



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA**

**CAMPUS SÃO BORJA**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS (PPGPP)**

**FLÁVIA DORNELLES GOMES**

**PROGRAMA ESTADUAL DE AGROINDÚSTRIA FAMILIAR (PEAF/RS): ANÁLISE  
DA IMPLEMENTAÇÃO A PARTIR DE UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO  
DE SÃO LUIZ GONZAGA – RS.**

São Borja  
2018

**FLÁVIA DORNELLES GOMES**

**PROGRAMA ESTADUAL DE AGROINDÚSTRIA FAMILIAR (PEAF/RS): ANÁLISE  
DA IMPLEMENTAÇÃO A PARTIR DE UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO  
DE SÃO LUIZ GONZAGA – RS.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Strictu Sensu em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientador: Susana Cesco.

São Borja  
2018

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos  
pelo(a) autor(a) através do Módulo de Biblioteca do  
Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais).

D633p Dornelles Gomes, Flávia  
PROGRAMA ESTADUAL DE AGROINDÚSTRIA FAMILIAR (PEAF/RS):  
ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO A PARTIR DE UM ESTUDO DE CASO NO  
MUNICÍPIO DE SÃO LUIZ GONZAGA - RS. / Flávia Dornelles Gomes.  
145 p.  
  
Dissertação(Mestrado)-- Universidade Federal do Pampa,  
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, 2018.  
"Orientação: Susana Cesco".  
  
1. Políticas Públicas. 2. Policy Analysis. 3. Implementação  
de Políticas Públicas. 4. Agroindústria Familiar. 5. São Luiz  
Gonzaga. I. Título.

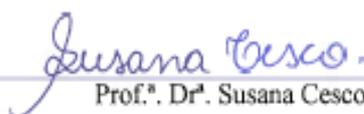
**FLÁVIA DORNELLES GOMES**

**PROGRAMA ESTADUAL DE AGROINDÚSTRIA FAMILIAR (PEAF/RS): ANÁLISE  
DA IMPLEMENTAÇÃO A PARTIR DE UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO  
DE SÃO LUIZ GONZAGA – RS.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Strictu Sensu em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Políticas Públicas.

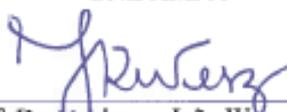
Área de concentração: · Elaboração, Implementação e avaliação de Políticas Públicas para o Desenvolvimento Regional em Áreas de Fronteira.

Dissertação defendida e aprovada em: 19 de abril de 2018



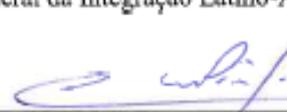
---

Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Susana Cesco.  
Orientadora  
UNIPAMPA



---

Prof. Dr. Waldemar João Wiesz Junior  
Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA)



---

Prof. Dr. Muriel Pinto  
Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA)

Dedico esta dissertação a minha família a qual sempre me deu apoio incondicional.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus por ter me possibilitado realizar este Mestrado o qual era um grande objetivo em minha vida, e também a ele agradeço por ter colocado em meu caminho pessoas essenciais, sem as quais a consecução desse objetivo seria extremamente difícil, as quais nomeio: A família Mahlke em especial a Lorete e Etman Mahlke agradeço pelo grande apoio e acolhida em todas as vezes em que estive em São Borja, pelo carinho, por me fazerem sentir parte integrante dessa grande e linda família. Palavras não são suficientes para expressar a gratidão que sinto.

Aos meus dois grandes amores, Marcos André do Couto e Pietra Dornelles Gomes, que eu consiga agora pagar na mesma moeda do tempo todo esse grande espaço que deixei no nosso lar, tanto quando estive fora como também executando essa pesquisa. Junto com meu agradecimento peço desculpas pelos momentos em que minha presença era necessária, mas não se fez. Saibam que meu amor por vocês é infinito.

Aos meus pais, Alvarez Marcos Gomes e Dulcinéia Dornelles Gomes, a minha irmã e sobrinhos, obrigada por compreenderem o quanto esse Mestrado é importante em minha vida e, igualmente, perdoem-me pela ausência e distância ao longo desse tempo.

A minha orientadora, Susana Cesco, agradeço por acreditar no meu projeto, no meu trabalho, pela sua orientação e jamais interferência em tudo que escrevi. Pelo carinho com que sempre me ajudou e pela amizade que desenvolvemos ao longo desse tempo e que espero seja duradoura.

Aos meus colegas do mestrado, em especial a Sandra Cristina Franchikoski e Anderson Lima, amigos desde o primeiro dia de aula, pelas conversas, pelos cafés, pelas viagens e pelos longos e-mails e mensagens. Obrigada por terem feito parte dessa etapa, e espero que estejamos sempre ligados, vocês são pessoas muito especiais.

A Universidade Federal do Pampa, pela promoção deste Curso de Mestrado, pioneiro na região da fronteira gaúcha e a todos os professores do PPGPP.

Aos meus amigos e colegas de trabalho, pelo apoio quando eu pensei que não conseguiria fazer tantas coisas ao mesmo tempo.

Minha gratidão a todos os envolvidos nessa pesquisa, por terem contribuído de alguma forma para que esse projeto tenha se tornado realidade.

“Sou um só, mas ainda assim sou um. Não posso fazer tudo, mas posso fazer alguma coisa. E, por não poder fazer tudo, não me recusarei a fazer o pouco que posso.”

*Edward Everett Hale*

## RESUMO

GOMES, Flávia Dornelles. POLÍTICA ESTADUAL DE AGROINDÚSTRIA FAMILIAR (PEAF/RS): análise da implementação a partir de um estudo de caso no município de São Luiz Gonzaga – RS.

O objetivo geral desta pesquisa é realizar uma análise da implementação do Programa Estadual de Agroindústria Familiar do Estado do Rio Grande do Sul, a partir de um estudo de caso no município de São Luiz Gonzaga. O referido programa tem como foco o desenvolvimento das agroindústrias familiares para as quais oferece uma série de ações que vão desde o apoio no processo de legalização sanitária, ambiental, fiscal e tributária, na comercialização, dentre outros. Este programa, cuja execução fica a cargo da Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo (SDR/RS) é implementado pela Emater desde o ano de 2012 e constitui-se como importante política pública direcionada para o setor, tendo cadastrado desde sua criação 2.928 agroindústrias familiares e incluído outras 1.039. O cadastramento é o primeiro passo dentro do programa, acessível a todos aqueles que se enquadram como público beneficiário, já, a inclusão por sua vez, requer o cumprimento de algumas exigências, dentre as quais, a formalização do estabelecimento, a legalização sanitária, ambiental, tributária e fiscal, o que insere no contexto da implementação outras instituições. Considerando esses fatores, o processo de análise *per se* tem como base o arcabouço teórico da *policy analysis* para o estudo da etapa de implementação de políticas públicas. Para tanto, buscando alcançar o objetivo geral, os objetivos específicos traçados consistiram em identificar as instituições envolvidas na fase de implementação, distinguir as responsabilidades de cada uma nesse processo e determinar se existem déficits na implementação do PEAF/RS no referido município. Por fim, a análise de todas essas variáveis, resultado do estudo de caso, nos permitiu concluir que não existe déficits de implementação, contudo também não se considera que haja uma implementação perfeita devido a existência de alguns fatores os quais podem ser resolvidos com a adoção de uma política municipal direcionada às agroindústrias familiares, o fortalecimento da estrutura de implementação, composta pelas diversas instituições que implementam o programa, ações estas que trariam como principal benefício o incentivo aos produtores não apenas em cadastrarem-se no PEAF/RS mas também em seguir no programa, rumo a legalização e conseqüentemente a inclusão.

Palavras chaves: Agroindústria familiar, agricultura familiar, políticas públicas, agregação de valor, *policy analysis*, implementação, São Luiz Gonzaga.

## ABSTRACT

GOMES, Flávia Dornelles. THE STATE POLICY OF FAMILY AGROINDUSTRY (PEAF/RS): analysis of the implementation from a case study in the municipality of São Luiz Gonzaga – RS.

The general objective of this research is to carry out an analysis of the implementation of the State Program of Family Agroindustry in the State of Rio Grande do Sul, from a case study in the municipality of São Luiz Gonzaga. The referred to program has as its focus the development of family agroindustries to which are offered a series of actions which go from help in the process of sanitary, environmental, fiscal and tributary legalization, and in the commercialization, amongst others. This program, whose execution the Secretary of Rural, Fishing and Cooperativism Development (SDR/RS) is in charge of, is implemented by Emater since the year of 2012 and constitutes as an important public policy directed to the sector, having been registered since its creation 2.928 family agroindustries and included another 1.039. Registration is the first step into the program, accessible to all those who fit as a public beneficiary, thus, being included requires the fulfillment of some requirements, amongst which, the formalization of the establishment, the sanitary, environmental, tributary and fiscal legalization, that inserts in the context of implementation of other institutions. Considering these factors, the process of analysis *per se* has as its base the theoretic framework of *policy analysis* for the study of the implementation stage of public policies. Therefore, seeking to reach the general objective, the specific objectives traced consisted in identifying the institutions involved in the phase of implementation, perceive the responsibilities of each one in this process and determine if deficits exist in the implementation of PEAF/RS in the referred municipality. Lastly the analysis of all these variables, result of the case study, allowed them to conclude that there were no deficits of implementation, yet it cannot be considered that there will be a perfect implementation due to some factors that can be resolved with the adoption of a municipal policy directed at Family agroindustries, the strengthening of the structure of implementation, composed of various institutions that implement the program, these actions will bring as chief beneficiary the incentive to the farmers not only in registering themselves in PEAF/RS but also in following the program heading to the legalization and consequently the inclusion.

