação ao montante do Brasil, ela acaba exercendo uma função de “vitrine” para certas inovações. Isto é favorecido pelo mercado pujante e a proximidade dos poderes públicos federais e de certos centros de pesquisa brasileiros e instituições internacionais. Este cenário termina sendo influenciado também pela composição multi cultural/regional da população e a presença de agentes e produtores bem capacitados tecnicamente.

Por último, apresentaremos a inserção das atividades do agro do DF, nos três setores da economia, aonde as pequenas agroindústrias, certamente, exerceram a função de “coadjuvante” na conquista e consolidação desses espaços, dentro da economia Candanga.

### ? 2161 A estrutura agrícola

Segundo o relatório anual da Emater-DF de 1999 (Emater-DF 2000) “a área do Distrito Federal é de 5.814 Km<sup>2</sup>, dos quais 4.496 são terras rurais; sendo 3.780 agricultáveis, dos quais aproximadamente 1.630, ou seja, 163.000 hectares estão ocupados com plantios”. Nesta área estima-se a existência, conforme o Quadro 7, de 6.856 produtores rurais familiares e 6.866 produtores rurais patronais, perfazendo um total de 13.722 produtores rurais<sup>60</sup>.

No tocante a ocupação do agro do DF, pelas categorias de agricultores familiares e patronais, podemos verificar nas tabelas 1 e 2 da publicação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (2000), aonde é apresentado que a nível nacional o número de estabelecimentos familiares é de 85,2% e o número de

---

<sup>59</sup> Estavam envolvidos neste processo desde os Sindicatos dos Produtores e dos Varejistas de Carne, Associação de Produtores Rurais, Secretaria de Saúde e de Agricultura(principalmente a Extensão Rural), Universidade de Brasília dentre outras instituições.

<sup>60</sup> Os parâmetros utilizados aqui para a classificação se baseiam na portaria da Secretaria de Agricultura conforme anexo

patronais é de 11,4% e outros (entidades públicas) é de 3,4%. Que a nível regional o número de estabelecimentos familiares é de 66,8% e o número de patronais, por dedução, chegaria a 33,2%. Se compararmos estes dados com os dados levantados a nível de campo pela extensão rural no DF, aonde o número de produtores familiares é de 49,96% e número de patronais 50,03%; verificaremos que mesmo sendo dados gerados por instituições diferentes, o cenário local é totalmente divergente dos cenários regional e nacional, quanto a esta proporção de estabelecimentos patronais e familiares.

Esta tendência, também já tinha sido captada, por este estudo do Ministério de Desenvolvimento Agrário, quando este apresentou o mapa percentual do número de estabelecimentos familiares sobre o total de estabelecimentos do município, aonde o DF é demarcado com uma faixa que vai de 20 a 50 pontos percentuais.

Agora, quanto à situação fundiária do DF nós utilizamos dos dados fornecidos pela Coordenadoria de Planejamento da Emater-DF (1998) e calculamos o percentual relativo a cada uma das condições:

a) com escritura definitiva	18,34%
b) os arrendatários	21,21%
c) as posses giram em torno de	60,16%
d) concessão de uso	0,27%

Aqui encontramos também uma situação muito específica, haja vista que no DF, o Estado é proprietário de parte das terras (por isso aparecem os arrendatários e as concessões de uso) e que, o número de posses toma uma dimensão muito grande (devido à complicação gerada pela desapropriação mal feita pela União). Isto tem uma relação direta com o acesso ao crédito, pois dificilmente os agentes financeiros liberam projetos de investimento para áreas rurais sem a escritura definitiva.

Quanto à estratificação dos imóveis rurais de acordo com a área temos:

**Quadro 8**  
**Distribuição dos imóveis rurais do DF e do Brasil em 1998**

Área do imóvel	%
Até 10,0 há	61,37
10,1 a 50,0 ha	25,27
50,1 a 100,0 ha	6,70
100,1 a 300,0 ha	5,44
300,1 a 500,0 ha	0,75
500,1 a 1.000,0 ha	0,31
Acima de 1.000,1 ha	0,16
Total	100

Fonte: EMATER-DF, 1998 (modificado)

Denota-se uma grande prevalência de propriedades com até 50 ha - 86,64% do total – talvez, esta estrutura agrária do DF, só tenha esta conformação, por duas questões principais: a forte presença do Estado na administração de parte das terras públicas e a especulação imobiliária que se dá onde ocorre o domínio privado das terras rurais, alimentando assim a dinâmica da pluriatividade/neos-rurais. No entanto, configura-se uma situação bem característica de limitação espacial para os produtores que dependem da sua renda para a reprodução familiar, principalmente, se levarmos em conta a característica indesejável do solo.

Com isto ocorre uma busca incessante de alternativas por parte das instituições e produtores para aumentar a renda líquida das atividades agropecuárias; seja pela exploração com tecnologias de ponta (irrigação, plantio sob estufas, produção de sementes e animais de raça) e/ou seja, por meio da agregação de valores à sua produção (PAIRs).

Estes fatos influenciam diretamente no comportamento do agro brasileiro, é o que veremos.

## ? 2162 Sucompato

Quanto aos aspectos relacionados com a produção agrícola<sup>61</sup>, o comportamento da produção de grãos é oscilante apresentando um crescimento com taxa média anual de 9,8% na produção e de 4,1% na área cultivada entre 1984 e 1995. Seus principais produtos são feijão, milho e soja. Dentre outras grandes culturas podemos destacar a cana-de-açúcar e em particular a mandioca, que segundo a publicação Codeplan (1996), "apresente uma tendência de crescimento da sua área plantada (...), diante do (...) cenário agrícola do DF que sinaliza para uma política de verticalização da produção".

Entre 1984 a 1995, a área cultivada de hortaliças aumentou 90% e a produção 104%, já a pecuária mostra crescimento significativo com uma melhoria qualitativa. A produção de leite na última década cresceu 127% e segundo a Codeplan (1996) "destaca-se que no período 1992 a 1994 houve o maior aumento, de 45 %. Muito contribuiu para esse comportamento o estabelecimento das normas para implantação e funcionamento de pequenas unidades de pasteurização de leite nas propriedades rurais, permitindo aos produtores sair da dependência das indústrias e passarem a beneficiar e comercializar o leite e seus derivados com maior margem de lucro".

Este texto finaliza o relato do setor primário apontando que "é oportuno assinalar que a iniciativa do Distrito Federal em editar a Lei nº 229, de 13 de janeiro de 1992, que dispõe sobre a inspeção sanitária e industrial dos produtos de origem animal e estabelecendo normas<sup>62</sup> para pequenas e grandes empresas, possibilitou o surgimento de pequenas agroindústrias e o aumento da produção animal, desde os primeiros anos."

Apesar da agricultura do Distrito Federal ser pequena, se comparada aos números da agricultura brasileira, segundo Ansani (1996), uma das questões

---

<sup>61</sup> A maioria dos dados relatados nesta parte do texto foi retirada da publicação feita pela CODEPLAN – Perfil da Economia do Distrito Federal e do Entorno, 1995.

<sup>62</sup> Lembremos aqui que está implícito a questão de ser normas diferenciadas para as pequenas agroindústrias. Sempre com a determinação de tratar diferente os desiguais, desde a elaboração da legislação até a inspeção sanitária das PAIRs.

importantes dessa agricultura é a que “trata da condição de “vocaçãõ”, demonstrativa dos cerrados do Distrito Federal, junto às unidades da federação”, por estar localizado “junto às autoridades que constituem o poder central da capital da república, aos políticos, à mídia e à própria população urbana, formadora de opinião”.

Levamos aqui, se a esta “vocaçãõ demonstrativa do cerrado” não podemos incorporar duas outras questões que fizeram do DF ponto de referência. A primeira foi a elaboração da legislação de inspeção sanitária<sup>63</sup> com suas características bem particulares. A segunda foi a possibilidade de aproveitar estruturas de fomento, assistência técnica e comercialização já existentes no Estado e viabilizar (quebrando paradigmas institucionais) a inserção de produtores rurais familiares, em um curto espaço de tempo (4 anos). Sendo que ocorria nesta época várias adversidades no cenário nacional<sup>64</sup>.

A agricultura do DF tem-se apresentado ao cenário nacional com uma das maiores produtividades de grãos, principalmente feijão. Na parte de hortifrutigranjeiros o DF atualmente é auto-suficiente na parte de folhosas e a produtividade alcançada de vários produtos desta área é uma das melhores do país. O plantio em estufas ganha grande dimensão, chegando até mesmo exportar grande parte dessa produção para os estados do Norte. A produção de leite de vaca e de cabra, após a implantação da legislação, vem a cada ano ganhando mais espaço no mercado, através dos produtos diferenciados das PAIRs. Podemos dizer o mesmo para a produção de carne bovina e suína.

Grande parte dessas produções agrícola e pecuária está atualmente sendo conduzida pelos agricultores patronais (como já vimos anteriormente), que aqui apresenta o seu dinamismo, sabendo aproveitar as oportunidades do mercado interno para se projetar também no mercado externo.

---

<sup>63</sup> A legislação sanitária do DF foi a terceira a ser elaborada após a abertura concedida pela constituição de 1988. Porém, a dos estados de Sergipe e do Rio de Janeiro, foram meras compilações da legislação federal. Assim a primeira legislação elaborada de forma participativa e adequada à pequena produção foi a do Distrito Federal.

<sup>64</sup> O sistema econômico-financeiro era adverso a este processo de inserção (carência pequena e juros altos).

Parte desses produtores patronais chegou aqui no DF como produtores familiares. Com isto verificamos que a agricultura do DF vem se desenvolvendo e demonstrando a sua viabilidade em “duas frentes”. Ela muda o cenário da região e, certamente, vai confirmando a condição de pólo demonstrativo da viabilidade sócio-econômica agrícola do cerrado.

No entanto, não podemos deixar de levar em conta os seguintes elementos:

- as condições especiais de mercado,
- a presença marcante do Estado (assistência técnica, fomento, “empresário” etc.),
- as migrações de produtores capacitados e com culturas diversas
- e a ocupação de parte deste agro pelos agricultores patronais e neo rurais, que formam esta corrente progressista.

Toda esta força acaba conduzindo a atividade agrícola até ao setor terciário da economia, é o que veremos a seguir.

### ? **2163 Complemento os Cts Secundário e Terciário da Economia Rural do Distrito Federal**

Com toda a oportunidade que o mercado do Distrito Federal oferece para desenvolvimento de atividades ligadas aos setores de alimentação e lazer, não poderia demorar muito tempo, para que a atividade agrícola ocupasse espaços nos setores secundários com as suas pequenas agroindústrias e no terciário com o seu turismo rural e outros serviços.

Iremos apresentar alguns elementos, que demonstram o crescimento destes dois setores, aonde não ocorre somente um vínculo muito grande de um setor com o outro na área rural, mas um setor complementa e fortalece a atividade do outro.

Como veremos mais à frente o número de agroindústrias aumentou de 8 em 1992 para 247 em 1999. Apontando assim um crescimento muito grande, principalmente, se tomarmos como base o próprio ano de 1992, aonde este número era inexpressivo. Isto se deu por várias razões já comentadas

anteriormente, porém deixando claro as diversas funções que cumpre as PAIRs/DF. Uma delas, por exemplo, foi na condição de instrumento de aprendizagem e de passagem para que vários produtores conseguissem alcançar mais um setor da economia do DF.

Assim, vários produtores rurais, aproveitando da carência de lazer em Brasília avançam do estágio de agroindustrialização e penetram no setor terciário, passando a atuar com restaurantes, hotéis-fazenda e pesque-e-pagues, clínicas de repouso na área rural. Integrando assim dentro da sua propriedade todo o processo econômico da atividade primária até a terciária.

Podemos verificar na palestra de abertura do II Congresso Brasileiro de Turismo Rural promovido pela USP-ESALQ em outubro de 2000 com o tema “Conciliação Entre a Atividade Turística e Produção” que ao fazer um histórico do turismo rural no Distrito Federal, Bravo (2000), aponta que “o ordenamento do turismo rural no Distrito Federal deu seus primeiros passos em 1995, quando três propriedades, isoladamente, já exploravam a atividade tentando solucionar suas necessidades de comercialização da produção de pequena escala econômica, buscando então um retorno mais rentável para seus produtos e serviços.(...) Hoje no DF existem 53 empresas atuantes na atividade, cerca de vinte outras em fase de implantação/projeto, oportunizando perto de 1700 empregos especializados no campo, além, é claro, da notável expansão da agricultura orgânica e das agroindústrias artesanais de natureza familiar.”

Notamos que pelo menos no DF, o turismo rural veio para ficar e que seu crescimento nestes últimos 5 anos foi vertiginoso. Saiu de 5 empreendimentos em 1995 e atualmente já está alcançando a marca de 73 projetos a serem consolidados. O mais importante desse fato (do crescimento do turismo rural no DF) para esta dissertação, é que as PAIRs/DF exerceram um papel de aprendizagem empreendedora, preparando a grande maioria desses produtores para se consolidarem no setor terciário da economia. Além de que, na maioria das vezes, esta pequena agroindústria foi que gerou a possibilidade de se investir

diretamente nesse setor de serviços, ou porque geravam divisas e/ou como “instrumento de propaganda” para atrair o público urbano para a área rural.

Estando nós cientes da importância das PAIRs/DF para o desenvolvimento rural do DF, vale a pena resgatar um pouco da história de implantação e desenvolvimento desses estabelecimentos. É o que faremos a seguir.

## ? **22 Evolução histórica das pequenas agroindústrias rurais no Distrito**

### **Fabril**

A implantação das primeiras PAIRs/DF coincide com a própria construção da nova capital. Podemos verificar em um relato feito por Tavares (1995) que no início de Brasília o Departamento de Terras e Agricultura – DTA – construiu 4 grandes fazendas que foram denominadas “Granjas Modelo”. Dentre estas estava a Granja Modelo nº 02 – Granja Ipê – destinada à produção de frutas. Segundo este autor “ali foi plantado um pomar com 10 mil laranjeiras e limoeiros de diversas variedades. Foi também montada uma pequena fábrica de doces e bebidas confeccionadas com frutas nativas do cerrado, além das frutas encontradas nos pomares das antigas fazendas da região: manga, abacate, marmelo e jaboticaba. Um técnico húngaro, Zica Belica, organizou, montou e dirigiu as atividades da fábrica”.

Podemos verificar também nessa publicação, que no Núcleo Bandeirante (um dos primeiros assentamentos de Brasília) foi instalado o primeiro abatedouro de bovinos e suínos nos idos de 1957, para auxiliar o abastecimento de carne, tanto das cantinas que integravam os canteiros de obras da nova capital, quanto dos pioneiros que aqui se instalavam. Certamente, também podemos afirmar, que devido ao aumento de demanda para alimentos de origem animal, desde daquela época a produção clandestina ocupava um lugar de destaque, até porque existia pouca infra-estrutura para responder à crescente e continuada demanda por alimentos no DF. Esta condição de informalidade dominou o cenário do DF por toda a década de 60 e 70.

Já na década de 80, a própria Secretaria de Agricultura, através da Emater-DF, inicia um conjunto de ações para o desenvolvimento da pequena produção. Dentre essas ações, constavam aquelas dirigidas à produção artesanal de alimentos, principalmente conservas e doces em calda. A própria Secretaria de Agricultura tenta incentivar a instalação de um abatedouro de coelhos na região de Planaltina e acaba se esbarrando na legislação sanitária federal, pois nesta época não existia ainda a legislação sanitária local. A forte demanda do mercado, que acompanhava o crescimento populacional e o entrave da legislação sanitária federal para a instalação de PAIRs/DF, leva o índice de clandestinidade para 80%.

Como vimos anteriormente no item relativo à “Evolução dos Padrões de Consumo e Produtos Diferenciados” foi nesta época (início da década de oitenta), que surge o “Selo de Produtos Artesanais” emitido pela própria Secretaria de Agricultura com a especificação que hoje lembra os produtos com “Denominação de Origem”. Curiosamente, essa etiqueta apresentava como garantia de qualidade do produto o acompanhamento dos técnicos da Emater-DF no seu processamento. Isto atribuía aos produtos uma certa “formalidade”, que permitiu ser vendidos até mesmo nas gôndolas dos supermercados, como aconteceu na SAB, no final da década de 80, precedendo assim ao Quiosque do Produtor, instituído no Governo Cristovam (1995 a 1998), em meados da década de 90, no Programa Prove.

Não podemos deixar de ressaltar aqui a existência da conjunção de outros fatores favoráveis ao desenvolvimento das PAIRs a partir da década de oitenta. Isto foi visto quando apresentamos, tanto a mudança do padrão de consumo alimentar da população urbana, quanto à crise de lucratividade do setor agrícola instalada no país a partir da década de oitenta, e que refletiu diretamente numa maior implantação das agroindústrias, em pequenas propriedades ligadas à produção familiar.

A dificuldade de encontrar estudos mais detalhados sobre as pequenas agroindústrias informais antes da década de 90, não nos impede afirmar que elas existiam, tendo em vista que ocorriam apreensões de produtos clandestinos

características das PAIRs<sup>65</sup>, tanto pela Secretaria de Saúde, quanto pelo Dipova. No entanto fica difícil o levantamento da origem destes produtos para se estimar o progresso desses estabelecimentos ao longo do tempo, em virtude de que a origem dos produtos poderia ser do próprio DF, ou de Minas Gerais ou de Goiás, dentre outros estados.

A partir da instalação do primeiro Governo eleito diretamente no Distrito Federal, em 1991<sup>66</sup>, a Secretaria de Agricultura, aprova a legislação sanitária local, que acaba provocando uma revolução no setor das pequenas agroindústrias. Veremos isto com mais detalhes a seguir.

## ? **21 Uma digressão**

Iremos agora fazer uma pequena digressão do assunto focado neste item para abordar o tema das legislações sanitárias federal e distrital, afim de situar melhor o leitor nessa questão, que foi por muito tempo uma das maiores barreiras a entrada nos mercados dos produtos das pequenas agroindústrias.

## ? **22 Legislações sanitárias**

O sistema agroalimentar brasileiro, desde os tempos de colônia até o final da década de 50, foi baseado em culturas de alimentos e fibras para consumo interno, contudo teve nos produtos como café, açúcar, cacau e borracha os principais artigos agrícolas para a exportação. No Brasil não havia nesse período um conjunto de políticas bem definidas para o sistema agroalimentar. Os alimentos eram exportados na maioria das vezes “in natura” e não passavam por um processamento mais complexo para agregar valores.

Por diversas causas, entre elas a dos reflexos políticos e econômicos da Segunda Guerra Mundial e da própria evolução do sistema agroalimentar mundial, o bloco dos países capitalistas, com receio de que aconteceria um outro grande conflito mundial<sup>67</sup>, elaboraram estratégias comuns para o sistema agroalimentar.

---

<sup>65</sup> Como exemplo temos queijos, lingüiças, doces etc.

<sup>66</sup> Ocorre também nesta mesma época a instalação pela primeira vez da Câmara Legislativa do Distrito Federal

<sup>67</sup> O que provocaria cortes em diversas linhas de fornecimento de alimentos ao nível mundial

Pelo menos ao nível de discurso essas estratégias visavam a segurança alimentar desse bloco. Coincidindo com esse período e, certamente, respondendo a isto, ocorre também a internacionalização do complexo agroindustrial<sup>68</sup> e a elaboração da legislação brasileira de inspeção sanitária federal para alimentos processados de origem animal e vegetal<sup>69</sup>. Através da internacionalização desse complexo ocorre a difusão do modelo agroalimentar Norte Americano de produção alimentar.

Com isto, a medida que o Brasil ia se inserindo no mercado internacional para comercializar produtos processados de origem animal e vegetal, ele ia também se adequando a estas legislações. A transferência aos poucos para o Brasil, desse modelo de planejamento da produção agrícola, conduziu a um modelo centralizador de inspeção sanitária, com um custo alto de implantação (baseado em grandes plantas). Isto se intensificou no Regime Militar - pós 1964 - com a estratégia de centralização de toda a máquina administrativa, dificultando ainda mais, tanto a elaboração de uma legislação ao nível municipal e estadual, quanto a sua adequação à pequena produção rural.

Este modelo de inspeção não atendia (e não atende) a maioria das necessidades sócio-econômicas existentes no país, principalmente àquelas relacionadas com a pequena produção familiar. A exigência em termos de escala para atender estas normas, basicamente era/é limitante por três questões:

- a) estes investimentos só se realizavam em grandes plantas industriais,
- b) exigia-se um grande aporte de capital para estes investimentos que ficava fora do alcance da maioria dos pequenos e médio produtores rurais e empresários, mesmo que fosse feita de forma coletiva e,
- c) se satisfeitas as duas anteriores, muitas vezes não havia produção de matéria prima local/regional suficiente, e/ou produtores e produção

---

<sup>68</sup> Um exemplo disto é a PL 408 que fornecia crédito específico para importar trigo e cereais, porém este processo tinha a sua própria dinâmica que mais cedo ou mais tarde, chegaria aqui de qualquer forma.

<sup>69</sup> Lei Federal nº 1.283, de 18/12/50 que foi regulamentada pelo Decreto Federal nº 30.691, de 29/03/52

organizados, para ocupar a capacidade produtiva viável deste estabelecimento, daí não justificando tal iniciativa.

Assim, muitas vezes, os custos do produto final tornavam-se tão altos, que inviabilizava a sua comercialização por falta de competitividade. Em decorrência disto, a estrutura de mercado formal desse setor ficou crescentemente oligopolizada, dificultando a nível nacional a implantação de pequenos estabelecimentos processadores de alimentos formais na área rural.

Esta lei atuou até 1989 como uma barreira à entrada dos produtos destas pequenas agroindústrias no mercado formal. Certamente, também por causa disto, a sociedade do interior do país começou a desenvolver, a aprovar e consumir, vários produtos regionais que eram processados informalmente nesses pequenos estabelecimentos.

Se utilizarmos do que foi apontado pelos autores Giovannucci & Reardon (2000) sobre “Padrões e Tipos de Qualidade”, iremos verificar que aqui o consumidor passou a instituir um controle de qualidade do tipo “não-sancionado”, aonde se valia mais do resultado (surgindo de muitas micro decisões não-coordenadas em transações comerciais) do que do processo legal (especificado pelas regras de governo). Aceitou-se o produto clandestino em diversos locais do país e até propiciou condições para criação de novos produtos de consumo popular, que dentro da grande indústria formal, certamente, não teria oportunidade de desenvolver (carne-de-sol, queijo de coalho do nordeste, a cachaça de alambique, salame colonial, dentre outros).

Somente com a Lei Federal nº 7889, de 23/11/89 é que redefine a competência dos Estados e Municípios para assumirem esta questão. Foi daí então, que ocorreu a oportunidade de elaboração de leis mais adequadas à realidade da pequena produção familiar, que em conjunto com a incorporação dos avanços tecnológicos das últimas décadas<sup>70</sup>, promoveu uma redução de custo na implantação dessas pequenas agroindústrias. Com isto, democratizou-se mais as

---

<sup>70</sup> A pasteurização do leite e suco de frutas pós-envase, que criou a oportunidade de inserção da pequena produção no mercado de produtos agrícolas pré-processados, é um exemplo disto.

oportunidades de inserção econômica desse setor produtivo, até então excluído do processo de desenvolvimento. No entanto, ainda existem problemas burocráticos a serem resolvidos.

Estas leis municipais e estaduais somente dão autonomia legal para comercialização intra - municipal e estadual -, não dando competência para a comercialização inter - municipal e estadual -. A insatisfação com esta legislação vigente levou o Governo Federal a aprovar a Lei 9.712, de 20/11/98, que cria o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, ainda não regulamentada, Carvalho & Kuhn (1999). Esta lei no seu artigo 29-A, parágrafo 2º diz que "serão constituídos o sistema brasileiro de inspeção de produtos de origem vegetal e o sistema brasileiro de inspeção de produtos de origem animal."

Contudo, até o momento, esta lei não veio a efeito na prática, deixando ainda a desejar esta institucionalidade, que muito favoreceria ao desenvolvimento rural, principalmente, da pequena produção rural familiar. Demonstrando aqui os contrastes deste país, que enquanto abre as portas do seu mercado a nível internacional, não tem competência de resolver, até mesmo, a abertura do seu próprio mercado interno (inter-municipal e inter-estadual) para os cidadãos da pequena produção familiar.

Em algumas unidades da federação tivemos iniciativas audaciosas e dotadas de boa criatividade, para romper com esta barreira legal, como é o caso da legislação sanitária distrital, que veremos agora.

## ? ~~212~~ **Legislação sanitária**

O Dipova<sup>71</sup> foi a instituição responsável pela inspeção de produtos processados de origem animal e vegetal desde de 1973. E de lá para cá, ele veio

---

<sup>71</sup> "Em 21 de setembro de 1973, através do Decreto nº 2371 foi criada, na Secretaria de Agricultura, a Divisão de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal e Animal – Dipova-. De acordo com o art.4º do Decreto nº15065 de 24 de setembro de 1993, que reestruturou a Secretaria de Agricultura do Distrito Federal, foi criado o Departamento de Defesa Agropecuária e Inspeção de Produtos de Origem Vegetal e Animal – Dipova – em substituição à Divisão de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal e Animal, extinta conforme consta do art. 19 do mencionado Decreto Departamento de Defesa Agropecuária e Inspeção de Produtos de Origem Vegetal e Animal. Em

se adaptando às diversas inovações e tentando acompanhar da melhor forma possível, esta dinâmica de implantação das pequenas agroindústrias do DF.

Verificamos através de uma publicação do Dipova, que o processo de instalação da legislação sanitária no DF, se deu da seguinte maneira. Em nove de fevereiro de 1967 entrou em vigor o Decreto nº 577, editado pelo Poder Executivo da época. Este decreto faz parte da legislação federal para o setor (aquela de 1950/52 como vimos anteriormente) e determinava “a execução, na área do Distrito Federal, do Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária dos Produtos de Origem Animal” (legislação sanitária federal).

Após alguns anos de atuação, ficou constatado pelo Dipova, que esta legislação federal não estava dando conta de impedir o índice de crescimento da carne clandestina comercializada, que de forma análoga, atingia também leites (vaca e cabra) e derivados. Para diminuir este índice verificou-se a necessidade de elaboração de uma legislação própria e compatível com as realidades do Distrito Federal e do pequeno produtor rural.

Reuniu-se alguns segmentos interessados - produtores rurais, pequenos empresários e suas associações – para colher sugestões para elaboração da nova lei. Numa próxima etapa foi formado um “Grupo Técnico composto de 11(onze) Profissionais representando diferentes entidades, incluindo universidades e instituições de pesquisa e extensão rural. Ficou a cargo desse grupo elaborar a legislação utilizando como matéria-prima os documentos oriundos da comunidade.” Governo do Distrito Federal, Dipova (1992)<sup>72</sup>.

---

07 de agosto de 2000 através do Decreto nº 21414, que dispõe sobre a estrutura orgânica da Secretaria de Estado de Agricultura e Abastecimento, em seu art. 1º cria a Diretoria de Inspeção e Defesa Agropecuária, composta primeiro quatro gerências e um laboratório denominados: Gerência de Inspeção e Fiscalização, Gerência de Defesa Agropecuária, Gerência de Controle de Agrotóxicos, Gerência de Apreensão de Animais e Laboratório de Tecnologia de Alimentos. Esta diretoria veio, então, substituir o Departamento supra citado.” (Governo do Distrito Federal, 2000)

<sup>72</sup> A legislação assim elaborada - para produtos de origem animal - foi aprovada pelo Legislativo local em 10 de Janeiro de 1992 sob o Nº 229 e regulamentada pelo Decreto Nº 13.770 de 06 de Fevereiro de 1992. Para produtos de origem vegetal a iniciativa foi do Deputado Distrital Rodrigo Rollemberg autor da Lei 1671 de 23 de setembro de 1997.

O Governador do DF envia à recém<sup>73</sup> criada Câmara Distrital, a proposta elaborada pela Secretaria de Agricultura para sua aprovação. Devido a essa metodologia de elaboração da legislação sanitária, acabou dotando-a de uma característica específica - “Fiscalização Educadora”-.<sup>74</sup> Característica esta muito criticada na época por setores retrógrados do Ministério da Agricultura. Isto chegou a ponto de um dos representantes do Ministério da Agricultura, que participava desse processo, abandonar uma das reuniões, tendo em vista essa proposta participativa de elaboração e a diretriz de não ser somente uma legislação com atribuições punitivas.

Estas resistências institucionais e pessoais, somente foram sendo quebradas, a partir do momento que a análise de vários produtos processado, apresentava qualidades sanitárias e nutritivas melhores que os inspecionados pelo SIF (Sistema de Inspeção Federal).

Podemos citar aqui, por exemplo, a comparação de qualidade do leite pasteurizado pós-envase com qualquer leite pasteurizado no Sistema SIF. Após um levantamento feito por uma pesquisa na Universidade Federal de Brasília, por mais de um ano, chegou-se à conclusão que os índices de contaminação por microorganismos é menor no leite pasteurizado pós-envase do que nos leites Tipo “A”, “B” e “C”. E mais, as propriedades nutritivas são maiores, tendo em vista que o leite pós-envase é pasteurizado em até duas horas após a ordenha, período este em que o leite sofre pouquíssimo ataque dos microrganismos<sup>75</sup>. Ao contrário disto, o leite que é pasteurizado pelas grandes empresas é ordenhado de madrugada e somente é pasteurizado na parte da tarde, favorecendo assim todo

---

<sup>73</sup> Fazemos questão de ressaltar a condição de “recém criada” pela facilidade e rapidez que teve a aprovação desta lei, situação esta que não repetiu em outras unidades da federação, dado os interesses envolvidos dos Oligopólios deste setor.

