

Políticas Públicas e Privadas e Competitividade das Cadeias Produtivas Agroindustriais

Glauco Schultz
Paulo Dabdab Waquil
Organizadores

EAD
SÉRIE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA



Políticas Públicas e Privadas e Competitividade das Cadeias Produtivas Agroindustriais



**UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO
GRANDE DO SUL**

Reitor

Carlos Alexandre Netto

Vice-Reitor e Pró-Reitor
de Coordenação Acadêmica

Rui Vicente Oppermann

**SECRETARIA DE EDUCAÇÃO
A DISTÂNCIA**

Secretário

Sérgio Roberto Kieling Franco

Vice-Secretário

Silvestre Novak

Comitê Editorial

Lovois de Andrade Miguel

Mara Lucia Fernandes Carneiro

Silvestre Novak

Sílvio Luiz Souza Cunha

Sérgio Roberto Kieling Franco,
presidente

EDITORA DA UFRGS

Diretora

Sara Viola Rodrigues

Conselho Editorial

Alexandre Santos

Ana Lúgia Lia de Paula Ramos

Carlos Alberto Steil

Cornelia Eckert

Maria do Rocio Fontoura Teixeira

Rejane Maria Ribeiro Teixeira

Rosa Nívea Pedroso

Sergio Schneider

Susana Cardoso

Tania Mara Galli Fonseca

Valéria N. Oliveira Monaretto

Sara Viola Rodrigues, presidente

Políticas Públicas e Privadas e Competitividade das Cadeias Produtivas Agroindustriais

Glauco Schultz
Paulo Dabdab Waquil
Organizadores

EAD
SÉRIE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA


UFRGS
EDITORA


SEAD
Secretaria de
Educação a Distância


CURSO DE GRADUAÇÃO TECNOLÓGICA
**PLANEJAMENTO E GESTÃO
PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL**

© dos Autores
1ª edição: 2011
Direitos reservados desta edição:
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Capa e projeto gráfico: Carla M. Luzzatto
Revisão: Ignacio Antonio Neis e Sabrina Pereira de Abreu
Editoração eletrônica: Débora Lima da Silva

Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS

Coordenador: Luis Alberto Segovia Gonzalez

Curso de Graduação Tecnológica Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural

Coordenação Acadêmica: Lovois de Andrade Miguel

Coordenação Operacional: Eliane Sanguiné

P769 Políticas públicas e privadas e competitividade das cadeias produtivas agroindustriais / organizado por Glauco Schultz [e] Paulo Dabdab Waquil; coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.

80 p. : il. ; 17,5x25cm

(Série Educação A Distância)

Inclui figuras e quadros.

Inclui Apêndices e Referências.

1. Agricultura. 2. Economia agrícola. 3. Cadeias produtivas agroindustriais – Competitividade. 4. Cadeias produtivas agroindustriais – Análise SWOT. 5. Políticas públicas e privadas – Promoção – Competitividade – Cadeias produtivas agroindustriais – Desenvolvimento – Áreas Rurais. I. Schultz, Glauco. II. Waquil, Paulo Dabdab. III. Universidade Aberta do Brasil. IV. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Secretaria de Educação a Distância. Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural. V. Série.

CDU 339.138:631

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Jaqueline Trombin – Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-85-386-0160-9

UNIDADE 3 – POLÍTICAS PÚBLICAS E PRIVADAS PARA A PROMOÇÃO DA COMPETITIVIDADE DAS CADEIAS PRODUTIVAS AGROINDUSTRIAIS E DO DESENVOLVIMENTO EM ÁREAS RURAIS



*Cristiane Tonezer, Maycon NoreMBERG Schubert,
Elvis Albert Robe Wandscheer, Paulo Dabdab Waquil e Glauco Schultz*

A Unidade 3 trabalhada na disciplina **Seminário Integrador III – DERAD 026** tem como objetivo geral pensar, discutir e propor formas de intervenção e medidas de políticas públicas e privadas que possam contribuir para a melhoria da produção agrícola e agroindustrial, com o objetivo de promover a competitividade das cadeias produtivas, levando em consideração os ambientes institucional e organizacional na região em que se inserem.

Para tanto, é de fundamental importância a apreensão dos conteúdos das unidades anteriores, priorizando os conceitos de cadeias produtivas (sejam elas curtas ou longas) e de competitividade, a identificação de seus elos e encadeamentos, de seu ambiente organizacional e institucional, e a aplicação de ferramentas para a análise de sua competitividade, tais como a matriz SWOT (forças, fraquezas, oportunidades e ameaças). A partir do entendimento das características, das potencialidades, desafios, riscos e limitações de cada cadeia produtiva agrícola ou agroindustrial, inserida em sua respectiva região, pode-se pensar, propor e implementar medidas de intervenção pública ou privada para a melhoria de seu desempenho, o aumento de sua competitividade e a promoção do desenvolvimento rural⁹.

Uma ilustração da aplicação desses conteúdos pode ser conferida no artigo de Bastos Filho e Rocha [s. d.], que analisa o efeito das políticas públicas sobre a competitividade das cadeias da soja e do trigo, mediante a utilização de indicadores como o coeficiente de proteção nominal e efetiva e o custo dos recursos domésticos, considerando as políticas

⁹ O desenvolvimento rural não é identificado como crescimento econômico, mas é visto como um processo que envolve múltiplas dimensões [...] A ideia de desenvolvimento como evolução e como progresso, que havia predominado até o século anterior, bem como a ideia de desenvolvimento como utopia, foi substituída pela ideia de crescimento. O dinamismo econômico passou a ser tratado como sinônimo de melhoria nos indicadores sociais, e o crescimento passou a ser identificado com “desenvolvimento econômico”. Só mais recentemente, ante a evidente erosão dessa identidade, a noção passou a incorporar explicitamente os indicadores de bem-estar – sintetizados na expressão desenvolvimento humano, expresso no conhecido IDH – e os indicadores de sustentabilidade ambiental – sintetizados na expressão desenvolvimento sustentável, isto é, “aquele capaz de preservar os recursos necessários às gerações vindouras” (KAGEYAMA, 2008, p. 52).

comercial, de financiamento, de emprego, cambial e tributária. Diversos outros estudos realizam análises semelhantes, embora se valham de outras ferramentas.

É nesse sentido que é apresentado o conteúdo a seguir, que inicia revisando o material trabalhado nas disciplinas **Estado e Políticas Públicas** – DERAD 010 e **Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural no Brasil** – DERAD 012, sobre o Estado e seu papel, sobre a formulação de políticas públicas e, mais especificamente, sobre as políticas agrárias e agrícolas implementadas no país. Ao final, será apresentada uma breve discussão sobre políticas no âmbito regional ou municipal, bem como sobre ações privadas, as quais também podem influenciar a competitividade das cadeias produtivas, e podem variar muito de região para região.

3.1 BREVE REVISÃO SOBRE O PAPEL DO ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Resgatando os conteúdos apresentados principalmente nas disciplinas DERAD 010 e 012, o objetivo desta seção é integrar, de forma resumida, as abordagens sobre a constituição, a evolução e a presença do Estado nas políticas públicas. Cabe lembrar que as diferentes formas de organização do Estado conduzem a graus distintos de intervenção nos mercados, com implicações de vulto sobre seu funcionamento e sobre a competitividade das cadeias produtivas. Formas de organização mais intervencionistas sugerem maior peso das políticas públicas, enquanto formas mais liberais sugerem maior peso das estratégias e ações privadas na busca da competitividade. De qualquer forma, tanto as ações públicas quanto as ações privadas têm sua importância na análise e no planejamento das cadeias produtivas, constituindo os ambientes institucional e organizacional em que tais cadeias se inserem.