Key words: Family agroindustry, family agriculture, public policies, aggregation of value, *policy analysis*, implementation, São Luiz Gonzaga.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - PERSPECTIVAS SOBRE O POLICY CYCLE: VISÃO CLÁSSICA E VISÃO COMO UM PROCESSO LINEAR.....	30
FIGURA 2 - SERVIÇOS COMPETENTES PARA REALIZAR A INSPEÇÃO SANITÁRIA.....	82
FIGURA 3 - SELO DE IDENTIDADE SABOR GAÚCHO.....	85
FIGURA 4 - LOCALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SÃO LUIZ GONZAGA .....	88

## **LISTA DE TABELAS**

TABELA 1 - FAIXA ETÁRIA DOS MEMBROS FAMILIARES QUE COMPÕE AS AGROINDÚSTRIAS..... 95

TABELA 2 - ESCOLARIDADE DOS MEMBROS FAMILIARES QUE COMPÕE AS AGROINDÚSTRIAS .... 95

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - GRUPO DE ENTREVISTADOS .....	25
QUADRO 2 - ETAPAS QUE COMPÕE O POLICY CYCLE .....	28
QUADRO 3 - POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR.....	55
QUADRO 4 - POLÍTICAS E PROGRAMAS DESTINADOS A AGREGAÇÃO DE VALOR NOS ESTADOS BRASILEIROS. ....	74
QUADRO 5 - SERVIÇOS OFERECIDOS PELO PROGRAMA ESTADUAL DE AGROINDÚSTRIA FAMILIAR (PEAF/RS) EM CADA ETAPA .....	78
QUADRO 6 - FLUXO OPERACIONAL PARA O CADASTRO E INCLUSÃO NO PEAFF/RS .....	80
QUADRO 7 - PRODUTOS BENEFICIADOS NAS AGROINDÚSTRIAS FAMILIARES E RESPECTIVOS SERVIÇOS RESPONSÁVEIS PELA INSPEÇÃO SANITÁRIA .....	81
QUADRO 8 - AGROINDÚSTRIAS CADASTRADAS/INCLUÍDAS NO PROGRAMA ESTADUAL DE AGROINDÚSTRIA FAMILIAR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL ATÉ JUNHO DE 2017.....	91

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - POPULAÇÃO NOS CENSOS DEMOGRÁFICOS SEGUNDO A SITUAÇÃO DO DOMICÍLIO ..	46
GRÁFICO 2 - TEMPO DE ESPERA ENTRE O PERÍODO DO CADASTRO ATÉ A INCLUSÃO NO PEAFF/RS .....	81
GRÁFICO 3 - SERVIÇOS DE INSPEÇÃO SANITÁRIA QUE FISCALIZAM AS AGROINDÚSTRIAS INCLUSAS NO PEAFF/RS .....	83
GRÁFICO 4 - DIVISÃO DAS AGROINDÚSTRIAS INCLUSAS NO PEAFF/RS POR ORIGEM DA PRODUÇÃO .....	86
GRÁFICO 5 - ÁREA DAS PROPRIEDADES VISITADAS EM HECTARES (HA). .....	93
GRÁFICO 6 - GRAU DE PARENTESCO ENTRE ENTREVISTADOS E DEMAIS MEMBROS QUE AUXILIAM NA PRODUÇÃO DA AGROINDÚSTRIA .....	94
GRÁFICO 7 - TEMPO DE FUNCIONAMENTO DA AGROINDÚSTRIA (EM ANOS). .....	96
GRÁFICO 8 - NÚMERO DE AGROINDÚSTRIAS COM ESTRUTURA PRÓPRIA E TAMANHO .....	97
GRÁFICO 9 - CANAIS DE DISTRIBUIÇÃO ONDE É FEITA A COMERCIALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO DAS AGROINDÚSTRIAS FAMILIARES DE SÃO LUIZ GONZAGA. ....	104
GRÁFICO 10- INSTITUIÇÕES APONTADAS COMO APOIADORAS PELAS AGROINDÚSTRIAS FAMILIARES DO MUNICÍPIO DE SÃO LUIZ GONZAGA. ....	108
GRÁFICO 11: NÚMERO DE AGROINDÚSTRIAS INCLUÍDAS, CADASTRADAS E NÃO ATENDIDAS PELO PEAFF/RS. ....	113

## **LISTA DE SIGLAS**

AIAF - Ano Internacional da Agricultura Familiar  
ATER - Assistência Técnica e Extensão Rural  
CEASA - Central de Abastecimento  
CEPAL - Comissão Econômica para América Latina e o Caribe  
CISPOA - Coordenadoria de Inspeção de Produtos de Origem Animal  
CNPAA - Comissão Nacional de Política Agrária  
CODEFAT - Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador  
CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura  
COOPARTE – Cooperativa dos Artesões de São Luiz Gonzaga  
COREDES - Conselhos Regionais de Desenvolvimento  
EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural  
FAO - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura  
FEPAGRO - Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária  
FEPAM - Fundação Estadual de Proteção Ambiental  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IBRA - Instituto Brasileiro de Reforma Agrária  
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
INDA - Instituto Nacional do Desenvolvimento Agrário  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
MDA - Ministério de Desenvolvimento Agrário  
MDSA - Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário  
ONU - Organização das Nações Unidas  
PAA - Programa de Aquisição de Alimentos  
PAEG - Programa de Ação Econômica do Governo  
PAF - Programa de Agroindústria Familiar  
PEAF - Política Estadual de Agroindústria Familiar  
PIB - Produto Interno Bruto  
PLANSAN - Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar  
PNCF - Programa Nacional de Crédito Fundiário

PND - Plano Nacional de Desenvolvimento

PNPB - Programa Nacional de Produção e uso do Biodiesel

PNSAN - Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PROTERRA - Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulos à Agroindústria do Norte e do Nordeste

SAN – Segurança Alimentar e Nutricional

SISAN - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SNCR - Sistema Nacional de Crédito Rural

SUASA - Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Animal

UERGS – Universidade Estadual do Rio Grande do Sul

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>17</b>
<b>2 O PROCESSO DE INTERVENÇÃO DO ESTADO NA AGRICULTURA .....</b>	<b>36</b>
<b>2.1 A relação estado x agricultura no período pré-redemocratização (1889- 1984) .....</b>	<b>38</b>
<b>2.1.1 A modernização da agricultura.....</b>	<b>42</b>
<b>2.2 A relação estado x agricultura no período pós - redemocratização (1985 -2017).....</b>	<b>49</b>
<b>2.2.1 A construção do conceito de agricultura familiar e o surgimento de políticas públicas específicas para o setor.....</b>	<b>52</b>
<b>3 A AGRICULTURA FAMILIAR E O PROCESSO DE DIVERSIFICAÇÃO PRODUTIVA: DA PRODUÇÃO AO BENEFICIAMENTO. ....</b>	<b>58</b>
<b>3.1 Pluriatividade: a escolha pela agroindustrialização como estratégia de diversificação produtiva e geração de renda. ....</b>	<b>62</b>
<b>3.2 Agroindústrias sob a perspectiva do desenvolvimento territorial .....</b>	<b>67</b>
<b>4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE AGROINDUSTRIALIZAÇÃO: A POLÍTICA ESTADUAL DE AGROINDÚSTRIA FAMILIAR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL .....</b>	<b>73</b>
<b>4.1 A implementação do Programa de Agroindústria Familiar do Estado Do Rio Grande do Sul (PEAF/RS) .....</b>	<b>77</b>
<b>5. ESTUDO DE CASO DAS AGROINDÚSTRIAS LOCALIZADAS NO MUNICÍPIO DE SÃO LUIZ GONZAGA \ RS .....</b>	<b>88</b>
<b>5.1 Dinâmicas e características das agroindústrias familiares locais .....</b>	<b>92</b>
<b>5.2 Aspectos legais: os entraves da legalização sanitária .....</b>	<b>98</b>
<b>5.3 Aspectos legais: legalização fiscal e tributária .....</b>	<b>102</b>
<b>5.4. Crédito .....</b>	<b>103</b>
<b>5.5 Canais de comercialização .....</b>	<b>104</b>
<b>5.6 O arranjo institucional: atores e instituições dentro da implementação do PEAF/RS no município de São Luiz Gonzaga.....</b>	<b>107</b>
<b>5.7 Análise da implementação do “PEAF” no município de São Luiz Gonzaga .....</b>	<b>112</b>
<b>6 CONCLUSÃO.....</b>	<b>120</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>126</b>
<b>APÊNDICE A - Relação de entrevistados .....</b>	<b>140</b>

<b>APÊNDICE B - Entrevista realizada com os proprietários das agroindústrias locais</b> .....	<b>141</b>
<b>APÊNDICE C - Entrevista realizada com os extensionistas da Emater</b> .....	<b>143</b>
<b>APÊNDICE D - Entrevista realizada com o(s) responsáveis pelas instituições locais</b> .....	<b>145</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A intervenção do Estado nos diversos setores, inclusive na agricultura, é realizada através da implementação de ações, projetos e programas que são instrumentos de políticas públicas. De maneira introdutória, essas podem ser definidas como sendo as ações ou as não ações tomadas pelos governos com o objetivo de promover o bem-estar social através da promoção da equidade, garantindo qualidade de vida (DIAS; MATOS, 2012).

Nesse sentido, o Estado brasileiro vem desenvolvendo mecanismos com o objetivo de proporcionar desenvolvimento econômico e social. Ao longo da história do país, estes mecanismos foram sendo aperfeiçoados, como, por exemplo, as políticas públicas destinadas à agricultura. Devido ao tipo de intervenção do Estado no setor agrícola até o início dos anos 1990 ter-se centrado fundamentalmente no desenvolvimento dos aspectos produtivo e tecnológico, com maior incentivo à produção em larga escala com vistas ao mercado externo, uma série de pequenos agricultores ficaram à margem das políticas públicas.

Com o decorrer do tempo, tais políticas alteraram-se, passando a reconhecer esse grande universo conceitual, o qual denominamos atualmente de agricultores familiares e também a diversidade de atividades praticadas no interior das propriedades. Isso deve-se, principalmente, devido à pressão exercida pelos movimentos sociais e organizações representativas, os quais conseguiram inserir as demandas dos pequenos agricultores na agenda governamental.