<sup>74</sup> Tendo as seguintes características: a) a sua elaboração foi participativa (produtores, extensionistas, pesquisadores, fiscais, sindicatos etc.); b) preza pela qualidade da matéria prima; c) existe o Responsável Técnico (R.T.) que presta assessoramento aos participantes da agroindústria; d) os fiscais recolhem amostras da matéria prima e dos produtos para análise aleatoriamente; e) a legislação trata explicitamente os desiguais (pequenos processadores) com diferença (adaptando à sua realidade); f) à legislação pode-se acrescentar uma “Instrução Normativa” e acompanhar os avanços tecnológicos da área.

ataque razoável de vários microrganismos, que mesmo sendo pasteurizado, deixa de conter vários princípios nutritivos, que foram utilizados para a reprodução desses germes e conter algumas toxinas bacterianas.

Quanto à legislação sanitária do Distrito Federal, cabe aqui lembrarmos que quando Wilkinson & Mior (1999) citam que o ...“Movimento para compatibilizar os interesses de pequenas agroindústrias e de proteção ao consumidor tem resultado em legislações específicas de âmbito estadual”, citam que legislações similares foram aprovadas como no caso do DF “para amparar o Projeto de Verticalização da Pequena Agricultura”. Acreditamos que isto não se fundamenta, tendo em vista que este programa (Prove) teve seu início de concepção, como citado por Carvalho (1997) “Há menos de 3 anos iniciávamos esse programa” isto é 1995 (primeiro ano em que se instalou o Governo de 1995 a 1998) e sua instituição oficial foi dada pela Lei nº 1.825 (que não é uma lei de inspeção sanitária e sim do programa Prove) de 13 de janeiro de 1998.<sup>76</sup> A legislação de Inspeção Sanitária foi aprovada em 10 de janeiro de 1992, demonstrando assim, que o PROVE se beneficiou de uma legislação já instituída em outro Governo, e também, certamente, de outras barreiras institucionais que já tinham sido vencidas para a implantação das PAIRs.

Quanto as PAIRs/DF formais os dados do Dipova nos informa que até 1992 somente existiam oito destas. No entanto, como veremos mais à frente, o número de PAIRs tem um crescimento considerado a partir da implantação da Legislação de Inspeção Sanitária Local, que tem características próprias para facilitar a implantação das pequenas agroindústrias. Isto nos leva a crer que a ausência de uma legislação mais adequada pode ser considerada como um dos maiores fatores limitantes à implantação das PAIRs no DF.

Cabe-nos aqui indagar quais os impactos sócio-econômicos desencadeados pela forma como foi elaborada a legislação de Inspeção Sanitária

---

<sup>75</sup> O leite contém algumas enzimas que diminuem drasticamente o ataque de microorganismo até este período.

<sup>76</sup> GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL, Legislação do Programa da Pequena Produção Agrícola do Distrito Federal, Brasília, 1998.

do DF (participativa), que acabou adquirindo um perfil de “fiscalização educadora”, diferente das demais leis estaduais e municipais que regulamentam este assunto. O perfil desta lei se ajusta melhor às necessidades da pequena produção.

Isto nós veremos a seguir com a elaboração de políticas públicas direcionadas num primeiro momento para a verticalização da produção e num segundo momento, com esta questão legal instituída, surge o programa Prove, que tem a audácia de propor uma política de inclusão social através das PAIRs/DF.

### ? **22 Políticas públicas em condições institucionais**

O estabelecimento das pequenas agroindústria, no DF, implicou em vários desafios institucionais que foram sendo contemplados aos poucos com a implementação das políticas públicas de diferentes governos, a partir do início da década de 90.

A título de facilitar uma melhor compreensão deste processo iremos dividir este item em 3 partes, que serão coincidentes com os períodos de gestão dos Governos Roriz (1991 a 1994 e 1999 a 2000 - parte deste governo -) e do Governo Cristovam (1995 a 1998). Verificaremos que este processo teve a participação marcante de ambos governantes, dentro de uma certa lógica política inerente à ideologia de cada um, porém com algumas controvérsias, e que, políticas públicas de um governo antecessor criou certas institucionalidades para favorecer a implantação das políticas públicas de governos sucessores.

O importante deste processo é verificar que existe uma facilidade de acesso dos produtores rurais aos políticos (às vezes até confundindo um com outro), bem como, à própria estrutura do Estado. Isto facilitou as reivindicações e elaborações de políticas públicas bem mais adequadas para o agro local e, como já vimos anteriormente, iniciou um processo inédito no país de legalização de pequenas agroindústrias com a participação direta dos produtores na elaboração da legislação sanitária, que acabou sendo exemplo para outras unidades da federação.

Mas isto só aconteceu depois da Constituição de 1988. Assim sendo, é relevante apontar ainda, que a autonomia política do DF só começa a se consolidar após a Emenda Constitucional nº 1 que transformou o cargo de prefeito do DF em governador. Em 1985, outra emenda determinou que o DF teria representação parlamentar e, na constituinte de 1988, ocorre a determinação de eleições diretas para governador, vice-governador e deputados distritais. Sendo instalado a primeira Câmara de Deputados Distritais em 1991, junto com a posse do primeiro Governador eleito pelo voto direto, iniciando assim, uma nova dinâmica político-social nas questões administrativas do DF, principalmente, no tocante a elaboração da legislação de inspeção sanitária de produtos processados pelas pequenas agroindústrias.

Lembramos que esta dinâmica não ocorreu somente devido à nova institucionalidade constitucional. Também faziam parte deste cenário, tanto a necessidade e urgência de encontrar alternativas para que o setor agrícola melhorasse a sua rentabilidade (que tinha sido diminuída pela crise agrícola instituída nas décadas de 80 e 90), quanto a mudança dos padrões de consumo e as diversas experiências frustradas de governos precedentes, que visavam atender a estas demandas (de rentabilidade e de consumo). No entanto, como veremos agora, estas primeiras iniciativas governamentais esbarraram na legislação sanitária federal.

### ? ~~221~~ ~~Agências antes de 1990 e o~~ ~~estudo da~~ ~~legislação~~ ~~federal~~

Algumas políticas públicas tentaram incentivar as pequenas agroindústrias no DF antes de 1990. Já nos referimos à implementação do “Selo de Produtos Artesanais”, aonde o termo artesanal foi atribuído para tentar se livrar da legislação sanitária federal. Esta iniciativa deu certa, enquanto a produção era muito pequena e não incomodava as demais indústrias do ramo. Até então se permitia a produção de picles, doces, conservas e outros similares que fossem bem característico de uma produção caseira.

A própria Secretaria de Agricultura ciente da estrutura agrária do DF sabia que a viabilização econômica das propriedades só poderia ocorrer com criações de animais de pequeno e médio portes e com atividades agropecuárias bem intensivas que agregassem valores e serviços. No entanto, com a crise da agricultura já na década de 80 fez crescer a necessidade de agregar valor à produção para aumentar a sustentabilidade das unidades produtivas. Foi daí que surgiram as pequenas estâncias leiteiras e os pequenos abatedouros de coelhos, suínos, caprinos, aves e outros. Porém, o produtor rural mesmo com a intenção de implantar um estabelecimento formal, tinha que enfrentar a barreira da legislação sanitária federal que não dava viabilidade econômica. Isto se caso o estabelecimento fosse implantado nos moldes do que preconizava essa legislação.

Mesmo que outros Secretários de Agricultura, anterior à década de 90, tentassem solucionar este problema através de uma legislação sanitária mais adequada, nada poderiam fazer, tendo em vista, como vimos acima, que a constituição em vigor não permitia esta atitude.

Assim, foi decorrente dos entraves da legislação sanitária federal, que o índice de clandestinidade de carne e leite no DF chegou a 80 % no início da década de 90, criando então este “fato social” relacionado à Saúde Pública. Isto chegou a tal incômodo político-social, que acabou aparecendo na proposta política do Governo de 1991 a 1994, como uma ação a ser desenvolvida para solucionar o problema da clandestinidade dos alimentos processados.

? **222 Principais políticas públicas para as PARsDF no  
Primeiro Governo Roriz (1991 – 1994)**

Com o preceito de que “Governar é definir prioridades, depois de ouvir o povo” esse primeiro governo Roriz, muito contribuiu, para quebrar os paradigmas de que somente a legislação sanitária federal era capaz de proporcionar alimentos saudáveis para a população. Após realizar um diagnóstico junto aos representantes da agricultura local, foram criadas por este governo onze

comissões de trabalho para levantar os principais fatores limitantes de cada segmento em estudo (suínos, leite, agroindústria, carne bovina, etc.).

Estas comissões envolviam a participação das seguintes entidades:

- a) produtores e seus órgãos de classe,
- b) técnicos da extensão e da pesquisa,
- c) entidades representativas dos responsáveis pela comercialização de carnes e laticínios e,
- d) entidades acadêmicas e com afinidade com estes assuntos.

Envolvendo assim instituições, tanto da esfera distrital, quanto da esfera federal e no âmbito público e privado. Porém não teve uma participação relativa da agricultura familiar nesse processo.

Um dos principais resultados desse trabalho foi a elaboração participativa da legislação sanitária e sua sanção pelo Governo do Distrito Federal em 10 de janeiro de 1992, iniciando assim um processo que prometia muitos resultados à sociedade urbana (alimentos inspecionados e mais saúde) e ao meio rural (possibilidade de comercializar legalmente a sua produção processada).

No seu Plano de Governo 1991-1994 (s/data) apresentado à sociedade por ocasião da campanha eleitoral, esse governo assumia o compromisso dentro das suas diretrizes políticas de “incremento da produtividade agrícola e incorporação de novas áreas, em busca da auto-suficiência em alimentos básicos, geração de empregos e valorização do homem do campo.” Verificamos aqui um clara tendência para a linha produtivista agrícola, bem como uma preocupação com a condição de bem-estar do homem do campo, que aqui não é especificado se o pequeno, médio ou grande.

Quando analisamos as diretrizes específicas, podemos ver que elas estão mais voltadas as seguintes questões: a) inovação tecnológica, b) organização grupal, c) implantação de infra-estrutura, d) controle de práticas agropecuárias visando à preservação ambiental, e) uma reforma institucional dos órgãos vinculados à agricultura, f) implantação de vilas agrícolas para fixação dos

trabalhadores rurais no campo e g) incentivos à industrialização e à comercialização dos produtos agropecuários. (grifo nosso)

Destacamos destas diretrizes duas observações: i) são diretrizes voltadas para o agricultor patronal com ausência de uma diretriz específica para a promoção dos pequenos agricultores familiares, ii) desde a campanha política já estava determinado uma preocupação com a industrialização e comercialização da produção agropecuária, porém ainda não se falava em elaboração de uma legislação sanitária específica. Podemos então dizer que a legislação sanitária local foi fruto da participação dos produtores nas comissões que o Secretário de Agricultura instalou na sua gestão, porque o programa de governo não dizia, especificamente, nada a respeito dessa questão.

Em um outro documento gerado pela Secretaria de Agricultura, já nos meados do governo, intitulado “Presente e Futuro da Agropecuária do Distrito Federal”(s/data), continha propostas de atividades prioritárias de produção, em função da demanda de consumo que a produção local não conseguia abastecer. Para alcançar o desenvolvimento dessas atividades agropecuárias na região o governo contava com dois instrumentos financeiros: o FCO (Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Centro-Oeste e o Fundefe (Fundo do Desenvolvimento do Distrito Federal). Este documento fecha com a linha produtivista novamente apontando que “para que haja um crescimento da atividade agropecuária local é fundamental que o produtor tenha acesso a recursos financeiros e tecnologia” aumentando a produtividade e diminuindo o custo de produção.”

No entanto já aparecem neste documento as três linhas de ação básicas através das quais a Secretaria de Agricultura pretendia “alcançar este objetivo em 1994.

MODERNIZAR – Utilizar tecnologias de ponta em benefício do homem e do meio ambiente.

DIVERSIFICAR – Ampliar o leque de atividades agropecuárias.

VERTICALIZAR – Comercializar os produtos e subprodutos processados.

Merece ênfase a agroindustrialização, que é uma excelente forma de aumentar a renda do produtor, ampliar o mercado, fazer crescer a oferta de empregos no campo, fixando o homem na região. A agroindústria tem o mérito de transformar a matéria-prima no local de produção, melhorando a qualidade de vida, promovendo o equilíbrio social. No DF, em especial, o fato de haver uma legislação para Produtos de Origem Animal, facilita a implantação de agroindústrias.”(1993) (Presente e Futuro da Agropecuária do Distrito Federal, s/data)

Com isto a Secretaria de Agricultura apontava nesse documento (nas páginas de 21 a 25), que priorizava eventos relacionados a agroindústria, desenvolvendo atividades voltadas à (o):

- a) regularização de estabelecimentos agroindustriais,
- b) Laboratório de Tecnologia de Alimentos,
- c) treinamento dos técnicos da assistência técnica em assuntos direcionados ao processamento de alimentos e
- d) criação de novos espaços para comercialização na SAB e Ceasa.

Destacamos aqui dois pontos que são: i) a preocupação com a capacitação dos técnicos e instituições em assuntos relacionados com o processamento de alimentos e ii) a criação de novos espaços para comercialização na SAB e na CEASA. Esta ação dotou as vinculadas da Secretaria de Agricultura de uma maior capacidade e/ou institucionalidade para execução de ações voltadas às PAIRs/DF. Os grandes beneficiários dessa primeira estruturação institucional foram os produtores patronais e neo rurais, sendo difícil identificar um produtor rural familiar, que tenha implantado nessa época uma pequena agroindústria formal.

O resultado dessa política, quanto ao número de agroindústrias implantadas foi promissor, pois o DF saiu de oito agroindústrias no início deste governo e terminou com oitenta e oito, e quase todas exclusivamente nas mãos dos produtores patronais. Contudo não se pode negar que este governo criou uma base institucional (legal e técnica) para a implantação das futuras PAIRs Familiares do DF, no governo sucessor, incluindo inclusive a questão da

“Verticalização” como uma proposta viável a ser seguida. Isto é o que vamos ver a seguir.

? **223 Princípios polítics públicos para as PARs do Governo**  
**Governo (1995) – 198**

Nas primeiras propostas documentadas deste governo não estavam bem explícitas quais seriam as políticas públicas direcionadas ao setor agrícola e, especialmente, para a pequena produção. Nota-se que se falava em pequena produção, agroindústrias, mas não especificamente que as agroindústrias seriam utilizadas como instrumento para a inclusão dos "excluídos". Diante disto podemos notar que o programa de pequenas agroindústrias foi sendo construído no decorrer da sua implantação nesse governo.

O Plano de Desenvolvimento Econômico e Social proposto por este governo pode ser encontrado na forma de lei de nº 874 de 09 de junho de 1995, que na sua primeira parte expõe a realidade socioeconômica e ambiental de Brasília e, na sua segunda parte, detalha uma nova concepção de desenvolvimento aonde realça “O Desenvolvimento Sustentável e Solidário” (Governo do Distrito Federal, 1995).

No capítulo 4 dessa lei é proposta uma nova maneira de governar dentro de doze diretrizes, das quais selecionamos algumas:

- 1) a nova maneira de governar é através da participação,
- 2) a nova arte de governar, é o respeito ao cidadão,
- 3) a nova arte de governar é justamente a da responsabilidade,
- 4) é pautada na criatividade e simplicidade nas soluções,
- 5) é agir descentralizadamente,
- 6) é a da parceria entre governo e sociedade,
- 7) é do respeito da legalidade em busca da legitimidade,

Verificamos nessas diretrizes que elas são pautadas: pela participação, pela inovação, pela descentralização, pela parceria e pelo respeito ao cidadão e pela responsabilidade dos governantes. No entanto, iremos verificar, que a nível

de Secretaria de Agricultura, alguns itens destes foram seguidos, outros não. A grosso modo, poderíamos dizer que a Secretaria de Agricultura interiorizou de modo exemplar as questões da inovação, as parcerias (públicas, as privadas nem tanto), o respeito pelos "excluídos" e a responsabilidade dos governantes. O que deixou a desejar foram as questões da participação e da descentralização, que veremos mais adiante.

Para auxiliar nessa questão de inserção ou não das ações da Secretaria de Agricultura nas diretrizes iremos agora apresentar alguns pontos extraídos do Plano de Governo para o Distrito Federal: 1995-1998.

Segundo essa publicação são três os macro-objetivos propostos:

- a) Modernizar Democraticamente o Estado,
- b) Desenvolvimento com integração Social e,
- c) Mudar a Imagem e Auto-imagem da Cidade.

Quanto à questão da modernização democrática do Estado, podemos verificar já no primeiro parágrafo desta publicação a afirmação de que "a estrutura organizacional do Distrito Federal está aquém dos desafios propostos pela realidade sócio-econômica, por um lado e, por outro lado, inadequada para responder de modo eficiente ao modelo de gestão legitimado pelo voto popular." E que nesse sentido caberiam iniciativas numa dupla direção:

- a) Modernizar todo o complexo administrativo nos seus diversos aspectos e níveis, garantindo elementos meios à altura das demandas identificadas e,
- b) Redesenhar, à luz dos princípios que norteiam um governo democrático, os mecanismos de planejamento, decisão, gestão e administração, documentação e articulação interinstitucional, participação popular e da sociedade organizada.

Quando deslocamos esses objetivos para o setor agrícola, notamos que exige, ainda mais, a aplicação desses elementos nas instituições ligadas a este setor. Isto, porque os instrumentos de fomento e de assistência técnica, estabelecidos até então, respondiam a políticas públicas que não tinham tanto

este cunho popular e de regaste social<sup>77</sup>. Conforme iremos verificar nas entrevistas estas capacitações demoram em ocorrer de fato.

Um outro ponto que deixou muito a desejar nas políticas públicas da Secretaria de Agricultura – apesar do item “b” logo acima ressaltar que a participação popular e da sociedade organizada seria fundamental no governo –, foi a participação dos agentes e sujeitos na elaboração das políticas públicas. Temos por exemplo o programa que envolvia as pequenas agroindústrias e que foi concebido e planejado, quase que exclusivamente, pelos membros do Conselho da Secretaria de Agricultura, sem muita discussão com o corpo técnico envolvido e principalmente com os produtores alvo dessa política pública. Isto criou desde o início rixas administrativas que se estenderam por todo o governo. Lembramos aqui que essas instituições vinham de um governo (tido como conservador), aonde foi dada grande ênfase a este tipo de participação.

No entanto, quanto à articulação institucional pública nesse governo ela foi muito boa. Talvez estando aqui um dos maiores alicerces do sucesso de algumas políticas implementadas. Podemos aqui ressaltar dois pontos básicos destas parcerias:

- a) Houve uma exemplar articulação das vinculadas da Secretaria de Agricultura em prol de alcançar objetivos comuns,
- b) Existia uma boa vontade política por parte dos demais Secretários e do próprio Governo para quebrar resistências institucionais, principalmente, em relação à atividade e/ou ao setor agrícola que envolvia a pequena produção.

Assim, podemos notar que esta boa articulação institucional, acabou amenizando um pouco a deficiência de uma participação mais efetiva, dos agentes e sujeitos do processo, desde do início da implantação dos programas na Secretaria de Agricultura. No entanto, como verificaremos posteriormente, a não

---

<sup>77</sup> Isto aconteceu porque até então não havia ocorrido no DF nenhum Governo com um viés mais voltado para este resgate social. Com isto certos órgãos vinculados à Secretaria de Agricultura e que executavam as suas políticas públicas nunca tiveram a oportunidade de se capacitarem em ações mais voltadas, por exemplo, à pequena produção.

satisfação de certas necessidades básicas dos atores sociais, acaba atrapalhando a própria institucionalidade do programa Prove, bem como, a sua sustentabilidade futura.

A nível de discurso até que aparece já no final do governo em uma publicação organizada por Carvalho (1998), no item intitulado de “Os Agentes da Mudança e a Mudança nos Agentes” a seguinte nota “no âmbito administrativo interno da Secretaria e de suas unidades, a orientação dada e posta em prática foi no sentido de exercitar a gestão participativa e a prática dialógica, para ampliar as possibilidades de acertos na identificação dos problemas, na definição das prioridades e dos objetivos, no aperfeiçoamento dos instrumentos de trabalho e na implementação de programas e ações”. Iremos verificar que a nível do levantamento que fizemos entre técnicos e produtores, que não foi bem esta a atitude praticada nessa gestão com os atores. Muitos reclamam da forma centralizada como foram feitas as coisas e a falta de espaço para construir um desenvolvimento mais participativo. Em momento oportuno iremos discutir isto melhor.

Retomando o segundo item dos macros objetivos - “Desenvolvimento com Integração Social” - este governo adotou os princípios do desenvolvimento sustentável e solidário aonde o crescimento econômico se “dê de forma a integrar socialmente a população. Nesse sentido, geração de emprego e melhoria das condições de vida devem constituir-se em elementos indissociáveis das políticas econômicas no Distrito Federal.(...) O governo do Distrito Federal compromete-se a ampliar a participação de seus cidadãos no sistema produtivo da sociedade, de forma a integrá-los no processo de desenvolvimento.”

Acreditamos que quanto ao programa direcionado às pequenas agroindústrias, por um lado, este objetivo foi parcialmente alcançado, tendo em vista que de maneira exemplar alguns produtores “excluídos” tiveram esta oportunidade de integração (mais social e menos econômica). Porém, o alcance dessa proposta foi pouco expressivo (em torno de 5%) do que se admitia existir na época de produtores tipo “A” e “B” (ao redor de 3.000), ou então somente um terço

das metas estabelecidas (um pouco mais de 100 agroindústrias das 300 que se pretendia)<sup>78</sup>. Quanto a sustentabilidade desse processo existem controvérsias, porém deixaremos para fazer algumas considerações quando apresentarmos os dados que levantamos nas entrevistas a nível de campo.

Este programa de apoio às pequenas agroindústrias recebeu após um ano de construção, a denominação de Prove – Programa de Verticalização da Pequena Produção Agrícola do Distrito Federal <sup>-79</sup>. Assim, a principal política pública desse governo que esteve mais vinculada às PAIRs/DF foi sem dúvida este programa. Já tivemos contato com algumas definições deste programa quando apresentamos o item “Atual Debate Teórico Voltado às PAIRs/DF”. Entre os autores que trataram este assunto com mais afinco, temos: Carvalho (1997), Carvalho (1998) Oliveira (2000), Duarte, Brasil & Salviano (2000).

Este foi um programa que envolveu no início das atividades da Secretaria de Agricultura, quase que exclusivamente todos os esforços técnicos e institucionais para a sua implantação. Conforme ele foi sendo construído enfrentou várias barreiras em quase todas as dimensões. Isto acabou custando caro ao próprio programa (sendo perseguido no governo sucessor), tanto pela sua inédita proposta de inclusão social através da utilização das PAIRs/DF, como pelo forte vínculo político ideológico em que fora rotulado<sup>80</sup>. Provavelmente devido a esse forte cunho político, que acabou ganhando o programa, é que veremos doravante como ele foi recebido pelo governo sucessor e de oposição.

? **224 Princípios às políticas públicas para as PAIRs/DF do Segundo Governo Roriz (1999) – 2001** <sup>81</sup>

Iremos agora verificar como se deu a transição para este governo das políticas que eram direcionadas às PAIRs/DF no governo antecessor. Ela começa

<sup>78</sup> Esta meta está apresentada na página 23 do Plano Diretor da Secretaria de Agricultura do Distrito Federal de 1996-1999.

<sup>79</sup> Este programa Prove somente foi instituído na forma de Lei nº 1.825 em 13 de Janeiro de 1998

<sup>80</sup> Quanto a este assunto em específico ver Santos, 1999.

<sup>81</sup> Aqui faremos um recorte temporal até o final de 2000, toda política implementada a partir de janeiro de 2001 não foi considerada.

com uma ação operacional imediata desse governo, para reunir subsídio, afim de justificar um processo de desmonte do Programa Prove. Isto aconteceu com a elaboração de um relatório de avaliação do Prove (Secretaria de Agricultura, 1999) e posterior divulgação dos resultados na mídia, justificando o término do programa pelos dados levantados por este trabalho.

Esse relatório foi elaborado por várias instituições<sup>82</sup> e empregou dados e variáveis, que a nosso ver, não dão conta de avaliar um processo de desenvolvimento sócio-econômico. Sabemos, que um programa dessa natureza não deve ser avaliado pelos seus resultados imediatos, haja vista que é um processo inédito de intervenção publica na pequena produção e os seus resultados só aparecem a médio e longo prazos, pois o número de variáveis envolvidas nessa proposta é muito grande, além de que, algumas delas não estão ao alcance para uma intervenção, tanto de um Secretário de Agricultura, quanto de Governos Estadual e/ou Federal.

Para demonstrar um pouco desta controvérsia iremos somente nos deter na primeira parte do documento e apresentar os mesmo dados e tabelas que foram trabalhados nesse relatório, aonde faremos uma pequena análise. Por exemplo, na Tabela I aonde é apresentado por este documento a situação atual das agroindústrias do Prove, em janeiro de 1999.

Tabela I<sup>83</sup>

Total de Agroindústrias Implantadas	120	
Situação atual	nº	%
<u>Agroindústria em funcionamento</u>	64	53,3
Com registro	44	36,7
Sem registro	20	16,6
<u>Agroindústrias paralisadas</u>	56	46,7
Em construção	42	35
Fechadas	12	10
Arrendadas	02	1,7

Fonte: Relatório da Secretaria de Agricultura janeiro de 1999.

<sup>82</sup> Três representantes da atual Secretaria de Agricultura, um do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq - , um da Universidade de Brasília - UNB - e um da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural - Emater-DF -.

<sup>83</sup> Estas tabelas foram copiadas conforme foram apresentadas no relatório supra citado, respeitando a sua formatação.

Logo de princípio podemos notar a forma tendenciosa de apresentação destes dados, tendo em vista um erro crasso, aonde são colocadas como agroindústrias paralisadas as que ainda estão em construção (como produzir se ainda não inaugurou) e as arrendadas (que por dedução lógica dificilmente alguém arrenda um empreendimento para não utilizar das suas funções). Outro ponto é se considerarmos somente as agroindústrias fechadas de fato (12) entre aquelas em reais condições de funcionamento (64+12+2) 78 aonde resultam (64+2) 66 agroindústrias sobreviventes; e compararmos com dados de uma pesquisa conjunta do Sebrae e Embrapa<sup>84</sup> (aonde a taxa de sobrevivência das pequenas agroindústrias em 5 anos é de 3 % para a área rural). O índice conseguido aqui de 84,6% de sobrevivência, é incontestável quanto ao êxito do programa. Isto sem levarmos em conta o público que foi trabalhado e a forma como foi feita esta intervenção.

Na Tabela V deste mesmo relatório é apresentado alguns dados que depõem até mesmo contra a estratégia adotada por este governo do processo de desmonte do programa Prove, vejamos:

Tabela V

Pretende Continuar nas Condições Atuais do Prove							
Total de 120 agroindústrias							
Sim		Não		Dúvida		Não informado	
nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
96	80	13	10,8	08	6,7	03	2,5

Fonte: Relatório da Secretaria de Agricultura janeiro de 1999.

Aqui podemos notar que somente 10,8% rejeitam continuar no Prove com as suas condições atuais e não que rejeitam o programa Prove. Vejamos que condições atuais são estas em janeiro de 1999, quando foi feita esta pesquisa:

- a) mudança brusca de rumo político,
- b) a sinalização de fechamento dos pontos de comercialização,
- c) a retirada do transporte dos produtos das agroindústrias até ao comércio,

<sup>84</sup> Pronaf agroindústria 1998 – 2002, Integração, Agroindustrialização e Comercialização da

- d) a retirada assistência técnica mais assídua destes projetos e,
- e) falta de capital de giro para compensar o apoio retirado,
- f) alguns projetos necessitando de uma nova reestruturação para se adequarem melhor às exigências do mercado e à concorrência que começava aparecer para alguns produtos (frango caipira) neste ambiente competitivo.

Estes itens acima são fatores muito limitantes para os pequenos produtores familiares. O que podemos observar nessa Tabela V, em conjunto com a Tabela VII apresentada logo abaixo, é que o atual governo perdeu uma grande oportunidade de demonstrar a sua competência de como reestruturar um programa que apresentava somente 10,8% de rejeição diante às novas condições apresentadas no novo cenário político e que somente estavam inadimplentes 5,2% dos projetos. Isto com todas as adversidades já apresentadas anteriormente.

Tabela VII

Situação dos Financiamentos									
Total de 134 projetos									
Adimplente		Inadimplente		Quitados		Não financiados		Sem informação	
nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
87	64,9	07	5,2	03	2,2	02	1,5	35	26,1

Fonte: Relatório da Secretaria de Agricultura janeiro de 1999.

Mas, o interessante aqui para nós não é somente apontar estas distorções e sim descrever justamente esse processo de polarização política que ocorreu. A princípio levantamos, se esse processo de desmonte do Programa Prove implantado pelo Governo de 1999 a 2002, não foi também consequência do estilo radical e centralizado de implantação de políticas públicas adotado pela Secretaria de Agricultura no Governo de 1995 a 1998. Aonde suas atitudes eram avaliadas como de um governo revolucionário pela oposição e que ao mesmo tempo não conseguia convencer estes setores de que era apenas uma proposta reestruturadora das políticas públicas.