Esta revisão inicia com um resgate conceitual das três formas de organização do Estado moderno: liberal, socialista e de bem-estar social, e as respectivas repercussões nas diferentes formas de intervenção. Em um segundo momento, serão destacadas as principais características, históricas e atuais, do Estado brasileiro e de suas políticas macroeconômicas. Finalmente, será abordada a atuação do Estado brasileiro através de suas políticas setoriais, com foco na agricultura.

3.1.1 A origem e os papéis do Estado moderno

Como muitos autores apontam, a origem do Estado moderno remonta ao século XVII¹⁰, principalmente sob a égide do poderio britânico de expansão territorial, da colonização direta, da escravatura e do nacionalismo econômico. Naquele contexto, o sistema mercantilista floresceu e constituiu-se como uma forma de organização econômica poderosa, sustentada principalmente pelas companhias

10 Segundo Arrighi (2009), alguns estudiosos, entre os quais seguidores de Fernand Braudel, situam a origem do Estado moderno ainda no século XV, com a constituição das cidades-estados italianas, principalmente Veneza.

de comércio¹¹, as quais estavam sujeitas a um forte controle do Estado. Após esse processo expansionista, que gerou grande acumulação de capital na Grã-Bretanha e veio a torná-la o centro financeiro mundial através da potente atuação do Estado monárquico na economia, diversas críticas e movimentos burgueses começaram a surgir, questionando essa forma de regime político e de organização econômica (ARRIGHI, 2009).

Após a Revolução Industrial, no século XVIII, constituiu-se, inicialmente em solo britânico, através dos capitais atraídos por seu moderno sistema financeiro da época e da acumulação de capitais vindos de suas colônias de além-mar, uma classe social burguesa que adotou uma postura crítica em relação à atuação do Estado na economia. Esse momento na história marca o surgimento das ideias liberais, que vai mudar, de forma muito significativa, a dinâmica do sistema capitalista da época, reduzindo a presença do Estado na economia.

Esse sistema econômico entra em crise com as perturbações financeiras de 1929¹², conhecidas como a Grande Depressão. Como forma de aliviar a crise, e em oposição às teorias econômicas liberais, o economista inglês John Maynard Keynes apostou em ações que envolviam a intervenção do Estado, através de medidas fiscais e monetárias, no intuito de fomentar o emprego e a demanda. Assim, na prática, o governo gastava para compensar a carência de investimento do setor privado.

Paralelamente a esse recuo da visão liberal, verificou-se também uma abordagem crítica da atuação do Estado do ponto de vista das lutas de classes, onde a retomada do Estado, dos monarcas e dos burgueses capitalistas pela classe operária e camponesa daria início a um movimento de socialização do capital. Essa última abordagem do papel do Estado floresceu em países como os da ex-União

11 As companhias de comércio eram organizações que exploravam outras colônias que estivessem sob o domínio dos Estados que as sustentavam. Eram formadas pela forte presença e intervenção do Estado, de donos de capitais, de bancos e de mercadores. As companhias de comércio eram numerosas e variavam em sua forma de atuação e em seus objetivos de um Estado para outro.

12 1929 é marcado como o ano da Quebra de Wall Street e da Grande Depressão. Ocorreria que os negócios prosperavam e a indústria ainda tinha capacidade excelente. Os lucros eram favorecidos por baixos custos e baixos salários [...] O acesso ao crédito era fácil e, além disso, barato. Aquela era a maneira de ganhar dinheiro, e todo mundo embarcou nessa [...] Alguns investidores argutos, porém, haviam notado que a economia dos EUA chegara a seu pico cíclico. Tanto a produção quanto os preços estavam rumando agora para um ciclo gradual de declínio [...] Ações eram compradas mediante um depósito, e essas mesmas ações eram usadas como garantia para a compra de mais ações mediante um depósito [...] uma pirâmide de crédito sempre crescente estava sendo montada [...] Na terça-feira, 29 de outubro, o número recorde de 16 milhões de ações foi negociado: o dia mais negro da história da Bolsa de Valores. Cerca de 300 milhões de ações foram possuídas nos empréstimos, para os quais elas mesmas eram a garantia: as dívidas foram subitamente cobradas em uma escala colossal. Financistas foram arruinados, diretores de antigas firmas corretoras se suicidaram [...] O ano de 1929 foi ruim; e o mercado acabou por chegar ao fundo do poço [...] O que aconteceu nos Estados Unidos teve eco no mundo inteiro (STRATHERN, 2003, p. 221-223).

Soviética e a China, expandindo-se posteriormente por diversos outros, para, finalmente resultar no conflito denominado Guerra Fria¹³.

Após essa turbulenta fase da História, surgem novas interpretações sobre o papel do Estado através de uma concepção de bem-estar social e desenvolvimentista, onde o mercado e o Estado se desenvolveriam lado a lado com uma visão mais institucionalista¹⁴.

O debate segue presente, com mudanças estruturais na forma de organização dos Estados como respostas a crises recorrentes. Nos anos 1990, foi constatada uma presença marcante de Estados Neoliberais, através de incisiva retomada das ideais liberais ajustadas às condições contemporâneas, forçando a redução da presença do Estado nos mercados, bem como múltiplos processos de privatização, de desregulamentação e de abertura comercial. Nessa perspectiva, mantêm-se os mecanismos de decisão individuais no âmbito da microeconomia¹⁵, sobretudo via preço. Entretanto, seus adeptos, ao contrário dos liberais, passam a aceitar o disciplinamento da economia de mercado – atribuindo ao Estado a responsabilidade da ordenação dos excessos ocasionados pela livre concorrência – e a criar mercados concorrenciais (SANDRONI, 1994).

Já a partir da década de 2000, como resposta às crises econômicas mais recentes, o protecionismo é retomado, a regulação dos mercados é reforçada e o Estado se faz novamente mais presente.

Após essa síntese histórica, cabe abordar com maiores detalhes as características de cada uma dessas visões teóricas sobre o Estado moderno.

3.1.1.1 ESTADO LIBERAL (*LAISSEZ-FAIRE*)

A abordagem liberal sobre a economia teve como um de seus principais mentores intelectuais Adam Smith (1723-1790), o qual tinha como “baluarte” de sua tese a livre iniciativa dos indivíduos e o reduzido papel do Estado, o qual, em sua concepção, deveria limitar-se a garantir o direito à propriedade privada e à liberdade individual.

13 A Guerra Fria foi um conflito “velado” entre os Estados Unidos (capitalista) e a ex-União Soviética (socialista), que repercutiu em inúmeros outros países, levando a uma corrida armamentista, ao avanço no campo da conquista do espaço, a invasões territoriais, a revoluções civis e a guerras armadas.

14 A visão institucionalista ficou muito bem caracterizada através da criação de instituições como o FMI, o Banco Mundial e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), após a reunião de Bretton Woods, entre diversas nações, em 1944.

15 Microeconomia: área da economia que estuda o comportamento dos indivíduos/consumidores e firmas, onde se procura explicar o emprego de recursos limitados diante de uma série de possibilidades alocativas para o mesmo. Ou então: “Ramo da Ciência Econômica que estuda o comportamento das unidades de consumo representadas pelas famílias; as empresas e suas produções e custos; a produção e o preço dos diversos bens, serviços e fatores produtivos. Em outras palavras, a microeconomia ocupa-se da forma como as unidades individuais que compõem a economia [...] agem e reagem umas sobre as outras” (SANDRONI, 1994, p. 221).