Outra importante contribuição originou-se no meio acadêmico, quando diversos estudos baseados na realidade agrária de países capitalistas, como Estados Unidos, Canadá, Europa Ocidental e Japão, tidos como exemplos de desenvolvimento nos anos 1990, demonstraram que na base social do desenvolvimento agrícola estava a unidade familiar de produção. Assim, o modo de vida e as formas de reprodução desses agricultores foram, aos poucos, sendo apresentados à sociedade brasileira, sobretudo à sociedade política.

Desde o período pós-redemocratização até os dias atuais, surgiram uma série de políticas públicas destinadas à agricultura. Elas podem ser subdivididas em: **políticas agrárias**, as quais intervêm na estrutura fundiária, ou seja, na distribuição e posse de terras; **políticas agrícolas** cujo foco centra-se no aumento da produção e da produtividade no campo através da adoção de ações que vão desde a extensão rural, o incentivo ao uso de tecnologias até políticas de mercado as quais por sua vez, interferem nos preços, na comercialização e no crédito; e, mais recentemente, as **políticas de desenvolvimento rural** dirigidas aos segmentos mais

empobrecidos, não integrados aos mercados e que até pouco tempo estavam à margem das ações governamentais convencionais.

Nessa lógica, as políticas públicas atuais diferem-se daquelas primeiras ações implementadas pelo governo, cujo foco centrava-se na resolução de problemas fundiários e produtivos. As ações contemporâneas contemplam também outras atividades realizadas pelos agricultores familiares. Dentre essas atividades, destaca-se a agroindustrialização da produção primária feita em pequena escala nas propriedades familiares.

A agroindústria familiar origina-se na tradição colonial de processamento de alimentos destinados ao consumo familiar, seja imediato ou como forma de preservação para consumo na entre safra. A (re) conversão da produção caseira voltada ao consumo em produção comercial apresenta-se como alternativa de geração de renda para as pequenas propriedades familiares, uma vez que proporciona a agregação de valor à produção primária que seria comercializada *in natura*, com pequeno retorno aos produtores.

As atividades de agroindustrialização realizadas pelos pequenos produtores rurais ganharam maior visibilidade a partir da década de 90. Sob um contexto de protestos e de reconhecimento político, deu-se a criação da primeira política pública destinada especificamente aos agricultores familiares, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). O Programa foi criado no ano de 1995 e, inicialmente, operava apenas fornecendo linhas de crédito para o custeio agrícola.

Os primeiros incentivos públicos destinados às agroindústrias familiares tiveram origem nos níveis estaduais de governo, sendo o Programa de Verticalização da Pequena Produção Rural (PROVE) criado em 1995 em Blumenau/SC, o pioneiro no reconhecimento do potencial da agroindustrialização. O referido programa utilizou a estratégia de agregação de valor como meio para retirar da pobreza uma significativa parcela de agricultores os quais eram, até então, excluídos de qualquer política pública de foco econômico e produtivo. Posteriormente, Distrito Federal (1995), Mato Grosso do Sul (1999) e Rio Grande do Sul (1999) também direcionaram ações com vistas ao desenvolvimento do setor (WESZ JUNIOR, 2009).

Fundamentado nestas experiências, o governo federal promoveu uma alteração no PRONAF, somando a este uma linha de crédito denominada PRONAF Agregar (1998) a qual, mais tarde, foi renomeada para PRONAF Agroindústria (2003). Essa linha de crédito, juntamente com o PRONAF Custeio, passou, a partir do ano de 2003, a integrar o Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar (PAAF), articulado pelo governo federal que, por sua vez, extrapolou o cunho creditício das ações anteriores. Ele passou a contemplar outros

aspectos como: a adequação as legislações sanitária, fiscal, tributária, cooperativista, ambiental, trabalhista e previdenciária vigentes; a capacitação técnica através de treinamentos que abrangem desde a gestão do estabelecimento até a produção dos alimentos; fomento a ciência e tecnologia; promoção e divulgação dos produtos agroindustriais, identificação de mercados e articulação com o mercado institucional.

O PAAF é, no momento, a única política pública federal a contemplar diretamente as agroindústrias familiares. Segundo a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, vinculada atualmente ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Social, entre os anos de 2003 e 2006, o referido programa atendeu 7.485 agroindústrias e 51.084 famílias (MDA, 2007).

Considerando os dados do Censo Agropecuário realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2006) existem 800 mil famílias realizando algum tipo de processamento na propriedade rural. De acordo com o PRONAF, aproximadamente 144 mil famílias declararam agroindustrializar sua produção, gerando R\$ 1,8 bilhões em valor bruto de produção. Desta forma, verifica-se que o número de atendimentos realizados pelo PAAF é insuficiente, dado o contingente de empreendimentos revelado pelo Censo. Para Raupp (2005, p.14), esta estratégia produtiva não é inovadora, mas sim, a “legitimação política enquanto estratégia produtiva e econômica para a agricultura familiar a ponto de serem implementadas ações governamentais específicas para o seu desenvolvimento”.

Ao analisar os dados do Censo por unidades da federação, constatou-se que o Estado do Rio Grande do Sul detém o maior número de propriedades familiares que declararam desenvolver atividades de agregação de valor à matéria prima, correspondendo a 25,5%. O crescente aumento dessa atividade, aliado aos resultados financeiros apresentados pelo setor, demonstra a importância desta para o desenvolvimento local e regional, sobretudo de localidades dependentes da produção primária, com baixos índices de industrialização. Realidade está de grande parte dos municípios gaúchos.

A tradição histórica, cultural e a diversidade da agricultura familiar gaúcha serviram como incentivo para a criação do Programa da Agroindústria Familiar (PAF/RS) no ano de 1999. Conforme Wesz Junior (2009, p.36), o aludido programa “foi construído a partir do envolvimento e da participação dos movimentos sociais, entidades de representação e ONGs vinculados com a agricultura familiar”. Seu objetivo era integrar os agricultores familiares em todas as etapas da cadeia produtiva e não apenas como produtores de matéria-prima, o que

conforme Wesz Junior (2009, p.36) possibilitou que esses viessem a “usufruir do acúmulo e da experiência destas organizações neste campo de atuação”.

O PAF/RS, por se tratar de uma proposta de governo e não de Estado, teve suas ações interrompidas entre os anos de 2003 e 2011. No ano de 2012, o programa foi reestruturado e transformado em Política Estadual de Agroindústria Familiar, criado pela Lei Estadual nº 13.921, de 17 de janeiro de 2012. Atualmente, o programa denomina-se Programa de Agroindústria Familiar do Estado do Rio Grande do Sul (PEAF/RS), criado pelo decreto nº 49.341, de 05 de julho 2012, o qual objetiva possibilitar aos agricultores familiares a agregação de valor à produção primária, melhorando a renda e as condições de vida, bem como contribuir para o desencadeamento de um processo de desenvolvimento socioeconômico em nível municipal, estadual e federal (RIO GRANDE DO SUL, 2017a).

Desde sua reativação em 2012, de acordo com a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Rural e Cooperativismo (SDR/RS), até junho de 2017 o PEA/RS atendeu 2.928 agroindústrias em todo o estado do Rio Grande do Sul. Desse total, evidencia-se as regionais da Emater de Caxias do Sul com 564 agroindústrias atendidas e de Santa Rosa com 504 agroindústrias. Em comum, ambas as regiões se destacam pela forte presença de imigrantes e pelo grande número de propriedades familiares (RIO GRANDE DO SUL, 2017b).

O PEA/RS assiste a agricultores familiares, empreendedores familiares rurais, silvicultores, aqüicultores, extrativistas, indígenas, quilombolas e pescadores artesanais profissionais e os pecuaristas familiares, seja isolada ou coletivamente. A adesão ao programa dá-se, primeiramente, na realização do cadastro junto a Emater e, posteriormente, após o cumprimento de alguns requisitos legais, ocorre a inclusão da agroindústria no programa.

Destas agroindústrias, até junho de 2017, foram cadastradas 2.928 agroindústrias e incluídas 1.039. Por agroindústria cadastrada entende-se aquela que realizou seu cadastro junto a Emater/RS e, após o envio e aprovação da documentação, atendeu aos requisitos legais, enquadrando-se como público alvo do programa, passando a acessar os serviços oferecidos nesta primeira etapa. Já as agroindústrias incluídas são aquelas que, após o cadastramento, atenderam todas as exigências legais, apresentando as licenças exigidas para o seu funcionamento e vindo então a receber o certificado de inclusão (documento emitido pela SDR), o qual reconhece a agroindústria familiar como apta a acessar os serviços oferecidos pelo programa nesta segunda etapa (RIO GRANDE DO SUL, 2017a).

Neste contexto, percebe-se, ao analisar a diferença entre o número de agroindústrias cadastradas e agroindústrias incluídas, que existe um grande contingente o qual ainda não

acessou completamente todos os serviços oferecidos pelo programa, visto que alguns são liberados somente quando a agroindústria passa para a segunda etapa (inclusão). Tais procedimentos de cadastramento e posterior inclusão, bem como os auxílios e benefícios contemplados em cada etapa, são executados dentro da etapa de implementação da política pública ou do programa em questão. É na fase de implementação, etapa integrante do ciclo de políticas públicas, que as regras, rotinas e processos propostos na elaboração e constantes nos textos das legislações são postos em prática.

Os serviços oferecidos pelo PEA/RS são executados pela Secretaria de Desenvolvimento Rural e Cooperativismo em parceria com a Emater, contudo, devido as necessidades de as agroindústrias legalizarem-se quanto aos aspectos sanitário, ambiental e tributário, outros atores entram em cena. Nesse contexto, participam também do processo órgãos de licenciamento sanitário e ambiental, instituições financeiras, dentre outros.