Temos que levar em conta que Governo de 1991 a 1994 para o Governo de 1995 a 1998, ocorreu uma mudança drástica no rumo das diretrizes políticas num primeiro momento, sem que fosse implantada uma estratégia de transição, aonde reuniria políticas públicas, tanto para os agricultores patronais, quanto para os agricultores familiares.

Vale a pena recordar que o agro do DF apresenta várias especificidades, que dentre elas podemos destacar algumas mais vinculadas a esta questão da presença atuante da agricultura patronal nas dimensões econômica e política. Estamos apresentando isto, não para justificar atitudes como vimos acima de desmonte de programas de governos antecessores, direcionados à pequena produção. Mas sim, apresentar argumentos no sentido de que deva ocorrer um consenso maior dessas políticas, tanto de um, quanto de outro governo.

Acreditamos que existe a necessidade de deixar de lado as diferenças políticas e apostar nas funções social, econômica e ambiental da agricultura familiar, e nas capacidades produtiva e inovadora da agricultura patronal, afim de alcançar uma maior sustentabilidade política desses programas. Isto favoreceria a um desenvolvimento com maior equidade.

Assim, após esta longa introdução aonde tentamos situar o leitor nesse processo de transição e de desmonte do Programa Prove, iremos agora passar de fato para as políticas públicas do Governo de 1999 a 2002.

Pelo o que detectamos nos questionários que foram aplicados em dezembro de 2000, a nível de campo, com os técnicos e com os produtores, esta proposta ainda não tinha chegado a estes níveis de fato, sendo demonstrado por muitos o total desconhecimento ou insatisfação com esta situação. Assim iremos apenas apresentar esta proposta com alguns comentários. O documento que utilizamos para esta avaliação foi Projeto de Lei de número 2.499, de 7 de Dezembro de 1999 que institui o Plano de Desenvolvimento Rural do Distrito Federal – Pró-Rural/DF-Ride<sup>85</sup>.

---

<sup>85</sup> Ride constitui a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno

Esta é uma proposta de desenvolvimento que avança a fronteira do DF e é pautada na criação de uma nova base econômica para a economia rural do Distrito Federal “sustentada pela diversificação compatível com a demanda do mercado regional”. A estratégia de redução das diferenças sociais é apresentada somente através da “geração de empregos e renda no meio rural” e que considera os beneficiários desse programa “os empreendimentos com capacidade de geração de postos de trabalho”.

Aqui fica claro o direcionamento desta proposta para os agricultores patronais, principalmente se tomarmos o art. 25 desta lei aonde aponta textualmente “Revogam-se as disposições em contrário, em especial a Lei nº 1825, de 13 de janeiro de 1998.” Esta lei, como já vimos, instituía o Programa de Verticalização da Pequena Produção Agrícola do Distrito Federal – PROVE – que criava incentivos e estabelecia normas relativas ao tratamento diferenciado e simplificado à Unidade Familiar de Processamento Agroindustrial – UFPA –.

Quanto às políticas públicas direcionadas, tanto para as agroindústrias, quanto para a agricultura familiar, em quase nada especifica esta lei, indo assim de encontro até mesmo à proposta federal de apoiar esses seguimentos de produção da agricultura. Como se não bastasse a ausência de esforços nessa direção, esta lei no seu art. 9º trata dos incentivos de natureza tributária, que instituiu novas regras, e que acabou sendo para as pequenas agroindústrias do programa Prove um verdadeiro “tiro de misericórdia”. Este ato implementou um imposto aonde é obrigatória a arrecadação mensal de R\$ 50,00 , e que somente torna favorável esta opção, quando comparada a do governo anterior, se a atividade ultrapassar a um faturamento mensal de R\$ 5.000,00.

Notamos nesta proposta que ela acaba tratando muito pontualmente a política pública, já que se baseia em implantar programas por produtos (pecuária de leite, ovinocultura, fruticultura, agroindústria rural, etc.) e não tem uma ação mais estratégica de desenvolvimento rural a médio e longo prazos, principalmente no que diz respeito à inserção da pequena produção familiar e aos novos desafios institucionais para a agricultura. Enfim verificamos que está implícita a proposta

excludente de desenvolvimento rural e que ela vem contrapor claramente à proposta do governo anterior de dar prioridade à agricultura familiar. Seja por razões estritamente ideológicas (que aqui cabe uma discussão mais aprofundada do tipo desenvolvimento rural que se deseja), ou seja por conter também elementos que respondem ao estilo radical e centralizador da gestão anterior de só priorizar a agricultura familiar, em um ambiente com uma frequência muito grande de produtores patronais.

Então, reiteramos mais uma vez que devemos ter uma proposta aonde se leve em conta a participação de todos os produtores na elaboração das políticas públicas, porém com o firme propósito de dar prioridade à pequena produção familiar. Isto poderia corrigir as arestas, tanto de um quanto de outro governo e responder de uma melhor forma com propostas de desenvolvimento mais equitativo, envolvendo produtores patronais e familiares, dentro do atual cenário de multifuncionalidade<sup>86</sup> que ocupa a agricultura, principalmente, no DF.

Quanto à questão das diferenças políticas e da centralização e desmonte de processos de desenvolvimento rural, implantados no DF, eu fico com uma observação de Martins (1999) aonde ele aponta que “historicamente, o País se fragmenta em dois partidos: o partido do sistema político e o partido da ruptura. O difícil tem sido, claramente, fazer com que na práxis política dos que se motivam pelo afã de mudar e transformar se assuma que seu partido é o partido da ruptura e não o partido do poder. Equívoco, aliás, que faz do revolucionário um conservador”. Sendo assim o que necessitamos no DF é de uma estratégia de ação que rompa esta política polarizada (e do poder) e que atenda mais diretamente aos anseios dos produtores rurais, através da capacitação e participação, sejam eles familiares ou patronais, porém sempre dando prioridade aos mais necessitados para se chegar a um desenvolvimento mais equitativo.

---

<sup>86</sup> Àqueles que se interessam por maiores detalhes da multifuncionalidade da agricultura temos um texto de Ademir Antônio Cazella e Beranrd Roux, publicado em “Estudos Sociedade e Agricultura” de nº 13 de outubro de 1999 pelo CPDA / UFRRJ. E/ou artigo “A Multifuncionalidade da agricultura familiar” de Adriano Campolina Soares, publicado na Revista Trimestral da FASE PROPOSTA de dezembro/fevereiro de 2000/2001, nº 87, Rio de Janeiro.

? **225 Evolução quantitativa das pequenas agroindústrias no Distrito Federal**

**indústrias**

A título de favorecer uma melhor visualização da dinâmica da evolução das PAIRs/DF através dessas políticas públicas, iremos agora apresentar alguns dados que recuperamos nesta pesquisa. Dividimos o período que vai de 1992 a 2000 em quatro momentos conforme a data dos dados resgatados e/ou algum fato importante que influenciou na mudança do quadro quantitativo das PAIRs/DF.

O primeiro momento que elegemos foi em 1992, ano em que foi implementada a atual legislação sanitária local. Podemos verificar no Quadro 9 abaixo que a quantidade de agroindústrias instalada (08) no DF nessa época era incipiente se levarmos em conta o mercado local pujante para esses produtos. Essas oito unidades eram médias e grandes agroindústrias, que conseguiam atender às exigências da legislação sanitária federal. Esse primeiro momento também é caracterizado com pouca diversidade das agroindústrias, concentrando mais em estabelecimentos tipo abatedouros de suínos e de frangos.

O segundo momento nós aproveitamos os dados de um levantamento feito pelo Dipova em julho de 1994, para demonstrar o crescimento vertiginoso do número de agroindústrias (de 8 para 88) no período de dois anos e meio após a implantação da legislação sanitária local. Confirmando aqui o quanto a legislação sanitária federal era impeditiva para a instalação das pequenas agroindústrias. Este é um momento em que se apresenta nesse cenário com mais intensidade as estâncias leiteiras, seguidas pelos abatedouros regionais e indústrias artesanais.

**Quadro 9**  
**Número de pequenas agroindústrias no DF em 1992 e 1994**

Tipo de Estabelecimento	Registradas em até 1992	Registradas e em processo de em até julho de 1994
Estabelecimento Industriais	08	11
Matadouros Regionalizados	00	18
Estância Leiteiras	00	42
Indústrias Artesanais	00	14
Agroindústria na Área Vegetal*	00	03
<b>Total</b>	<b>08</b>	<b>88</b>

Fonte: DIPOVA/Secretaria de Agricultura (adaptado)  
\*Grandes empresas

O terceiro momento (agosto de 1999) ocorreu quando fizemos um levantamento no próprio Dipova, aonde tentávamos captar o acréscimos das agroindústrias, decorrentes das políticas públicas implantadas ainda no Governo de 1995 a 1998. Com isto verificamos um aumento ainda maior do número das agroindústrias e da sua diversidade conforme apresentamos no Quadro 10, aonde aparece o número de agroindústrias referentes à sua especificidade de produção. Se compararmos o total de agroindústrias de agosto de 1999 (257) com o total apresentado no relatório de final do ano da Emater-DF de 1999 (247), iremos verificar a tendência de queda do número de agroindústrias, decorrente, principalmente, pelo fechamento das agroindústrias do Prove. No entanto, podemos observar aqui o crescimento das agroindústrias processadoras de vegetais que passam a disputar a liderança do processo com aquelas envolvidas com derivados do leite.

**Quadro 10**  
**Distribuição das Agroindústrias Catalogadas no DPOA de acordo com a**  
**Especificidade de Produção em agosto de 1999**

Linha de Produto	Quantidade	Origem	
		Animal	Vegetal
Processamento de Vegetais	41		X
Derivados do Leite	35	X	
Estância leiteira (só Pasteurização)	34	X	
Seleção e Processamento de Ovos	32	X	
Processamento de Doce, Conserva e Salgado	28	X	X
Derivados e Entrepasto de Carne (embutido e defumado)	26	X	
Matadouro Regional de Aves	25	X	
Matadouro Regional de Suínos	12	X	
Derivados de Pescados	08	X	
Panificação e demais Farináceos	08	X	X
Derivados do Mel	05	X	
Matadouro Regional de Bovinos	02	X	
Matadouro Regional de Escargot	01	X	
Sub-total	-----	181	76
TOTAL	257	-----	-----

Fonte: Levantamento feito pelo autor em 1999 na EMATER e no DIPOVA.

Já adentrando no quarto momento, verificaremos que a queda do número de agroindústria fica bem mais caracterizada. Isto é confirmado com os dados do relatório da Emater-DF do ano 2000, aonde a quantidade de agroindústrias cai para 170. Apontando assim os resultados do processo de desmonte que foi instituído.

Para finalizar elaboramos este quadro abaixo para que o leitor tivesse uma síntese deste processo de implantação das pequenas agroindústrias no Distrito Federal no período que vai de 1992 (ano da implementação da legislação) até 2000.

**Quadro 11**  
**Educação das agroindústrias do DF de 1992 a 2000**

Ano	Nº de Agroindústrias	
	Informais	Formais
1992	#	08(a)
1993	149	84(b)
1994	#	88(a)
1995	#	108(c)
1996	#	163(c)
1997	#	235(c)
1998	#	236(c)
1999	#	247(c)
2000	#	170(c)

# Não conseguimos estes dados. (a) dados do Dipova, (b) dados do Sebrae-DF, (c) dados da Emater-DF.

Por estes dados podemos verificar um grande crescimento do número de agroindústrias formais que ocorreu, tanto após a implantação da legislação de inspeção sanitária 1992 (de 8 para 88 caracterizando a passagem do primeiro para o segundo momento), quanto no governo passado 1995/1998 (de 88 para 236 terceiro momento). No entanto, ocorreu uma queda nos dois primeiros anos (quarto momento) do atual Governo de 1999 a 2002, isto decorrente, principalmente, do fechamento de grande parte das agroindústrias do programa Prove.

Diante disto verificamos que por um lado a implantação e desenvolvimento das agroindústrias ficam ao sabor, tanto de políticas que as incentive, quanto ao

boicote a estas políticas de um governo sucessor, aonde as diferenças ideológicas acabam as vezes prestando um desserviço à economia local e que a nosso ver não deveria ser estendida a esta via de fato.

Assim iremos ver neste próximo item se esta polarização política atrapalha a conquista de uma nova fase de desenvolvimento na agricultura.

### ? ~~223 Uma fase agrícola~~ ~~o que é Distrito Federal?~~

Dividimos este tópico em três partes. A primeira diz respeito a uma ação operacional de diagnóstico participativo, que gerou políticas públicas adequadas às necessidades dos produtores rurais. A segunda parte mostra a audácia de se propor uma política para a pequena produção familiar, de uma forma inédita, aonde se baseou na implantação de PAIRs/DF com apoio em toda a cadeia produtiva. E, finalmente, a terceira parte é um momento de reflexão, em que tentamos avaliar se a agricultura está em uma nova fase de desenvolvimento.

### ? ~~223 Um diagnóstico para desenvolver o rural do Distrito Federal~~

Um dos fatos mais relevantes, que marcou nesta última década, o processo de desenvolvimento rural do DF, certamente, foi o trabalho desenvolvido pelas onze comissões instaladas no Governo de 1991 a 1994. Esse trabalho se baseou num diagnóstico, que teve grande capilaridade espacial, institucional e social. Nessa consulta foi solicitado aos participantes, que discriminassem dez reivindicações relacionadas com o desenvolvimento rural do DF. Isto gerou um complexo material, aonde revelou as principais limitações (legais, estruturais, institucionais, técnicas, etc.) para o desenvolvimento do agro do DF.

O resultado que mais sobressaiu de toda essa iniciativa foi a aprovação da legislação sanitária local. Esta institucionalidade conquistada, tanto desencadeou um processo de desenvolvimento do agro do DF, através das PAIRs, quanto criou condições para a efetivação de outras políticas públicas, que vieram posteriormente.

A participação nesse diagnóstico de vários atores sociais que mantinham vínculo com setor agrícola, acabou dotando o resultado dessa intervenção de uma institucionalidade surpreendente. Então, certamente podemos afirmar, que da iniciativa de um diagnóstico bem estruturado, com a participação de diversas instituições e dos agentes e sujeitos do processo, instala-se uma dinâmica de desenvolvimento rural e das pequenas agroindústrias, que acaba não só perpassando governos, como também, auxilia a atividade agrícola a ocupar espaços nos setores secundário e terciário da economia.

### ? **232 O desafio de inserir os pequenos agricultores familiares**

O Governo de 1995 a 1998, aproveitando da institucionalidade legal sanitária, estabelecida no DF, para a implantação de pequenas agroindústrias, viabiliza oportunamente um programa de verticalização da pequena produção agrícola aos pequenos produtores rurais familiares, denominado pela própria Secretaria de Agricultura, como “excluídos”.

Este governo aprimora o apoio estatal técnico e estrutural, tanto a montante das pequenas agroindústrias (desenvolvimento de novos produtos, construções alternativas e mais baratas, pesquisa de equipamentos com tecnologia apropriada à região, etc.), quanto à jusante do processo de verticalização agroindustrial (confecção de logomarcas personalizadas, venda de embalagens em quantidades pequenas, patrocínio do código de barras, inserção e promoção dos produtos em diversos eventos e feiras populares urbanas, etc.).

Wilkinson (1998) cita que o Programa (Prove) tem sido exposto favoravelmente na mídia e está atualmente sendo reproduzido em vários municípios, no qual até adaptam o nome da marca Prove. Com isto este autor aponta para a viabilidade de um programa com esse enfoque social; e aqui completamos, se principalmente existir boa fé política e continuidade ao longo do tempo dessas políticas.

Assim as PAIRs/DF no programa Prove apresentam-se também como um bom instrumento de promoção social. Haja vista que o ponto mais realçado, nas

entrevistas que fizemos com os proprietários das agroindústrias, foi o progresso social proporcionado pelo Programa Prove.

### ? **223 À procura de um espaço político**

Mas afinal, a agricultura do DF já está numa nova fase?

Acreditamos que parte dela já esteja estruturada para isto, deixando a desejar somente na competência política. Se por um lado, parte dela já está no setor terciário da economia, por outro, acumula ainda uma quantidade razoável de agricultores familiares que ainda estão longe de alcançar a sua liberdade. Pois, estes produtores ainda não estão capacitados (o suficiente), para conseguirem a tão desejada autonomia político-social-econômica. Esta situação mantém os contrastes sociais e as desigualdades econômicas do setor agrícola do DF.

Enquanto ocorrer atitudes centralizadas e revanchistas, através de políticas públicas para o agro do DF, mesmo que tenha disponível um bom instrumento de desenvolvimento rural, como as PAIRs/DF, dificilmente se consolidará numa nova fase de desenvolvimento. Este agro é dotado de muitas especificidades, que impedem o simples importar de soluções, e não comporta atitudes políticas, que não sejam através da capacitação e participação dos seus agentes e sujeitos. Se não acontecer ações desta natureza, tanto uma quanto outra proposta de desenvolvimento, ficarão expostas à insustentabilidade.

Diante disso, por um lado, notamos que faltam ainda muitas efetivações, principalmente aquelas derivadas de um consenso político que respeite os modos de ser de cada um dos atores, para que se alcance um desenvolvimento mais sustentável e com mais equidade. Por outro lado, verificamos que mesmo com todo este emaranhado de desafios a vencer, as PAIRs/DF vão descobrindo o seu caminho, alicerçado num mercado pujante e driblando as diferenças políticas. Porém, com uma tendência de serem “monopolizadas” pela agricultura patronal, devido as vantagens comparativas deste segmento produtivo, e a falta de uma política pública de longo prazo, elaborada participativamente, para a inserção das pequenas agroindústrias familiares.

## **ARTÍCULO**

### **3 AVALIAÇÃO DA VALIDADE DA PESQUISA AGRÍCOLA PARA O DESENVOLVIMENTO**

#### **3.1 A situação**

As argumentações da nossa dissertação tentaram situar a análise das PAIRs/DF à luz de quatro dimensões mais gerais. Quais sejam:

- 1) a realidade e especificidade do DF,
- 2) a evolução dos padrões de consumo da sociedade urbana,
- 3) as condições institucionais na agricultura,
- 4) a capacitação e a participação dos agentes e sujeitos envolvidos com as PAIRs/DF.

Essas dimensões, fazem parte e se interagem, no processo de implantação das PAIRs/DF e, conseqüentemente, influenciam os arranjos sociais, econômicos e políticos no agro do DF. Por sua vez, esses arranjos estão diretamente relacionados com os principais desafios para inserção das pequenas agroindústrias no DF.

Em relação às essas PAIRs/DF a nossa hipótese sempre foi:

**Levando em consideração as condições de realidade da agricultura brasileira e a situação política, econômica e social do Distrito Federal, a hipótese é de que a implantação das pequenas agroindústrias no Distrito Federal, cuja elaboração desta**

**condições seja suficiente para promoção de uma vida com mais liberdade**

**às famílias envolvidas com este tipo de**

**empresinha**

Esta hipótese central foi desdobrada nas seguintes indagações que nortearam a elaboração das nossas entrevistas:

- ✍ De que maneira devem ser elaboradas as políticas públicas, que são dirigidas às pequenas agroindústrias rurais, para impulsionar uma nova fase de desenvolvimento do agro do DF, tendo em vista a sua realidade e as suas especificidades.
- ✍ Qual é a grande percepção do produtor da pequena agroindústria rural do espaço de consumo para produtos de qualidades diferenciadas? Ele está acompanhando a evolução do mercado para estes produtos? Que distinção ele faz sobre a remuneração da competitividade (qualidade e preço) no mercado em que atua?
- ✍ A legislação sanitária do DF estabeleceu condições institucionais para que a pequena agroindústria rural ocupasse, estrategicamente, um lugar de destaque, na inserção sócio-econômica da pequena produção rural?
- ✍ Para promover uma vida com mais liberdade às famílias envolvidas com as pequenas agroindústrias rurais no Distrito Federal, se faz necessário alcançar uma nova institucionalidade do setor agrícola e conseguir impor uma certificação aos produtos característicos da produção familiar?
- ✍ O que constitui o momento e qual é a relação, entre a passagem de algumas agroindústrias rurais no Distrito Federal pelo mercado informal, com as dificuldades e facilidades encontradas ao se estabelecerem no mercado formal?
- ✍ Qual a ligação que existe, entre a capacitação e a participação dos agentes e sujeitos, que estão envolvidos no processo de inserção das pequenas agroindústrias rurais no Distrito Federal, com a sustentabilidade das intervenções públicas implementadas.

### **3.2 Metodologia**

O nosso estudo foi dividido em duas etapas, sendo que a primeira etapa foi subdividida em três fases, para sistematizar melhor as nossas ações.

#### **Primeira Etapa :**

Na **primeira fase**, foram feitos diversos levantamentos para mapear as instituições, públicas e privadas, que mais se envolveram nos desafios institucionais para o estabelecimento das PAIRs/DF. Para isto, baseamos em reportagens e documentos oficiais do período de 1991 até 2000, que estavam arquivados na Secretaria de Agricultura, nas suas vinculadas (Ceasa, Emater-DF, FZDF e SAB) e no Sebrae. Também levantamos, algumas teses de mestrado, relatórios do CNPq, trabalhos científicos na Universidade de Brasília, que envolviam esse tema. De posse desse material, é que compomos o segundo capítulo da dissertação.

Na **segunda fase**, foram feitas consultas e pesquisas, em vários arquivos das instituições envolvidas. Analisamos os principais documentos e dados que estavam disponíveis, selecionamos aqueles que tinham um vínculo maior com o tema aqui proposto e, utilizamos os principais elementos sócio-político-econômico para elaborar o item relativo a evolução histórica das PAIRs/DF.

Também foi nessa oportunidade, em que recuperamos nas instituições, os nomes dos principais atores, que ocupavam cargos/gerências e tinham um vínculo maior com as PAIRs/DF. Dessa investigação, selecionamos e elaboramos, o rol dos atores que participaram das entrevistas semi-estruturadas, que aplicamos.

Na **terceira fase**, foi feito um levantamento (através de visitas a campo) das agroindústrias, que estão cadastradas no Dipova, a fim de delimitar nosso universo de pesquisa e proceder a retomada de contato com a realidade a ser explorada. Também, aproveitamos esse momento para analisar alguns dados ali registrados, que fazem parte

do Processo de Legalização das agroindústrias, e que, estão armazenados nos seus devidos cadastros. De posse desses dados, elaboramos alguns quadros apresentados nesta dissertação.

Nesse levantamento cadastral, visamos, por exemplo, a data do protocolo do processo – para classifica-la, em qual momento de governo foi tomada a iniciativa de legaliza-la -; o tipo de produto processado, se está na zona rural ou urbana e a sua capacidade produtiva. Fizemos isto, com a determinação de delimitar o melhor possível os universos quantitativo, qualitativo, temporal e espacial das PAIRs/DF, e de não ficar “à mercê de quaisquer *biases* não aleatórios que possam afetar o que o entrevistador faz, com o perigo de que estes *biases* tenham uma correlação com as atitudes em estudo”.Becker (1993)

#### **Segunda Etapa** :

Destinou-se às entrevistas a nível de campo, com os principais atores, que foram selecionados na primeira etapa. Essas entrevistas tinham um roteiro prévio (entrevista semi-estruturada), que contemplou, prioritariamente, o objeto de estudo. Todos os relatos foram gravados e transcritos, para facilitar as devidas discussões, análises, problematizações e elaboração do documento final da dissertação.

Dividimos os atores entrevistados, em *sete grupos* para facilitar a sistematização das suas respostas. O *primeiro grupo* foi, basicamente, dos formuladores de políticas públicas, que ocuparam cargos na Secretaria de Agricultura. Assim, entrevistamos, um Ex-Secretário da Agricultura do Governo de 1991 a 1994, um Ex-Secretário Adjunto de Agricultura do Governo de 1995 a 1998, o atual Secretário Adjunto de Agricultura do Governo de 1999 a 2002 e um Ex-Gerente de Inspeção e Fiscalização do Dipova (de 1993 a 2000).

O *segundo grupo* de atores esteve no âmbito das instituições privadas. Foram escolhidos três integrantes, sendo duas associações

de proprietários das pequenas agroindústrias (Asprove e Asas)<sup>87</sup> e o Sebrae. As entrevistas foram feitas com as pessoas que respondiam por estas instituições, e/ou que dominavam melhor o tema das PAIRs/DF.

O *terceiro grupo* ficou restrito a três técnicos da Emater-DF, que ocuparam funções gerenciais, voltadas às ações relacionadas com as atividades agroindustriais, e/ou relacionadas com a capacitação dos produtores rurais, no decorrer dos últimos dez anos.

O *quarto grupo* selecionado representa os produtores rurais patronais. Ele foi composto somente de um produtor, porém com uma trajetória de liderança histórica, muito consistente, entre os produtores patronais do Distrito Federal. Por exemplo, foi ele quem representou os demais produtores, na elaboração da legislação sanitária local.

O *quinto e sexto grupos*, são dos proprietários das pequenas agroindústrias de base familiar, das três Cidades Satélites do DF, que possuem maior número de produtores rurais familiares (Brazlândia, Planaltina, Sobradinho). Solicitamos, aos extensionistas locais da Emater-DF, de cada uma dessas cidades, que indicassem três produtores familiares da sua área de ação, com maus resultados na atividade agroindustrial formal, para compor o quinto grupo dos atores entrevistados. Assim, da mesma maneira, solicitamos, os três produtores familiares, que tiveram bons resultados nessa atividade para compor o sexto grupo destes atores.<sup>88</sup>

O *sétimo grupo*, constituiu-se dos extensionistas da Emater-DF, que atuam a nível de campo e têm um maior envolvimento com ações destinadas às PAIRs/DF. Foi enviado, aos 16 escritórios da Emater-DF,

---

<sup>87</sup> Na Asprove prevalece os produtores familiares e na ASAS a grande maioria dos associados é de produtores patronais/neo rurais

<sup>88</sup> Por ter ocorrido uma falha no gravador que só foi detectado após ter sido realizado várias entrevistas, fomos obrigados a retornar a campo e refazer-las. Neste momento, ao invés de entrevistar três proprietários em cada condição de desempenho por Cidade Satélite, elegemos os dois atores de cada cidade, que mais tinham desenvolvido o tema na entrevista.

um questionário com perguntas abertas e fechadas, sendo que todos os escritórios responderam. Somaram a estes questionários, mais dois, de técnicos recém transferidos de outros escritórios da Emater-DF, e que fizeram questão de registrar também a sua opinião. Assim totalizaram 18 questionários respondidos.

O total de entrevistas feitas com estes sete grupos foi de 47.

De posse desses relatos, foram feitas recorrentes leituras das entrevistas para detectar a emergência de elementos que pudessem refletir, o mais fielmente possível, a realidade dos fatos. O tratamento dado às respostas foi baseado no método comparativo, através da aproximação das informações que emergiam dos discursos. Analisamos somente os elementos das respostas subjetivas, que se apresentavam com mais frequência entre cada grupo de entrevistados. Para as questões mais objetivas, os dados foram agrupados por temas e montado diversos quadros comparativos das respostas, complementando aqui, o método qualitativo, com o método quantitativo.

Fizemos um cruzamento destas respostas, tanto por grupo de atores, quanto pelas quatro dimensões principais, que abordamos na questão central. Com isso, tentamos captar a realidade, através desta interação, para melhor analisá-la e formular as nossas considerações finais.

### **3.3 Análise dos dados**

A especificidade do agro do DF nos levou a discutir várias dimensões neste estudo. Diante disto, estrategicamente, optamos por uma abordagem mais sistêmica dessas dimensões, que pode deixar a desejar quanto a um melhor aprofundamento de algumas delas.

Neste momento, faremos a apresentação dos resultados das entrevistas com alguns comentários mais pertinentes. Não é nossa intenção no presente estudo, esgotar a discussão sobre as PAIRs/DF ou de qualquer uma das quatro dimensões. Isto demandaria um tempo, além das nossas possibilidades. Contudo,

estamos conscientes da complexidade, que envolve este estudo e, principalmente, das diversas interações destas dimensões.

Com essa estratégia adotada, entendemos, que estamos dando a nossa pequena contribuição, para o desenvolvimento do tema, que envolve os desafios institucionais para a inserção das pequenas agroindústrias rurais do Distrito Federal.

### **3.1.1. A realidade específica do campo**

Ao longo desta dissertação foram abordados vários elementos específicos da realidade do DF, que acabam exercendo influência na inserção das pequenas agroindústrias. A seguir, destacamos alguns, com mais interesse para este nosso debate. Sendo assim temos:

- a) a presença peculiar da agricultura patronal em pequenas propriedades;
- b) a pujança do mercado local para produtos com características diferenciadas;
- c) a legislação sanitária apropriada e adequada à pequena produção;
- d) uma zona rural muito recente, aonde o Estado controla parte do uso da terra;
- e) uma dependência muito grande dos produtores rurais para com o Estado;
- f) comunidades rurais formadas por produtores de várias regiões do país;
- g) o alto nível de politização dos técnicos e produtores.

Doravante, apresentaremos os dados e relatos das entrevistas, seguindo essa seqüência de temas.

☞ A agricultura patronal, além de ocupar em torno de 50% das propriedades rurais do DF, detém uma presença marcante em propriedades de pequeno porte, que confunde a sua exploração com a da agricultura familiar. Isto, tanto beneficiou a agricultura familiar local, quanto a prejudicou.

Os principais benefícios patrocinados pelos produtores patronais e que relacionam com as PAIRs/DF, certamente são:

- a construção de certos nichos de mercado para produtos com qualidade diferenciada,

- a implantação de uma legislação sanitária mais apropriada à pequena produção,
- e a indução do aprimoramento técnico dos recursos humanos e das instituições, em assuntos relativos às PAIRs/DF.