O liberalismo prega a organização da economia através da “mão invisível” do mercado; em outras palavras, a competição, a inovação, o espírito empreendedor, a alocação de capitais e a determinação de salários são mais eficientemente organizados segundo as leis da oferta e da demanda nos mercados autorregulados. De acordo com essa abordagem, as políticas sociais são vistas apenas de forma paliativa e não podem ser incentivadas, pois conduzem ao ócio e ao desperdício, mas a liberdade e a competitividade devem ser estimuladas, com a mínima intervenção do Estado.

Nesse sentido, em um Estado organizado segundo a abordagem liberal, as estratégias e as ações privadas adquirem a maior importância na busca da competitividade das cadeias produtivas. Os elementos mais importantes para o diagnóstico e o planejamento são o ambiente organizacional, a estrutura dos mercados, as relações entre os elos das cadeias produtivas, as formas contratuais, as redes de cooperação e os processos de inovação.

3.1.1.2 ESTADO SOCIALISTA

Tendo suas raízes mais científicas na teoria marxista, a concepção do Estado Socialista baseia-se na ideia de que o Estado é um aparelho de domínio de uma classe social sobre a outra e de que sua função deveria ser a de socialização dos meios de produção e do capital para toda a população. Karl Marx (1818-1883) realizou um profundo estudo histórico e filosófico sobre a economia capitalista, chegando à conclusão de que a riqueza é gerada pela transformação do trabalho em capital e de que o domínio do capital sobre o trabalho causa a exploração dos trabalhadores, sendo a síntese dessa equação a extração da mais-valia e sua apropriação pelos donos dos meios de produção, chamados de burgueses.

Segundo as pressuposições de Marx, o Estado é, em primeira instância, fruto da evolução histórica das relações de produção, e não uma criação da mente humana, o que se constitui em uma visão materialista do Estado. Para os marxistas, o Estado intervém diretamente nos mercados e na vida econômica de toda a população, planejando e controlando todos os investimentos e gastos que possam surgir para desenvolver um país. Com isso, ao contrário do que ocorre na visão liberal, mencionada acima, o Estado é fortalecido, vindo a tornar-se o centro de todas as ações econômicas – tais como o controle completo sobre os preços dos bens e serviços –, de todas as ações políticas – tais como a existência de um único partido e a ausência de sindicatos e outras formas de expressão política – e de todas as ações culturais e sociais – tais como o controle completo sobre os meios de comunicação de massa. Essa concepção de Estado marcou profundamente a História mais recente, pois sua ideologia influenciou a forma de organização de várias nações e sua proposta política entrou em profunda divergência com as ideias capitalistas. Muitos conflitos, revoluções e guerras surgiram desse embate ideológico, cujo epicentro foi a denominada Guerra Fria (1945-1991) entre os Estados Unidos e a ex-União Soviética.

Em suma, em um Estado organizado segundo a abordagem socialista, as estratégias e as ações públicas assumem total importância, inibindo as iniciativas privadas. E, em mercados tão fortemente protegidos, o debate sobre competitividade perde relevância.

3.1.1.3 ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL (*WELFARE STATE*)

Após a Grande Depressão de 1929, os países ocidentais, antes organizados segundo as ideias liberais, passaram a buscar o apoio de um ambiente institucional mais fortalecido para enfrentar a crise. As economias de muitos Estados começaram a se organizar segundo um ideário postulado por John Maynard Keynes (1883-1946), denominado de *Bem-Estar Social*, mais tarde incorporado pelos regimes políticos chamados de sociais-democratas.

Mediante uma participação mais ativa do Estado, a economia capitalista poderia desenvolver-se de maneira mais estável e controlada. Keynes defendia o princípio de que o crescimento econômico dependia principalmente da demanda agregada, a qual faria com que a oferta de bens de consumo e de serviços aumentasse e com que, conseqüentemente, a constituição de empresas e a geração de empregos também aumentassem. Essa visão de formação da riqueza advinda da demanda traria, como efeito, a necessidade de melhor distribuir a renda da produção, priorizando o consumidor em relação ao produtor. Com isso, de acordo com Silva (2010), “os Estados nacionais poderiam promover políticas de incentivo à demanda agregada, de maneira a evitar crises que viessem a ampliar o desemprego e a reduzir os lucros dos capitalistas”. No campo político, essa nova concepção de atuação do Estado foi instaurada por uma aliança entre os trabalhadores e os donos dos meios de produção.

A maioria dos Estados modernos capitalistas, entre os quais o Brasil, adotou essa forma de atuação, vindo a conceber suas políticas públicas dentro de uma ideologia desenvolvimentista e modernizadora. Nessa forma de organização, é a combinação das políticas públicas e privadas que condiciona a competitividade das cadeias produtivas. Um diagnóstico mais completo, que conduza ao planejamento das atividades das cadeias produtivas agrícolas e agroindustriais, deve levar em conta os ambientes institucional e organizacional em que essas cadeias se inserem.

3.1.2 O Estado brasileiro e as políticas públicas

Após uma breve contextualização histórica da origem e dos tipos de Estado moderno, serão apresentadas algumas formas de concepção de políticas públicas que caracterizaram a formação do Estado brasileiro. O Estado brasileiro foi oficialmente proclamado no ano de 1822, com sua efetiva independência de Portugal, mas continuou sob o regime monárquico até o ano de 1889, data após a qual passou a constituir-se como República Federativa. A História do Brasil, em todo esse tempo, foi marcada por diversos atos governamentais, dos quais os mais significativos datam da fase de transição

entre Velha e a Nova República, que coincide com o período compreendido entre a Grande Depressão de 1929 e o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945.

Nesse período, o Estado brasileiro desempenha um papel fundamental na modernização do país, dentro de uma concepção capitalista da economia e sob o ideário keynesiano. Matos (2006) ilustra assim esse processo:

[...] a criação de indústrias de base: foi em 1941, durante o Estado Novo¹⁶ que foi criada a CSN – Companhia Siderúrgica Nacional em Volta Redonda, estado do Rio de Janeiro. As negociações para a implantação dessa siderúrgica aconteceram em plena Segunda Guerra Mundial, e na ocasião foram feitos acordos para a exportação do aço produzido pela mesma para os EUA, com finalidade de atender às necessidades do país durante aquele período de grandes conturbações políticas. Desta forma o governo de Getúlio se beneficiou do cenário político mundial para industrializar o Brasil. Ainda com o apoio financeiro dos EUA, o governo brasileiro criou também a CVDR – Companhia Vale do Rio Doce, voltada principalmente para a exploração de minério de ferro. Hoje esta empresa é uma das maiores do mundo em reservas e exploração de minerais.

Assim, de acordo com o mesmo autor, foi no governo de Getúlio Vargas que se desenvolveu o parque industrial, que teve significativa importância no processo de modernização, ao passo que no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) se priorizou a indústria de base.

Seguiu-se a esse período, no Brasil, o Regime Militar, que não alterou as concepções capitalista e desenvolvimentista de Estado que vigiam no antigo regime republicano; mas a forma de condução dos atos políticos foi ditatorial. Após essa fase, o Estado brasileiro entrou no chamado processo de redemocratização e tornou-se, de fato, uma República Presidencialista, regime que persiste até os dias de hoje.

3.1.3 As políticas públicas macroeconômicas¹⁷

Conforme foi exposto na disciplina **Estado e Políticas Públicas – DERAD 010**, as políticas públicas macroeconômicas marcam profundamente a forma de atuação de um Estado. Dentro de uma visão keynesiana, as políticas públicas são de fundamental importância para a estabilidade econômica do sistema capitalista, dependendo seu sucesso da solidez de suas instituições. Os objetivos mais importantes dessas políticas são as seguintes:

16 O primeiro governo de Getúlio Vargas foi dividido em três etapas: o período inconstitucional, que vai do Golpe de 1930 a 1934, o período constitucional, de 1934 a 1937, e o Estado Novo, de 1937 a 1945. Posteriormente, Getúlio voltou ao poder em 1951, para um segundo mandato, e governou até 1954, ano em que se suicidou.