Destarte, para compreender como esses procedimentos são executados, os atores e instituições envolvidos e suas respectivas responsabilidades em cada etapa, as possíveis falhas de execução, dentre outros aspectos, é necessário realizar uma análise do processo, no caso específico, da implementação. A análise da implementação de políticas públicas é, de acordo com Secchi (2012), extremamente importante, pois permite visualizar, através de procedimentos analíticos, os obstáculos e as falhas que costumam ocorrer nessa fase.

Considerando os dados informados pela SDR, no tocante aos cadastros e inclusões, o maior número de agroindústrias cadastradas localiza-se na regional da Emater de Caxias do Sul (408) e na Regional de Santa Rosa (386). Nesse cenário, surge uma importante questão: o que ocorre com as agroindústrias que permanecem apenas cadastradas e não incluídas?

Com o intuito de responder esse questionamento, bem como desvendar outros aspectos que permeiam o processo de inclusão das agroindústrias ao PEA/RS, foi realizada uma análise do programa em questão. A realização de uma análise de políticas públicas pode ser elaborada através da utilização de diferentes métodos, os quais variam de acordo com o tipo de pesquisa que se pretende realizar, dos tipos de dados ao qual o analista tem acesso, do tamanho do recorte espacial e temporal, bem como do resultado ao qual este pretende alcançar. Dentre vários métodos, cita-se o estudo de caso.

O estudo de caso foi realizado no município de São Luiz Gonzaga, localizado na região das Missões do Estado do Rio Grande do Sul, mesorregião noroeste. São Luiz Gonzaga possui atualmente 34.556 habitantes (IBGE, 2010) e área territorial de 1.295,683 Km<sup>2</sup>, onde destaca-se a agricultura, pecuária e o comércio como principais atividades econômicas. Na agricultura

evidencia-se a importância da agricultura familiar a qual representa 76,5 % das propriedades rurais do município.

A escolha deste recorte espacial para a realização da pesquisa deve-se a três fatores: primeiramente, São Luiz Gonzaga pertence à regional da Emater de Santa Rosa, região com o segundo maior número de agroindústrias atendidas pelo PEA/RS e o segundo maior número de agroindústrias apenas cadastradas no programa. Em segundo lugar, de acordo com o Arranjo Produtivo Local da Agroindústria Familiar da Região das Missões (2014), existem, no município, 24 agroindústrias, porém os dados da SDR revelam que apenas uma está incluída no programa. Finalmente, a escolha deve-se também à experiência pessoal e reconhecimento de que este município possuiu um significativo número de agroindústrias, formais e informais, as quais não acessaram o programa em questão.

Desse contexto, extraímos o objetivo geral da presente dissertação: analisar o Programa Estadual de Agroindústria Familiar (PEAF/RS) a partir de um estudo de caso da implementação do mesmo no município de São Luiz Gonzaga – RS. Partindo do objetivo central, desdobram-se os três objetivos específicos:

- a) Identificar as instituições envolvidas no processo de implementação do Programa Estadual de Agroindústria Familiar (PEAF/RS) no município de São Luiz Gonzaga.
- b) Distinguir as responsabilidades de cada instituição na implementação do PEA/RS.
- c) Determinar se existem déficits na implementação do PEA/RS no referido município.

Além da construção da dissertação e paralelamente a ela, será realizada uma proposta de intervenção local através da elaboração de uma cartilha informativa. O documento apresenta o estudo acadêmico em um formato de fácil acesso ao público interessado e tem como objetivo principal auxiliar diretamente as agroindústrias que desejam legalizarem-se e incluírem-se no Programa Estadual de Agroindústria Familiar (PEAF/RS).

Assim, a pesquisa ora apresentada está subdividida em quatro capítulos mais essa introdução e as considerações finais. No CAPÍTULO II destaca-se o processo de intervenção realizado pelo Estado no setor agropecuário em diferentes momentos políticos vividos pelo Brasil: períodos pré e pós- redemocratização com ênfase em dois processos importantes. São eles: a modernização da agricultura e seu impacto econômico e social no setor agrícola, bem como a trajetória da construção do conceito de agricultura familiar dentro das políticas públicas.

O CAPÍTULO III, por sua vez, apresenta as especificidades da agricultura familiar, suas estratégias de reprodução, as contribuições do setor para a econômica do país, bem como para a sociedade, utilizando, como pano de fundo, a questão da segurança alimentar e nutricional.

Além disso, destaca a atividade de agroindustrialização e sua importância para o desenvolvimento dos territórios urbanos e rurais.

Já o CAPÍTULO IV concentra-se em apresentar o Programa Estadual de Agricultura Familiar (PEAF/RS), o contexto de sua criação, suas diretrizes e os dados atuais de alcance do programa no Estado do Rio Grande do Sul.

O CAPÍTULO V detém-se na apresentação do estudo de caso em si, na descrição qualitativa do objeto estudado, do espaço e dos atores envolvidos na implementação do PEAF/RS. Neste capítulo, são apresentados os resultados da análise da implementação do PEAF/RS no município de São Luiz Gonzaga. Finalmente, nas CONCLUSÕES, são discutidos os resultados e elaborados os apontamentos sobre o que foi observado durante a realização desta pesquisa.

## ASPECTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

A presente pesquisa, buscando compreender e desmistificar as relações existentes entre sujeitos e o mundo concreto, a partir da descrição dos aspectos da realidade que não podem ser quantificados, a não ser pelo exercício da compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais, encontra amparo nas delimitações da pesquisa qualitativa.

Como princípios básicos da pesquisa qualitativa tem-se:

[...]objetivação do fenômeno; hierarquização das ações de descrever, compreender, explicar, precisão das relações entre o global e o local em determinado fenômeno; observância das diferenças entre o mundo social e o mundo natural; respeito ao caráter interativo entre os objetivos buscados pelos investigadores, suas orientações teóricas e seus dados empíricos; busca de resultados os mais fidedignos possíveis; oposição ao pressuposto que defende um modelo único de pesquisa para todas as ciências (Gerhardt et. al., 2009, p.31).

Simultaneamente, utiliza-se a abordagem quantitativa com o objetivo de apresentar os dados mensuráveis de forma objetiva e sintética. Desta forma, a combinação de técnicas qualitativas e quantitativas define a pesquisa como mista. Quanto à delimitação dos métodos utilizados para a condução da presente pesquisa, considerou-se as contribuições da *Policy Analysis*. A partir dos objetivos específicos traçados no presente trabalho, optou-se por realizar um estudo tanto de caráter **descritivo** quanto **prescritivo**. Primeiramente, a **descrição** parte da necessidade de compreender e explicar o que de fato acontece no processo de implementação da política pública, independentemente dos resultados previstos pelos formuladores (LOTTA;

SECCHI, 2016). Já a **prescrição** faz-se necessária, visto que o objetivo central da análise de políticas públicas é gerar e sistematizar informações relevantes para o processo decisório, dessa forma, “fornecer subsídios informativos que possibilitem à política pública em questão resolver ou mitigar o problema público sobre o qual ela se propõe intervir” (SECCHI, 2016, p.10).

Do ponto de vista metodológico, devido ao tipo de avaliação ao qual este estudo se propõe, partindo de uma análise do particular onde a generalização é o produto da coleta de dados, GIL (2008) aponta como adequado o método **indutivo**. Neste método, parte-se da observação de fatos ou fenômenos cujas causas se deseja conhecer. Considerado o método mais adequado nas investigações das ciências sociais, “o pesquisador inicia sua investigação com base em dados empíricos qualitativos ou quantitativos obtidos através de estudos de caso, séries históricas, etc., para, então, elaborar sínteses conceituais, construir hipóteses e teorias” (SECCHI, 2016, p.8)

Neste contexto, o estudo de caso é uma modalidade de pesquisa amplamente utilizada nas ciências sociais no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos (GIL, 2010), pois possibilita que um determinado aspecto do problema seja estudado em profundidade (BELL, 2008). Ademais, de acordo com Mazzotti (2006) seu uso se estende também a diversas áreas do conhecimento, como a Psicologia, a Psicanálise, a Sociologia, a Ciência Política, o Direito, a Administração, entre outras. A realização de um estudo de caso é indicada quando o “objeto de estudo é tanto um único ou um pequeno grupo de indivíduos, uma instituição, um programa ou um evento, como também múltiplos indivíduos ou instituições” (MAZZOTTI, 2006, p.640).

Nesta situação específica, se pretende realizar uma análise da fase de implementação do Programa Estadual de Agroindústria Familiar (objeto de estudo) tomando por base um estudo de caso cujo recorte espacial é o município de São Luiz Gonzaga. Devido o foco principal da análise ser o processo de implementação *per se*, logo o público alvo da pesquisa são: as diferentes instituições que implementam o programa no referido município e o público assistido pelo mesmo (unidades caso).

Definido o objeto de estudo e as unidades-caso, a etapa seguinte foi a seleção dos casos considerando a situação de cada um destes no processo de implementação do programa, assim tem-se: 1) agroindústrias cadastradas/incluídas no programa; 2) extensionistas da Emater implementadores do programa no município; 3) representantes das instituições: Emater; Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente do Município de São Luiz Gonzaga<sup>1</sup>; Universidade

---

<sup>1</sup> Não foi possível a realização desta entrevista pois não houve retorno da instituição.

Estadual do Rio Grande do Sul – Uergs; Sindicato dos Trabalhadores Rurais do Município de São Luiz Gonzaga; Cooperativa Agroindustrial de Artesãos Ltda. (COOPARTE);

Posteriormente à seleção dos casos, determinou-se as técnicas para a coleta de dados. Devido à realização de um estudo de caso permitir a utilização de múltiplas técnicas de coleta de dados, possibilitando o maior cruzamento possível de informações, este estudo utilizou de ferramentas da pesquisa qualitativa, utilizando de técnicas diretas e indiretas de coleta de dados.