Quanto ao prejuízo, que sofre a agricultura familiar, podemos destacar a forte concorrência, que a agricultura patronal exerce na agricultura familiar, com os produtos processados pelos produtores neo rurais e que acabam imitando os produtos característicos da produção familiar. Esses produtores contam com o capital urbano e têm várias vantagens comparativas, que lhes dotam de plena superioridade nessa disputa, tais como: transporte próprio, acessos mais facilitados ao crédito e a assistência técnica, mais facilidade de se aproximar e conhecer as demandas dos consumidores e disponibilidade de outras fontes de renda, que minimizam os efeitos dos períodos de crise. Esta situação tende a favorecer o segmento dos produtores patronais.

☞No tocante aos nichos de mercado, podemos verificar, no trecho da entrevista de um produtor patronal de Sobradinho, que eles estão sendo construídos, a muito tempo, por estes produtores. Esses nichos foram os responsáveis, tanto pela viabilização de pequenas atividades pecuárias (que só seriam economicamente viáveis, em uma escala bem maior, daquela que se tinha oportunidade no DF), quanto motivou o produtor rural a processar a sua matéria-prima e agregar, valor e qualidade diferenciada, ao seu produto.

*“Eu cheguei aqui em 1970. Desde então eu venho trabalhando na suinocultura, um pouco de olericultura, um pouco de avicultura, sempre assim de pequeno porte, e sempre com a preocupação de fazer o trabalho integrado (...) e isso tem me dado êxito ao longo desses anos. Durante 25 anos de minha vida, aqui passei, fazendo uma Cestinha da Roça, que entregava de porta em porta. Isso começou, até porque, eu tive uma frustração muito grande em 1970. Quando eu vendi o meu primeiro caminhão de porco aqui, e o caminhão saiu com 55 animais pelo portão afora e eu com o cheque para daqui algum tempo. Eu fiz a conta do valor daquele cheque e percebi que não dava para pagar nem 2/3 da ração que aqueles animais tinham comido. Eu não tinha alternativa, ou eu parava a produção toda (e na época eu nem podia parar, porque eu devia, eu tinha*

*que pagar alguma coisa), ou eu “caía na gandaia” como se diz, ou eu fazia o meu próprio mercado. Então, eu busquei a dona-de-casa para saltar por cima de todos os atravessadores e tentar vender o meu produto, que era um produto de qualidade, um produto artesanal, e foi o que eu fiz durante 25 anos, com muita dignidade. Deu para viver com tranqüilidade”.*(Produtor patronal de Sobradinho).

Assim, a agricultura patronal, abriu esses nichos de mercado para os produtos diferenciados, que seriam também ocupados futuramente, pelos produtos processados da agricultura familiar. A ação dos produtores patronais, de atuarem em nichos de mercado, despertou a atenção de alguns técnicos para a dimensão desse tipo de mercado no DF, e serviu como ação demonstrativa, de uma nova oportunidade de negócios, para os produtores familiares. A aplicação dessa experiência, na agricultura familiar, foi facilitada porque os produtores patronais ocupam unidades produtivas, semelhantes, em tamanho e recursos naturais, àquelas ocupadas pela agricultura familiar, e tendem a elaborar produtos, que são muito mais característicos da produção familiar.

Esse nicho de mercado, no DF, quando bem trabalhado para os produtos com qualidade diferenciada, passa a ser uma oportunidade impar, de inserção sócio-econômica para a agricultura familiar, através das pequenas agroindústrias. Podemos verificar isto, no trecho da entrevista que vem logo a seguir, em que uma produtora comenta a quantidade de pontos de comercialização atingidos por ela e o que conseguiu adquirir com os recursos oriundos da sua agroindústria.

*“Foi bom porque a gente largou tudo que a gente fazia só para dedicar aqui (na agroindústria), e daqui dá para viver. Nos dias de hoje, está tudo difícil. Então, nós abrimos todos os melhores supermercados de Brasília, eu só tive melhora, eu não tive, muita dificuldade, só na falta de capital de giro, tendo que trabalhar muitas vezes, fazendo fé para manter os fornecedores em dia. Enfim, eu consegui comprar minha chácara, e no ano que vem (2001), vou construir para mudar para lá, e já vou montar meu abatedouro de suínos. Então eu consegui isso.”* (Pequena produtora familiar de Alexandre Gusmão)

No início do programa Prove, essa produtora arrendou um pedaço de uma chácara para montar o seu projeto de agroindústria, e após estes quatro últimos anos, ela já conseguiu recursos suficientes para comprar uma outra chácara,

montar o seu abatedouro de suínos e construir uma pequena agroindústria de embutidos e defumados. Esta produtora não tinha chácara no DF e a sua origem é rural.

Temos uma outra produtora de origem urbana, em Planaltina, produzindo biscoitos caseiros e que também serve de exemplo nessa mesma linha de raciocínio. Ela teve que se desfazer de uma antiga sociedade, em uma pequena agroindústria, por motivos particulares, e para não interromper a sua atividade, comprou uma pequena propriedade na área rural. Atualmente, está produzindo na sua própria agroindústria, construída com recursos oriundos da venda dos biscoitos, que ela produz.

Apresentamos, esses três produtores, que exploram nichos de mercado para produtos processados com qualidade diferenciada, em que dois deles são de “sem-terras” (uma de origem rural e a outra de origem urbana). Com isto tentamos demonstrar, que a pujança do mercado do DF e a atividade da PAIRs/DF, proporcionaram, principalmente a essas produtoras, uma boa oportunidade de adquirirem não só a agroindústria, como também o seu próprio “pedaço de terra”, tão sonhado<sup>89</sup>. Ou seja, uma inserção econômica e social nesses casos específicos.

✍️ Quanto à legislação sanitária, já vimos anteriormente, que os agricultores patronais, pressionaram o Estado para implantar uma nova legislação, que foi de forma participativa e que se adequou muito bem à pequena produção. Isto acabou, por extensão, beneficiando as pequenas agroindústrias familiares de ocuparem, formalmente, o mercado do DF. Deteremos-nos com mais detalhes nessa questão, quando tratarmos das condições institucionais no item 3.3.3.

✍️ Apesar:

---

<sup>89</sup> Aqui notamos mais uma vez a multifuncionalidade da agricultura que gera ocupações tanto para a população rural quanto para a urbana.

- 1- da presença marcante dos produtores patronais que abriram novos espaços para a inserção das PAIRs familiares;
- 2- de uma legislação sanitária adequada à pequena produção;
- 3- e de um bom mercado para produtos diferenciados;

verificamos, que estas oportunidades acabam, às vezes, proporcionando uma armadilha para alguns proprietários familiares das pequenas agroindústrias. Principalmente, para aqueles que não se capacitaram devidamente, e/ou, que não têm aptidão empreendedora, e/ou, que não estavam com o seu empreendimento totalmente consolidado.

O pequeno proprietário familiar, que vive o processo de maturação do seu empreendimento agroindustrial e disputa espaços nos mercados mais convencionais (como supermercados), se transforma em concorrente frágil para aqueles empreendedores patronais, que têm outras vantagens comparativas, como visto anteriormente. Esta situação transforma o empreendimento familiar de uma agroindústria, em uma “armadilha” muito perigosa, aonde se tem como “iscas” o mercado local pujante e a legislação sanitária adequada, mas não se avalia o risco de se ter como concorrentes, produtores patronais, que atuam no mesmo nicho de mercado e com artigos bem característico da produção familiar.

A seguir, veremos o relato de um proprietário de agroindústria familiar, que enfrentou de perto este tipo de concorrência, sem ter se capacitado para esta disputa, e que acabou fechando o seu empreendimento. Ele nos descreve uma situação, que foi bem freqüente, entre aqueles que tiveram as suas agroindústrias desativadas.

*“Eu decidi ter uma agroindústria porque, segundo a divulgação que nós passamos a ter conhecimento, de verticalização no DF, eu achei que era a oportunidade dos pequenos, que tinham vontade de abrir um negócio, até mesmo por curiosidade, de entrar no mercado igual nós entramos. Então, surgiu aquele crédito rural pelo BRB<sup>90</sup>, houve uma grande propaganda em cima disso, e nós achamos que o momento era propício para que nós entrássemos. Então (...), nós entramos, arregaçamos as mangas, e partimos para produzir. No meu caso era marreco-de-pequim.*

---

<sup>90</sup> Banco de Brasília.

*(...) Nós tentamos colocar isso no mercado, mas encontramos várias dificuldades e chegamos à decisão, que seria inviável, depois de um longo período. (...) Nós, com menos de um ano, resolvemos mudar para frango de corte, então o frango de corte estava sendo a coisa do momento, aquela coisa, a bola da vez. Então nós resolvemos a passar a criar frango, melhoramos o galpão, ampliamos galpão. O primeiro era para 500 aves, ampliei para 700 e fiz outro para 1000, então seriam 1700 aves para começar assim, devido ao bom mercado de frango. Aí começamos muito bem, deu uns frangos beleza, só que quando outras comunidades se reuniram para criar frango, houve uma interferência por parte dos atravessadores (outras firmas grandes). Os grandes entraram e sufocaram o pequeno, nós ficamos sufocados mesmo, começou haver congestionamento de frango na Ceasa, na SAB, começou a ter queda de preço (...). Mas, quando houve este congestionamento e esse sufoco, por parte dos grandes, aí nós passamos a ser prejudicados, ficamos sem saída, o governo até tentou no começo a buscar uma divulgação, fazer uma propaganda, só que nós já estávamos mesmo sufocados, não teve mais jeito.(...) Então, foi frango morrendo, tinha que vender frango a menos que o preço de custo.(...) Depois disso acabou, foi indo até que nós tivemos que chegar num ponto que eu estava devendo na época era 1500 (reais) de ração mais os pintinhos, mais outras coisas, remédios. Eu me vi assim, agora cheguei no estafio mesmo, não tem mais jeito. Então isto causou uma depressão, vendi terrenos, imóvel para poder cobrir, pagar banco, para poder arcar com as responsabilidades. Então chegou o ponto que eu falei, agora não tem como mais continuar, continuar é querer terminar de afundar o barco. Foi uma situação difícil, todos vendendo galpão, eu vendi 1 que eu podia vender, vendi objetos meus pessoais, vendi terrenos, para tentar, ver se dava certo.(...) Então o que aconteceu, nós ficamos prejudicados profundamente e sem saída. Eu depois disso, passei num concurso para servidor público e estou pagando o banco com o meu salário.(Pequeno produtor rural familiar de Sobradinho)*

Enfim, esta conseqüência desagradável de descontrole da pequena economia familiar rural, após o ingresso de um pequeno produtor num projeto de agroindústria, aumenta a necessidade de se pesquisar profundamente as oportunidades de mercado do DF, antes de qualquer iniciativa pública e/ou privada, de se desenvolver projetos de pequenas agroindústrias para a agricultura familiar. Assim, verificamos, que mesmo com a disponibilidade de elementos que são favoráveis e fundamentais (mercado e legislação) para a inserção das PAIRs/DF, podemos ter problemas com uma concorrência mais acirrada, que

acaba prejudicando o segmento dos proprietários das pequenas agroindústrias familiares.

Um outro ponto que merece a nossa atenção é o seguinte. Brasília, por ter sido uma cidade planejada, dificultou a construção social de espaços urbanos, para a comercialização de produtos da agricultura familiar, como acontece em outras cidades mais convencionais, que têm mercados municipais e uma tradição maior para as feiras semanais de produtos característicos da agricultura familiar.

Essa situação conduziu os produtores familiares, a uma dependência muito grande do Estado, para facilitar a abertura de espaços de comercialização. Iremos observar no quadro logo abaixo, que a condição de apoio que mais foi sentida, na mudança do Governo de 1995 a 1998, para o Governo de 1999 a 2002, foi justamente a que estava voltada aos pontos de comercialização.

**Quadro 12**  
**Condições de apoio que foram mais sentidas pelos produtores familiares, em dezembro de 2002, em relação ao período de 1999 a 2002, em comparação com o período de 1995 a 1998.**

Respostas mais frequentes	Agroindústrias		
	Desativadas	Ativas	Total
Pontos de comercialização e transporte.	3	7	10
Assistência técnica	1	3	4
Recurso financeiro	2	1	3
Manter os Produtos Prove	Xxxx	2	2
Já tinha parado a produção	2	Xxxx	2

Diante desses elementos constatamos também, que mesmo com o mercado pujante, existe a necessidade de ações públicas, que institucionalizem pontos de comercialização acessíveis aos agricultores familiares. Os acessos não são tão democratizados, como deviriam ser, daí é que surge uma dependência maior dos produtores para com o Estado, afim de que se viabilize uma melhor oportunidade de venda, para os produtos processados pelos agricultores familiares.

☞ Uma outra situação que caracteriza bem a especificidade do agro do DF é aquela relacionada com as comunidades rurais. Nós destacamos aqui, os seguintes pontos:

- a) As comunidades rurais se constituíram artificialmente;
- b) Elas foram ocupadas muito recentemente ou ainda estão sendo ocupadas;
- c) São entremeadas de produtores familiares, neo rurais, patronais rurais e patronais urbanos, que têm perspectivas diferenciadas quanto ao uso da terra;
- d) Os produtores rurais são de várias origens regionais;
- e) O rural se confunde facilmente com o urbano e/ou está muito próximo.

Todo este contexto reflete, principalmente, na organização grupal desses produtores por segmento de classe (familiar, neo rural, patronal), que acaba dificultando a mobilização reivindicatória específica, de cada um destes segmentos. Isto está retratado nas entrevistas, tanto da associação dos proprietários patronais das PAIRs/DF (ASAS), quanto da associação dos proprietários familiares destas agroindústrias (Asprove).

*“No DF tem um caso atípico de outras regiões do país. Normalmente a maior parte dos produtores de Brasília não tem na atividade rural a sua principal atividade (econômica). A atividade rural é secundária ou terciária. Então, já começa por esse lado, eles não vivem na propriedade rural, vivem na cidade, isso aí é um dos pontos atípicos da nossa região.”(Presidente da ASAS)*

*“A maior dificuldade que nós encontramos aqui foi pela diversidade das pessoas, pelo fato de vir muita gente de fora, do Norte, do Sul; desse país todo tem gente aqui em Brasília. Então, são pessoas com as idéias muito diferentes, tem uma dificuldade tremenda de você unir as idéias e conseguir (viabiliza-las) de forma uniforme. Então você tem várias idéias e um objetivo só, para adequar isto tudo é muito complicado.”(Presidente da Asprove)*

Podemos notar, que a pluriatividade dos produtores patronais e a diversidade regional dos produtores familiares, são os grandes obstáculos na organização grupal dos produtores rurais do DF. Entendemos, que esta diversidade cultural, também possa ser utilizada como ponto a favor, a partir do

momento que estas comunidades estiverem um pouco mais consolidadas e participando ativamente na elaboração de políticas públicas. Pois, a adversidade, quando bem administrada, favorece a construção de soluções criativas. Porém, no momento, exige um trabalho mais criterioso por segmento de classe.

✎ Por último, dentro das especificidades do DF, temos os diversos segmentos, públicos e privados, que demandam sempre uma maior participação, na elaboração de políticas públicas. Veremos algumas posições dos nossos entrevistados, demonstrando que apesar das dificuldades de organização dos produtores, existe uma conscientização política, bem difundida entre eles, da necessidade de participação, na elaboração e efetivação, das políticas públicas para o sistema agro alimentar. Isto se dá, tanto a nível dos funcionários das instituições de apoio, quanto nas organizações que representam os proprietários das agroindústrias.

*“Acho que a minha conversa tem um tom pessimista com todos os governos, mas eu acho que qualquer programa deveria ser feito a partir da base, consultando, respeitando o sofredor lá. Então está bom, vamos fazer um programa de agroindústria, então vamos envolver os interessados, que são os que vão mexer com isso, vamos consultar os produtores, vamos fazer reuniões com técnicos da Emater-DF. A prova disso que funciona, é que na época daquela legislação (sanitária), naquilo tudo, como é que eles fizeram? Teve 10 cabeças iluminadas, mas só que foi consultado meio mundo para fazer a primeira lei, e eu tenho certeza, você foi consultado, eu fui, produtor, reunião com produtor, para ter hoje a lei. Então, em qualquer programa de governo, ainda mais falando de agroindústria, tem que primeiro consultar a base, e ali chegar e definir o programa que nós temos que fazer para satisfazer esses caras. Acho o que dez cabeças fazem não resolve, você viu que o próprio Pró-Rural, está bom, mas faltam só dois anos de governo, e o trem está amarrado (...) o técnico da Emater-DF está trabalhando, está tentando, mas o que está se ganhando é pouquinho.” (Gerente da Emater-DF)*

*“Dentro do programa (Pró-Rural), o que está escrito é muito bonito, foi feito por técnico. Só que todo programa, primeiro tem que começar pela base. Tudo, enquanto é programa de governo, a gente*

*tem sentido que vem de cima para baixo, e teria que ser de baixo para cima. Teria que fazer uma reunião, workshop, ver as dificuldades, o que está se passando realmente no campo. Porque uma coisa é o que está passando na cabeça de um empresário, outra, é o que está passando na cabeça de um técnico (tecnocrata). Então, a gente sentiu que realmente tem alguns buracos ali (no Pró-Rural) , que tem que ser melhorado. Um deles é o seguinte, o Pró-Rural é um programa de governo, só que foi elaborado na Secretaria de Agricultura, só que o empresário, ele está envolvido não só com a Secretaria de Agricultura, ele está sucumbido à Secretaria de Saúde, a Secretaria de Trabalho, estamos envolvidos com a Indústria e Comércio, com a Administração Regional de cada localidade e, principalmente, com a Secretaria de Finanças, que é aonde está toda a nossa margem de lucro, ou a nossa margem de falência. Então eu acho, que mesmo antes do programa existir, tem que ser discutido com todos. Tem que ser apresentado um Secretário para o outro, porque a gente tem visto que nem um Secretário conhece o outro “. (Presidente da associação dos proprietários das pequenas agroindústrias do DF).*

Baseado nesses depoimentos verificamos que existe uma insatisfação, tanto por parte dos técnicos, quanto por parte dos produtores, de não estarem participando, ativamente, na formulação das atuais políticas públicas direcionadas às PAIRs/DF. Isto, certamente, influi na efetivação das políticas públicas, pois as resistências pessoais se afloram com muito mais facilidade, quando não se inserem nesse processo, os atores principais.

☞Diante do que foi apresentado até aqui, sobre a realidade e especificidade do agro do DF, podemos resumi-los nos seguintes pontos:

- a) por existir no agro do DF, uma relação peculiar e quase paritária, entre os agricultores patronais e os familiares e, por estarem estes produtores patronais instalados em pequenas propriedades; isto tanto beneficia, quanto prejudica o desenvolvimento da agricultura familiar no DF.
- b) no DF, por ter sido um território planejado, existe uma dificuldade de ocupar espaços urbanos para a comercialização de certos produtos das PAIRs, cujos proprietários ainda não estão com o seu empreendimento maturado, ou ainda

não foram devidamente capacitados. Com isto, o produtor cria uma maior dependência do Estado, para viabilizar pontos de comercialização para ele.

- c) O mercado do DF, por ser tão bom para produtos das pequenas agroindústrias, institui uma relação dúbia com a agricultura familiar. Ao mesmo tempo, que esse mercado favorece a produção familiar, de penetrar e se estabelecer, com produtos característicos da sua atividade, em diversos pontos de comercialização, ele também se torna alvo da concorrência de vários empresários patronais.
- d) As comunidades rurais do DF, por serem recentes, formadas artificialmente, compostas por migrantes de várias regiões e entremeadas por agricultores familiares e patronais, têm dificuldade em se organizar por segmento de classe, e estabelecer reivindicações específicas desses segmentos.
- e) O alto nível de politização dos técnicos, dos produtores rurais e das suas organizações grupais, exige sempre a participação dos atores, na elaboração e execução das políticas públicas para o sistema agro alimentar do DF.

### **3.2 Qualidade dos produtos**

Como foi visto anteriormente, os produtos das pequenas agroindústrias têm, atualmente, maior vantagem competitiva e melhor oportunidade de ocupar o mercado, por estarem dotados de padrões e tipos de qualidade, que são valorizados pelos consumidores, em decorrência da evolução dos padrões de consumo da sociedade urbana.

☞ No DF, desde o início da década de oitenta, algumas instituições, que prestam algum tipo de serviço à pequena produção rural, exploram elementos favoráveis para a comercialização de produtos processados pela pequena produção. Podemos notar, no trecho da entrevista abaixo, duas questões interessantes:

- o início da percepção, pelos extensionistas, do espaço de consumo para produtos com qualidades diferenciadas;

- e a iniciativa, por parte deles, de se utilizar da credibilidade, que uma empresa tinha na sociedade brasiliense, para instituir um selo de qualidade e viabilizar a comercialização dos produtos processados artesanalmente, sem a necessidade da inspeção sanitária oficial.

**“O selo “Produtos Artesanais” tipo Córrego do Ouro surgiu quando?** Por volta de, se não me falha a memória 81, 82, por aí.

**Quem apoiava esta iniciativa e como se desenvolveu a implantação desse selo?** Olha na época, (...) a gente tinha um trabalho de pegar essas comunidades carentes e levar os produtos delas, já que não havia feira em Sobradinho, não existia nada, de levar isto até alguns aglomerados no Plano Piloto, tipo igual nós tínhamos a exposição agrícola de Brasília. Então, numa dessas oportunidades foi aqui no escritório, quem trabalhava com isso era a Eliana Gosendo, com a parte de conservas caseiras, doces caseiros embalados e tudo mais. Então nós numa dessa, enchemos o caminhão, foi feito uma feira, em frente ao Centro de Convenções, e nessa oportunidade esses produtos foram embalados em vidros e aí que surgiu esse selo caracterizando o produto artesanal da região da qual ele pertencia. (...)**(Com este selo dava mais confiança para o consumidor adquirir este produto?)** Com certeza, a Emater-DF era uma empresa que estava com um nome muito grande na época e os produtos, eram também produzidos dentro das características técnicas que a Emater-DF preconizava para produtos artesanais. Então isto dava um apoio, dava uma credibilidade maior ao produto de ser de origem rural, então muitas pessoas compravam por causa disso.

**O que levou a lançar este selo para produtos processados “artesanalmente”?** Na verdade não existia nada, as pessoas não eram registradas, eram informal mesmo, era o pequeno produtor e começando do início, não tinha nada que identificasse os produtos dele, e na época como fazer apenas uma etiqueta branca também não caracterizava em si o produto, ficava uma apresentação muito ruim, aí surgiu esta idéia, em discussão com técnicos da Emater-DF, de fazer esse selo. Foi feito para cá, Brazlândia, em outras comunidades, que não me lembro, então diferenciando estes produtos de região para região.**(Tinha alguma similaridade do produtor atendido por esta iniciativa, com o produtor do Programa Prove?)** Teve, era basicamente o público, nós podemos citar o Sr Joaquim, a esposa dele na época é a que fazia os picles, conservas, ela estava nesse grupo. Senhor Arlindo, que não entrou no Prove porque não quis, mas eram as pessoas que tinham suas conservas e tudo mais, então era basicamente o público.*(Extensionista local da Emater-DF).*

Os proprietários das pequenas agroindústrias familiares, também têm o conhecimento, do quanto é mais favorável competir no mercado, com um produto

que tem características diferenciadas, do que com um produto que é semelhante ao industrializado. Eles falam abertamente dessa qualidade diferenciada, estudam estas características e têm prazer em explicar para os consumidores, o que isto significa para a saúde das pessoas. Nesse ponto os produtores foram muito bem capacitados e aplicam esse aprendizado no seu dia-a-dia. É o que podemos verificar nos dois quadros logo abaixo.

**Quadro 13**  
**Quão importantes são para os produtores de carne de boi as características diferenciadas para adquirir o produto (Escala 200)**

Respostas	Agroindústrias		
	Desativadas	Ativas	Total
Característica diferenciada	6	5	11
Característica industrial <sup>91</sup>	Xxxx	1	1

**Quadro 14**  
**Quão importantes são para as famílias de produtores de carne de boi as vantagens competitivas da carne de boi produzida pelo produtor (Escala 200)**

Respostas	Agroindústrias		
	Desativadas	Ativas	Total
Qualidade diferenciada	5	6	11
Preço competitivo	Xxxx	Xxxx	0
Qualidade e preço	1	Xxxx	1

Diante desses resultados das entrevistas, podemos notar, que já está bem assimilado pelos produtores, que a vantagem comparativa do seu produto no mercado do DF, é a sua qualidade diferenciada. Segundo os produtores, o consumidor preza por este diferencial e não importa de pagar um pouco a mais, para ter acesso a um produto com estas características, pois, quase sempre,

<sup>91</sup> A agroindústria que deu a resposta de característica industrial, iniciou com produtos diferenciados. Porém, ocupou vários espaços de mercado e passou a incomodar a concorrência. A partir desse momento sofreu muita ameaça dos seus concorrentes (médias e grandes empresas), que faziam falsas denúncias do produto no Dipova. Diante disto teve que adquirir certos procedimentos tecnológicos de processamento de carnes, que a aproximou da linha de processamento industrial. No entanto, ainda continua vendendo a imagem de um produto diferenciado junto aos consumidores, seja pelo rótulo que mantém da época do Prove, seja pelo tempero característico, seja pelo local de fabricação, seja pelo porte da agroindústria, seja pela característica ruralista de seus proprietários, dentre outras coisas.

*“ não reclama do preço e sim, exige que mantenha a qualidade caipira do produto”. (Produtor de frango caipira de Sobradinho)*

Nessa mesma direção, caminha também a opinião do nosso entrevistado do Sebrae. Ele nos diz que

*“o produto artesanal vai sempre ter mercado, pois é um produto consumido por toda classe social e a qualidade é determinante da aceitação desse produto no mercado. No Distrito Federal temos um bom mercado para esses produtos”.*

O próprio Sebrae, já dinamizou várias ações de apoio à comercialização para os produtos com características diferenciadas das PAIRs/DF. Como exemplo, tivemos as “Roda de Negócios” e “Mostra de Produtos Agroindustriais”, que foram feitas entre, os produtores rurais e os compradores de supermercados, hotéis, mercearias, restaurantes, lanchonetes, etc. Atualmente, o Sebrae, disponibilizou à associação dos proprietários das pequenas agroindústrias, uma página na Rede de Computadores (Internet) para apresentação e promoção dos produtos, oriundos da pequena agroindústria.

Diante o que apresentamos, podemos resumir as percepções das inovações dos padrões de consumo, nos seguintes pontos:

- a) Desde o início da década de oitenta, que os extensionistas investem suas ações na direção de agregar valor aos produtos da pequena produção, através da qualidade diferenciada. Isto, inclusive, levou os técnicos a lançarem um selo de denominação de origem para produto artesanal, no intuito de reafirmar certos tipos de qualidade, como as condições de produção diferenciadas dos produtores familiares.
- b) os produtores acompanham, atentamente, a evolução do mercado para produtos diferenciados e, têm conhecimento, de que o diferencial de qualidade, lhes dão maior competitividade e mais oportunidade de ocupar espaços no

mercado, tanto para os nichos específicos (feiras, entregas no domicílio), quanto para outros espaços de mercado (supermercados, mercearias, lanchonetes, restaurantes, etc).

- c) As instituições que apóiam as atividades das PAIRs/DF, também estão empenhadas em propiciar meios para favorecer a comercialização dos produtos com qualidades diferenciadas. Podemos citar algumas ações, como da Secretaria de Agricultura, através da Emater-DF, e do Sebrae-DF. A Emater-DF iniciou seu apoio com o aperfeiçoamento da técnica de produção e processamento de alimentos, a criação do selo de produtos artesanais, com a abertura de espaços de comercialização em feiras e exposições, dentre outras. O Sebrae-DF apoiou, prestando uma assessoria na área de empreendedorismo, articulando “Roda de Negócios” e “Mostra de Produtos Agroindustriais” e disponibilizando uma página na Rede de Computadores.

### **3.3.3 Quarta condição institucional**

No decorrer da dissertação, abordamos a condição institucional, como uma das barreiras mais importantes, a ser trabalhada, para dar oportunidade de inserção à pequena agroindústria do DF. Esta condição está altamente vinculada às leis (sanitárias, ambientais, tributárias, sociais, etc.) e depende da “boa vontade política” dos governantes, em todas as esferas de Estado, para quebrar os paradigmas técnicos e institucionais, e propor inovações criativas e pertinentes para a inserção das pequenas agroindústrias rurais.

Algumas condições institucionais, demandam uma maior intervenção das políticas públicas para viabilizar as atividades comerciais das PAIRs/DF, podemos citar por exemplo:

- a) a legislação sanitária,
- b) a legislação tributária<sup>92</sup>,

---

<sup>92</sup> Também temos outras legislações. Podemos citar a legislação ambiental, que não leva em conta nas suas leis, as atividades das pequenas agroindústrias rurais, que não tenham um potencial poluidor. Por isto, exigem todo um trâmite burocrático que só é justificável às médias e grandes agroindústrias. Temos também a legislação previdenciária, que desqualifica o produtor rural,

- c) o acesso democrático aos pontos de comercialização,
- d) a certificação dos produtos característicos da agricultura familiar e/ou da pequena produção.