17 Macroeconomia: área da Economia que estuda variáveis agregadas, como renda e produto nacional, nível geral de preços (inflação), emprego e desemprego, estoque de moeda e taxa de juros, balanço de pagamentos e taxa de câmbio (SILVA, 2010).

- ▶ **alto nível de emprego:** o objetivo do Estado é promover o pleno emprego dos recursos disponíveis na economia, com o intuito de melhorar a renda da população e aumentar a demanda agregada por produtos e serviços, possibilitando o crescimento econômico estável;
- ▶ **estabilidade de preços:** a meta é conter a inflação e manter estáveis o poder de compra da população e a arrecadação tributária, o que aumenta a competitividade do país nas exportações e estimula o investimento em ativos produtivos;
- ▶ **distribuição equitativa da renda:** o Estado tem o dever de minimizar os efeitos da concentração e acumulação de capitais nas mãos de poucas pessoas, naturalmente geradas em uma economia capitalista, buscando assim estabilidade social, aumento das oportunidades e da competitividade; e
- ▶ **crescimento econômico:** esse objetivo diz respeito, basicamente, ao aumento da renda *per capita* a longo prazo.

Conhecidos esses objetivos das políticas públicas, passamos agora a abordar alguns instrumentos macroeconômicos que o Estado utiliza para atingi-los.

- ▶ **Política fiscal:** este instrumento subdivide-se em política tributária (arrecadação) e política de gastos governamentais (despesas). A política tributária é concretizada através de impostos diretos e indiretos, além de taxas, tarifas, multas e contribuições. Os impostos diretos são os que incidem sobre a renda e a propriedade dos indivíduos, tais como Imposto de Renda sobre pessoa Física (IRPF), Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e Imposto Territorial Rural (ITR); já os impostos indiretos são os que estão embutidos nos preços dos produtos e serviços, incidindo sobre o consumo, como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS). As políticas de gastos governamentais incluem transferências, subsídios, gastos correntes, despesas com investimentos e políticas setoriais (agrícola e industrial). Tanto a política tributária quanto a política de gastos são utilizadas pelo governo para incentivar ou inibir o consumo e, conseqüentemente, o crescimento econômico equilibrado. Dessa forma, a política fiscal pode ser utilizada como forma de incrementar ou reduzir a competitividade das cadeias produtivas.
- ▶ **Política monetária:** esta tem como objetivo principal controlar a liquidez¹⁸ da economia. Esse instrumento de política pública é operado através das seguintes formas: (i) emissão de moeda; (ii) reservas

18 Liquidez: “Disponibilidade em moeda corrente ou posse de títulos ou valores conversíveis rapidamente em dinheiro. A liquidez varia conforme o tipo de investimento e o momento econômico, mas liquidez absoluta só apresenta o próprio papel-moeda. Todos os outros títulos ou valores possuem graus maiores ou menores de liquidez, em função da maior ou menor facilidade de serem convertidos em moeda. Para uma empresa, a liquidez é representada pelo disponível (dinheiro em caixa mais títulos de mercado) e pelo realizável a curto prazo (mercadorias vendidas em prazos inferiores a seis meses, duplicatas e promissórias” (SANDRONI, 1994, p. 198).

compulsórias ou depósitos compulsórios; (iii) compra e venda de títulos (*open market*); (iv) redescontos; e (v) regulamentação sobre o crédito e a taxa de juros. É através dessas medidas que o governo controla a disponibilidade de moeda em circulação, podendo elevar ou reduzir o volume de crédito e taxas de juros disponíveis para as atividades econômicas e, com isso, influenciar a competitividade das cadeias produtivas.

- ▶ **Política cambial e comercial:** a política cambial age sobre a taxa de conversão da moeda nacional (real) frente à moeda estrangeira, principalmente o dólar. Essa política afeta diretamente a competitividade de determinados setores na exportação de produtos, permitindo comparar os preços no mercado interno com os praticados no mercado externo. Esse instrumento pode ser aplicado de três formas: (i) taxas fixas de câmbio; (ii) regime de bandas cambiais; e (iii) taxas flutuantes. O que é atualmente utilizado na economia brasileira é o regime de taxas flutuantes, com participação do Estado na compra e venda de moedas no mercado financeiro, o que se caracteriza como sendo *dirty floating*¹⁹. A política cambial diz respeito aos instrumentos de incentivos à importação e à exportação mediante taxas, isenções, subsídios ou incentivos creditícios. A valorização ou desvalorização da moeda nacional tem impactos diretos sobre a competitividade das cadeias produtivas.
- ▶ **Política de renda:** esta política afeta diretamente a composição da renda das famílias, através da estabilização de preços, de congelamentos ou, ainda, de planos de estabilização, semelhantes ao Plano Real. Os instrumentos para operar essa política podem ser: transferência direta (bolsa escola, bolsa família), reforma agrária, garantias de preços mínimos, etc. Esses instrumentos de política macroeconômica foram implantados no Brasil nas últimas duas décadas e contribuíram para o aumento da renda da população, fomentando o consumo interno e minimizando a perda de competitividade das cadeias produtivas nacionais que decorreu da desvalorização do dólar.

3.2 AS POLÍTICAS AGRÁRIAS E AGRÍCOLAS NO BRASIL

O Estado, na perspectiva mais intervencionista, tem o dever de proporcionar condições necessárias ao desenvolvimento; para tanto, as políticas públicas assumem papel fundamental, tendo como principal função equilibrar os conflitos de interesses dos diversos grupos que compõem a sociedade. O setor agrícola, por seu turno,

19 “Expressão inglesa que significa literalmente ‘flutuação suja’. Na prática dos negócios, o termo se aplica quando a taxa de câmbio de um país sofre intervenções em seus mercados pelas autoridades monetárias desse país. A maioria das moedas ocidentais [...] e, num menor grau, o dólar americano e o iene japonês caem nessa categoria. O oposto de *clean float*” (SANDRONI, 1994, p. 101).

apresenta singularidades, tais como variações no clima, incidência de doenças e o comportamento dos preços nos mercados, que podem fugir do controle gerencial do gestor de uma unidade produtiva. Assim sendo, as ações governamentais para esse setor são fundamentais, pois buscam melhorar a alocação de recursos e equilibrar as flutuações de preços e rendas, garantindo a segurança alimentar e a organização do espaço rural (MIELITZ NETTO; MELO; MAIA, 2010).

Serão apresentadas resumidamente, na sequência desta seção, as ações governamentais dos anos 1960 para a agricultura brasileira no período dos Planos de Desenvolvimento Econômico e os instrumentos de políticas para a agricultura adotados até o final do século XX.

3.2.1 Ações para a agricultura brasileira

Os planos de políticas para a agricultura brasileira tiveram como objetivo promover o desenvolvimento desse setor enquanto atividade econômica, com destaque para as propostas a seguir.

Considerada a primeira experiência de planejamento brasileiro, o Plano de Metas implementado no período de 1956 a 1961 surge no momento em que o país vive uma crise causada pelo próprio processo de crescimento econômico, o qual, por ser apoiado pelo setor urbano-industrial, demandava uma política de industrialização. Esse Plano estava voltado para cinco setores: energia, transporte, indústria de base, educação e alimentação. Segundo Matos (2002), revelava-se na agricultura uma forte insatisfação em relação ao processo de modernização, que intensificou as pressões a favor da reforma agrária no início dos anos 1960²⁰.