O processo de obtenção de dados e informações diretas consistiu na realização de 14 entrevistas semiestruturadas abertas (constantes nos apêndices), cuja finalidade é obter informações sobre a implementação do programa, tanto com os atores responsáveis pela implementação, como também com o público alvo, beneficiário ou não, das ações. As entrevistas foram realizadas com a presença da pesquisadora, a qual, com a autorização dos entrevistados, utilizou de dispositivo móvel para gravação das mesmas. O quadro 1 apresenta o número e descrição dos entrevistados.

Quadro 1 - Grupo de Entrevistados

Grupo de Entrevistados		Nº	Posição na Implementação do PEA/RS
Extensionistas da Emater		2	Burocratas a nível de rua
Responsáveis pelas Instituições	Emater	4	Instituição Implementadora
	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de São Luiz Gonzaga		Implementadores indiretos
	Cooperativa Agroindustrial de Artesãos Ltda.		
	Universidade Estadual do Rio Grande do Sul		
Agroindústrias	Incluídas no PEA/RS	1	Público Assistido
	Cadastradas no PEA/RS	7	

Fonte: Dados da pesquisa - elaboração da autora

Conforme explica Gerhardt et. al. (2009, p.72) as entrevistas semiestruturadas, embora tenham um conjunto de questões sobre o tema estudado, “permitem ao entrevistado falar livremente sobre assuntos à medida que os mesmos surgem como desdobramentos do tema principal”. Gil (2010, p. 120) caracteriza as entrevistas abertas pela “utilização de uma sequência pré-determinada de questões, mas com ampla liberdade para o acréscimo de novas questões pertinentes ao tema”.

Já o processo indireto de coleta de dados refere-se ao processo de observação realizado pela pesquisadora, complementarmente as demais técnicas de coleta de dados. Conforme Gerhardt et. al. (2009, p.74), a observação “[...] consiste em ver, ouvir e examinar os fatos, os fenômenos aos quais se pretende investigar [...], obriga o investigador a ter um contato mais próximo com o objeto de estudo”. Gil (2010) acrescenta que a observação pode assumir três modalidades: a) **espontânea** quando o observador é alheio ao grupo ou situação, apenas observa os fatos; b) **sistemática** quando o observador escolhe um grupo alvo significativo para a pesquisa e elabora um plano de observação; e **participante** que por sua vez consiste na participação real do pesquisador na vida da organização ou do grupo no qual é realizada a pesquisa, sendo assim, membro do grupo. A utilização desta metodologia é possível e pertinente devido a observação dar-se em meio ao grupo pesquisado, durante as reuniões do Comitê Municipal das Agroindústria, do qual a pesquisadora faz parte. Neste contexto, a observação assume o caráter participante.

Em seguida à coleta de dados, foi realizada a etapa de análise e interpretação dos dados coletados e redação do relatório. Embora se trate de uma dissertação de mestrado, a qual deve seguir uma estrutura clássica de escrita, compreende-se que devido aos temas guias dessa pesquisa, agroindústrias familiares e políticas públicas terem “caminhado” em separado durante um longo período da história do país, adotou-se também o método de escrita narrativa, com o objetivo de apresentar a construção histórica das políticas públicas para o segmento.

Finalmente, também compõe a estrutura desta dissertação a pesquisa bibliográfica, realizada através da consulta a livros, artigos e teses que discorrem sobre os temas agricultura familiar, agroindústrias familiares e políticas públicas; e a pesquisa documental em fontes eletrônicas do governo federal, estadual e municipal com o objetivo de obter informações sobre as legislações que criam e normatizam as políticas públicas.

## **BASES TEÓRICAS SOBRE A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Descrever e explicar as causas e consequências da ação governamental é, segundo Thomas Dye (1976), a definição que melhor representa o termo “análise de políticas públicas” (*policy analysis*) e também delimita seu principal objetivo: investigar os resultados produzidos por um determinado sistema político. Sobre esse pressuposto delimita-se a origem das duas principais vertentes de estudo das políticas públicas: a primeira, originada nos EUA nos anos 1930 quando surge como disciplina acadêmica com ênfase na ação dos governos, sob a

denominação de *policy science* e, posteriormente, já no início dos anos 1970 na Europa, mais especificamente na Alemanha, onde os estudos concentram-se em teorizar o papel do Estado e do governo (SOUZA, 2006; FREY, 2009).

Conforme Souza (2006), os precursores no estudo das políticas públicas foram H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. Primeiramente, em 1936, H. Laswell e Lerner deram início ao estudo metodológico sobre o assunto ao introduzirem a expressão *policy analysis* ou análise de políticas públicas. Posteriormente, em 1951, o livro *The Policy Sciences*, de autoria de ambos, passa a ser considerado o marco dos estudos da *policy sciences* e principalmente da *policy analysis*, sendo esta última a expressão utilizada para definir o arcabouço teórico sobre o tema. Também partiu de Laswell o conceito mais conhecido de política pública, segundo ele “decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz”.

No Brasil, o surgimento do estudo sobre políticas públicas data do final dos anos 1970 e início dos anos 1980, com maior ênfase após a redemocratização. Resumidamente, os primeiros trabalhos versavam sobre a formação histórica das ações do governo e também procuravam analisar estruturas e instituições ou ainda caracterizar os processos em torno da negociação de políticas públicas setoriais específicas (DIAS; MATOS, 2012; FREY, 2009).

Podemos encontrar na literatura mais recente diversos conceitos para políticas públicas, para Secchi (2010) “políticas públicas buscam resolver um problema público compreendido como coletivamente relevante”; já conforme Dias e Matos (2012) as “políticas públicas são o resultado da atividade política com vistas a alcançar um objetivo que propicie o bem comum da sociedade”. Segundo Souza (2006) estes conceitos, cujo foco centra-se na resolução de uma situação percebida como um problema público, deixam de lado o caráter conflitivo que permeia a elaboração e a execução das políticas públicas, uma vez que, anterior à consecução de seu objetivo final, são necessárias várias ações estratégicas para alcançá-los, as quais envolvem mais de uma decisão política, diferentes atores e instituições.

Desta forma, são fundamentais para a compreensão do processo de formulação das políticas públicas três dimensões principais: a dimensão institucional que compõe o sistema político, denominada *polity*; a dimensão processual e dos conteúdos da política, ou seja, as ações tomadas a qual configura a *politics*; e finalmente, a *policy* que corresponde a dimensão material, os conteúdos concretos da ação política, isto é, o conteúdo material das decisões políticas. Cabe destacar que estas dimensões não são independentes, pois de acordo com Frey (2000, p.217) “estas dimensões são entrelaçadas e se influenciam mutuamente”. A junção

destas três dimensões são o campo de estudo da *policy analysis*, a qual parte do pressuposto de que ambas constituem o sistema político.

Ao passo que se aprofunda o estudo sobre políticas públicas surge a questão de como se dá o processo de formulação de uma política. Embora toda política pública seja o resultado de uma decisão política, nem toda decisão se constitui em uma política pública, isto porque o processo de formulação é extremamente complexo, envolve várias etapas e atores em diferentes arenas de poder. Segundo a *policy analysis* esta sequência de etapas denomina-se *policy cycle*, sendo que a literatura apresenta uma grande variedade de versões para a visualização do ciclo, oferecendo modelos que variam de quatro até sete fases. Utilizaremos aqui a classificação apresentada por Frey (2000) e Subirats (2008) que subdivide o *policy cycle* em cinco fases: **a percepção e definição de problemas, agenda-setting, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas** e finalmente a **avaliação de políticas** e a eventual correção da ação.

Devido ao objetivo deste trabalho situar-se na análise da fase de implementação, não se pretende abordar amplamente todos os conceitos e metodologias de análise das demais fases, apenas será realizada uma menção as mesmas, a fim de situar a discussão. Para tanto, pode-se observar no quadro 2 as etapas integrantes do ciclo de políticas públicas, bem como se dá o desenvolvimento de cada uma destas, por fim, os principais questionamentos dos analistas sob cada uma das fases.

Quadro 2 - Etapas que compõe o policy cycle

ETAPAS	1º FASE Percepção e definição dos problemas	2º FASE Agenda -setting	3º FASE Elaboração de programas e decisão	4º FASE Implementação da política	5º FASE Avaliação da política
CONTEÚDO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Surgimento de um problema</li> <li>• Percepção do problema</li> <li>• Definição do problema e identificação das possíveis causas</li> <li>• Representação do problema</li> <li>• Necessidade de ação pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seleção dos problemas</li> <li>• Formulação do modelo causal</li> <li>• Resposta do poder público ao problema que se reconhece que devem ser objeto de uma política</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definição do modelo causal</li> <li>• Definição da (s) solução adaptada ao problema e aceitável</li> <li>• Processo de escolha entre as soluções ideais e os meios disponíveis</li> <li>• Seleção dos instrumentos de ação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aplicação das soluções selecionadas               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ação dos agentes envolvidos na implementação</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinação dos possíveis efeitos da política</li> <li>• Avaliação da eficácia, eficiência e efetividade do realizado com respeito ao objetivo inicial</li> </ul>

(Continuação)

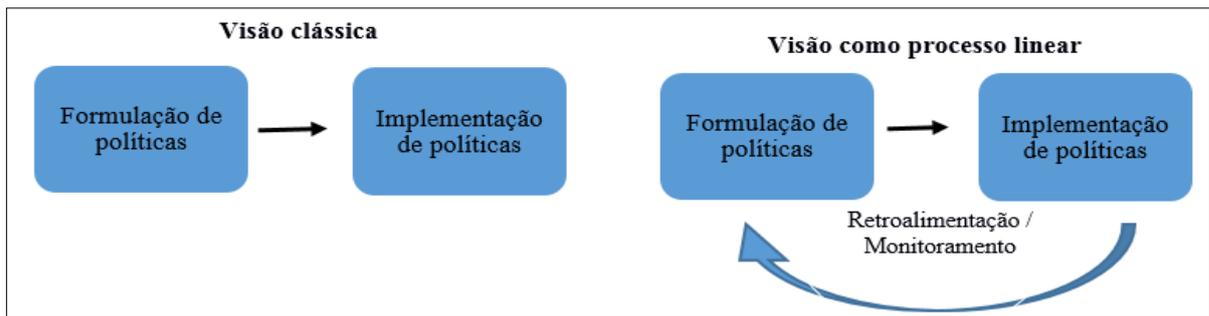
ETAPAS	1º FASE Percepção e definição dos problemas	2º FASE Agenda -setting	3º FASE • Elaboração de programas e decisão	4º FASE Implementação da política	5º FASE Avaliação da política
PRINCIPAIS QUESTIONAMENTOS DO ANALISTA	Como se tomou consciência do problema?	Quais são os fatores que levaram o governo a atuar perante o problema?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quais são as soluções propostas e aceitas por parte do governo e dos políticos? <ul style="list-style-type: none"> <li>• Que processos foram seguidos para formular as respectivas soluções?</li> </ul> </li> </ul>	Estão sendo aplicadas as decisões tomadas pelo Governo?	Quais foram os efeitos diretos e indiretos da política?