☞ Nas entrevistas, notamos, que a legislação sanitária do DF atende, satisfatoriamente, à pequena produção. Este nível de satisfação, certamente, tem a ver com a maneira como foi elaborada. Foi o Secretário de Agricultura Renato Simplício, do Governo de 1991 a 1994, que implementou todo o processo participativo dos pesquisadores, técnicos e produtores para elaboração da legislação sanitária e encaminhou a proposta dessa legislação para a Câmara Legislativa Distrital, aprova-la.

Devido a esse processo participativo,

*“ao elaborar a legislação sanitária do DF, levou-se em conta o conhecimento técnico, que surgiu de 1950 para cá e, os aplicou, na criação de normas sanitárias de baixo custo, que não comprometia a qualidade dos produtos”.* (Secretário Adjunto de Agricultura)

Também se implementou uma filosofia educadora e não repressiva de inspeção sanitária, que preza, antes de tudo, pela qualidade da matéria-prima, pela saúde dos seus manipuladores e pelo acompanhamento do órgão de inspeção, através de análise laboratorial, da qualidade sanitária do produto, em amostras aleatórias, continuamente. Além de que, mantém uma rotina quinzenal de visitação de um responsável técnico, contratado pelo proprietário da agroindústria.

Desse modo, a legislação sanitária animal, que teve a participação dos produtores rurais (quase que exclusivamente patronais) e técnicos, adequou-se muito bem às necessidades da agricultura familiar e se sustenta por vários governos. No entanto, para a legislação sanitária vegetal, segundo um dos Secretários Adjuntos de Agricultura:

---

proprietário de uma pequena agroindústria, enquanto tal, diante os seus direitos adquiridos por uma aposentadoria especial, igualando-o, de direito, aos produtores urbanos.

*“existe uma indefinição de competência na área federal, que acaba se estendendo para a área estadual/distrital e municipal, atrapalhando a sua total aplicação nestas respectivas esferas.”*

Podemos notar, que ainda temos resquícios da antiga legislação federal centralizadora, que necessitam de uma reestruturação urgente.

Contudo, esses pormenores, não desqualificam essa legislação sanitária, quanto à oportunidade que deu à pequena produção, de se adequar às suas exigências. Isto foi o que captamos nas entrevistas e está retratado a seguir.

**Quadro 15**

**Dificuldades dos produtores familiares do DF, de atender às exigências do Mapa processoral e de insumos, em dezembro de 2010**

Respostas	Agroindústrias		Total
	Desativadas	Ativadas	
Nenhuma dificuldade	4	3	7
Tratamento da água/no início	1	2	3
Aprender a trabalhar com uniforme	1	1	2

Como podemos verificar no quadro acima, houve alguma dificuldade no início das atividades, com o tratamento da água e de se trabalhar com o uniforme (que é uma pré-condição para processar alimentos e não somente uma exigência legal). No mais, a maioria dos produtores, não sentiu nenhuma dificuldade de se adaptar às exigências legais. Isto indica que a legislação sanitária do DF ficou adaptada à pequena produção familiar.

Enfim, a legislação sanitária local, beneficiou a pequena produção de disputar os mercados formais e foi facilmente assimilada por este segmento produtivo. Conseqüentemente, favoreceu a inserção sócio-econômica da pequena produção rural do DF. Porém, como veremos a seguir, somente a sua institucionalidade não foi o bastante, para que os proprietários das pequenas agroindústrias se estabelecessem no mercado, em definitivo. Outras condições institucionais legais se fazem necessárias. É o que veremos a seguir.

☞ A atividade agrícola no DF, quando avançou para os setores secundário e terciário da economia, se encontrou em total desamparo de outras condições

institucionais legais<sup>93</sup>. A dinâmica legal, não vem dando conta de oferecer um tratamento diferenciado à pequena produção rural e, muito menos, amparar legalmente os rumos tomados pelo atual desenvolvimento do setor agrícola.

Um exemplo bem característico disso é o que nos foi relatado por um produtor patronal, sobre a tributação fiscal, aonde ele aponta, que a principal dificuldade da sua atividade está nessa área. Ele nos diz, que da sua criação de frangos caipiras para o seu abatedouro, ele recolhe 7% do valor faturado. Da sua agroindústria para o seu restaurante é recolhido mais 9% e do seu restaurante ao consumidor final, mais 17 % de tributos fiscais. Sendo que todo esse processo se faz dentro da “sua propriedade” e acumula uma carga tributária em torno de 36,46%.

Esse problema da tributação fiscal fica ainda mais grave, quando analisamos a atual situação fiscal, criada pelo Governo de 1999 a 2002, e que incide sobre os produtos processados nas pequenas agroindústrias familiares.

**Quad 16**

**Principais dificuldades enfrentadas em 2002 por produtores familiares no Governo de 1999 a 2002, no DF.**

Respostas	Agroindústrias		Total
	Desativadas	Ativadas	
Obrigatoriedade do pagamento mensal do imposto candango e sua burocracia	2	6	8
Nenhuma dificuldade	3	Xxxx	3
Por estar inadimplente com outra firma antiga	1	Xxxx	1

Aqui é interessante verificar, que as agroindústrias desativadas sentiram muito pouco os reflexos da mudança de arrecadação dos tributos. Isto se deu, por uma questão óbvia: não estarem produzindo quase nada nesse Governo de 1999 a 2002, que instituiu o Imposto Candango. Já as agroindústrias, que permaneceram ativas e foram obrigadas a se adequarem às novas exigências (obrigatoriedade do pagamento mensal do Imposto Candango), elegeram por

<sup>93</sup> Não existe uma legislação tributária específica para processamento e serviços na zona rural. Simplesmente, aplicaram a legislação existente (que foi concebida à luz da realidade urbana) para a zona rural sem levar em conta, as especificidades inerentes às questões agrícolas e rurais.

unanimidade esse imposto, como a exigência mais difícil de ser atendida nesta área. Inclusive, várias delas declararam estar inadimplentes, a quase um ano, com esta responsabilidade fiscal.

Para compreendermos melhor, essa dificuldade, que tiveram os pequenos produtores, em razão do novo tipo de tributação implementado pelo Governo de 1999 a 2002, a seguir, iremos demonstrar um exercício com dois tipos de produção: um de ciclo mais longo (3,5 meses/frango tipo caipira) e o outro, de ciclo curto (diário/doce-de-leite). Podemos verificar, que a diferença de tributação é exorbitante e altamente injusta e comprometedor da competitividade da pequena agroindústria, tanto por faixa de faturamento, como por tipo de produto processado.

#### Quadro 17

**Demonstração da carga de imposto sobre o faturamento  
de 1999 a 2002 (Gov. A) e de 1999 a 2002 (Gov. B) DF, por faixa de faturamento e tipo de produto. Data de 2002**

	Faixa de faturamento em R\$					
	500,00		1.000,00		5.000,00	
Imposto cobrado	Gov. A 4 %	Gov. B 3% + R\$ 50,00/mês	Gov. A 4 %	Gov. B 3% + R\$ 50,00/mês	Gov. A 4 %	Gov. B 3% + R\$ 50,00/mês
Frango (3,5 meses para produzir)	20,00	15,00 + (3,5x50,00)= 190,00	40,00	30,00 + (3,5x50,00) )=205,00	200,00	150,00 + (3,5x50,00) = 325,00
Em relação ao faturamento	4%	38%	4%	20,5%	4%	6,5%
Aumento	850%		412,5%		62,5%	
Doce de leite	20,00	15,00+50,00 = 65,00	40,00	30,00 + 50,00= 80,00	200,00	150,00 + 50,00= 200,00
Em relação ao faturamento	4%	13%	4%	8%	4%	4%
Aumento	225%		100%		0%	

Fonte: elaborado pelo autor

O aumento de tributos fiscais varia de 0% até 850 %, nas faixas de faturamento aqui utilizadas. Essa nova imposição de coleta de imposto, só favorece a quem tem um faturamento mensal, acima de R\$ 5.000,00 , o que na

nossa amostragem, somente atinge esta faixa de faturamento, a agroindústria de lingüiças, como pode ser visto no quadro a seguir.

**Quadro 18**  
**Faturamento e tipo de processo de algumas agroindústrias familiares desativadas no DF, em dezembro de 2000**

Localidade	Agroindústrias			
	Desativadas		Ativadas	
	Produtos	R\$	Produtos	R\$
Brazlândia 1	Ovo	1.000,00	Panificado	1.000,00
Brazlândia 2	Ovo	1.625,00	Lingüiça	23.000,00
Planaltina 1	Condimento	500,00	Doces	1.000,00
Planaltina 2	Pacificado	400,00	Panificado	1.100,00
Sobradinho 1	Ovo	1.200,00	Frango	2.500,00
Sobradinho 2	Marreco	1.000,00	Salgado	1.000,00

No entanto, com o faturamento de R\$23.000,00, a agroindústria de lingüiças acaba extrapolando o limite de micro empresa, que dá direito a usufruir das vantagens da nova legislação tributária, implementada pelo Governo de 1999 a 2002. Assim, podemos verificar, que das PAIRs/DF estudadas, todas foram duramente castigada, na implementação do Imposto Candango, pois só tiveram custos e não alcançaram nenhum benefício.

✍ Agora iremos falar de outras condições institucionais para a pequena agroindústria familiar.

Um problema que acabou sendo citado nas entrevistas, foi a perseguição sofrida por algumas PAIRs/DF, das médias e grandes empresas que produziam produtos similares. Acreditamos que isto tenha ocorrido, em decorrência da rápida conquista da preferência dos consumidores, nas grandes redes de supermercados, pelos produtos das pequenas agroindústrias, que tinham características diferenciadas. Podemos verificar, no trecho de uma entrevista, logo abaixo, uma das atitudes desonestas que foi utilizada pelos médios e grandes concorrentes.

*“Eles me denunciavam no Dipova, a concorrência, porque a minha lingüiça era a mais cara e a que mais vendia, e eles colocavam mais barato*

*e não vendiam. Então eles ligavam para o Dipova para denunciar. Tive muita denúncia lá, até provar que era tudo mentira, nós sofremos muito. Agora você pode ligar lá (para o Dipova), que eles sabem que não é verdade. Mantendo a qualidade, não tem problema, não posso mudar é a qualidade.” (Pequena produtora de Alexandre Gusmão)*

É bom lembrar, que outros produtores, quando exploram nichos de mercado mais específicos (pequenas mercearias, entrega no domicílio, feiras etc.), relatam não ter sofrido nenhuma perseguição da concorrência. Porém, basta entrar em grandes redes de supermercados e passar a incomodar as médias e grandes empresas, que começam a surgir as conseqüências desagradáveis da concorrência, como *“saquinhos de leite e de sucos furados, falsas denúncias de produtos estragados (lingüiça), violação constante das embalagens de biscoitos caseiros nas gôndolas dos supermercados”*, dentre outras investidas desleais.

Alguns entrevistados reclamam, que as padarias e médias empresas, quando perceberam a boa saída dos produtos processados pelas PAIRs/DF, copiaram as receitas ou tentaram imitar os produtos, para disputarem os mesmos espaços de comercialização nas gôndolas dos supermercados. Às vezes, estas empresas

*“até levam vantagem, pois eles têm um maquinário de embalagem mais moderno, que chama a atenção, e muito consumidor ainda compra pela embalagem. Mas, eu sei que o produto deles não é igual ao meu, e o consumidor também percebe isto.”(Pequena produtora de Planaltina de biscoito)*

Diante disto, podemos notar, que num futuro muito próximo, terá a necessidade de se institucionalizar um selo de denominação de origem, que caracterize a produção familiar, afim de defender o espaço de mercado para produtos com qualidades diferenciadas e, conseqüentemente, não deixar ocorrer a banalização desses produtos.

Quanto aos selos, já vimos anteriormente, que o DF teve diversos deles. Alguns foram usados mais para promoção política do que para promoção do

produto<sup>94</sup>. Daí que eles acabaram não tendo uma sustentabilidade, que atravessasse os diversos governos, a não ser o selo oficial do Dipova.

A seguir faremos uma rápida apresentação cronológica dos selos que acompanharam os produtos processados, e a demonstração do vínculo que foi estabelecido com cada segmento de produtores rurais no DF.

O **primeiro selo** que tivemos conhecimento no DF, foi o selo “**Indústria Alimentar de Aterros**” – **com o corte de qualidade na origem** –. Ele surgiu no início da década de oitenta para viabilizar a colocação no mercado de alguns produtos da pequena produção. Esses produtos não tinham inspeção sanitária oficial e esse selo, contrapunha à legislação sanitária federal, que estava em vigor. Ele, basicamente, foi utilizado nos produtos tipo picles, compotas, doces da pequena **produção familiar**.

O **segundo selo** (este oficial) surgiu, justamente, no momento da implantação da legislação sanitária local, no início da década de noventa, aonde os produtos identificados com o **carimbo de inspeção do Dipova**, eram percebidos por alguns consumidores como sendo da produção local, e que, dava a entender, que tinha uma qualidade diferenciada. Eles foram usados principalmente nos **produtos lácteos da pequena produção**.

O **terceiro selo** surgiu no Governo de 1995 a 1998, com o programa de apoio às pequenas agroindústrias familiares e tinha um apelo todo especial para a origem do produto. Este selo tinha a seguinte descrição “**Prove, Produtos de Brasília**”. Ele cumpriu a sua missão, tanto de demonstrar ao consumidor, que era um produto com qualidade diferenciada, produzido pela pequena produção familiar, quanto ao produtor, por ter viabilizado vários canais comercialização. Ele foi utilizado nos mais **despósitos da pequena produção familiar**.

O **quarto selo** apareceu no atual Governo de 1999 a 2002 com o nome “**Selo Agro Brasília**”. Ele surgiu, tanto para contrapor ao selo “Prove, Produtos de Brasília”, como para destacar, dentre os produtos processados pelas pequenas agroindústrias, aqueles que são oriundos de uma melhor conduta de

---

<sup>94</sup> Para maiores detalhes veja Santos (1999)

processamento de alimentos, dentro da lógica das pessoas que monitoram essa certificação. Como os anteriores, esse selo também está vinculado ao Estado visando conferir uma qualidade “extra” aos produtos.

Contudo, por estar o Estado também envolvido diretamente nesse trabalho de certificação do Selo AgroBrasília, essa iniciativa nos parece um pouco confusa. Pois, se por um lado, o Estado inspeciona a produção de alimentos processados, a fim de assegurar uma alimentação saudável a cada consumidor, através do carimbo oficial do Dipova; por outro lado, passa a impressão que todos os alimentos são inspecionados, só que tem alguns (certificados com o selo AgroBrasília), que têm uma qualidade superior. Isto leva o consumidor a questionar qual é o nível de qualidade e segurança dos alimentos que só têm o carimbo do Dipova.

Acreditamos que esta seja uma atribuição, um pouco incoerente para que o Estado assuma. Pois, ou o produto que ele inspeciona tem qualidade sanitária e recebe o carimbo da inspeção, ou ele tem outros padrões e tipos de qualidade, que os consumidores valorizam, mas que devem ser certificados, em normas aprovadas, por estes consumidores. Até porque, a maioria desses selos, toma atributos de um governo específico e/ou partido político e dificilmente sobrevivem a uma mudança política.

Pela razão de que o governo que instituiu esse selo não ter dado prioridade à agricultura familiar, até no final de 2000, acreditamos, que a tendência de utilização desse selo, seria na ~~poluição por~~ . Porém, a associação dos proprietários das agroindústrias, já temendo que esse selo AgroBrasília, ficasse estritamente ligado a um partido político, não apoiou essa iniciativa. A associação pensa em lançar o seu próprio selo, de indicação de origem, para que, futuramente, não venha sofrer a perseguição política, que o selo do Prove, sofreu.

*“Agora o nosso objetivo é criar uma marca nossa, nós começamos ter um selo nosso, uma marca nossa,(...), que a gente está colocando para todos os empresários começar a usar esse selinho, é mais um selinho de identificação, não é um selo de qualidade (sanitária), que eu acho que o selo de qualidade (sanitária) o próprio governo dá através do seu carimbo*

*de inspeção, o que vai dizer se tem qualidade (sanitária) ou não é a inspeção, não é o selinho que vai ser criado para dizer se é bom ou não é. Em todos os governos tem-se criado “selos”, termina o governo acaba o selo, e a gente não quer isso. (...) O nosso selo é completamente diferente do Selo Agrobrasil, não tem vínculo partidário com o governo, é um selo dos produtores, dos empresários.”(Membro da associação dos proprietários das PAIRs/DF)*

Deste modo, verificamos, a iniciativa de uma instituição privada para assumir a certificação de um produto. Talvez este seja o primeiro passo, de uma longa caminhada, para a certificação de produtos com qualidade diferenciada, aos moldes do que vimos anteriormente, no item relativo a “Produtos com indicação de origem”. Os produtores já notaram a importância de se ter um selo de identificação e a inconveniência de se vincular esse selo, de qualidade, a um partido político e/ou governo.

Também, pelo o que foi exposto, notamos, que é bem marcante a polarização política, quanto ao apoio de um certo governo para a agricultura familiar e, num outro governo, para a agricultura patronal, sucessivamente. Isto reflete no lançamento seqüenciado de selos, para os produtos processados nas pequenas agroindústrias, desde da década de oitenta e que na maioria das vezes não se sustentam.

☞ Uma outra condição institucional, que podemos destacar de todo esse processo de implantação das PAIRs/DF, foi a ausência da participação dos agentes e sujeitos, na tentativa de inserção econômico-social da pequena produção familiar, através da implantação das pequenas agroindústrias no Programa Prove<sup>95</sup>. Verificamos, a princípio, que todos os atores do processo, que

---

<sup>95</sup> Iremos aqui adotar conduta que tivemos, quando apresentamos esse programa anteriormente. Os seus pontos positivos estão muito bem relatados nos trabalhos de Carvalho (1997), Carvalho (1998), Oliveira (2000), Duarte, Brasil & Salviano (2000). Abordaremos com mais ênfase os pontos negativos, não por discordar do programa, mas no intuito de oferecer mais elementos para o debate. No item 3.3.4 apresentaremos o Quadro dos pontos positivos citados pelos proprietários das pequenas agroindústrias do Prove.

foram por nós entrevistados, têm algo para elogiar nessa proposta, aprovando a sua intenção.

No entanto, quando passamos para a maneira como essa intervenção foi feita, para viabilizar a implantação do programa, é que verificamos as divergências entre os atores. Estas divergências passam pelas seguintes questões:

- a) O modo centralizador de elaborar e implementar políticas públicas,
- b) A forma como foi feita a seleção dos produtores que participaram do programa,
- c) A condição paternalista de intervir,
- d) A ausência de uma estratégia sustentável para enfrentar os problemas de transporte e comercialização da pequena produção,
- e) A atitude política que visava mais à quantidade do que a qualidade das agroindústrias implantadas.

Certamente, a maioria dessas discordâncias provém da forma não participativa como foi feita essa intervenção pública. Vejamos, por exemplo, que, especificamente, para os produtores rurais que participaram do programa Prove, os pontos negativos desse programa aparecem no quadro abaixo.

**Quadro 19**  
Principais pontos negativos do Programa Prove, do DF, relatados pelos produtores das agroindústrias em dezembro de 2010

Respostas mais frequentes	Agroindústrias		
	Desativadas	Ativadas	Total
“Programa foi mal planejado. Projetos mal feitos, faltou capital de giro, momentos para lazer e comprometeu a renda familiar”	3	4	7
“Foi implantado muito depressa. O produtor ainda não tinha: experiência para administrar, um projeto seu e uma organização grupal”.	1	2	3
“Não foi sustentável. O governo atual acabou com ele”.	1	2	3
“Uso do programa e dos produtores para fazer politicagem, não éramos tão ricos assim, como eles nos apresentavam”.	2	1	3
“Arrogância e autoritarismo dos mentores na condução do processo”	2	Xxxx	2
Não responderam	1	2	3

Assim, os pontos negativos do Prove, na visão dos produtores rurais familiares, passam pela forma como foi planejada e feita a intervenção. Verificamos desde um mal planejamento do programa, até na forma de condução centralizada e autoritária dos seus gestores. Isto revela o quanto é importante a participação dos sujeitos do processo, na elaboração e execução das intervenções públicas e políticas. Notamos, que eles reclamam de questões específicas, as quais estão no âmbito do seu modo de viver, do seu vínculo familiar e dos seus valores humanos e sociais. Questões estas, dificilmente levadas em conta, no momento impulsivo, que os tecnocratas tomam a decisão, de planejar e implementar, uma política pública.

Essa mesma impulsividade está presente também, no atual Governo de 1999 a 2002, aonde a maioria dos produtores familiares, desconhecem o atual programa de governo para o setor agrícola, pois não participaram de nenhuma discussão.

**Qmb20**  
**Respostas dos produtores rurais familiares**  
**sobre o Programa de Agricultura Familiar**  
**de 2000**

Respostas	Agroindústrias		
	Desativadas	Ativadas	Total
Não conhece	5	6	11
Conhece um pouco	1	Xxxx	1

☞ Diante do que apresentamos sobre:

- a) a legislação sanitária que atende satisfatoriamente a pequena produção, mas não é o bastante;
- b) a legislação tributária desconexa dos novos rumos de desenvolvimento da agricultura e com a realidade do pequeno produtor rural;
- c) a concorrência acirrada que há em alguns mercados mais convencionais de produtos industrializados, com os característicos da agricultura familiar;
- d) a necessidade de criação de um selo específico para produtos da agricultura familiar, com a finalidade de defender melhor os espaços de mercado;

e) e a condição indispensável de participação dos agentes e sujeitos, no processo de elaboração das políticas públicas;

Julgamos, que sem uma nova concepção de institucionalidade para o setor agrícola, aonde se leve em conta, todas as dimensões que interagem nesse processo de inserção das PAIRs/DF, dificilmente teremos espaço para seu o pleno desenvolvimento.

Acreditamos, que uma das principais institucionalidades, que necessita ser implementada, é a participação direta e ativa dos produtores rurais familiares na elaboração e execução das políticas públicas. Esse seria o ponto de partida, fundamental, para a integração das instituições públicas e privadas, na ação desenvolvimentista, e na efetivação dos valores humanos e sociais. Isso conduzirá a um conjunto de atividades, que valorizará a liberdade individual e promoverá o comprometimento social de todos. Elementos que a política pública centralizada dificilmente consegue efetivar.

### **3.4.1.3.4.1. Capacitação participativa**

Entendemos que abordagem sobre a importância da participação dos atores no processo ficou bem definida no final do item anterior, quando trabalhamos a participação como uma condição que deva ser institucionalizada. Porém uma ação participativa sem uma capacitação antecipada deixa muito a desejar quanto aos seus resultados.

✍ Inicialmente, iremos tratar da passagem das pequenas agroindústrias pelo mercado informal e o vínculo que se estabelece com algumas capacitações. Levantamos no decorrer da dissertação, se isto traria, mais facilidades ou dificuldades, para a inserção das pequenas agroindústrias, a partir do momento, que estivessem atuando formalmente. Sendo assim, destacamos alguns pontos mais abordados pelos atores entrevistados.

A princípio, verificamos, que alguns produtos processados oriundos de abatedouros, de frango caipira e de suínos, e os derivados da cana-de-açúcar, quando processados em agroindústria, que envolve somente uma unidade

produtiva familiar, passam por uma maior dificuldade competitiva, que os seus similares produzidos de forma coletiva. Daí, que muito deles, só conseguem se viabilizar, quando atuam informalmente. Isto foge do enfoque da capacitação dos produtores em si, e certamente se dá pelas seguintes razões:

- a) a maioria dos técnicos tem pouco conhecimento dos trâmites burocráticos para funcionar uma PAIRs/DF
- b) não existe uma tributação fiscal diferenciada para os produtos processados pelos produtores da agricultura familiar e a burocracia que envolve a tributação, não leva em conta a dificuldade do agricultor familiar de se deslocar da zona rural e percorrer várias instâncias, quase que mensalmente, para se manter em dia com as responsabilidades do fisco;
- c) são produtos mais apropriados para a produção coletiva, tanto pela questão de escala e sazonalidade de produção, quanto pela utilização otimizada da capacidade produtiva das instalações. E isto, acaba incidindo diretamente, no custo de produção dos produtos processados;
- d) o ganho por cabeça abatida é mínimo, e o tributo fiscal acaba sendo o grande diferencial para competitividade de preço desses produtos;
- e) existe um nicho de mercado, mantido ainda em algumas localidades, que acumulam uma população de baixa renda e com baixo nível instrucional, aonde prezam mais pelo preço do produto, do que pela sua qualidade sanitária.

Dentro desse enfoque, um outro ponto que foi abordado por alguns entrevistados, é que quase sempre quem começa na informalidade, adquire alguns vícios de difícil superação. Esses elementos estão mais vinculados à capacitação dos produtores, e dentre os mais citados, temos:

- a) pouca atenção à administração do empreendimento, principalmente, na parte contábil;
- b) procedimentos “domésticos” para processar alimentos, que às vezes prejudicam a qualidade e o tempo viável de comercialização;

- c) dificuldade de se adaptar ao novo tipo de concorrência, que por ter passado para a formalidade, os seus custos sobem, perdendo a vantagem competitiva, que tinha anteriormente, e que era centrada mais no preço. Assim, tem que se capacitar e reestruturar todo o empreendimento para competir em preço e qualidade.

O ponto positivo mais ressaltado, que tem haver com capacitação dos produtores e dos agentes, foi em relação à originalidade e comercialização dos produtos. Os gerentes e técnicos da Emater-DF, afirmam, que o produtor informal é mais capacitado no segmento de vendas, que os demais produtores na mesma condição. Primeiro, porque devido à seleção própria, ele escolheu uma atividade que tem prazer de trabalhar. Segundo, porque dependia, quase que exclusivamente, da renda oriunda dessa atividade para a sua sobrevivência e, com isto, direcionou todos os seus recursos e força de trabalho para esta atividade. E, terceiro, porque, teve que se auto-capacitar e/ou resgatar os “modos de fazer” dos seus antepassados como produtor de matéria-prima, processador de alimentos e, principalmente, vendedor do seu produto.

Diante disto, acreditamos ser interessante aliciar inicialmente para programas de implantação e desenvolvimento de pequenas agroindústrias, produtores que operam informalmente no mercado, pelas seguintes razões:

- a) na grande maioria das vezes, esses produtores respeitam os “modos de fazer” característicos da agricultura familiar, que devem ser pesquisados e preservados, para manter nichos de mercado para produtos com qualidade diferenciadas;
- b) é uma questão de saúde pública, adequar esses processamentos familiares dos alimentos, a um modo de fazer mais seguro para a sua comercialização nas prateleiras dos estabelecimentos comerciais, que dependem de um tempo de exposição maior para venda e consumo;
- c) as agroindústrias desses produtores depois de montadas, certamente, servirão de unidades demonstrativas para aqueles produtores que ainda têm pouca experiência nesse ramo de negócio, principalmente, no segmento de vendas.

Sendo assim, acreditamos, que com uma ação estratégica de capacitação sendo dirigida aos produtores das agroindústrias informais, poderemos eliminar os pontos negativos que foram adquiridos na informalidade. Além de que, servirão para resgatar os tradicionais “modos de fazer” da agricultura familiar e servir de unidades demonstrativas aos novos entrantes.

☞ Passaremos agora a tratar da capacitação das instituições e dos atores do processo de inserção das PAIRs/DF. O início dessas atividades se deu da seguinte maneira.

A Secretaria de Agricultura, através da Emater-DF e da FZDF, implementou várias iniciativas de apoio para incentivar a atividade da pequena agroindústria do DF. Elas visavam aperfeiçoar os técnicos e os produtores rurais nas atividades de processamento de alimentos. A Emater-DF, basicamente investiu seus esforços, na capacitação do seu corpo técnico, na publicação de livretos, na elaboração de projetos e no Centro de Treinamento, para ministrar cursos aos técnicos e produtores. Ao mesmo tempo, a FZDF desenvolvia em seu laboratório, pesquisas para auxiliar os produtores rurais a aperfeiçoar seus processos e produtos, e melhor adapta-los para a comercialização formal.

A Emater-DF, desde o início das suas atividades, sempre capacitou seus extensionistas em técnicas “domésticas” e/ou “artesanais”, de processamento de alimentos. Mas, somente a partir da crise de rentabilidade da agricultura, na década de oitenta, é que começa uma pequena demanda pela capacitação na área de laticínio, direcionada para a atividade artesanal, tanto por parte dos produtores rurais, quanto por parte dos técnicos.

Concomitantemente, surgia a necessidade de uma capacitação voltada ao empreendedorismo. O Sebrae assume essa responsabilidade, e desenvolve ações específicas para os produtores rurais. São ministrados vários cursos de iniciação empresarial, e o patrocínio da vinda de consultores para auxiliar a implantação de alguns projetos.

A partir daí, a capacitação dos envolvidos com as PAIRs/DF pode ser divididas em ciclos. Segundo um gerente da Emater-DF, o primeiro ciclo se deu dessa maneira:

*“as primeiras capacitações dos técnicos e produtores rurais, dirigidas a agroindústria, ocorreram já no início dos trabalhos da Gerência de Agroindústria, em 1993, e foram nas áreas de laticínios, carnes e doces”.*

Isto aconteceu num governo que tinha como prioridade dos seus trabalhos, a agricultura patronal, e essa capacitação foi para atender a demanda desses produtores. Como já foi visto anteriormente, essa agricultura patronal custeou com recurso próprio, grande parte das experiências de inovações nessa área, ficando o técnico dependente dessas iniciativas, haja vista que os centros de pesquisa, ainda não tinham produtos desenvolvidos, que pudessem atender as demandas da pequena agroindústria, nessa época. Dessa forma o técnico acabou assumindo ao mesmo tempo, a função de extensionista e de pesquisador.