Outro plano, denominado Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, implementado no período de 1963 a 1965, tinha como objetivo reorientar o papel do Estado como propulsor da economia. Entre outras metas, são citadas: a busca pela intensificação dos investimentos no campo social, a correção da distribuição de renda e a redução das disparidades econômicas do país. Nesse Plano, a estrutura agrária brasileira também entra em cena, mas, mais uma vez, como principal responsável pelo atraso do setor rural em relação aos demais setores.

Assim, a estrutura agrária precisava ser modificada com rapidez, pois, segundo o Plano, ela não assimilava as modernas técnicas, acabando por atrasar o conjunto da economia, em função da baixa produtividade do setor e da pobreza da população do meio rural. No contexto do esgotamento do processo de industrialização voltado à substituição de importações, a agricultura representava um estímulo para a expansão da produção de alimentos e de matéria-prima para o mercado interno. Por esse motivo, o governo passou a utilizar mecanismos de pesquisa, fomento, crédito agrícola

20 Além de incluir a questão agrícola, esse Plano também contempla fatores como o uso e a organização do espaço rural, os impactos causados ao meio ambiente, a dinâmica existente entre contexto rural e urbano, principalmente na troca de mão de obra e de serviços entre ambos, e as questões diretamente relacionadas aos mercados interno e externo, à comercialização, à política de preços, etc.

e uma política de preços mínimos para incentivar a modernização da agricultura (GONÇALVES NETO, 1997). Esse período caracterizou-se pela forte motivação do Estado em participar do processo de formação de capitais; no entanto, o Plano não teve condições políticas para ser aplicado, devido à crise que o país atravessava no início dos anos 1960 e que acabou culminando com o Golpe Militar em 1964.

O Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), lançado no período de 1964 (ano de instauração do Regime Militar) a 1966, manteve a visão da necessidade de industrialização via substituição das importações, a qual surge como uma reação das classes conservadoras contra as posições reformistas contidas no Plano Trienal. O PAEG continuava vendo o setor agrícola como atrasado, por causa de sua baixa produtividade. Mesmo reconhecendo que a estrutura fundiária era desigual, tal programa não apoiou a reforma agrária. Suas metas principais eram: o incentivo à agroexportação, visando a garantir as divisas necessárias para a modernização; o fornecimento de alimentos e de matéria-prima pelo setor agrícola; a promoção de desenvolvimento; e a absorção de excedentes de mão de obra. Segundo Gonçalves Neto (1997), o PAEG reafirmou o respeito às leis de mercado em conformidade com os ideais liberais que norteavam o Golpe Militar, mas, ao mesmo tempo, pregava a necessidade da presença governamental para melhorar a distribuição da renda e da riqueza dentro desse mesmo mercado²¹.

Outra ação do governo foi o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), implementado no período de 1968 a 1970, que, ao diagnosticar a estagnação dos resultados das políticas de substituição de importações, passou a construir um conjunto de instrumentos financeiros voltados ao setor privado. Embora tenha proposto um estilo mais liberal, o PED não diminuiu a participação do Estado na economia, quer como agente produtor, quer como agente consumidor. Destacam-se entre suas metas o aumento da produtividade de produtos alimentícios, a ampliação e o fortalecimento do crédito agrícola e o incentivo de insumos modernos. A agricultura, por sua vez, salienta-se nesse período, principalmente graças à introdução de novas tecnologias geradas pelas metas em questão.

O I Plano Nacional de Desenvolvimento, implementado no período de 1972 a 1974, tinha como objetivos principais duplicar a renda *per capita* em relação a 1969, expandir a economia e inserir o Brasil na categoria dos países desenvolvidos. Como principal meta, esse Plano afirmava a necessidade de modernizar as estruturas de comercialização e de distribuição de produtos agrícolas.

Por fim, o II Plano Nacional de Desenvolvimento, implementado no período de 1975 a 1979, tinha como principal objetivo manter o crescimento econômico dos últimos anos. Além disso, afirmava a necessidade da realização de ações para a melhoria da distribuição de renda, da manutenção da ordem social e política e da

21 Como foi visto na seção anterior, o Estado brasileiro adotou uma política econômica de cunho keynesiano, que mistura mercados liberais com intervenção governamental.

promoção do desenvolvimento com o mínimo de devastação dos recursos naturais (GONÇALVES NETO, 1997).

O conhecimento das ações do governo voltadas à agricultura auxilia a entender a função dos instrumentos de políticas públicas para a agricultura, que serão abordadas na próxima seção.

3.2.2 Instrumentos de políticas públicas para a agricultura

Antes de mais nada, cumpre observar que a política agrícola pós-1964 instaurou um projeto modernizante para o setor agrícola, cujo objetivo principal era vincular o setor agrícola ao processo de desenvolvimento econômico. Para tanto, os institutos de pesquisa e assistência técnica assumiram papel primordial na integração entre a agricultura e a indústria, uma vez que, durante todo esse período, a questão agrária saiu de pauta. Segundo Gonçalves Neto (1997), a agricultura tinha que seguir as metas do desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, abandonar as velhas técnicas e a baixa produtividade.

O financiamento da produção agrícola brasileira constituiu a base de toda a política para esse setor. De fato, a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) demarcou um novo período de institucionalização, com a aprovação da Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965, regulamentada pelo Decreto nº 58.380, de 10 de maio de 1966. Entre as principais políticas agrícolas no Brasil estão o crédito rural e a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), esta vigente desde a década de 1960 (LEITE, 2001).

A PGPM surge com o intuito de incentivar a produção e de assegurar o abastecimento dos mercados agrícolas com uma oferta de preço que seja justo ao consumidor e que proporcione renda ao produtor. Ela estabelece um valor monetário mínimo, definido pelo governo federal, valor esse calculado a partir das condições gerais do mercado e do preço médio de produção. Durante a safra, a PGPM atua como um seguro de preço, garantindo aos beneficiários uma renda mínima para suas produções; ou seja, em caso de safra abundante e da queda de preços no mercado, o governo federal compromete-se a comprar os produtos pelo preço mínimo preestabelecido.

Embora a PGPM existisse desde meados da década de 1960, ela exerceu, segundo Mielitz Netto, Melo e Maia (2010), um papel relevante com relação ao esgotamento do sistema de crédito rural ocorrido na década de 1980, quando se verificou uma redução significativa do crédito rural, com fortes impactos na produção agrícola, entre os quais a redução da área plantada e do uso de fertilizantes. Como consequência, uma das maiores preocupações dos produtores passaram a ser os riscos da produção devidos às pragas, às doenças e ao excesso ou falta de chuvas. Instituiu-se, pois, o seguro agrícola, considerado um instrumento-chave da política agrícola, indispensável à modernização tecnológica da agricultura.

Outros instrumentos importantes de políticas agrícolas para a modernização da agricultura foram a Pesquisa Agropecuária e a Extensão Rural. Como exemplos,

citam-se a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), criada em 1972, e a Assistência Técnica e a Extensão Rural (ATER), iniciada no final da década de 1940, com o objetivo de apoiar o processo de modernização da agricultura e as estratégias voltadas à política de industrialização do país.

Entre os diversos instrumentos de políticas públicas instaurados ao longo das décadas em que se planejou o desenvolvimento do país, o mais discutido foi, sem dúvida, a reforma agrária. A dimensão fundiária, sob o conceito de *questão agrária*, entra em cena e sai de cena, constantemente, ao longo da história brasileira. Tendo sido discutida antes do Golpe Militar de 1964, é esquecida por completo durante o Golpe, para ser retomada somente após a redemocratização do país, como resposta às pressões exercidas pelos movimentos sociais.