Fonte: Subirats (2008, p.43) - Tradução da autora

Dias e Matos (2012, p. 63) apontam que o *policy cycle* “corresponde a uma abordagem clássica e racionalista da política”, onde, de acordo com Frey (2000) a cada processo atribui-se uma função específica, facilitando assim a compreensão do todo. Contudo, várias críticas são tecidas a esta visão do processo de formulação das políticas públicas, uma vez que, conforme Subirats (2008), cada uma das etapas é influenciada pelas ações e decisões tomadas nas etapas anteriores, ou seja, existem círculos de retroalimentação ao longo do processo.

Além disso, para Silva e Melo (2000, p.5) “essa visão clássica do *policy cycle* não considera os aspectos relativos à implementação e seus efeitos retro alimentadores sobre a formulação da política”. Neste sentido, ainda conforme os autores, a implementação é tratada como um processo único, realizado conforme prescrito, ou seja, de cima para baixo (*top down*). Contudo, abordagens mais atuais percebem o *policy cycle* como um processo linear, no qual as vicissitudes, obstáculos e problemas encontrados durante esta etapa geram informações que podem subsidiar a tomada de decisões no sentido de manter ou alterar o percurso das políticas públicas. A Figura 1 apresenta as duas principais visões do processo de implementação sob a abordagem do *policy cycle*, a clássica e a linear.

Figura 1 - Perspectivas sobre o policy cycle: visão clássica e visão como um processo linear.



Fonte: Silva e Melo, 2000.

Conforme Subirats (2008), a fase de implementação consiste no conjunto de processos os quais, após a fase de elaboração, conduzem a realização concreta dos objetivos de uma política pública; para Rua (2012), a implementação são as ações que fazem com que uma política saia do papel e funcione efetivamente. Justamente, acerca da etapa de implementação de políticas públicas, considerada por muito tempo como um estágio independente do ciclo de políticas públicas pelas abordagens racionalistas, recai o olhar de grande parte dos analistas. Para Secchi (2010), são elementos básicos da análise da implementação as pessoas e as organizações das quais estas fazem parte bem como as relações estabelecidas entre estas; as instituições com suas regras formais e informais; e os recursos financeiros, materiais informativos e políticos dos quais dispõe. Este conjunto, composto pelos atores que formulam e implementam as políticas públicas, bem como as respectivas organizações e instituições, é denominado por Hecló *apud* Frey (2000) de *policy network*.

A partir do exposto, percebe-se que a análise de políticas públicas deve considerar uma grande quantidade de variáveis, sendo assim, na tentativa de abarcar todos estes aspectos, “os estudiosos da *policy analysis* desenvolveram uma série de modelos/referenciais analíticos capazes de captar os elementos essenciais do processo de decisão que levaram a sua institucionalização” (FLEXOR e LEITE, 2007, p. 3). Conforme Dye (2009, p.100) “o modelo é uma representação simplificada de algum aspecto do mundo real”, e sua aplicação visa “[...] simplificar e esclarecer nossas ideias sobre políticas públicas; direcionar nossos esforços para compreender melhor as políticas públicas, sugerindo o que é ou não importante; propor explicações para as políticas públicas e prever suas consequências [...]”, dentre outros.

No entanto, cabe salientar, que os modelos conceituais utilizados no exercício da análise de políticas públicas advêm de outros campos do conhecimento estranhos à ciência política, contudo, oferecem uma forma diferente de pensar sobre o tema. Além disso, Dye (2009) acrescenta que não há um modelo melhor que o outro pois, cada um propõe-se a analisar

diferentes aspectos da vida política e etapas distintas das políticas públicas, neste sentido, cita: modelo institucional, de processo, de grupo, de elite, racional, incremental, da teoria de jogos, da opção pública e sistêmico<sup>2</sup>.

Embora haja uma variedade de modelos analíticos, nem todos se aplicam a análise do processo de implementação. Lotta (2008) aponta essa falta de suporte metodológico como resultado do tardio reconhecimento da importância da implementação para o sucesso ou insucesso das políticas públicas, o que pode ser percebido ao observar que grande parte dos trabalhos concentraram-se em explicar os aspectos que conduziam um tema à agenda política (agenda setting), à escolha das alternativas e planos de ação (formulação) e aos resultados finais da política (análise). Nesse sentido, o estudo sobre implementação é denominado por Dagnino (2002, p.1) “o elo perdido entre a elaboração das políticas e a avaliação dos resultados e impactos” e questiona porque certas políticas são bem-sucedidas (bem implementadas) e outras não?

Os primeiros estudiosos a tentar responder esta questão foram Pressman e Wildavsky (1973) com a publicação do trabalho intitulado “*Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*”. Estes autores perceberam que alguns fatores conduziam as políticas públicas a falharem em seus objetivos, estas falhas foram denominadas pela teoria clássica de “déficits de implementação” os quais eram atribuídos a subversões dos objetivos propostos pelos tomadores de decisão, o que repassava toda a culpa para os atores responsáveis pela implementação, que não foram capazes de executá-la tal qual ela foi estabelecida (LOTTA, 2014). Esta perspectiva, centrada na figura do legislador parte do entendimento que a perfeita implementação decorre da obediência tácita dos implementadores às normas e regras elaboradas pelos formuladores das políticas e programas (DE MELO ROCHA, 2012; ROTH DEUBEL, 2007).

Nessa acepção, a implementação é vista como um processo hierárquico, puramente administrativo e neutro que emana das escalas superiores no que se denomina implementação *top-down*, ou de cima para baixo. Tal afirmação desconsidera um importante aspecto, a heterogeneidade dos atores responsáveis pela implementação das políticas públicas, uma vez que estes vivem em contextos históricos, sociais e culturais específicos, e por sua vez, possuem distintas formas de interpretação dos textos, segundo seus próprios sistemas de valores. Nesse

---

<sup>2</sup> Para um detalhamento sobre cada um dos modelos DYE, T. R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora Universidade de Brasília, v. 2, p. 99-128, 2009.

sentido, “a lógica da implementação se fundamenta sobre a interpretação que os executores fazem das normas, impossibilitando qualquer neutralidade” (ROTH DEUBEL, 2007, p. 22).

À medida que os estudos sobre as políticas públicas começaram a demonstrar que elas eram implementadas de maneira diferente daquilo que havia sido pretendido e ainda, que os resultados alcançados não eram os traçados durante sua elaboração, gerando efeitos inesperados, surge uma nova corrente de estudos sobre o tema, contrária aos pressupostos do enfoque *top-down*, dando origem então ao modelo *botton-up*, o qual reconhece a existência de um controle imperfeito em todas as etapas do processo de elaboração da política, o que interfere na implementação (RUA E ROMANI, 2013).

Para Subirats (2008), a perspectiva *botton-up*, propõe que toda investigação sobre a implementação tome como ponto de partida os agentes implementadores uma vez que estes estão muito mais próximos dos problemas reais dos cidadãos do que os tomadores de decisão que se encontram no topo do sistema político. O precursor dos estudos desta perspectiva foi Michael Lipsky, quando no ano de 1980 publicou a obra intitulada “*Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*”, na qual o autor apresenta a importância das ações dos burocratas a nível de rua na implementação das políticas públicas e no alcance dos resultados. A partir destes estudos rejeita-se a ideia de que a política é concebida apenas nos níveis mais altos e incorpora-se a percepção de que os burocratas a nível de rua, ou seja, funcionários que trabalham diretamente no contato com os usuários dos serviços públicos, ao promoverem desvios na forma como implementam as políticas, podem em alguns casos, encontrar formas diferentes e próprias de executá-las, o que é denominado por Lipsky (1980) “discricionariedade”, e isto seria benéfico para o processo.

Como acrescenta Lotta e Pavez (2010, p.4) esses agentes (burocratas a nível de rua) tornam-se o “*locus* da ação pública, na medida em que são responsáveis pela mediação das relações cotidianas entre o Estado e os usuários, reforçando a ideia de que as políticas “acontecem” na realidade local como um conjunto de dinâmicas e interações contingentes”. A partir dos problemas com os quais estes agentes se deparam surgem estratégias próprias para lidar com essas situações, das quais nascem as soluções adotadas nas políticas públicas, ou seja, o modelo *botton-up* desconsidera a concepção do *policy cycle*. O pressuposto é colocado por Rua e Romanini (2013, p.14) que apontam que a implementação não é uma fase posterior a tomada de decisão, ambas, “formulação e execução, acontecem em um movimento único, pouco preciso, de baixo para cima, em que as diretrizes gerais e as ações se embaralham – os momentos ocorrem conjuntamente, sem haver como distinguir um do outro. ”

Contudo, ambos os modelos, *top-down* e *botton-up* são criticados por centrarem-se em uma dimensão das políticas públicas, desconsiderando ou menosprezando as demais. Neste sentido, as críticas ao modelo *top-down* dão-se em torno da concepção de que a implementação é um processo puramente técnico, no qual as demais dimensões políticas são ignoradas com ênfase apenas nos atores envolvidos nos processos decisórios. Já as críticas ao modelo *botton-up* referem-se a importância conferida a autonomia local dos agentes implementadores, desconsiderando as demais dimensões, como a tomada de decisões.