A adequação institucional, tanto por parte da Emater-DF, quanto do Sebrae-DF, se concentrou mais no início da década de noventa. Houve por parte de ambas as instituições, investimentos na capacitação e contratação de profissionais especializados para atender as demandas voltadas às atividades das PAIRs/DF. Este também foi o momento, aonde ocorreram lançamentos de livretos institucionais, dirigidos ao aperfeiçoamento técnico de produtores, principalmente, na área de laticínios. Assim se encerra este ciclo de capacitação, que esteve mais voltado para as demandas oriundas das PAIRs/DF, em que o proprietário era basicamente patronal.

O início de um novo ciclo coincide com o Governo de 1995 a 1998. É unanimidade entre todos os grupos entrevistados, de que não houve nesse governo, em tempo hábil, a capacitação dos agentes do processo de inserção das pequenas agroindústrias, no tocante à agricultura familiar.

Isto acabou criando, de uma certa forma, uma resistência dos agentes, em implantar projetos de pequenas agroindústrias para os agricultores familiares. Para alguns, esse fato é interpretado como resistência pessoal ou institucional, a

projetos dessa natureza, para nós é o reflexo da insegurança dos agentes e das instituições, que não tinham conhecimento de causa, para assumir a implantação e desenvolvimento de tais projetos. Pois, esses projetos envolviam ao mesmo tempo, o desafio tecnológico das pequenas agroindústrias e os desafios sócio-econômico e legais, de inserção dos agricultores familiares de baixa renda, através de uma política que tinha sido elaborada de forma centralizada.

Para alguns extensionistas entrevistados

*“os técnicos foram capacitados, mas não o necessário para este tipo de intervenção do programa Prove” e que “isto teve relação direta com os projetos mal elaborados, em que muitos produtores perderam o período de carência, acarretando sérios problemas para os produtores envolvidos”.*

Deste modo, retomando as capacitações feitas no governo anterior, podemos notar que quando entrou o Governo de 1995 a 1998, as instituições de apoio, já dispunham de técnicos qualificados para prestar assistência técnica às agroindústrias, mas não, especificamente, para a agricultura familiar.

Segundo um gerente da Emater-DF,

*“quando esta capacitação veio acontecer ela se deu conjuntamente para produtores e técnicos”, e que “faltou uma discussão mais democrata com todos os envolvidos para melhor preparar essa intervenção pública”.*

Essa especificidade e dificuldade, de se trabalhar exclusivamente com a capacitação dos agricultores familiares tipo “A” (classificação em anexo), na área de empreendedorismo (da produção de matéria-prima a inovação de produtos), é reconhecida pelos Secretários Adjuntos que foram entrevistados. Eles relatam, que no decorrer da implantação das PAIRs/DF, a capacitação dos produtores familiares foi muito complexa, pois

*“foi desde a alfabetização até a comercialização”, ou então, “a dificuldade da capacitação técnica e gerencial passa pelo período, que é um processo de longo prazo”.*

Com isto notamos, que a capacitação dos agricultores familiares, em ações que envolvam atividades das pequenas agroindústrias, depende de um

treinamento técnico, antecipado, dos agentes do processo e um bom planejamento metodológico. A forma como foi conduzido o processo, no Governo de 1995 a 1998, aonde se capacitava os técnicos e os produtores ao mesmo tempo, não é a mais recomendável, tendo em vista os desacertos durante a implantação dos projetos, que acabaram causando prejuízo diretamente aos produtores rurais envolvidos.

✍ Agora iremos passar para o enfoque da capacitação para os produtores familiares. A capacitação é avaliada por eles como o ponto mais importante que eles tiveram no Programa Prove. Isto é o que podemos conferir, no Quadro abaixo.

**Quadro 21**  
**Respostas mais frequentes e as prioridades das pequenas agroindústrias que participam do Programa Prove, em âmbito de ZID**

Respostas mais freqüentes	Agroindústrias		
	Desativadas	Ativadas	Total
Capacitação dos produtores, oportunidade de trabalho aos não capacitados.	6	5	11
Inserção social: Atendeu aos "excluídos" e deu dignidade às pessoas.	2	4	6
Assistência assídua da Emater-DF.	2	1	3
Recursos financeiros disponíveis.	1	1	2
Pontos de comercialização disponíveis.	1	1	2

Segundo o gerente da Emater-DF, a capacitação dos produtores do Prove, teve dois momentos marcantes.

*“Um se deu, baseado no que era proposto pelo PLANFOR<sup>96</sup>, com recursos do FAT<sup>97</sup> e, que foi adaptado para a área rural. Ele trabalhava as habilidades básicas, específicas e de gestão. O outro momento se deu, com cursos específicos para a agroindústria, no tocante a organização grupal, administração rural e de mercados, e sobre processamento de alimentos.”*

No entanto, segue este gerente,

<sup>96</sup> Plano Nacional de Educação Profissional, que foi elaborado pela Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional – SEFOR- do Ministério do Trabalho.

<sup>97</sup> Fundo de Amparo ao Trabalhador

*“o que deixou muito a desejar, foi que esses cursos não foram dados antes que os produtores rurais, tomassem a decisão de entrar no Programa Prove, para que os mesmos conhecessem a complexidade, que envolve a verticalização da pequena produção.(...)”*

E é complementado por outro gerente, da seguinte forma:

*“Muitos produtores foram capacitados, mas não o necessário. Ficou constatado que os pequenos produtores rurais carecem de um tempo maior para assimilar essa capacitação, do jeito deles. Isto foi desconsiderado pelos formuladores do programa”.*

Pelo que foi relatado, demonstra que tanto os agentes (políticos e técnicos), quanto os sujeitos (produtores) dessa intervenção pública, passaram a ser “sujeitos” do processo de capacitação dos participantes do Programa Prove. Pois, todos estavam aprendendo naquele momento.

Talvez em decorrência disso, as ações de capacitação deixaram um pouco a desejar, nas áreas de administração e empreendedorismo.

O que podemos notar no quadro abaixo, é que os proprietários das agroindústrias familiares, após a experiência prática desses anos, na operacionalização de uma agroindústria, sentem ainda uma forte necessidade de um melhor aprendizado na área de empreendedorismo, tanto na parte de administração, quanto na criação de novos produtos. Talvez aqui resida um dos fatores limitantes para esse segmento de produtores rurais, e o local aonde se deva mais concentrar os esforços da capacitação.

**Quadro 2**  
**Capacitação dos produtores rurais e agroindústrias que participaram do Programa Prove, no DF, de 2001 a 2002**

Respostas mais freqüentes	Agroindústrias		
	Desativadas	Ativadas	Total
Curso de administração empresarial	6	6	12
Curso para criar novos produtos	1	2	3

A criação de novos produtos, certamente, se dá em função da necessidade dos produtores ampliarem os espaços de comercialização e a competitividade dos produtos da agricultura familiar, que, às vezes, são ameaçados pela concorrência patronal (urbana e rural).

iremos agora apresentar o quadro que consolida as principais mudanças que foram sentidas pelos produtores rurais familiares no Programa Prove, em decorrência das diversas capacitações que tiveram.

**Quadro 23**  
**Mudanças percebidas pelos produtores que atuam em agroindústrias desativadas e em agroindústrias ativas**

Respostas mais freqüentes	Agroindústrias		
	Desativadas	Ativadas	Total
Valorização pessoal e vida social mais ativa	2	10	12
Mais conhecimento técnico e de mercado, com mais perspectiva de vida	3	4	7
Foi ruim porque ficamos devendo	2	2	4
Gerou problemas familiares	1	1	2
Parte financeira melhor	Xxxx	1	1
Aproximou mais da família	Xxxx	1	1

Notamos nesse Quadro 23, que os produtores do Prove, dão mais importância às ações que favoreceram aos seus desempenhos humano, técnico e social, do que ao desempenho econômico. Somente um dos produtores, citou o desempenho econômico como uma mudança favorável, tanto para os produtores das agroindústrias ativas, quanto das desativadas.

Também podemos verificar nesse mesmo quadro, que o Prove mudou a vida de alguns produtores para pior. Alguns desses produtores ficaram insatisfeitos, pois tiveram que vender parte da sua propriedade para poder saldar a sua dívida no Banco, pois não agüentavam mais a pressão de cobrança. Outros, abandonaram a pequena agroindústria, ou por problemas familiares, que surgiram após o início das atividades, ou porque o tempo demandado pelas atividades da agroindústria, atrapalhava manter os vínculos sociais e familiares, construídos até então.

Pelo o que aponta Sen (1993, 2000), esse tipo de intervenção pública deve ser melhor estruturado. Pois, para alguns produtores essa intervenção não visa o desenvolvimento com (o) liberdade, daqueles que estão envolvidos no processo,

pois não respeitam o “conjunto das suas atividades” e nem os “seus modos de ser” e acabam expondo os produtores a situações que cerceiam a sua liberdade.

☞ Com isto, finalizamos a apresentação dos principais elementos que estão relacionados com a capacitação dos atores do processo de implantação e desenvolvimento das PAIRs/DF. Desse modo, podemos sistematiza-los da seguinte forma:

- a) As pessoas que passaram pela atividade informal tanto ganham quanto perdem com esta experiência. Os ganhos estão mais no direcionamento dos fatores de produção para o desempenho da agroindústria, e na auto capacitação no segmento de vendas do seu produto. As perdas estão nos vícios de processamento de alimentos, e na parte contábil mal feita.
- b) Existe uma necessidade básica de capacitação antecipada dos agentes envolvidos no processo de implantação das pequenas agroindústrias familiares, tendo em vista a grande diferença que existe, entre prestar assistência a um produtor patronal e a um produtor familiar, principalmente, na área de empreendedorismo.
- c) A intervenção pública, que utiliza as PAIRs/DF como instrumento de desenvolvimento da agricultura familiar, é de uma complexidade muito grande e exige um bom planejamento participativo por parte dos formuladores de política pública.
- d) A capacitação dos agricultores familiares, deve ocorrer antes deles tomarem a decisão de entrar num projeto de agroindústria.
- e) Para os agricultores familiares, a capacitação, é a ação pública mais importante que eles tiveram no programa Prove, pois propicia um melhor desempenho humano e favorece uma maior inserção social.
- f) A maior demanda por capacitação dos proprietários das agroindústrias, concentra na área de administração e ações empreendedoras.
- g) A maioria dos proprietários das pequenas agroindústrias familiares, valorizam mais a capacitação pessoal e a inserção social, do que a conquista econômica.

h) Alguns proprietários das agroindústrias avaliam que ocorreu uma mudança, para pior, na vida deles, por terem sofrido, certamente, um cerceamento de liberdade.

### **34 Considerações finais**

Abordamos no decorrer desta dissertação, alguns temas que estão mais vinculados às pequenas agroindústrias do DF, com o propósito de discutir, se há um espaço político-sócio-econômico para inseri-las e, se isto, promoveria uma vida com mais liberdade àquelas famílias, envolvidas com este tipo de empreendimento. Nesse caso, a conquista da liberdade, deve ser entendida como o resultado da interação de vários esforços, que visem o desenvolvimento humano e a inserção política, econômica, tecnológica e social dos atores do processo, de implantação das PAIRs/DF.

Para dar conta dessa proposta e desenvolver as nossas reflexões, tivemos que aprofundar um pouco mais, nas especificidades do agro do DF, na evolução dos padrões de consumo e nos desafios institucionais.

Também tivemos que resgatar para esse debate, alguns temas mais gerais, como: a agricultura familiar e a pluriatividade, o mercado voltado para produtos diferenciados, o debate sobre uma nova institucionalidade para a agricultura e a importância da capacitação e participação dos atores do processo. Para complementar o primeiro capítulo, foram abordados alguns estudos e propostas que evoluem o tema das pequenas e médias agroindústrias.

O segundo capítulo, ficou restrito ao desenvolvimento do agro do DF e as políticas públicas, que proporcionaram o desenvolvimento das PAIRs/DF. Com isso acreditamos ter apresentado alguns elementos para enriquecer os debates que giram em torno do tema.

Faremos agora um conjunto de considerações, sobre os elementos que abordamos na nossa questão central.

Devido às ~~condições específicas que pesam nos estados~~

**DF**, julgamos, que a elaboração de políticas públicas para o sistema agro alimentar, devam ser concebidas, a começar da participação direta de todos os atores (agentes e sujeitos, do setor público e privado), que estejam envolvidos no processo de implantação e desenvolvimento das PAIRs/DF.

Sendo assim, propomos que toda política pública, somente seja construída em função de cada segmento de classe (por exemplo, produtores tipo “B” da agricultura familiar), e que leve em consideração o tipo de exploração produtiva (por exemplo, agroindústria de embutidos e defumados) e a região do DF aonde está instalada a agroindústria (por exemplo, Planaltina). Agindo dessa maneira, acreditamos, numa formulação mais específica de política pública, em que se atenderá as necessidades dos desiguais de forma diferenciada, e criará um ambiente mais favorável para a construção conjunta de condições institucionais mais efetivas para as PAIRs/DF.

Com a ~~edução dos padrões de consumo da sociedade urbana~~

, ocorreu uma demanda maior para produtos com qualidade diferenciada, principalmente, para aqueles que detêm características mais naturais e/ou que respeitam os “modos de fazer” que estão mais presentes na cultura de cada região. Isto veio quebrar parte da hegemonia, que havia na sociedade até então, de que somente os alimentos processados dentro dos padrões convencionais, estabelecidos pelas médias e grandes agroindústrias, é que continham tipos de qualidade que favorecia um consumo seguro para a população.

Conseqüentemente, em decorrência da mudança desses parâmetros, que passou a valorizar, mais os padrões de processamento dos alimentos do que o produto em si (e nesse ponto as PAIRs/DF podem facilmente reproduzir esse modelo e/ou apropriar-se dele); criou-se então, uma maior oportunidade dos produtos processados por esses pequenos estabelecimentos, ocuparem espaços no mercado formal. Principalmente, nos nichos que surgiram com maior

intensidade para esse tipo de consumo, a partir do momento que a agricultura passou a estar mais presente no setor terciário (turismo rural).

A grande maioria dos proprietários de pequenas agroindústrias no DF, percebem, plenamente, o espaço de consumo para produtos que possuem tipos de qualidade diferenciada. No entanto, não só os produtores acompanham essa evolução de consumo. Alguns técnicos e instituições de apoio a esse segmento, já trabalham, a um bom tempo, com ações bem específicas nessa direção.

Desde o início da década de oitenta, que os extensionistas e algumas instituições investem seus esforços, na direção de agregar valores aos produtos da pequena produção familiar, através do processamento artesanal, que os dota de uma qualidade diferenciada.

Assim, os técnicos, as instituições e os produtores, acompanham, atentamente essa evolução do mercado, e têm conhecimento, de que o diferencial de qualidade, dá maior competitividade e oportunidade, às pequenas agroindústrias, de ocuparem cada vez mais espaços, no mercado local.

Diante disso, propomos, que sejam feitas pesquisas por região, visando o levantamento dos produtos processados pela tradicional agricultura familiar, aonde se farão estudos mais aprofundados, das características diferenciadas mais valorizadas pelos consumidores. O objetivo dessa ação é desenvolver técnicas de produção para as pequenas agroindústrias, que seriam de difícil apropriação por outros segmentos produtivos. Isto se faz necessário para proteger alguns espaços de mercado para esses produtores. Se isto não for feito, acreditamos, que ocorrerá a banalização do processamento desses produtos e parte da agricultura familiar, perderá uma grande oportunidade, de se inserir com mais sustentabilidade na sociedade.

Quanto às instituições, podemos afirmar, que a legislação sanitária estabeleceu algumas condições institucionais, para que a pequena agroindústria fosse utilizada como um dos instrumentos de inserção sócio-econômica, da pequena produção rural do DF. Porém, somente essa legislação,

não foi o bastante, porque a atividade agrícola ao alcançar os setores secundário e terciário da economia, deparou com a ausência de outras institucionalidades legais nas áreas tributária, ambiental e social.

Por causa disso, continuaram a existir outras barreiras a sua entrada, aos moldes do que tinha acontecido anteriormente com a legislação sanitária. Uma maneira de transpor essas barreiras legais com mais dinamismo, passa pela criação de normas (tributária, ambiental, social, etc.), específicas, para a produção agrícola familiar nos diversos níveis de Estado.

No DF, os proprietários das pequenas agroindústrias, que estão disputando espaços de comercialização nos supermercados, e atingem uma quantidade razoável de produção comercializada nesses locais, passam por um tipo de pressão da concorrência, que chega, até mesmo, às práticas desleais. Cremos que a solução para esse tipo de problema é a institucionalização de um selo específico da agricultura familiar, que não esteja vinculado a governos e nem a partidos políticos. Assim, deverá ocorrer uma capacitação específica dos atores envolvidos nesse processo, a fim de se estabelecer uma melhor organização entre produtores e consumidores e, a partir daí, criar normas para tal institucionalização de um selo.

As limitações que envolvem a inserção das PAIRs/DF, estão distribuídas nas mais diversas dimensões. Os formuladores de políticas públicas, por mais boa vontade política que disponham, não têm a percepção desses elementos, que muitas vezes passam a ser limitantes para o sucesso de uma intervenção. Quase sempre, esses elementos estão relacionados com as limitações humanas e sociais, que variam de uma comunidade para outra.

Em face da concorrência peculiar que exerce a agricultura patronal no DF, o segmento dos agricultores familiares, deve merecer um tratamento a seu favor, bem mais diferenciado, do que acontece em outras regiões do país. Esse tratamento deve-se iniciar pela capacitação e participação direta desse segmento na formulação de políticas públicas e com ações interinstitucionais e

multidisciplinares. Dificilmente existe um outro lugar no país aonde a agricultura familiar sofre uma concorrência tão acirrada da agricultura patronal, como no DF.

Enfim, é extremamente necessária, uma nova concepção de institucionalidade para o setor agrícola do DF, para que as famílias rurais envolvidas com o processamento de alimentos, tenham mais liberdade de ação e realização.

Comentaremos agora, o que se estabelece com ~~acção~~ **acção**, quando ocorre a passagem de algumas agroindústrias, pelo mercado informal. Verificamos, que essa situação constitui para os produtores rurais, num momento de aprendizagem, de como melhor utilizar os fatores de produção, assim como no aperfeiçoamento da sua estratégia de comercialização.

Isso acaba dotando alguns proprietários (informais) de uma melhor condição individual de desenvolver projetos formais. Quanto aos vícios que adquiriram os proprietários, e que prejudicam o bom desempenho das pequenas agroindústrias, temos por certo, que com a utilização de um bom programa capacitacional, que vise corrigir tais distorções, certamente, solucionará esse problema.

Iremos agora abordar, a capacitação dos agentes e sujeitos, que estão no processo de inserção das pequenas agroindústrias.

Tendo em vista, que as atuais estruturas públicas e privadas, disponíveis para executar intervenções na agricultura familiar, estão desatualizadas, técnica e metodologicamente, se não ocorrer uma capacitação dos agentes, antes de iniciar essas intervenções, a possibilidade de rejeição a esse tipo de proposta, certamente crescerá. Da mesma forma, deve ocorrer a capacitação dos produtores familiares, antes deles tomarem a decisão de entrar num projeto de agroindústria.

Alguns produtores familiares avaliam, que após ter entrado para o programa de agroindústria, as suas condições sócio-econômicas pioraram. Acreditamos, que isto se deu, principalmente, por não terem sido capacitados, antes da sua tomada

de decisão. Isto provocou um cerceamento de liberdade, nas seguintes dimensões:

- a) *Pessoal*. O conjunto das atividades demandadas para o funcionamento da agroindústria, exige uma dedicação exclusiva, que não conta com um horário pré-definido de trabalho, e que acaba invadindo os “modos de ser” dos produtores rurais, com elementos urbanos de difícil assimilação (esperar duas horas para fazer uma entrega no supermercado);
- b) *Social*. Para dar conta de saldar o financiamento, que foi contraído junto ao Banco, alguns produtores tiveram que abandonar certas atividades familiares e comunitárias, que acabaram comprometendo essas relações (não conseguiram administrar o tempo para a empresa, para a família e para a comunidade);
- c) *Econômica*. Mesmo mantendo a sua contabilidade em dia, alguns produtores, que participaram do aval cruzado<sup>98</sup>, ficaram comprometidos com a dívida de outros produtores, e tiveram que arranjar novas fontes de renda, para saldar essas dívidas.
- d) *Política*. Alguns presidentes de associação, que tinham incentivado os seus associados a participarem do programa, após o insucesso dos projetos na sua comunidade, tiveram que assumir esses ônus político, sozinhos.

Assim, diante do exposto, acreditamos que a capacitação, tanto dos agentes, quanto dos sujeitos, viabiliza a conquista efetiva da liberdade dos produtores rurais. Os produtores que passaram pela informalidade, têm muito a contribuir nesse momento. No entanto, essa ação deve ser implementada, antes da tomada de decisão do ingresso efetivo do produtor familiar, num programa de incentivo as agroindústrias.

✍ Para encerrar este nosso trabalho, sentimos na obrigação de propor algumas ações, como sendo um dos caminhos para vencer os desafios institucionais de inserção das PAIRs/DF. Acreditamos que qualquer intervenção

pública deva iniciar com uma capacitação e um diagnóstico participativo, por tipo de produtores, tanto daqueles que demonstram potencial para a atividade, quanto dos estabelecimentos formais e informais, que processam alimentos, na zona urbana e na zona rural.

Esta ação deverá resultar numa proposta de intervenção pública, que contemple uma política diferenciada para cada estrato, sem discriminação. Porém, com o propósito de priorizar recursos aos mais necessitados e promover um tratamento diferenciado, que diminua os principais custos (financeiro, tributários, de transporte, etc). Isto deve se desenvolver a partir de uma capacitação dos produtores, técnicos e políticos responsáveis, sobre a conjuntura política, social e econômica ao nível micro, meso, e macro.

Posteriormente deve-se consolidar os resultados desse diagnóstico participativo, por estrato de produtor, por produto processado e pela região em que está inserido, com o objetivo de destacar linhas de ação para o setor público (distrital e federal) e o setor privado, em todas as distintas dimensões.

Com os resultados desse diagnóstico, sistematizados, em demandas e ofertas, em barreiras e vantagens comparativas, em ameaças e oportunidades (a curto, médio, e longo prazos), iremos propor um sistema de intervenção, público e privado, aos moldes do PDCA (Planejar, Desenvolver, Controlar e Agir Corretivamente), que respeite “o conjunto de atividades” e “modos de ser” dos atores que participam do processo.

Fazem-se necessárias nessa proposta, tanto uma reforma urbana pública/privada para disponibilizar pontos de vendas para produtos da agricultura familiar (principalmente) e patronal, como uma proposta de assessoramento, direto e dinâmico, de inovação tecnológica e pesquisa de mercado, para novos produtos processados pela agricultura familiar. Dotando assim, essa agricultura de uma melhor competitividade, dinamismo e sustentabilidade.

Com essas condições sendo efetivadas de fato, acreditamos, que a implantação das PAIRs no DF, virá sutilmente, subverter, em parte, as ordens

---

<sup>98</sup> Este é um sistema aonde um produtor avalia o outro e vice-e-versa

(política e econômica) instaladas aos níveis local, regional e global, em que ocorrem, tanto a “**apoição rural do processo de produção rural**”, quanto à “**substituição rural do produto rural**”, conforme foi exposto por Goodman et alii (1990). Ações essas, que vêm nas últimas décadas, comprometendo, em parte, a qualidade de vida dos agricultores familiares.

A dinâmica que poderá tomar essas PAIRs, no DF, após a efetivação dessas condições, estabelecerá, aos poucos e a seu favor, a **apoição rural do processo de produção industrial** (produção de húmus e compostagens para serem utilizados na produção orgânica de alimentos – processo a montante -), bem como, **substituição rural do produto industrial** (leite integral pasteurizado na propriedade rural, substituindo nos mercados institucionais do DF, o leite em pó e do tipo “C” – processo a jusante -).

Com isto estabelecido, certamente, aumentará, o espaço para que as PAIRs/DF promovam, qualitativamente, as condições de vida das famílias, através da sua emancipação política, social e econômica, ou seja, um “desenvolvimento com(o) liberdade”. Pois, “com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar o seu próprio destino e ajudar uns aos outros. Não precisam ser vistos, sobretudo como beneficiários passivos de engenhosos programas de desenvolvimento. Existe, de fato, uma sólida base racional para reconhecermos o papel positivo da condição de agente livre e sustentável – e até mesmo o papel positivo da impaciência construtiva.” Sen (2000).

Diante disso, consideramos, que os desafios institucionais para a inserção e desenvolvimento das PAIRs/DF, estão, principalmente, na **apoição ativa** e na **participação ativa** dos agentes e sujeitos de todo processo. Executadas estas ações, certamente, levarão a uma ação estratégica mais pró-ativa destes agentes e sujeitos (pois estarão dotados de um melhor conhecimento de causa da situação/condição em que se encontram) e, conseqüentemente, intervirão no processo de desenvolvimento das PAIRs/DF, com maior sustentabilidade (política, econômica, social e humana) e numa dinâmica de conquistas inter-institucionais mais efetivas a médio e longo prazos.

#### 4 BIBLIOGRAFIA

- 1- ANSANI, Marcos Vinícius. **Educação da EMBRAPA - DF (1978 - 1992)**  
**Processo de Adaptação de uma Empresa de Serviço Rural**. Viçosa: Universidade Federal de Viçosa, 1996. 106 p. (Tese de Mestrado). Mimeo.
- 2- AZEVEDO, Paulo Roberto; COLOGNESE, Silvio Antônio & SHIKITA, Pery Francisco Assis. **Agricultura Familiar no Oeste do Paraná um processo em evolução**. SOBER, Foz do Iguaçu, 1999.
- 3- BECKER, H. **Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo, Hucitec, 1993.
- 4- BOTELHO FILHO, Flávio Borges. **A Educação dos Pequenos Rurais No Estado do Rio Grande do Sul**. SOBER, Foz do Iguaçu, 1999.
- 5- BOUCHER, François. Avances conceptuales en el tema de la agroindustria rural. **Revista de la Agricultura Familiar**, ano 2, nº 1, março, Costa Rica, 1998.
- 6- BOURDIEU, P. et al. **El método de sociología**. Presupuestos epistemológicos. Madrid. Siglo Veintiuno Editores, 1975.
- 7- \_\_\_\_\_. Introdução a uma Sociologia Reflexiva. In **O Poder e o Estado**. Lisboa, Difel, 1989.
- 8- BRASIL. Ministério da Agricultura e Abastecimento, Secretaria de Desenvolvimento Rural, Departamento de Infra-estrutura Rural. **PROFAM - Agricultura Familiar - Integração, modernização e consolidação da produção da agricultura familiar 1998 - 2002**. Mimeo. Brasília, 1998.
- 9- BRASIL. Ministério de Estado de Política Fundiária e Ministério da Agricultura e do Abastecimento. **Agricultura Familiar, Reforma Agrária e Desenvolvimento Local para um Novo Mundo Rural**. Brasília, 1999. - Política de desenvolvimento rural com base na expansão da agricultura familiar e sua inserção no mercado. Mimeo, (versão preliminar) Brasília, 1999.
- 10- BRAVO, J. R. B. **Condições e a atividade turística e produção**. Palestra de Abertura do II Congresso Brasileiro de Turismo Rural - USP/ESALQ, Piracicaba-SP, 2000.
- 11- BUAINAIN, Antônio M. **Tecnologia Rural e Política Agrária Brasileira**. Campinas: Projeto FAO/036/BRA, 1997.
- 12- BUAINAIN, Antônio M.; REZENDE, Gervásio de C. Ajuste, inflação e agricultura no Brasil: a experiência dos anos oitenta. In: Ramos, P., Reydon, B. (orgs) **Agricultura e agricultura no Brasil: ajuste, situação e perspectivas**. Campinas: ABRA, 1995. p. 20-38.
- 13- CALZAVARA, Oswaldo. **Agricultura Associativa como Estratégia para o Desenvolvimento Rural Agrário**. SOBER, Foz do Iguaçu, 1999.
- 14- CAMPOS, Flávia Rezende; FERNADES FILHO, José Flores & OLIVEIRA, Ivandro Mendes. **Agricultura Rural como Alternativa de Renda para a Agricultura Familiar em Minas Gerais**. SOBER, Foz do Iguaçu, 1999.