Durante a década de 1990, registrou-se um aumento das áreas destinadas à reforma agrária, porém a crítica não passava de um pretexto para fazer constar que essas áreas estavam sendo disponibilizadas, uma vez que esse instrumento não se preocupava em dar suporte à infraestrutura econômica, fator de fundamental importância para o sucesso de um assentamento (MIELITZ NETTO; MELO; MAIA, 2010).

A extensão do direito à aposentadoria rural, com a Constituição Federal de 1988, também pode ser considerada um marco na agricultura brasileira. Isso porque, no meio rural, dada a realidade nacional desse setor, que tem como característica uma economia relativamente estagnada, muitas famílias sobrevivem sob a salvaguarda do seguro previdenciário, o qual, aliás, também pode ser usado como condição para o seguro agrícola (DELGADO; CARDOSO JR., 2004).

O espaço agrário brasileiro inscreve-se, hoje, dentro de uma lógica na qual as políticas públicas comprovam, institucionalmente, a dualidade do mundo rural, fato esse evidenciado na partilha desigual de terras entre a agricultura familiar e a agricultura patronal. Essa dualidade é responsável pela existência de dois Ministérios, o Ministério da Agricultura, da Pecuária e do Abastecimento (MAPA) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), responsáveis, respectivamente, pelas políticas direcionadas à agricultura patronal e à agricultura familiar.

Segundo Kageyama (2008), o surgimento do MDA, cuja missão é “criar oportunidades para que as populações rurais alcancem plena cidadania”, propiciou um incremento no debate sobre desenvolvimento rural, demonstrando que o rural não se resume ao agrícola. O que define as áreas rurais, segundo o documento-guia do MDA, não são suas características econômicas, e sim, suas características espaciais, entre as quais as de apresentar menor grau de artificialização do ambiente quando comparado com áreas urbanas, menor densidade populacional e o maior peso dos fatores naturais.

Uma das maiores conquistas do MDA foi o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), criado em 1995. Essa política inaugura um novo marco histórico na intervenção do Estado na agricultura brasileira; isso porque, desde os anos 1970, com a modernização da agricultura, a intervenção do Estado sempre havia privilegiado os produtores rurais com grandes áreas de terras (patronais).

Mais recentemente, o MDA criou programas objetivando equidade nas áreas rurais. Entre eles, destacam-se: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), mediante o qual o governo compra a produção dos agricultores familiares para atender a programas de segurança alimentar; o Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF), que propicia ao agricultor um abatimento de sua dívida proporcional à redução de preço que o produto cultivado tenha sofrido em relação ao preço de garantia estabelecido pelo governo federal; o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), pelo qual os municípios aplicam no mínimo 30% do valor de seus repasses na aquisição de produtos da agricultura familiar da região para a alimentação escolar; além de outros de igual importância.

Em síntese, as ações governamentais brasileiras direcionadas ao setor agrário foram inicialmente motivadas pela busca de eficiência de um Estado modernizador. O objetivo do crédito agrícola era, por sua vez, incentivar a produção e a comercialização mediante a adoção de tecnologias modernas. Os primeiros a serem beneficiados pelas políticas públicas no Brasil foram os grandes e médios proprietários, mas, recentemente, com a democratização e o amadurecimento da participação comunitária, através de conselhos, na definição de políticas públicas, camadas mais populares da população rural têm se beneficiado dos instrumentos dessas políticas (MIELITZ NETTO; MELO; MAIA, 2010). Todas essas ações propostas e implementadas no país condicionam o ambiente institucional e organizacional em que se inserem as cadeias produtivas agrícolas e agroindustriais e exercem influência marcante sobre sua competitividade.

Até aqui, foram abordadas políticas macroeconômicas e setoriais implementadas no país como um todo, sem um olhar específico sobre as características e as condições de cada região. Na próxima seção, serão apresentados alguns exemplos de medidas implementadas em âmbito local e regional.

3.3 EXEMPLOS DE POLÍTICAS REGIONAIS E LOCAIS

A presente e última seção complementa a exposição sobre formas de intervenção mediante a apresentação de políticas públicas ou privadas, com destaque para a esfera regional ou local. Não se pretende esgotar o tema, mas apenas ilustrar com alguns exemplos as possibilidades de intervenção que visem estimular setores produtivos e promover a competitividade das cadeias agroindustriais, considerando as características e as potencialidades de cada espaço.

3.3.1 Zoneamento Agrícola de Risco Climático

O programa Zoneamento Agrícola de Risco Climático é um instrumento de política pública no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), que visa a minimizar os riscos da produção agrícola iniciada com a safra de 1996. Assim, essa política possibilita uma melhor gestão da atividade agropecuária,

uma vez que auxilia na prevenção frente a fenômenos climáticos e serve, além disso, como ferramenta de tomada de decisão quanto ao cultivo de determinadas produções em diferentes períodos ou solos. Portanto, ela atua em aspectos climáticos e edafológicos e nos ciclos agrícolas das plantas.

Sua abrangência tem se expandindo tanto em relação ao número de culturas beneficiadas quanto em relação ao número de localidades atendidas. Conforme BRASIL [s. d.], “os estudos de zoneamentos agrícolas de risco climático já contemplam 40 culturas, sendo 15 de ciclo anual e 24 permanentes [...] alcançando 24 Unidades da Federação”.

Cabe salientar que essa política agrícola contribui com uma série de outras políticas públicas voltadas ao campo, e sua divulgação se dá através de portarias publicadas no *Diário Oficial da União*, bem como no *site* do próprio MAPA.

3.3.2 Seguro Rural

O Seguro Rural constitui outro programa do MAPA. Sua atuação também envolve a redução de riscos oriundos de adversidades climáticas; porém, diferentemente da política de Zoneamento Agrícola de Risco Climático, que visa à prevenção, o Seguro Rural visa a assegurar financeiramente a atividade em caso de perdas inesperadas.

Essa política proporciona maior segurança à atividade agrícola – que constitui uma atividade econômica por excelência com elevado grau de risco –, garantindo assim renda ao agricultor quando da perda de sua produção agrícola. O Seguro Rural pode ser acessado por pessoa física ou jurídica e pode, ou não, ter complementação de valores adicionais por subsídios oriundos do estado ou do município. Sua contratação é efetuada por intermédio de seguradora habilitada pelo MAPA.

3.3.3 Os Programas Territórios Rurais e Territórios da Cidadania

Implementados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), esses programas visam à dinamização econômica nos territórios rurais e à articulação das políticas públicas existentes nesses espaços. De acordo com o MDA, para efetivar a dinamização econômica nos respectivos territórios, é mister que se articulem as redes de cooperação, a concepção de cadeias e de arranjos produtivos, o agrupamento de setores e de empresas, a criação de distritos industriais e agroindustriais, todos necessários à construção de uma visão integrada de desenvolvimento produtivo, de competitividade, de interdependência e de cooperação. Essa articulação objetiva promover iniciativas que busquem desenvolver tecnologias e sistemas de gestão adequados à utilização sustentável dos recursos e das potencialidades do território e a seu estágio de desenvolvimento.

As ações desses programas enfatizam a agregação de valor e a melhoria da qualidade dos produtos locais, a diversificação de atividades produtivas, inclusive as

não-agrícolas, e a inovação tecnológica e gerencial, como estratégias para se alcançarem melhorias significativas na eficiência e na competitividade sistêmica ou territorial.