Para Silva e Melo (2000, p.9) ao estudar as situações concretas da implementação, revela-se um cenário diferente no qual “prevalece a troca, a negociação e barganha, o dissenso e a contradição quantos aos objetivos”. Além disso, também acrescentam que a implementação consiste em “um jogo entre implementadores onde papéis são negociados, os graus de adesão ao programa variam, e os recursos entre atores são objeto de barganha”.

Em busca de uma terceira via, estudos recentes propõe a utilização do que denominam “Teorias Híbridas”, que em síntese procuram preencher a lacuna existente nas metodologias *top-down e botton-up*, mediante a composição e o ajuste de conceitos e hipóteses utilizados por ambos. Assim, as teorias híbridas compreendem a implementação como uma grande interrogação, refutando a ideia do *policy cycle*, o qual subdivide as políticas públicas em uma sequência de fases bem delimitadas (RUA E ROMANI, 2013). Nesse sentido, a implementação não seria uma etapa posterior a formulação, mas sim um processo inter-relacionado, onde decisões são tomadas e não apenas postas em prática, de encontro ao que conclui Lindblom *apud* Silva e Melo (2000, p.11) “a implementação de política constantemente orienta novas políticas”.

Alguns estudos contribuíram com novos elementos para a análise da implementação, como por exemplo a ideia de redes de implementação e estruturas de organização (Hjern e Porter,1981) a qual propõe que são fatores fundamentais do processo de implementação os múltiplos atores envolvidos na produção dos bens e serviços de uma política pública (*delivery*), bem como as relações inter-organizacional, visto que, em geral, as políticas públicas são implementadas não apenas por um ator ou organização, mas por um grupo de atores de diferentes instituições (RUA E ROMANI, 2013). Justamente devido à importância desses fatores faz com que outros dois modelos tenham suma importância na análise da implementação de políticas públicas: o modelo institucional e o modelo sistêmico (DYE, 2009).

O modelo institucional, como o próprio nome diz, analisa as instituições governamentais as quais têm um papel fundamental, uma vez que “uma política não se transforma em política pública antes que seja adotada, implementada e feita cumprir por alguma instituição

governamental” (DYE, 2009, p.101). Além disso, as instituições conferem três características importantes às políticas públicas: a legitimidade, a universalidade e a coerção, sem as quais as mesmas não teriam força ou mesmo a capacidade de gerar os resultados esperados. No entanto, os estudos sobre as instituições assumem um caráter descritivo com foco nas características individuais, suas atribuições e funções e, de certa forma, desconsideram ou menosprezam o impacto dessas características nos resultados obtidos pelas políticas.

De acordo com Souza (2006), as instituições são regras formais e informais que moldam o comportamento dos atores, também Saravia (2008) aponta que a estrutura e a cultura organizacional das instituições são elementos que configuram as políticas públicas. Nessa acepção, para compreender as configurações de uma política, ou seja, o porquê de serem implementadas de uma maneira e não de outra, e sobretudo qual o impacto desta escolha no resultado das políticas públicas é fundamental entender a estrutura e o comportamento das instituições que participam destes processos.

Já o modelo sistêmico focaliza nas interações complexas que ocorrem dentro do sistema político, o qual é composto por uma série de instituições e atividades na sociedade que funcionam para transformar demandas em decisões sob o apoio da sociedade, o que requer que todos estes elementos que o compõe estejam inter-relacionados. Sob esta perspectiva as políticas públicas são vistas como produto do sistema (*outputs*), resultado das demandas originadas pelo ambiente externo para com o sistema político (*inputs*). Assim, as políticas públicas teriam o poder de modificar o ambiente externo e mesmo o próprio sistema político a partir de seus resultados, positivos ou negativos, e justamente esses *inputs* e *outputs* são o foco da análise que propõe questões como: de que forma o ambiente externo afeta o sistema político? De que maneira o sistema político influencia as políticas públicas? Como as políticas públicas afetam o ambiente externo? (DYE, 2009)

Ambos os modelos, institucionalista e sistêmico são considerados positivistas, uma vez que propõem uma análise racionalista das políticas públicas, utilizando-se de uma metodologia estruturada para analisar, sintetizar e elaborar recomendações políticas. Em contraponto a estes, existem os modelos pós-positivistas que analisam as políticas públicas de uma forma mais sensível ao contexto, a partir de uma metodologia argumentativa, procuram mediar interesses, facilitar a participação e a auxiliar os atores políticos na consecução das políticas públicas, dentre os quais destaca-se: equilíbrio pontuado, múltiplos fluxos, coalização de defesa, redes de políticas públicas, dentre outros (SECCHI, 2016).

A fim de captar a diversidade de questões que permeiam a análise de política pública, o analista pode desenvolver ferramentas analíticas próprias, considerando, por exemplo, questões como o tipo de política que está sendo analisado, os atores, as instituições, legitimidade, etc. (SECCHI, 2016). Ou ainda, seguir o que preconiza Dye (2009, p.101) “utilizar modelos analíticos isolada ou conjuntamente para descrever e explicar políticas públicas específicas”.

Partindo dos modelos analíticos expostos e dos objetivos traçados para o desenvolvimento desta pesquisa, a qual pretende realizar uma análise do processo de implementação do Programa Estadual de Agroindústria Familiar do Estado do Rio Grande do Sul a partir de um estudo de caso no município de São Luiz Gonzaga, identificou-se que a utilização de apenas um destes modelos traria uma visão reducionista da situação a qual se pretende investigar. Neste sentido, a pesquisa considerou as contribuições de ambos os modelos citados, *top-down* e *botton-up* para então testá-los na prática, ou seja, indicar qual destes modelos analíticos melhor representa a situação investigada. Além disso, devido à existência de uma estrutura organizacional responsável pela implementação, também serão utilizadas as contribuições do modelo institucional a fim de compreender a relação entre as instituições no processo de implementação e como essa relação impacta nos resultados alcançados pelo programa.

## 2 O PROCESSO DE INTERVENÇÃO DO ESTADO NA AGRICULTURA

A agricultura brasileira passou por transformações na sua estrutura que vão desde a modernização, diversificação produtiva, mudança nas condições de acesso à terra, reconhecimento de novas categorias de produtores, dentre outras. Contudo, essas alterações não ocorreram em um curto espaço de tempo, nem tampouco são recentes. Para compreender o cenário atual, é necessário analisar os diferentes tratamentos que o setor agrícola recebeu por parte do Estado durante a história do Brasil, já que, em parte, muitas destas modificações foram resultado das ações de intervenção deste no respectivo setor, como também das não-ações.

Durante o período, colonial as atividades agrícolas apresentavam uma grande importância para a economia da colônia, sobretudo a produção de açúcar e café destinadas à exportação, por este motivo as ações de Portugal enquanto metrópole, concentravam-se em manter o *status quo* das sesmarias. De acordo com Caio Prado Junior (1994, p. 122) a organização agrária do período colonial centrava-se em três elementos: **a grande propriedade, a monocultura** e o **trabalho escravo** o que constituiu “a grande exploração rural” sob a qual se assenta a estrutura econômica e social do país.

Embora essa visão tenha sido aceita por muito tempo, entre a Casa Grande e a Senzala havia um grande contingente de homens livres pobres que não estavam integrados a produção mercantil. Maria Sylvia de Carvalho Franco (1997), trouxe para o cenário rural do Brasil colônia esse ator social, cuja presença é negligenciada em muitos estudos. Conforme a autora, a amplitude das áreas apropriadas pelos grandes latifúndios e o próprio custo da produção tornou inviável para esses homens livres as atividades agrícolas, já que os mesmos não possuíam nenhum dos fatores de produção, nem terra, nem trabalho - devido à presença de mão-de-obra escrava – e tampouco capital. A agricultura escravista abriu espaço para a existência desta classe que ao não se proletarizar viveu a margem dos processos essenciais da sociedade.

Somente em meados do Período Imperial (1822-1889) é que começam a surgir as primeiras leis que propõe uma alteração, tanto na configuração da mão de obra quanto na distribuição das terras. Primeiramente, em 4 de setembro de 1850 é decretada a lei nº 581, conhecida como Lei Eusébio de Queiroz<sup>3</sup> que proíbe o tráfico negreiro, em seguida, em 18 de

---

<sup>3</sup> A Lei Eusébio de Queiroz ficou conhecida como “lei para inglês ver”, já que partiu de uma exigência da Grã-Bretanha ao governo brasileiro com o intuito de acabar com o tráfico de escravos, mas a falta de fiscalização fez com que seus efeitos somente fossem sentidos vinte anos depois.

setembro de 1850, foi instituída a lei nº 601, denominada Lei de Terras, com o objetivo de normatizar o uso das terras devolutas do Império, assim, determinou:

a) a posse somente poderia ser feita através da compra, inviabilizando situações de posse ou doação das mesmas; b) obrigatoriedade de registro a fim de cobrança de impostos - esta arrecadação viria a financiar a imigração; c) dificultou o acesso à terra pelos agricultores camponeses descapitalizados; d) conferiu ao fator de produção terra uma importância maior do que já tinha, sendo forma de expressão de poder da classe dominante, etc. Esta lei modificou o processo de concessão das terras, antes realizado pela doação de sesmarias, após sua promulgação a posse ocorria mediante compra, inserindo-se no modelo capitalista mercantil (BRASIL, 1850a, 1850b).

Configura-se a ação do então governo imperial em prol da grande propriedade e dos grandes latifundiários. De acordo com José Murilo de Carvalho (2011), o Estado dependia enormemente da produção agrícola de exportação e, por este motivo, defendia os interesses dessa produção, inclusive, tal situação condicionava e limitava suas ações. Essa afirmação também é confirmada na literatura por Altafin (2007) ao apontar que o Estado estimulava a grande propriedade voltada à monocultura de exportação, enquanto todas as demais formas de agricultura ligadas a cultivos alimentares, dirigidos ao abastecimento interno, eram colocadas à margem das ações do Estado.