- 15-CARDOSO, R. As aventuras de antropólogos em campo ou como escapar das armadilhas do método. In Cardoso (org) **Atuais Antropologias**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.
- 16-CARNEIRO, Maria José. **Empresas agrícolas e ruralidade**. Rio de Janeiro, Contra Capa Livraria Ltda, 1998.
- 17-\_\_\_\_. Ruralidade: novas identidades em construção. **Estudos Sociais e Agricultura**. CPDA/UFRRJ, Rio de Janeiro, n. 11, outubro de 1998.
- 18-CARVALHO, João Luiz Homem de. PROVE: A inclusão social na prática. **Estudos Empresariais**. Brasília: UCB, v.2, n.3, p. 55-59, set/dez.1997.
- 19-CARVALHO, João Luiz Homem de (org.) **Agricultura e desenvolvimento do Distrito Federal (1971-1998)**: Novas formas de intervenção do Estado para um novo modelo de desenvolvimento rural. Brasília: Secretaria da Agricultura do Distrito Federal. 87p. 1998.
- 20-CARVALHO, Yara Maria Chagas de & KUHN, Vera Lúcia. Agricultura familiar no estado de São Paulo: política e condições econômicas. **Informações Econômicas**, São Paulo, v.29, n.8, ago. 1999
- 21-CODEPLAN – Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central. **Perfil da Economia do Distrito Federal e do Entorno**. Secretaria de Indústria e Comércio, Brasília, 1996.
- 22-DELGADO, Nelson. Agricultura nos planos de desenvolvimento do governo federal: do Plano Trienal ao III PND. In: Benetti, M. D., Frantz, T.R. **Desenvolvimento e Oligopolização Especial do RS 1971-84**. 2ª ed. Porto Alegre: FEE, 1988.
- 23-DOLABELA, Fernando. **Cultura do empreiteiro**. São Paulo, Cultura Editores Associados. 1999. 275 p.
- 24-DOURADO, Edna Marta Castelo Branco; SILVA, Lúcia Maria Ramos; KHAN, Ahmad Saeed; LEITE, Lucas Antônio de Souza. **Análise Econômica da Atividade de Mão-de-Obra em Pequenas Empresas de Caju**. SOBER, Foz do Iguaçu, 1999.
- 25-DUARTE, Laura M. G.; BRASIL, Ida Cláudia P.; SALVIANO, Olívia M. M. de F. **Agricultura familiar e perspectivas de uma vida rural sustentável: a experiência do Distrito Federal** – Brasília. X Congresso Mundial de Sociologia Rural, Rio de Janeiro, 2000.
- 26-EMATER-DF – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal -. **AGROFORNE**. Boletim do Núcleo de Agronegócios da Coordenadoria de Operações, Nº 03 de 19/11/99, Brasília, 1999. Mimeo.
- 27-\_\_\_\_ – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal -. **Verificação da Realidade Produtiva Familiar do DF – Desenvolvimento Sem Exclusão Social** – Revista Conjuntura Rural do Distrito Federal, Brasília, Ano I, nº 04, Brasília, s/data.
- 28-\_\_\_\_ – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal. **Perfil Sócio-Econômico da Agricultura do Distrito Federal 1998**. Coordenadoria de Planejamento. Brasília, 1998.
- 29-\_\_\_\_ – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal. **Relatório de Atividades de 1999**. Brasília, 2000

- 30-EMATER-RS – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Sul. **Agência Círculo da Legislação**, Porto Alegre, 1999.135p.
- 31-FAMURS – Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul -. **VI Seminário de Sócios Municípios de Agricultura do RS**, s/l, 1999.
- 32-FIGUEIREDO, V. et alii. Reflexões sobre a agricultura brasileira. In: ARAÚJO, B. J. A. (coord.). **A intensificação da agro -empresa no Distrito Federal**. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1979. p.41 – 121.
- 33-GIOVANNUCCI, Daniele & REARDON, Thomas. **Understanding Goals and Strategies – a handbook for agro -entrepreneurs**. In:Giovannucci, D. (ed) A Guide to Developing Agricultural Markets and Agro-entreprises, Washington: The World Bank, 2000.
- 34-GIOVENARDI, Eugênio Pedro. **Estudos de caso em agro -empresas**. Projeto Col-92-005, PNUD/OIT, Colombia, Emfasar Editores, 1993.
- 35-GOODMAN, David; SORJ, Bernardo & WILKINSON, John. **Dalacua às Eternidades**, Rio de Janeiro, ed Campus, 1990.
- 36-GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. **DPOA** : Departamento de Defesa Agropecuária e Inspeção de Produtos de Origem Vegetal e Animal. Brasília: 1992 “Folder
- 37-\_\_\_\_. **Plano de Desenvolvimento Econômico e Social 1995 -1998**. Brasília, 1995. 41 p.
- 38-\_\_\_\_. **Plano de Governo do Distrito Federal 1995 -1998**. Brasília, 1995. 31 p.
- 39-\_\_\_\_. Secretaria de Indústria e Comércio – **Perfil do Distrito Federal de Indústria e Comércio**. Coordenação Gilberto Sobral ...[et al]. Brasília, 1998.
- 40-\_\_\_\_. Secretaria de Agricultura. **Legislação do Distrito Federal para Inspeção de Produtos de Origem Animal e Vegetal**. Brasília: Secretaria de Agricultura, 1998.
- 41-\_\_\_\_. **Legislação do Programa de Verticilação da Pequena Produção Agrícola do Distrito Federal** : PROVE Produtos de Brasília: é legal. Brasília : Secretaria de Agricultura, 1998.
- 42-\_\_\_\_. Secretaria de Agricultura e Abastecimento. **Relatório 2000 da Direção de Inspeção e Defesa Agropecuária**. Brasília: Secretaria de Agricultura e Abastecimento, 2000.
- 43-\_\_\_\_. **Legislação do Programa de Verticilação da Pequena Produção Agrícola do Distrito Federal** : PROVE Produtos de Brasília : é legal. Brasília : Secretaria de Agricultura, 1998.
- 44-\_\_\_\_. Secretaria de Agricultura. **Presença e futuro da agropecuária do Distrito Federal: nutrir, deslizar e verticilar**. Brasília: Secretaria de Agricultura, s/data.
- 45-\_\_\_\_. Secretaria de Agricultura. **Programa de Verticilação da Pequena Produção Agrícola – Situação atual** -. Brasília: 1999. 18 p.
- 46-\_\_\_\_. Câmara Legislativa do Distrito Federal. **Lei nº 200 de 07 de Dezembro de 1999**. Brasília. 1999.

- 47-LETABLIER, M. T.; DELFOSSE, C. Genese d'une Convention de Qualité: cas des appellations d'origine fromagères. In: ALLAIRE, Gilles; BOYER, Robert, ed. **La Grande Transformation de l'Agriculture** : Lectures conventionnalistes et régulationnistes. Paris: INRA, 1995. p. 97-118.
- 48-LOPES, Reinaldo Pena. **Adaptação do sistema de produção de Grãos Agrícolas do Programa de Assentamento Dirigido do Distrito Federal – (PADDF) – Brasília – DF** . Viçosa: Universidade Federal de Viçosa, 1989. 193 p. (Tese de Mestrado). Mimeo.
- 49-LUNDVALL, A & BORRÁS, S. **The globalising farm economy indicators for smallholder** . Report based on contributions from seven projects under the TSER programme. DG, Commission of the European Union. 1997.
- 50-MALUF, R.S. Planejamento, Desenvolvimento e Agricultura na América Latina: um roteiro de temas. **Diário CPDA, nº 3** . Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ.,1997.
- 51-\_\_\_\_\_. **Agropecuária e produção de leite e carne em São Paulo** . São Paulo: Polis, (Polis Papers 99, nº. 4). 84 p.
- 52-MARTINS, José de Souza. **Opiniões e ensaios de sociologia da história** . 2.ed. São Paulo:Hucitec, 1999.
- 53-MENEGUETTI, Gilmar Antônio. **Diagnóstico socioeconômico da produção leiteira em pequenas propriedades rurais e familiares em áreas de irrigação no Estado de São Paulo** . UFRRJ – CPDA, Tese de Mestrado, 2000.
- 54-MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **No rito da agricultura familiar – Brasil Retornado** -. Brasília: 2000.
- 55-DA MATTA, R. O ofício do etnólogo ou como ser Anthropological Blues. In Nunes, E.(org.) **A Arte da Sociologia** . Rio de Janeiro, Ed.Zahar, 1978.
- 56-NOGUEIRA, Roberto Martinez. Las transformaciones de la agricultura y la nueva institucionalidade. In Reca,L.G. y Echeverria, R.G.(comp.) **Agricultura, Medio Ambiente y Pobreza Rural en América Latina** . Washington (DC), BID/IFPRI,1998.
- 57-OLIVEIRA, Augusto de Andrade. **'Roe', o gesto da inclusão social: análise da produção pública e processo de implementação do Programa de Verticalização da Pequena Produção Agrícola do Distrito Federal (Roe)** . Rio de Janeiro: UFRRJ/CPDA. 253 p. + anexos. Tese de Mestrado, 2000.
- 58-PASTORE, J. ROCHA, F.A.S., WILKENING, E. A. **Agricultura e homem no Distrito Federal – Brasil** : relatório preliminar de uma investigação sociológica. Brasília: Ministério da Agricultura, 1969. 46 p.
- 59-PAULA, Nilson M. de. Pequenas e Médias Empresas na Indústria Agroalimentar. In Maluf, Renato Sérgio et al (org) **Restrução do Sistema Agrário: questões metodológicas e de pesquisa** . Rio de Janeiro, REDCAPA, 1999.

- 60-PORTELLI, A. O que faz a História Oral Diferente. **Revista História**, n.14. P 15-40
- 61-PREZOTTO, Leomar Luiz. Agroindústria de pequeno porte para o desenvolvimento local e a agricultura familiar. Brasília, **MSP/IFNC**, 1997.
- 62-ROCHA, Luiz Augusto. **Mobilização e identificação social (o caso do Projeto Assentamento Dirigido Distrito Federal - PAD - DF)**. Porto Alegre: UFRS, 1992. P. 193. Tese (Mestrado), 1992.
- 63-RORIZ, Joaquim. **Produção 1991 - 1994**. S/local, s/data
- 64-SAES, Maria Sylvia Macchione; JAIO, Martin. **OCER Codorob ações parvularização de famílias**. In: Seminário Internacional PENSE de Agrobusiness (7:1997: São Paulo). São Paulo: USP, 1997. p. 3-31.
- 65-SAINTE-MARIE, Christine de, et al. La construction sociale de la qualité. In: NICOLAS, François; VALCESCHINI, Egizio, ed. **Agro - Alimentar e uma economia de qualidade**. Paris: INRA, 1995. p. 185-197.
- 66-SANTOS, Carlos Eduardo Silva. **Agência Familiar, na emergência nos negócios o setor produtivo?** Lavras: UFLA, 1999. (tese de mestrado).
- 67-SCHNEIDER, Sérgio. **Agência Familiar e Industrialização rural (o caso do Distrito Federal e Descentralização Industrial no Rio Grande do Sul)**. Porto Alegre: ed Universidade/UFRGS, 1999.
- 68-SEBRAE – Programa Regional de Desenvolvimento Empresarial de Setores de Pequenos Negócios no Centro-Oeste. Setor de Agroindústria – **Região do Centro-Oeste do Brasil**, Brasília, 1995.
- 69-SEN, Amartya. O desenvolvimento como expansão das capacidades. São Paulo: CEDEC. **Luana**, n. 28/29. p. 313 – 333. 1993.
- 70-SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das letras, 2000. 409p.
- 71-SILVA, João Batista da; GILES, Antônio. PRONAF Agroindústria – integração, agroindustrialização e comercialização da produção da agricultura familiar, documento referencial. **MSPR**. Brasília, 1998.
- 72-\_\_\_\_. PRONAF Agroindústria – integração, agroindustrialização e comercialização da produção da agricultura familiar, documento referencial. **MSPR**. Brasília, 1998.
- 73-SILVA, João Batista da. PRONAF Agroindústria. **Linha de Fomento e de Produção (Cód. Rua)**. Modalidade de agroindústria. Documento referencial, mimeo, Brasília, 1999.
- 74-SYLVANDER, Bertil. Conventions de Qualité, Marchés et institutions: le cas des produits de qualité spécifique. In: NICOLAS, François; VALCESCHINI, Egizio, ed. **Agro - Alimentar e uma economia de la qualité**. Paris: INRA, 1995. p. 167-183
- 75-TAVARES, Joaquim Alfredo da Silva. **Brasil Agrícola**: sua história. Brasília: IICA/BRB. 1995. 96p

- 76-TEDESCO, João Carlos, (Org.), **Agricultura familiar: realidades e perspectivas**. Passo Fundo, EDIUPF, 1999.
- 77-VELHO, G. Observando o familiar. In Nunes, E.(org.) **A Agricultura Familiar**. Rio de Janeiro, Ed.Zahar, 1978.
- 78-VEIGA, José Eli. **O Brasil Agrícola: uma visão histórica**. São Paulo: Edusp/Hucitec, 1991.
- 79-VIVAN, Antônio Marcos e TECHIO, Ivanir Salete. **Políticas de Organização do Tipo Familiar X Industrializados – O Perfil da Agricultura Familiar no Brasil**. Foz do Iguaçu, -SC – SOBER, 1999.
- 80-WILKINSON, John. **O Estado, a Agricultura e a Pequena Produção**. Hucitec, Salvador, 1986.
- 81-\_\_\_\_. Ajustamento a um sistema de alimento orientado para a demanda: novos rumos para a inovação biotecnológica. **Revista FEE**, Porto Alegre, (14)1:332-348,1993.
- 82-\_\_\_\_. Socio-economic approaches to agroindustrial innovation: illustrations from the brazilian small farming and land reform sectors. **Diário CPDA**, N° 6, setembro de 1998. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. 1998.
- 83-\_\_\_\_. Perfis emergentes no setor agroalimentar. In Maluf e Wilkinson (org) **Reestruturação do Setor Agroalimentar: questões tecnológicas e pesquisa**. Rio de Janeiro : REDCAPA, 1999.
- 84-\_\_\_\_. **Formas de organização da produção agrícola: um estudo de caso em uma comunidade rural**. CPDA/DAS/UFRRJ, Rio de Janeiro, 2000. (versão preliminar não corrigida)
- 85-\_\_\_\_. **Diálogo entre a Agricultura Familiar e a Agricultura Industrial**. CPDA/DAS/UFRRJ, Rio de Janeiro, 2000. (versão preliminar não corrigida)
- 86-WILKINSON, J & MIOR, L. C. Setor Informal, Produção Familiar e Pequena Agroindústria: Interfaces; **Estudos Sociais e Agrícolas**, CPDA, UFRRJ, nº 13, outubro, Rio de Janeiro, 1999.

## 5 ABCS

### ANEXO 01

Parâmetros para classificação dos produtores rurais do DF

~~Portaria nº 11~~ – ~~SDF, de 27 de Março de 1996~~

O Secretário da Agricultura do Distrito Federal, no uso de suas atribuições regimentais e acolhendo proposta da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – Emater-DF -, resolve:

Art. 1º - Aprovar os parâmetros para a classificação de Produtor do Distrito Federal conforme definido nesta Portaria.

Art. 2º - É considerado produtor rural familiar aquele que:

- I – utilizar predominantemente mão-de-obra familiar;
- II - depende da renda da exploração para a manutenção da família;
- III – reside na exploração ou em comunidade rural próxima.

Parágrafo único – Os produtores rurais familiares serão classificados, segundo suas características sócio-econômicas, nos grupos “A”, “B” e “C” de acordo com os parâmetros descritos nas alíneas dos incisos I, II, III deste Parágrafo único.

I – Produtores rurais familiares do grupo “A” são aqueles que:

- a) possuam insuficiência de terras para sustento da família;
- b) cultivem a área aproveitável disponível;
- c) tenham renda familiar oriunda da exploração agropecuária e da venda da força de trabalho familiar
- d) obtenham renda bruta anual “per capita” agropecuária até doze (12) salários mínimos.

II – Produtores rurais familiares do grupo “B” são aqueles que:

- a) tenham suficiência de terras agricultáveis para o sustento e progresso da família;
- b) usam apenas eventualmente o trabalho assalariado, segundo exigências sazonais da atividade agropecuária familiar
- c) tenham no mínimo 80% (oitenta por cento) da renda familiar oriunda da exploração agropecuária familiar;
- d) tenham um mínimo de 80 % (oitenta por cento) da área aproveitável incorporada ao processo produtivo agropecuário e,
- e) obtenham renda bruta anual “per capita” agropecuária até trinta e seis (36) salários mínimos

III – Produtores rurais familiares do grupo “C” são aqueles que:

- a) atendam as alíneas “a”, “c” e “d” do inciso II deste Parágrafo único;
- b) utilizem regularmente mão-de-obra assalariada, sendo ainda predominantemente o trabalho familiar na exploração;
- c) obtenham renda bruta anual “per capita” agropecuária até cem (100) salários mínimos.

Art. 3 – É considerado produtor rural patronal, todo empreendedor que administra direta ou indiretamente recursos produtivos ao seu dispor, por meio de mão-de-obra predominantemente assalariada, ou de parceiro (meeiro ou arrendatário).

Parágrafo único – os produtores rurais patronais serão classificados, segundo suas características sócio-econômicas, nos grupos “D”, “E” e “F”, de acordo com o seu enquadramento nos parâmetros descritos nas alíneas dos incisos I, II e III deste Parágrafo único.

I – Produtores rurais patronais do grupo “D”, são aqueles que:

- a) administram diretamente a exploração;
- b) possuem fonte de renda suficiente e regular originária de atividade urbana;
- c) eventualmente tenham na exploração fonte complementar de renda, e
- d) obtenham renda bruta anual agropecuária até cento e oitenta (180) salários mínimos.

II – Produtores rurais patronais do grupo “E” são aqueles que:

- a) administram diretamente a exploração;
- b) tenham no mínimo 80% (oitenta por cento) da renda oriunda da exploração agropecuária;

- c) tenham no mínimo 80% (oitenta por cento) da área aproveitável incorporada ao processo produtivo agropecuário;
  - d) obtenham renda bruta anual agropecuária até quinhentos (500) salários mínimos;
- III – Produtores rurais patronais do grupo “F” são aqueles que:
- a) exploram grandes extensões de terra diretamente ou por meio de gerentes contratados;
  - b) tenham no mínimo 80% (oitenta por cento) da área aproveitável incorporada ao processo produtivo
  - c) obtenham renda bruta anual agropecuária acima de quinhentos (500) salários mínimos.

Art. 4º - A nomenclatura de classificação dos produtores rurais segundo sua situação sócio-econômica aproximada “A”, “B”, “C”, “D”, “E”, e “F” será acrescida de código numérico que identifique a situação fundiária da área de exploração – “A” 1, “A” 2..., “B” 1, “B” 2 ..., do seguinte modo:

I – proprietário: 1;

II – arrendatário ou meeiro em propriedade particular: 2;

III – arrendatário ou concessionário por contrato celebrado com a FZDF: 3;

IV – meeiro ou arrendatário de arrendatários ou concessionários por contrato celebrado com a FZDF: 4;

V – comprador de arrendamento ou concessão oriundos de contratos celebrados com a FZDF: 5;

VI – posseiro ou ocupante: 6;

VII – assentado em projeto do INCRA: 7

(...).

## **ANEXO 2**

### **Questionário**

#### **QUESTIONÁRIO À SECRETARIA DE AGRICULTURA**

##### **Entrevista com EX-Secretário de Agricultura**

1. Qual foi o período que o Sr esteve à frente da Secretaria de Agricultura do DF e quais foram as principais diretrizes da Secretaria nesta época?
2. Na sua gestão quais foram as principais políticas públicas desenvolvidas pela Secretaria de Agricultura que refletiram no estabelecimento de condições institucionais para as PAIRs/DF?
3. Houve participação da comunidade rural na elaboração do planejamento das ações executadas pela Secretaria de Agricultura? Porque? Como isto se desenvolveu?
4. Como se iniciou o processo de elaboração da legislação sanitária do DIPOVA?
5. O que há de diferente e importante para o pequeno produtor entre a legislação sanitária do DF, a do Ministério e a de outras unidades da federação? E porque isto ocorreu?
6. Quando o Sr deixou a Secretaria de Agricultura em que ponto estava o encaminhamento da legislação sanitária?
7. Foi desenvolvida alguma política na sua gestão voltada diretamente para a agricultura familiar? Qual? Porque?
8. Porque a grande maioria dos participantes das 11 comissões constituídas na Secretaria de Agricultura para a formulação de propostas era composta de produtores patronais?
9. Na sua opinião quais são as especificidades do agro do DF?
10. Tendo em vista a especificidade que ocorre no DF entre a proporção de agricultores patronais e familiares, como é que se deve elaborar políticas públicas sem abandonar a um ou a outro segmento de produtores rurais? Ou se deve mesmo eleger um segmento prioritário em detrimento de outro?
11. Na sua opinião existe incompatibilidade entre a lógica da pequena economia familiar rural e a lógica requerida para quem administra um empreendimento como as PAIRs/DF? Quais são? Porque ocorrem?

12. Quanto ao programa Prove qual a sua avaliação e o que ele teve de inovador se comparado com a política que vinha sendo desenvolvida, até então, pela Secretaria de Agricultura para as PAIRs/DF?
13. Quais são as parcerias e institucionalidades que devem resultar do novo desafio de elaboração de políticas públicas para a implantação das PAIRs/DF? Com quais entidades isto deve ser realizado e porque?
14. Na sua opinião porque a grande maioria dos Secretários e Secretários Adjuntos de Agricultura do DF que estiveram no poder a partir de 1990, possui ou possuíram uma PAIRs/DF? O que este fato tem haver com uma legislação sanitária mais adequada à pequena produção e com as sucessivas políticas voltadas a estes empreendimentos, tanto em um quanto em outro governo?
15. O Sr desejaria falar mais alguma coisa sobre estas questões trabalhadas?

Entrevista com Ex-Secretário Adjunto
--------------------------------------

1. No período que o Sr esteve à frente da Secretaria de Agricultura do DF quais foram as diretrizes desta Secretaria?
2. Quais foram as principais políticas públicas desenvolvidas pela Secretaria de Agricultura que estabeleceram condições institucionais para as PAIRs/DF?
3. Na elaboração do planejamento das ações executadas pela Secretaria de Agricultura ocorreu a participação dos excluídos da comunidade rural e dos técnicos das instituições envolvidas? Porque? Como isto se desenvolveu?
4. Na sua opinião quais são as especificidades do agro do DF se comparado às demais unidades federativas e porque elas ocorrem?
5. As pessoas responsáveis pela formulação das políticas do Prove tinham conhecimento de causa de planejar e implementar estas políticas públicas direcionadas aos pequenos produtores rurais “excluídos”?
6. Como o sr define o Prove e qual é a sua avaliação dos principais pontos positivos e negativos deste programa?
7. Quem era o excluído que podia integrar ao Prove?
8. Porque ocorreu a mudança do parâmetro dos produtores que poderiam participar do Prove, referente à renda per capita de 0,5 salário mínimo no início do programa para até 3 salários mínimos no final de governo?
9. Qual capacitação que faltou aos produtores do Prove para que o programa tivesse uma melhor efetividade?
10. No seu entender os produtores do Prove foram capacitados para participar do jogo político Cristovam X Roriz com condição de recuperar espaços e forçar uma política que continuasse apoiando-os? Como isto poderia ser melhor efetivado?
11. Porque não houve uma forte reivindicação dos produtores para que o Prove continuasse no atual governo?
12. Na sua opinião existe dificuldades em conciliar a lógica da pequena economia familiar rural com a lógica requerida de um empreendedor de uma PAIRs/DF? Quais são estas dificuldades e se elas dificultam o estabelecimento das PAIRs familiares do DF?
13. O que é necessário do seu ponto de vista para legitimar uma intervenção pública para o público de baixa renda? E isto foi feito?
14. Quando ocorreu a mudança do governo Cristovam para o Roriz quais foram as principais condições de apoio que foram perdidas e que mais prejudicaram o desempenho das agroindústrias do Prove? Porque?
15. Como pode ser feita uma intervenção pública para aumentar o espaço de comercialização dos produtos das PAIRs/DF? Por quem e aonde?
16. Tendo em vista as especificidades que ocorrem no DF entre a proporção de agricultores patronais e familiares e a necessidade histórica de segurança alimentar (abastecimento), de que maneira devem ser elaboradas as políticas públicas sem abandonar a um ou a outro

segmento de produtores rurais? Ou se deve mesmo eleger um segmento prioritário e ignorar estas especificidades?

17. Por que razão ainda ocorre no DF a comercialização de uma quantidade razoável de produtos clandestinos e/ou informais? Aonde deve ocorrer uma intervenção pública e privada para diminuir este patamar de clandestinidade?
18. Quais são as parcerias e institucionalidades que devem resultar do novo desafio de elaboração de políticas públicas para a implantação das PAIRs/DF? Com quais entidades isto deve ser realizado e porque?
19. Como o Sr define o Pró-Rural Agroindústria do atual Gov. Roriz e quais são os principais pontos positivos e negativos do programa?
20. Na sua opinião porque a grande maioria dos Secretários e Secretários Adjuntos de Agricultura do DF que estiveram no poder a partir de 1990, possui ou possuiu uma PAIRs/DF?
21. O Sr desejaria falar mais alguma coisa sobre estas questões trabalhadas?

Entrevista com Ex-Secretário Adjunto
--------------------------------------

1. Na sua opinião quais são as especificidades do agro do DF se comparado às demais unidades federativas e porque elas ocorrem?
2. Quando foi que iniciou a sua gestão no Dipova? Quando e porque saiu? Quais foram as principais realizações de sua parte enquanto diretor do Dipova?
3. Qual era a estimativa que se fazia dos produtos processados de origem animal comercializados clandestinamente, na época que foi implantada a legislação sanitária e atualmente?
4. Porque razão ainda ocorre no DF a comercialização de uma quantidade razoável de produtos clandestinos e/ou informais?
5. Como se deu a elaboração e implantação da legislação sanitária do DF de cada linha de produtos – origem animal e origem vegetal -?
6. Até aonde este processo foi conduzido pelo Secretário Renato Simplício e quando o Secretário Nuri assumiu esta condução? Qual foi o papel de cada um neste processo?
7. O que há de diferente e importante para o pequeno produtor entre a legislação sanitária do DF, a do Ministério e a de outras unidades da federação? E porque isto ocorreu?
8. Quais são as principais diferenças e semelhanças entre as políticas públicas dirigidas para as PAIRs/DF dos distintos governos que o Sr participou na Secretaria de Agricultura?
9. Cite algumas agroindústrias implementadas no primeiro Gov. Roriz aonde o seu proprietário só retirava seus rendimentos da área rural e/ou tinha característica de produtor familiar?
10. Como o sr define a proposta do primeiro governo Roriz (Modernizar, Diversificar e Verticalizar) e qual é a sua avaliação dos principais pontos positivos e negativos desta proposta?
11. Como o sr define o Prove e qual é a sua avaliação dos principais pontos positivos e negativos deste programa?
12. A equipe do governador Cristovam ao assumir a SADF tinha uma proposta concreta de um projeto para o programa Prove? Como ela foi construída? Porque?
13. Na sua opinião quais foram as barreiras encontradas pelo gov Cristovam para atingir a meta estabelecida de 300 agroindústrias para produtores excluídos?
14. O que foi aproveitado das políticas do 1º Gov. Roriz para o Prove e o que o Prove deixou para o novo governo Roriz?
15. Antes de levar à prática o Prove quais foram as capacitações implementadas por parte da Secretaria de Agricultura do Gov Cristovam, para habilitar os técnicos da inspeção sanitária e da extensão a trabalharem com excluídos?
16. Quais os principais problemas e soluções que foram introduzidos pelo Prove? O Sr acreditava no programa?
17. Porque o atual governo não continuou com o Prove? Quais são as políticas implementadas pelo atual governo para o público semelhante ao do Prove?
18. Na sua opinião porque não houve uma forte reivindicação dos produtores participantes do Prove para que ele continuasse?

19. Quanto aos espaços para comercialização o que o atual governo preservou do anterior e o que está sendo implementando? Alguma coisa de mercado institucional para as PAIRs/DF e a que tipo de produtor este mercado é aberto?
20. Os produtores do Prove foram capacitados dentro das necessidades mínimas para participar do jogo político Cristovam X Roriz? Qual o tipo de capacitação que faltou a estes produtores? Como isto poderia ter sido melhor efetivado?
21. Existem dificuldades em conciliar a lógica da pequena economia familiar rural com a lógica demandada para conduzir uma PAIRs/DF? Quais são elas e se dificultam ou não o estabelecimento das PAIRs familiares do DF?
22. Quais são as diretrizes da atual Secretaria de Agricultura no tocante às PAIRs/DF principalmente com referência a mercado de produtos diferenciados, à legislação, às questões institucionais, e às capacitações (técnicos, produtores e políticos)?
23. Na sua opinião, quem iniciou a atividade agroindustrial vendendo produtos na informalidade, quando passar para a formalidade, o seu empreendimento terá maior ou menor possibilidade de sucesso? Porque?
24. As políticas públicas direcionadas para a agricultura devem eleger segmentos de produtores rurais prioritários para suas ações? Quais segmentos e porque?
25. Como o Sr define o Pró-Rural Agroindústria e quais são os principais pontos positivos e negativos do programa?
26. Quais são as parcerias e institucionalidades/regras do jogo que devem resultar do maior esforço das políticas públicas para as PAIRs/DF? Com quais entidades isto deve ser realizado e porque?
27. Na sua opinião porque a grande maioria dos Secretários e Secretários Adjuntos de Agricultura do DF que estiveram no poder a partir de 1990, possui ou possuíram uma PAIRs/DF?
28. O Sr desejaria falar mais alguma coisa sobre estas questões trabalhadas?