Do mesmo modo, as articulações interinstitucionais, a partir do território, permitem integrar horizontalmente programas públicos com foco na realidade territorial e, paulatinamente, rearticulá-los e recriá-los com base em novos arranjos institucionais – fóruns, comitês, conselhos, consórcios, comissões e oficinas de desenvolvimento –, com autonomia, representatividade e legitimidade. Esse segmento também viabiliza uma verticalização ascendente, rompendo as visões normalmente predominantes nas políticas públicas, que tendem a desconsiderar as diversidades locais e regionais. Resulta desse processo um conjunto de institucionalidades que representam uma nova concepção de desenvolvimento autógeno, descentralizado, diversificado e sustentável. A articulação de políticas públicas é, portanto, o maior desafio a ser vencido pela proposta do desenvolvimento territorial, pois ela se revela necessária em todos os níveis de poder, podendo as articulações, em alguns desses níveis, significar mudanças importantes na correlação de forças e nas dinâmicas tradicionais dos espaços de poder. Nesse sentido, as ações implementadas no âmbito dos programas com foco territorial buscam o fortalecimento das redes de cooperação e da gestão social de cada território.

3.3.4 O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar e o Programa Nacional de Alimentação Escolar

Criados recentemente, estes programas, já mencionados anteriormente, são de âmbito federal, mas exigem a organização e a participação dos municípios para sua implementação. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) é uma das ações do Fome Zero e tem como objetivo garantir o acesso a alimentos em quantidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional. Já o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), criado com base na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, determina a utilização de, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para alimentação escolar, na compra de produtos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações.

Esses são exemplos de políticas nacionais que demandam um entendimento amplo entre a CONAB e os municípios, bem como a organização dos agricultores em cooperativas ou associações, a fim de viabilizarem as vendas de seus produtos a esses programas. Cada município tem uma realidade diferenciada, tanto do ponto de vista de sua administração pública quanto do ponto de vista das organizações de agricultores, os quais podem contar com o apoio de cooperativas, da EMATER, do sindicato rural, do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (COMDER), etc., além de exigir controle sobre a qualidade e a quantidade por parte dos próprios beneficiários diretos, tais como as escolas e as creches, que muitas vezes mobilizam as associações de pais e as comissões de professores e merendeiras.

3.3.5 RS Rural

Em nível estadual, o Programa de Manejo e Conservação dos Recursos Naturais e Combate à Pobreza Rural (RS Rural) é um exemplo de ações implementadas que levam em consideração as características de cada região e a articulação entre o estado e os municípios. O RS Rural decorreu de um Acordo de Empréstimo celebrado entre o Estado do Rio Grande do Sul e o BIRD no ano de 1997, e suas atividades estenderam-se até o ano de 2005. Os beneficiados foram os agricultores familiares, os povos indígenas, os pescadores profissionais e artesanais, além dos remanescentes de quilombos.

O RS Rural foi instituído como ferramenta governamental de apoio ao desenvolvimento local e ao resgate da cultura e de valores, considerando as características socioculturais da sociedade (BASSI; SEIDEL, 2006). O programa teve como objetivos a recuperação e a conservação da biodiversidade através da Ação de Manejo e Conservação dos Recursos Naturais, concentrando esforços na recuperação da vegetação nativa, bem como no alívio da pobreza em áreas rurais mediante ações geradoras de renda.

3.3.6 Selo “Sabor Gaúcho”

O selo “Sabor Gaúcho” foi instituído em 1999, por decreto do governo do Rio Grande do Sul, para identificar os produtos que se enquadram no Programa de Estímulo à Agroindústria Familiar, e desenvolveu-se até o ano de 2002. Entre os segmentos envolvidos no programa, destacam-se a EMATER, a CEASA, a FEPAGRO, a FEPAM e a CISPOA.

O Programa de Agroindustrialização Familiar “Sabor Gaúcho” buscava beneficiar a produção de agricultores familiares, de assentados da Reforma Agrária e de pescadores artesanais no Rio Grande do Sul. Em linhas gerais, tratava-se de fomentar novas possibilidades e estratégias que atenuassem as dificuldades econômicas das famílias rurais, diversificando as fontes de ingresso econômico (CARUSO; ANJOS, 2007).

Esse programa tinha como objetivos agregar valor aos produtos dos agricultores familiares, promover o desenvolvimento local e regional, gerar novos postos de trabalho no campo e melhorar a renda e as condições de vida da população rural. O selo garantia ser o governo do estado o fiscalizador e o regulador de sua concessão e uso. Garantia também a assistência técnica com o objetivo de fiscalizar, orientar e realizar análises rotineiras visando à boa qualidade dos produtos. Garantia, enfim, que a agroindústria estava dentro das exigências vigentes do ponto de vista sanitário e ambiental e que a produção estava alicerçada na agricultura familiar.

3.3.7 O Programa Municipal de Desenvolvimento Agroindustrial Pacto Fonte Nova

Um exemplo de ação municipal em conjunto com os atores locais, conjugando ações públicas e privadas, pode ser conferido a partir da experiência do município de Crissiumal/RS. Nessa localidade, a agroindustrialização foi incentivada em

meados de 1998, por meio de um selo de garantia. A comercialização dos produtos era realizada não só em nível local, regional e estadual, como também por meio de exportações para outros países, entre os quais o Chile e a Alemanha. Assim, surgiu na comunidade de Crissiumal, em dezembro de 1998, o Programa Municipal de Desenvolvimento Agroindustrial Pacto Fonte Nova²², fruto da mobilização das lideranças locais. Estas entendiam ser necessário implantar um novo modelo de desenvolvimento local, baseado na consolidação de dezenas de pequenas e médias agroindústrias, capaz de propor uma nova alternativa econômica para os pequenos proprietários rurais e de fortalecer a economia local com a produção de alimentos e produtos até então importados de outros municípios e regiões. O resultado se traduziu na criação de mais de 210 empregos diretos, na industrialização de mais de 100 produtos e num faturamento bruto anual superior a 1,5 milhões de reais no ano de 2002 (MAIA; FILIPPI; RIEDL, 2009).

3.3.8 Rede Leite

O Programa em Rede de Pesquisa-Desenvolvimento em Sistemas de Produção com Atividade Leiteira no Noroeste do Rio Grande do Sul (Rede Leite), lançado no município de Ijuí/RS, no final de 2007, é outro exemplo de política que combina ações públicas e privadas.

Esse programa tem como objetivo principal contribuir para o fortalecimento e a viabilidade da agricultura familiar. Baseia-se nas atividades de pesquisa em forrageiras, na melhoria da qualidade genética e na gestão da propriedade com foco na atividade leiteira, estando presente em 50 pequenas propriedades rurais de 49 municípios do noroeste do Rio Grande do Sul, onde vivem aproximadamente 18 mil produtores de leite. É financiado pelos governos estadual e federal e formado por instituições de ensino, pesquisa e extensão, entre as quais: EMATER/RS-ASCAR, EMBRAPA Pecuária Sul, EMBRAPA Clima Temperado, UNIJUÍ, UNICRUZ, Instituto Federal Farroupilha, FEPAGRO, Coperfamiliar e Associação Gaúcha de Empreendimentos Lácteos.

3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final desta unidade, não temos a pretensão de haver esgotado o conteúdo sobre políticas públicas e privadas que visam a promover a competitividade das cadeias produtivas, levando em consideração sua inserção territorial; mas buscamos trazer exemplos de ações que podem ser pensadas, propostas e implementadas de

22 O Programa Municipal de Desenvolvimento Agroindustrial Pacto Fonte Nova, de Crissiumal, mobilizou as principais entidades e lideranças locais, com destaque para: Conselho de Administração da Prefeitura Municipal de Crissiumal; EMATER/RS; Associação Comercial e Industrial; Sindicato dos Trabalhadores Rurais; Sindicato Rural; SICREDI; Banco do Brasil; Banrisul; Caixa Econômica Federal; Conselho Municipal de Agropecuária; Associação dos Técnicos Agrícolas; e Câmara Municipal de Vereadores.

acordo com especificidades e interesses de cada realidade encontrada. Partindo do reconhecimento das características intrínsecas de cada região, bem como dos papéis desempenhados pelo Estado nas diferentes esferas, federal, estadual e municipal, pode-se avançar na discussão de ações a serem implementadas para dinamizar as economias locais.

Entendemos que as diferentes formas de organização do Estado conduzem a ações diversificadas de intervenção, quer mais direta, quer apenas reguladora dos mercados, diversificadas também na interação com ações privadas nas respectivas regiões. Não exploramos de forma mais aprofundada as ações privadas, já discutidas em disciplinas anteriores, que focalizavam as estruturas de mercado e as estratégias suscetíveis de adoção pelas unidades de produção. Estratégias tais como diversificação, diferenciação, segmentação de mercado, ocupação de nichos e formação de redes de cooperação constituem temas relevantes para complementar os aspectos discutidos no presente manual.

Esta unidade desenvolveu alguns elementos conceituais que compõem os ambientes institucional e organizacional das cadeias produtivas estudadas, ilustrando-os com experiências recentes, a fim de proporcionar aos alunos a oportunidade de pensarem ações a serem implementadas em suas regiões. O trabalho realizado na disciplina **Seminário Integrador III** encerra-se com a atividade proposta a seguir.

3.5 ATIVIDADE PRÁTICA

Trabalho final da disciplina: elaboração de texto e apresentação na forma de seminário

O trabalho final da disciplina consiste na elaboração, em grupos de alunos, de um texto (mínimo de 8 e máximo de 12 páginas) que contenha: (i) a síntese de trabalhos realizados nas unidades anteriores (escolha e caracterização da cadeia produtiva, sua inserção regional e os fatores determinantes da competitividade, e análise SWOT) e (ii) a proposição de políticas públicas e privadas de promoção da competitividade da cadeia produtiva agroindustrial selecionada para estudo. O texto deverá ser produzido em fonte 12 e espaço simples, com a observância das normas da ABNT para citações e referências, seguindo o roteiro abaixo:

- ▶ Título do trabalho e nomes dos integrantes do grupo;
- ▶ Introdução: além da introdução sobre o tema pesquisado, deve constar neste item um breve relato sobre as atividades desenvolvidas pelo grupo e os principais aspectos que contribuíram para o entendimento do processo de elaboração do trabalho final da disciplina (fontes de informações utilizadas, divisão das tarefas no grupo, dificuldades encontradas para a realização do trabalho, etc.);

- ▶ Síntese da caracterização da cadeia produtiva, de sua inserção regional e dos fatores determinantes da competitividade (Atividade Prática da Unidade 1);
- ▶ Síntese da análise SWOT da cadeia produtiva agroindustrial selecionada para estudo (Atividade Prática da Unidade 2);
- ▶ Proposição de políticas públicas e privadas para a dinamização da produção agrícola e agroindustrial regional: esta seção do trabalho deverá contemplar, além das reflexões apresentadas pelo grupo no Seminário (Avaliação Presencial), as sugestões de melhoria e de aprofundamento das análises formuladas no decorrer das discussões com a participação de todos os alunos, do tutor e de um professor da disciplina;
- ▶ Considerações finais: realizar uma análise integrada dos resultados apresentados nas atividades anteriores, buscando contemplar o tema central da disciplina, ou seja, a competitividade das cadeias produtivas agroindustriais; e
- ▶ Referências.

3.6 REFERÊNCIAS

ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Tradução de Vera Ribeiro. 7. ed. São Paulo: Ed. UNESP, 2009.

BASTOS FILHO, Guilherme Soria; ROCHA, Daniela de Paula. Efeito das políticas públicas sobre as cadeias agropecuárias da soja e do trigo. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 34., 1996, Aracaju. *Anais...* [s. d.], p. 1-11.

BASSI, Lauro; SEIDEL, Jair. A preservação da biodiversidade no âmbito do programa *RS Rural. Extensão Rural e Desenvolvimento Sustentável*, Porto Alegre, v. 2, n. 1/2, p. 49-53, jan./ago. 2006.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Zoneamento Agrícola de Risco Climático. Brasília: [s. d.]. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/politica-agricola/zoneamento-agricola>>. Acesso em: 16 jun. 2011.

CARUSO, Cíntia de Oliveira; ANJOS, Flávio Sacco dos. Políticas públicas e o fomento à agroindustrialização familiar no Extremo Sul gaúcho. 2007. Disponível em: <<http://www.fee.tche.br/4-encontro-economia-gaucha/trabalhos/agricultura-sessao1-3.doc>>. Acesso em: 16 jun. 2011.

DELGADO, Guilherme; CARDOSO JR., José Celso. O idoso e a previdência rural no Brasil: a experiência recente da universalização. In: CAMARANO, Ana Amélia (Org.). *Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?*. Rio de Janeiro: IPEA, 2004. p. 293-319.

GONÇALVES NETO, Wenceslau. *Estado e agricultura no Brasil: política agrícola e modernização econômica brasileira 1960-1980*. São Paulo: HUCITEC, 1997.

KAGEYAMA, Ângela A. *Desenvolvimento rural: conceitos e aplicação ao caso brasileiro*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS; Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, 2008. (Estudos Rurais).

KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda: inflação e deflação*. Tradução de Mário R. da Cruz. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985. (Os Economistas).

LEITE, Sérgio. Padrões de desenvolvimento e agricultura no Brasil: Estatuto da Terra, dinâmica agrária e modernização conservadora. *Reforma Agrária*, Campinas, ABRA, v. 25, n. 1, p. 137-152, jan./abr. 1995.

_____. (Org.). *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre. Ed. da UFRGS, 2001.

MAIA, Cláudio Machado; FILIPPI, Eduardo Ernesto; RIEDL, Mário. Território, ruralidade e desenvolvimento regional. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, Taubaté, SP, v. 5, n. 1, p. 191-202, jan./abr. 2009.

MATOS, Moisés Arimateia. O processo de modernização nacional e a privatização do Parque Siderúrgico Brasileiro: a Usiminas, um estudo de caso. In: *História Regional: novo olhar sobre a história do Vale do Aço*. Vassouras, RJ: Universidade Severino Sombra, Programa de Pós-Graduação em História Social, 2006. Disponível em: <http://www.uss.br/arquivos/pdfs-imposios2/Moisés_Arimateia_Historia_Regional_novo_olhar_sobre_a_histor.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2011.

MATOS, Patrícia de Oliveira. *Análise dos planos e desenvolvimento elaborados no Brasil após o II PND*. 2002. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Piracicaba, 2002.

MIELITZ NETTO, Carlos Guilherme Adalberto; MELO, Lenivaldo Manoel de; MAIA, Cláudio Machado. *Políticas públicas e desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2010. (Educação a Distância, 12).

PALMEIRA, Moacir. Modernização, Estado e questão agrária. *Estudos Avançados*, São Paulo, USP, v. 3, n. 7, p. 87-108, set./dez. 1989.

SANDRONI, Paulo. *Novo dicionário de Economia*. São Paulo: Best Seller, 1994.

SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Leonardo Xavier da (Org.). *Estado e políticas públicas*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2010. (Educação a Distância, 10).

STRATHERN, Paul. *Uma breve História da Economia*. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.