Ex-Gerente de Inspeção Sanitária do Dipova
--

1. Quando foi que você começou a trabalhar no DIPOVA?
2. Qual a sua função no DIPOVA?
3. Como se deu a elaboração e implantação da legislação sanitária do DF de cada linha de produtos – origem animal e origem vegetal -?
4. Quando você entrou no Dipova qual era a estimativa que se fazia dos produtos processados de origem animal que eram comercializados no DF clandestinamente?
5. E atualmente que estimativa que se faz desta situação?
6. O que deve ser feito ainda para diminuir a comercialização de produtos clandestinos?
7. O que você acha que leva um produtor a vender um produto clandestinamente? E especificamente sem inspeção sanitária?
8. Atualmente quais são as principais ações do Dipova para diminuir a comercialização clandestina dos produtos processados de origem animal e vegetal?
9. Quais os produtos processados nas PAIRs/DF que ainda não podem ser registradas no DIPOVA? Porque?
10. Como é a relação atual entre o Dipova, Ministério da Agricultura e a Secretaria de Saúde no tocante a inspeção sanitária dos alimentos processados no DF? Aonde ainda ocorrem desentendimentos e porque acontece isto?
11. O que há de diferente e importante para o pequeno produtor entre a legislação sanitária do DF, a do Ministério e de outras unidades da federação? E porque isto ocorreu?
12. Como o sr define o Prove e qual é a sua avaliação dos principais pontos positivos e negativos deste programa?
13. Que ações foram feitas por parte da SADF antes de implementar o Prove para motivar os fiscais a trabalharem com os pequenos produtores rurais excluídos?
14. Especificamente quanto aos produtores do Prove o que foi mais fácil e o que foi mais difícil trabalhar com eles? E porque ocorreu isto?

15. Você acredita que os produtores do Prove foram capacitados dentro da necessidade mínima para conquistar a sustentabilidade do seu empreendimento? Em que ponto isto foi melhor e pior desenvolvido? Qual o tipo de capacitação que faltou a estes produtores?
16. Quando ocorreu a mudança do governo Cristovam para o Roriz quais foram as principais condições de apoio que foram perdidas que mais prejudicaram o desempenho das agroindústrias do Prove?
17. Destas qual você acha que deve retornar o mais rápido possível?
18. Aos produtores do Prove que desativaram as suas agroindústrias, qual o tipo de capacitação que faltou ser dada para que os mesmos continuassem com as agroindústrias ativadas? E como conseguir isto?
19. Quantas agroindústrias são fiscalizadas atualmente pelo Dipova? Quantas são da área rural e quantas da área urbana? Quantas são de origem animal e quantas são de origem vegetal?
20. Quais são os produtos processados que causam maior problema para a inspeção? Porque?
21. Quais são as maiores dificuldades e facilidades encontradas pelos produtos das PAIRs/DF para atender a legislação sanitária e tributária, os intermediários (supermercado e afins) e os consumidores finais? Existem outras dificuldades não citadas aqui? Quais?
22. Quais são os maiores problemas que o proprietário das PAIRs/DF enfrenta para que o seu produto seja mais consumido? Quais as necessidades dos consumidores que são atendidas e quais não são? Porque?
23. Você acha o apoio do poder público (governo) na área de comercialização seja decisivo para a sustentabilidade das agroindústrias? Porque?
24. Você acha que já existe concorrência entre as pequenas agroindústrias que produzem produtos similares no mercado do DF? Quem se estabelecerá? Porque?
25. Quais são as maiores dificuldades e facilidades encontradas para efetivar esta comercialização?
26. Quais são ainda os principais desafios a serem vencidos no DF para a implantação das PAIRs/DF? Porque?
27. Na sua opinião o produtor rural que iniciou a sua atividade agroindustrial vendendo seus produtos na informalidade e/ou clandestinamente, tem maior ou menor probabilidade de sucesso com seu empreendimento a partir do momento que entrar na formalidade? Porque?
28. Porque razão ainda ocorre no DF a comercialização de uma quantidade razoável de produtos clandestinos e/ou informais? Aonde deve ocorrer uma intervenção pública e privada para diminuir este patamar de clandestinidade?
29. Como o Sr define o Pró-Rural Agroindústria e quais são os principais pontos positivos e negativos do programa?
30. A partir do momento que o setor agrícola passa a direcionar as suas políticas públicas para ações que dão suporte à implantação de PAIRs/DF, afim de estabelecer um ambiente mais favorável aos pequenos produtores rurais que irão explorar este tipo de empreendimento; quais são as parcerias e institucionalidades que devem resultar deste novo desafio? Com quais entidades isto deve ser realizado e porque?
31. O Sr desejaria falar mais alguma coisa sobre estas questões trabalhadas?

#### **Grupos de Trabalho 2013 - ASPROVE**

Entrevista com a associação das pequenas agroindústrias (familiares) Asprove
--

1. Qual o seu nome e quando ingressou na associação?
2. O que motivou a formação desta associação e o que significa ASPROVE?
3. Quais as principais dificuldades de se formar uma associação no DF? Porque isto acontece? E como solucionar estas dificuldades?
4. Quando a associação foi fundada e quantos integrantes têm atualmente?
5. Destes, quantos efetivamente participam atualmente da associação?
6. Quais são as propostas de trabalho da associação atualmente?
7. Quais são as principais dificuldades da associação atualmente?
8. Quais são os seus planos para o futuro da associação?

9. O fato da Secretaria de Agricultura ter auxiliado a constituição da associação influenciou em que no desempenho da associação?
10. Cite as principais realizações da Asprove?
11. Existe alguma ação da Asprove para comercializar produtos coletivamente?(porque?) E como está isto atualmente?
12. Algum membro da Asprove participa da compra de produtos que o atual governo faz?
13. Cite as principais dificuldades enfrentadas pelos seus associados e porque isto acontece?
14. Como o sr define o Prove e qual é a sua avaliação dos principais pontos positivos e negativos deste programa?
15. Como o Sr define o Pró-Rural Agroindústria e quais são os principais pontos positivos e negativos do programa?
16. Um programa como o Prove que se propõe a promover a pequena agroindústria, em que ponto deve ser dado maior atenção por parte do governo na elaboração de políticas públicas/programas de governo?
17. Quais foram os treinamentos que faltaram aos produtores do Prove?
18. Na sua opinião porque não houve uma forte reivindicação dos produtores para que o Prove continuasse no Gov. Roriz?
19. Quando ocorreu a mudança do governo Cristovam para o Roriz quais foram as principais condições de apoio que foram perdidas que mais prejudicaram o desempenho das agroindústrias do Prove?
20. O apoio do governo na área comercialização é decisivo para as PAIRs/DF. Como fazer isto e que responsabilidade cabe ao produtor e ao governo nesta questão?
21. O que faltou aos produtores do Prove que desativaram as suas agroindústrias para que o mesmos continuassem a produzir, isto tanto por parte do governo como por parte dos próprios produtores?
22. Na sua opinião existem dificuldades em conciliar a lógica da pequena economia familiar rural com a lógica requerida de um empreendedor de uma PAIRs/DF? Quais são estas dificuldades e se elas dificultam o estabelecimento das PAIRs familiares do DF?
23. Porque razão ainda ocorre no DF a comercialização de uma quantidade razoável de produtos clandestinos e/ou informais?
24. A Secretaria de Agricultura deve fazer parceria com que órgãos e instituições para que ela possa executar melhor as políticas públicas de apoio às PAIRs/DF?
25. O Sr desejaria falar mais alguma coisa sobre estas questões trabalhadas?

Entrevista com o presidente da associação das pequenas agroindústrias (patronais) ASAS
--

1. 1.Qual o seu nome e quando ingressou na associação?
2. 2.O que motivou a formação desta associação e o que significa ASAS?
3. 3.Quais as principais dificuldades de se formar uma associação no DF? Porque isto acontece? E como solucionar estas dificuldades?
4. Quando a associação foi fundada e quantos integrantes têm atualmente?
5. Destes, quantos efetivamente participam atualmente da associação?
6. Quais são as principais dificuldades da associação atualmente?
7. Quais são as propostas de trabalho da associação atualmente?
8. O fato da Secretaria de Agricultura ter auxiliado a constituição da associação influenciou em quê no seu desempenho?
9. Cite as principais realizações da Asas?
10. Quais são os seus planos para o futuro da associação?
11. Cite as principais dificuldades enfrentadas pelos seus associados e porque isto acontece?
12. Como o sr define o Prove e qual é a sua avaliação dos principais pontos positivos e negativos deste programa?
13. Os produtores da Asas se sentiram prejudicado no gov Cristovam? Em quais pontos?

14. Foi feita alguma tentativa para vencer estas barreiras? Como e qual foi o resultado?
15. Como o Sr define o Pró-Rural Agroindústria e quais são os principais pontos positivos e negativos do programa?
16. Quais são as principais reivindicações da ASAS no que diz respeito a políticas públicas para as PAIRs/DF?
17. A Asas pretende implementar algum tipo de selo para diferenciar e qualificar seus produtos? E como pretende efetivar isto?
18. Existe alguma ação da Asas para comercializar produtos coletivamente, utilizando os mercados institucionais, quais os que estão sendo explorados pelos seus integrantes?
19. (foi unificada com a anterior)
20. Quando ocorreu a mudança do governo Cristovam para o Roriz quais foram as principais condições de apoio que surgiram e que mais favoreceram o desempenho das agroindústrias da sua associação?
21. O apoio do poder público (governo) na área comercialização é decisivo para dar sustentabilidade das PAIRs/DF. Como fazer isto e que responsabilidade cabe ao produtor e ao governo nesta questão?
22. Na sua opinião existem dificuldades em conciliar a lógica da pequena economia familiar rural com a lógica requerida de um empreendedor de uma PAIRs/DF? Quais são estas dificuldades e se elas dificultam o estabelecimento das PAIRs familiares do DF?
23. Um programa como o Pró-Rural Agroindústria que se propõe a promover a pequena agroindústria, em que ponto deve ser dada maior atenção por parte do governo na elaboração de políticas públicas?
24. Porque razão ainda ocorre no DF a comercialização de uma quantidade razoável de produtos clandestinos e/ou informais?
25. A Secretaria de Agricultura deve fazer parceria com que órgãos e instituições para que ela possa executar melhor as políticas públicas de apoio às PAIRs/DF?
26. O Sr desejaria falar mais alguma coisa sobre estas questões trabalhadas?

Entrevista com o representante do Sebrae
--

1. Quando foi que o Sebrae-DF começou a trabalhar com as PAIRs/DF e o que o levou a isto?
2. Quais foram as principais demandas dos produtores das PAIR junto ao Sebrae e que estrutura o Sebrae implantou para atender estas demandas?
3. Quais foram as principais atividades e/ou ações desenvolvidas pelo Sebrae no tocante às PAIRs/DF no passado? E o que se tem feito atualmente?
4. Quais as parcerias que o Sebrae articulou com a Secretaria de Agricultura nos governos Roriz e Cristovam com relação as ações que beneficiassem as PAIRs/DF?
5. Quais foram as principais capacitações que foram feitas pelo Sebrae para técnicos e produtores e quando isto procedeu?
6. Que avaliação o Sebrae faz do atual mercado de produtos diferenciados (tipos caipira, da roça, etc) e qual é a perspectiva do Sebrae para o futuro deste comércio a nível local, regional e internacional?
7. Que avaliação o Sebrae faz do Prove quanto aos pontos positivos e negativos?
8. No gov Cristovam o Sebrae aconteceu alguma parceria com a Secretaria de Agricultura para auxiliar o Prove? A iniciativa partiu de onde? Se positivo porque isto não ocorreu com maior efetividade?
9. Com o atual gov Roriz o Sebrae já estabeleceu alguma parceria? Quais foram estas parcerias? Suas facilidades/dificuldades e realizações?
10. Na visão do Sebrae existe incompatibilidade entre a lógica da pequena economia familiar rural e a lógica requerida para quem administra um empreendimento como as PAIRs/DF? Quais são? Porque ocorrem? Como diminuir estas diferenças?
11. Quais são os recursos utilizados pelo Sebrae neste caso para vencer este obstáculo?

12. Na sua opinião o produtor rural que iniciou a sua atividade agroindustrial vendendo seus produtos na informalidade e/ou clandestinamente, tem maior ou menor probabilidade de sucesso com seu empreendimento a partir do momento que entrar na formalidade? Porque?
13. O Sr desejaria falar mais alguma coisa sobre estas questões que foram aqui trabalhadas?

**GERÊNCIA DA EMATER**

**- DIFÍCILS PARA DF**

Entrevista com um Ex-Gerente da Emater-DF na área de agroindústrias
---

1. Quanto a Gerência de Agroindústria da Emater-DF quando foi que o sr assumiu e porque deixou esta gerência e quais foram as principais dificuldades enfrentadas?
2. Como foi que desenvolveu seu trabalho quanto à capacitação de produtores e técnicos, e em que áreas estas capacitações se concentraram?
3. Quais foram as instituições que a sua gerência mais se relacionava, tanto na área pública quanto privada? E que desafios teve que enfrentar?
4. Como o sr define o Prove e qual é a sua avaliação dos principais pontos positivos e negativos deste programa?
5. O que mudou no programa no decorrer do tempo?
6. Quais são os fatores mais limitantes do Prove? Como superá-los?
7. E os fatores limitantes das demais agroindústrias são coincidentes? O que diferencia? Como superá-los?
8. Que ações foram feitas por parte da Secretaria de Agricultura antes e durante a implementação do Prove para motivar a extensão rural em trabalhar com excluídos?
9. As pessoas responsáveis pela formulação e implementação das políticas do Prove tinham conhecimento de causa de planejar e implementar estas políticas públicas direcionada aos pequenos produtores rurais de baixa renda? E porque o governo não conseguiu atingir nem 30% da meta estabelecida inicialmente de 300 agroindústrias para produtores rurais que conseguiram obter até R\$50,00 de renda per capta?
10. No seu entender porque ocorreu a mudança do parâmetro de renda per capta de 0,5 salário mínimos no início do governo para até 3 salários mínimos no final de governo?
11. Na sua opinião existe incompatibilidade entre a lógica da pequena economia familiar rural e a lógica requerida para quem administra um empreendimento como as PAIRs/DF? Quais são? Porque ocorrem?
12. Na sua opinião os produtores do Prove foram capacitados dentro da necessidade mínima para a sua sustentabilidade? Porque? O que faltou estratégica e operacionalmente? E o que foi bom em todo este processo?
13. Porque não houve uma forte reivindicação dos produtores para que o Prove continuasse?
14. Quando ocorreu a mudança do governo Cristovam para o Roriz quais foram as principais condições de apoio que foram perdidas que mais prejudicaram o desempenho das agroindústrias do Prove?
15. Quais são ainda os principais desafios institucionais a serem vencidos no DF para a implantação das PAIRs/DF? Porque?
16. Porque razão ainda ocorre no DF a comercialização de uma quantidade razoável de produtos clandestinos e/ou informais? Aonde deve ocorrer uma intervenção para diminuir este patamar de clandestinidade?
17. Como o Sr define o Pró-Rural Agroindústria e quais são os principais pontos positivos e negativos do programa?
18. Quais são as parcerias e institucionalidades que devem resultar deste novo desafio da Secretaria de Agricultura de apoiar a implantação das PAIRs/DF? Com quais entidades isto deve ser realizado e porque?
19. O Sr desejaria falar mais alguma coisa sobre estas questões trabalhadas?

Entrevista com um Ex-gerente de um escritório local da Emater-DF
--

1. Quanto tempo você trabalha na Emater-DF e quando foi a sua primeira experiência com pequenas agroindústrias aqui no DF?

2. O selo “Produtos Artesanais” tipo Córrego do Ouro surgiu quando?
3. Quem apoiava esta iniciativa e como se desenvolveu a implantação deste selo?
4. O que levou a lançar este selo para produtos processados “artesanalmente”?
5. A que tipo de produtos ele atendia? Em que locais e como estes produtos eram processados?
6. A que tipo de produtores era destinado estes selos (familiares, patronais, grandes ou pequenos)?
7. Os produtores tiveram problemas com a fiscalização sanitária destes produtos na comercialização?
8. Aonde estes produtos eram comercializados (Ver a Sab)?
9. Qual o apoio que a Secretaria de Agricultura fornecia e em específico a Emater-DF?
10. Quais foram os pontos positivos e negativos desta iniciativa? Quando e porque parou?
11. Quais são as características destes produtos que o consumidor valoriza?
12. Passando agora para as atuais agroindústrias implantadas, existe algum produto que é mais fácil comercializar na informalidade do que na formalidade (derivados de cana)? Qual e porque?
13. Na sua opinião existem dificuldades em conciliar a lógica de vida do pequeno agricultor familiar rural com a lógica requerida para um empreendedor de uma PAIRs/DF? Quais são estas dificuldades e em que elas dificultam o estabelecimento das PAIRs familiares do DF?
14. Quais são ainda os principais desafios a serem vencidos no DF para a implantação das PAIRs/DF para que seus proprietários realizem ainda mais como seres humanos? Porque?
15. Na sua opinião, quem iniciou a atividade agroindustrial vendendo produtos na informalidade, quando passa para a formalidade, o seu empreendimento terá maior ou menor possibilidade de sucesso? Porque? E quanto às boas e más experiências adquiridas na informalidade elas mais atrapalham ou ajudam?
16. Porque razão ainda ocorre no DF a comercialização de uma quantidade razoável de produtos clandestinos e/ou informais e aonde deve ocorrer uma intervenção para diminuir este patamar de clandestinidade?
17. A partir do momento que as políticas públicas do setor agrícola passam a direcionar suas ações para as PAIRs/DF quais são as parcerias e institucionalidades/regras do jogo que devem resultar deste desafio? Com quais entidades isto deve ser realizado e porque?
18. Como o sr define o Prove e qual é a sua avaliação dos principais pontos positivos e negativos deste programa?
19. Na sua opinião quais foram as barreiras encontradas pelo gov Cristovam para atingir a meta estabelecida de 300 agroindústrias para produtores excluídos?
20. Antes de levar à prática o Prove quais foram as capacitações implementadas por parte da Secretaria de Agricultura do Gov Cristovam, para habilitar os técnicos da extensão a trabalharem com os “excluídos”?
21. Na sua opinião porque não houve uma forte reivindicação dos produtores participantes do Prove para que ele continuasse no Gov. Roriz?
22. Como o Sr define o Pró-Rural Agroindústria e quais são os principais pontos positivos e negativos do programa?
23. O Sr desejaria falar mais alguma coisa sobre estas questões trabalhadas?

Entrevista com um Ex-gerente da Emater-DF na área de capacitação
--

1. Quais foram as principais ações que o Centrer desenvolveu no Gov. Cristovam em relação à capacitação de técnicos e produtores?
2. O Centrer trabalhou especificamente com que tipo de capacitação e em que áreas, para os pequenos produtores das PAIRs/DF? Aproximadamente quantos foram capacitados e quando isto ocorreu?
3. Quais foram as principais preocupações na hora de elaborar o conteúdo dos cursos direcionados para os produtores rurais excluídos?
4. Quais foram as principais preocupações na hora de elaborar o conteúdo das capacitações para os técnicos da Emater-DF?

5. Como o Sr define o Prove e qual é a sua avaliação dos principais pontos positivos e negativos deste programa?
6. Os responsáveis pela formulação e implementação das políticas do Prove tinham conhecimento de causa de planejar e implementar políticas públicas direcionadas aos pequenos produtores rurais excluídos? E porque o governo não conseguiu atingir nem 30% da meta estabelecida inicialmente de 300 agroindústrias para produtores rurais que conseguiram obter até R\$50,00 de renda per capta?
7. Na sua opinião porque não houve uma forte reivindicação dos produtores excluídos para que o Prove continuasse? Em que faltou capacitar este público para que isto ocorresse com maior efetividade?
8. Quais foram os maiores fatores limitantes na capacitação dos produtores do Prove? E porque isto acontecia?
9. No seu entender os produtores do Prove foram capacitados dentro da necessidade mínima para a sua sustentabilidade e com condições de participar do jogo político Cristovam X Roriz para intervir/negociar novos espaços e forçar uma política que continuasse apoiando-os? Porque? E qual seria a capacitação ideal neste caso?
10. Na sua opinião existe incompatibilidade entre a lógica da pequena economia familiar rural e a lógica requerida para quem administra um empreendimento como as PAIRs/DF? Quais são? Porque ocorrem? E como superar esta questão?
11. O que falta ser implementado por parte das políticas públicas para que os proprietários das PAIRs/DF se realizem ainda mais como seres humanos?
12. Quais são as parcerias e institucionalidades que devem resultar deste novo desafio de inclusão sócio-econômico dos excluídos? Com quais entidades isto deve ser realizado e porque?
13. O Sr desejaria falar mais alguma coisa sobre estas questões trabalhadas?

#### **QUESTIONÁRIO PARA PROPRIETÁRIO PATRONAL DE UMA PEQUENA AGROINDÚSTRIA**

Entrevista com um proprietário patronal de uma pequena agroindústria

1. Desde de quando você se dedica à atividade de produtor rural?
2. Porque optou por esta atividade e que benefícios isto lhe traz?
3. Quais foram as principais facilidades e dificuldades encontradas na época em que você vendia produtos processados clandestinos, antes de ter a legislação sanitária apropriada?
4. O que Brasília tem de especial que favorece e/ou prejudica este tipo de atividade agroindustrial?
5. Quais são as principais dificuldades para se manter nesta atividade atualmente?
6. Quais os pontos positivos e negativos de integrar numa só propriedade as atividades dos setores, primário, secundário e terciário da economia?
7. Quantos empregos permanentes e temporários você gera atualmente?
8. Quantos membros da sua família têm ocupações de trabalho na sua propriedade atualmente? Você indicaria esta atividade para o seu filho, porque?
9. Como se dá a relação de trabalho (formal, parcialmente formal ou informal) entre você e seus empregados?
10. Você investiu muito dinheiro seu oriundo da sua atividade urbana neste empreendimento? E quanto a financiamentos os utilizou? Porque?
11. Quais são as principais dificuldades enfrentadas por você em cada setor (1º, 2º, 3º) na sua propriedade? E qual lhe dá mais prazer e mais lucro?
12. Quais são os locais que você procura para se capacitar tecnicamente?
13. Você participou do processo de elaboração da legislação sanitária específica para carnes? Quais pontos você defendeu? Quais foram aceitos? E quais não foram aceitos? E porque?
14. Quais são os maiores problemas que o proprietário da PAIRs/DF enfrenta para que o seu produto seja ainda mais consumido e quais as necessidades dos consumidores que ainda não são atendidas?
15. Como o Sr define o Prove e qual é a sua avaliação dos principais pontos positivos e negativos deste programa?

16. Na sua opinião existe uma disputa por espaços nos mercados do DF para produtos processados nas PAIRs/DF entre os produtores pluriativos/patronais e os do Prove?
17. Você teve alguma dificuldade a mais em comercializar seus produtos na época do governo Cristovam? Porque?
18. Quais são ainda os principais desafios a serem vencidos no DF para a implantação das PAIRs/DF? Porque?
19. Porque razão ainda ocorre no DF a comercialização de uma quantidade razoável de produtos clandestinos e/ou informais? Aonde deve ocorrer uma intervenção para diminuir este patamar de clandestinidade?
20. Como o Sr define o Pró-Rural Agroindústria e quais são os principais pontos positivos e negativos do programa?
21. Quais são as parcerias e institucionalidades que devem resultar do novo desafio de elaboração de políticas públicas para a implantação das PAIRs/DF? Com quais entidades isto deve ser realizado e porque?
22. O Sr desejaria falar mais alguma coisa sobre estas questões trabalhadas?

#### **Qps56 PROVEIA CD SPRDFAMRESALVASESIA/D'S**

Entrevista com os proprietários das pequenas agroindústrias familiares que estão ativadas e desativadas

1. Porque o Sr decidiu ter uma agroindústria? Quais são (eram) os produtos da sua agroindústria?
2. Em quantos pontos de vendas são (eram) colocados os produtos da sua agroindústria?
3. O que levou a escolher estes locais para vender seus produtos?
4. Quais são (eram) os melhores locais para vender (em quantidade e para dar lucro)?
5. Quais são os locais que mais dão trabalho para vender seus produtos?
6. Qual o faturamento mensal da sua agroindústria?
7. Em se tratando das exigências do DIPOVA o que é mais difícil atender?
8. Em se tratando das exigências do pagamento de impostos (tributário e trabalhista) o que é mais difícil atender?
9. Quais são as exigências dos supermercados e das lojas, quanto a apresentação do seu produto, entregas e prazos de pagamentos que se tornam os pontos mais difíceis de serem atendidos?
10. E quanto aos consumidores finais dos seus produtos, quais são as exigências mais difíceis de se atender?
11. A renda da sua família é composta pela renda de quantas pessoas da família? pessoas
12. E tem qual origem? Venda de produtos agrícolas e pecuários; agroindústria, salários, como autônomo, aluguéis, aposentadoria, outras.
13. Qual é a sua avaliação dos principais pontos positivos e negativos do Programa Prove?
14. O que foi feito pelos produtores (Prove) para pressionar a atual Secretaria de Agricultura para continuar com políticas semelhantes ao do Prove?
15. O que faltou aos produtores do Prove para sobreviverem à mudança de governo Cristovam/Roriz de uma forma melhor? Em que os produtores deveriam ser capacitados para superar estas questões?
16. Quando ocorreu a mudança do governo Cristovam para o Roriz quais foram as principais condições de apoio que foram perdidas e que mais prejudicaram o desempenho da sua agroindústria? Destas qual você desejaria que retornasse o mais rápido possível?
17. O que faltou aos produtores do Prove que desativaram as suas agroindústrias para que o mesmos continuassem a produzir, isto tanto por parte do governo como por parte dos próprios produtores? Porque?
18. Após a mudança de governo no DF quais foram as iniciativas da sua parte para compensar a falta de apoio que lhe era dado?
19. Cite 3 capacitações/cursos que o Sr não teve no Gov. Cristovam e que desejaria ter agora para ajudá-lo a conseguir ter uma melhor estabilidade com a sua agroindústria?



10. Cite três dificuldades em conciliar a lógica de vida do pequeno agricultor familiar com a lógica requerida para ser um empreendedor de uma pequena agroindústria rural no DF (PAIRs/DF).
  11. No seu entender os produtores do Prove foram capacitados para participar do jogo político Cristovam X Roriz dotando-os de condição de intervir e negociar uma política que continuasse apoiando-os após a mudança de governo?  
não, parcialmente, sim.
  12. Cite 3 capacitações que faltaram aos produtores do Prove que desativaram a sua agroindústria para que os mesmos pudessem permanecer ativos no atual Governo?
  13. Cite três razões do porque não houve uma forte reivindicação dos produtores do Prove para que o programa continuasse no atual governo?
  14. O Prove estava adaptado ao público que era denominado excluído no começo do programa?  
sim, não; parcialmente.
  15. Qual é o perfil da agroindústria do Prove que conseguiu se adaptar melhor às mudanças ocorridas do governo Cristovam para o Roriz?
- ?Quanto ao tipo de produto:  
rústico/caipira/caseiro (diferenciados)  
comum (industrializados)
- ?Quanto ao tipo de produção, favor preencher as duas melhores com (M) e as duas piores com (P)  
Derivados de leite, carne (emb. e def.), mel, condimentos, milho, mandioca, cana,  
Processamento de hortaliças, doces, pickles, salgados, licores  
Produção de panificados, ovos tipo caipira, ovos de codornas, frango tipo caipira
- ?Quanto ao mercado que explora: favor preencher as duas melhores com (M) e as duas piores com (P).  
domiciliar, feiras, estabelecimentos especializados, supermercados, sacolão,  
mercado, vendedor ambulante, Outros
- ?Quanto à participação da renda da agroindústria na composição da renda familiar:  
principal; secundária; esporádica.
16. Quais foram os maiores fatores limitantes na implantação das agroindústrias Prove
  17. Quantas agroindústria do Prove foram construídas totalmente ou somente construídas parcialmente na sua área de atuação até o final do Governo Cristovam ?  
construídas totalmente                      construídas parcialmente
  18. Quantas destas agroindústrias? permanecem ativas agroindústrias; estão desativadas temporariamente: agroindústrias; estão desativadas totalmente? agroindústrias; estão em outras situações? agroindústrias
  19. Quanto aos proprietários das agroindústrias do Prove da sua área de ação, quantos eram classificados como? Produtor tipo "A"; Produtor tipo "B"; Produtor tipo "C"; outras.
  20. E das agroindústrias do Prove que estão em funcionamento, quanto a seus proprietários, quantos são classificados como? Produtor tipo "A"; Produtor tipo "B"; Produtor tipo "C"; outras.
  21. Quantos produtores do Prove que em função das ações do programa Prove alterariam a sua antiga classificação(antes de entrar no programa), se fossem reavaliados atualmente pelos critérios da Portaria nº1 SADF, de 27 de Março de 1996?  
permaneciam;                      mudariam ? progredindo ? regredindo.
  22. Quantas destas pequenas agroindústrias rurais (Prove ou não), existem na sua área de atuação e que são?  
clandestinas      normalizadas
  23. Quantas destas agroindústrias normalizadas vendiam produtos clandestinos antes de conseguir o registro do Dipova? agroindústrias
  24. -Quando ocorreu a mudança do governo Cristovam para o Roriz quais foram as principais condições de apoio que foram perdidas e que mais prejudicaram o desempenho das agroindústrias do Prove?
  25. Destas qual você acha que deveria retornar o mais rápido possível?

26. Você acredita que as pessoas que passaram pela informalidade antes de regularizar sua agroindústria têm maior possibilidade de sucesso? sim; não.
27. Cite 3 razões disto?  
Qual o requisito ou exigência mais difícil de ser atendido pela PAIRs/DF no tocante a:
28. Quais os três requisitos mais difíceis de serem atendidos pelas PAIRs/DF no tocante a:  
Legislação sanitária?  
Intermediários (supermercados e afins)?  
Consumidores finais?  
Outras Legislações(trabalhista, tributária, ambiental, previdenciária)?
29. Quanto ao atual governo, cite três pontos positivos e negativos do Programa Pró-Rural Agroindústria?  
Positivos:  
Negativos:
30. Deseja fazer algum comentário a mais dos assuntos aqui tratados?