Impor um valor à terra significou proibi-la às diferentes classes de trabalhadores que viviam no entorno dos engenhos, das minas e das grandes lavouras. Considera-se uma forma do Estado Imperial atender os interesses de ambos os lados, os cafeicultores que não queriam perder o contingente da mão de obra, e também sanar possíveis revoltas camponesas com a “ilusão” de que esta seria uma política em prol da pequena propriedade. Tal afirmação encontra respaldo nas palavras de Moreira (1999, p. 140), conforme este, “a Lei de Terras, a gradualidade da abolição da escravatura e a política imigracionista são exemplos de confronto de interesse das oligarquias cafeeiras”.

Nesse cenário onde os grandes proprietários de terra eram o modelo de produtores rurais socialmente reconhecidos, “os agricultores camponeses foram historicamente um segmento considerado à margem do desenvolvimento, impossibilitados de desenvolver suas potencialidades enquanto forma social específica de produção” (WANDERLEY, 1996, p.8). A produção oriunda de pequenos produtores era marginal a *plantation*<sup>4</sup>, geralmente responsável pela produção de alimentos e desenvolvida por um segmento de produtores que tinham um

---

<sup>4</sup> *Plantation* é a denominação dada às monoculturas produzidas em grandes propriedades que se utilizavam da mão de obra escrava.

vínculo com os grandes latifundiários, como os índios, negros, mestiços, homens livres pobres, brancos não herdeiros e imigrantes europeus, em terras cedidas, desprezadas pela grande produção ou afastadas (OBERG, 2009).

Nos primeiros períodos da história do Brasil não houve alterações significativas na estrutura fundiária. Embora tenham surgido importantes leis, os referidos períodos foram marcados pelas não-ações dos governantes no sentido de manter *o estado de coisas*. Será somente a partir da Proclamação da República e, principalmente após o início da Era de Vargas em 1930, que o Estado passa a intervir de maneira mais efetiva no setor agrícola.

A intervenção do Estado nos diferentes setores, inclusive na agricultura, se dá através da implementação de políticas públicas. De acordo com Dye (1987) política pública é o que o governo decide ou não fazer. Para Secchi (2012) as políticas públicas buscam resolver um problema público compreendido como coletivamente relevante.

Segundo Rua (1997) as sociedades atuais e as relações estabelecidas dentro desta são extremamente heterogêneas, complexas e conflituosas. Os indivíduos possuem ideias, valores, interesses e aspirações diferentes e anseiam que estes sejam respeitados e atendidos. Assim, cabe ao Estado administrar estes conflitos a níveis aceitáveis. No meio rural estes conflitos dar-se-ão em torno de três questões: a **fundiária** que trata das relações de posse da terra; a questão **agrária** que se refere à organização e utilização do espaço rural e as dinâmicas produtivas; por fim a **questão agrícola** que trata especificamente do aspecto produtivo e de como expandi-lo.

Assim, para melhor compreender a trajetória da construção das políticas públicas direcionadas ao setor agrícola e mais especificamente a agricultura familiar ao longo da história do Brasil, faz-se necessário um aprofundamento da análise das ações do Estado em prol deste segmento. Para tanto, este primeiro capítulo abordará a situação da agricultura nos períodos pré e pós redemocratização enfatizando o importante processo da modernização da agricultura para em seguida apresentar o surgimento do conceito de agricultura familiar e das políticas públicas específicas para o segmento.

## 2.1 A relação estado x agricultura no período pré-redemocratização (1889- 1984)

Após a abolição da escravatura (1888) a problemática da falta de mão de obra se acentuou dada a necessidade de inserção da produção cafeeira no mercado capitalista vigente. Contudo, do modelo capitalista, os produtores interessavam-se apenas no livre comércio, e não

na força de trabalho livre. Neste contexto, o processo de imigração<sup>5</sup> que havia iniciado anos antes se intensificou, primeiramente para o Sul do país e posteriormente para as plantações de café do Sudeste. A imigração alterou o cenário nacional, promoveu o aumento da mão de obra assalariada e a intensificação do processo de urbanização, o que por sua vez, acarretou no aumento do consumo interno e conseqüentemente a dinamização da economia.

Embora a política imigratória tenha obtido êxito e o grande número de imigrantes tenha contribuído com o aumento da agricultura familiar, mesmo após a Proclamação da República (1889), o Estado ainda era dominado pelas oligarquias agrárias e pelos interesses dos cafeicultores. A própria elite agrária do período imperial composta por Prudente de Moraes, Campos Sales, Rodrigues Alves e Afonso Pena, que apoiaram a consolidação da República, permaneceu no poder e estes vieram a tornar-se presidentes em 1894, 1898, 1902 e 1906 respectivamente (CARVALHO, 2011).

A alternância destes importantes cafeicultores paulistas e fazendeiros mineiros, citados anteriormente, na presidência do país marcou o período que ficou conhecido na história como “República do café com leite”. Além destes se revezarem na presidência, o forte poder que exerciam sobre a população possibilitava que até mesmo os deputados federais eleitos para o Congresso fossem aliados ao presidente, isso foi possível já que neste período o voto não era secreto. Como bem destaca Sérgio Buarque de Holanda (1979, p.79) manteve-se na política brasileira uma herança rural, que trouxe consigo o patriarcalismo e personalismo fixados entre nós por uma tradição de origens seculares.

Celso Furtado (1959/2005) considera que os traços políticos e econômicos do período colonial se mantiveram mesmo após a instauração da República, motivo pelo qual a economia nacional não avançou significativamente, mantendo assim uma relação de dependência. Exemplo é a origem da principal fonte dos recursos públicos, que permanecia sendo a arrecadação de impostos oriunda das exportações de produtos primários. O tardio desenvolvimento industrial do país o colocou em uma posição periférica no cenário capitalista mundial.

A República Velha ou República do café com leite começou a declinar no final do ano de 1910 devido a insatisfação da classe trabalhadora, da classe média urbana e dos militares<sup>6</sup> para

---

<sup>5</sup> Antônio Passos Guimarães (1996) afirma que a imigração europeia teve um grande papel na formação da pequena propriedade, mas salienta que embora o colono fosse “livre” a relação de dependência para com os donos da terra o equiparavam a mão de obra escrava.

<sup>6</sup> Exemplo da insatisfação militar no período culminaram com a Revolta da Chibata em 1910 e com as Revoltas tenentistas em 1922 no Rio de Janeiro, 1924 em São Paulo, em 1925 com a Coluna Prestes (AZEVEDO e SERIACOPI, 2005)

com a forma como a política vinha sendo conduzida até então e chega ao fim no ano de 1930, quando o então presidente Washington Luís (1926-1930) indica um novo nome à presidência, no lugar do governador mineiro Antônio Carlos Ribeiro de Andrada, foi indicado o governador paulista Júlio Prestes (AZEVEDO; SERIACOPI, 2005)

A insatisfação gerada com a indicação de Júlio Prestes fez com que os líderes do Partido Republicano Mineiro se unissem a políticos opositoristas de São Paulo, Rio Grande do Sul e Paraíba para apoiar Getúlio Vargas a presidência e João Pessoa a vice. Mesmo tendo sido derrotado nas urnas, após o assassinato de João Pessoa, Getúlio dá início ao Golpe de Estado em 03 de outubro de 1930 (AZEVEDO; SERIACOPI, 2005).

O Golpe de 1930, pelo qual Getúlio Vargas assume o poder, rompe com a sucessão de governos apoiados pela política do café com leite, que até então adotava um modelo agrário exportador. O novo modelo econômico de Vargas incentivou a industrialização e a dinamização da vida urbana no país. Como exemplifica Maia (2009) durante o Estado Novo o governo, sob pressão dos grupos industriais promoveu investimentos no setor da indústria, siderurgia e mineração.

Além disso, sob influência das concepções do *welfare state*<sup>7</sup> decretou algumas medidas de cunho populista, que se repetiam por toda a América neste período, como a Consolidação das Leis do Trabalho, a criação da carteira de trabalho, do salário mínimo, do descanso semanal remunerado, da jornada de trabalho de oito horas, regulamentou o trabalho feminino e de menores de idade, etc. Também medidas antidemocráticas como controle aos sindicatos, repressão as manifestações políticas e sociais.

Do ponto de vista de Silva (2010) e Moreira (1999) embora o desenvolvimento industrial seja uma marca do novo governo, a agricultura não foi preterida, dada sua inter-relação com o setor industrial, sendo que o crescimento do primeiro se torna dependente do segundo. Dentre os principais incentivos de Vargas ao setor agrícola, Coelho (2001) destaca: a criação do Conselho Nacional do Café (CNC)<sup>8</sup> em 1931 como sendo o primeiro passo do Estado para a ampliação da política agrícola; a criação do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) em 1933 com o objetivo de orientar, fomentar e controlar a produção de açúcar e álcool e de suas matérias-primas no país; a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI) do Banco do

---

<sup>7</sup> *Welfare State* termo em inglês utilizado para definir o Estado de Bem-Estar Social que se caracteriza por garantir a população serviços mínimos como saúde, educação, habitação, emprego e seguridade social.

<sup>8</sup> O CNC foi criado com o objetivo de equilibrar a oferta/demanda do café, pois as seguidas grandes safras dos anos 1927 até 1929, agravado pela quebra da Bolsa de Nova Iorque, acarretaram no aumento do estoque interno do grão devido à queda do preço e a drástica redução das importações (COELHO, 2001)

Brasil em 1937, cuja finalidade centrava-se no estímulo ao desenvolvimento do setor de grãos no País; e também a Companhia de Financiamento da Produção (CFP) no ano de 1943 a qual tinha como objetivo executar as atividades relacionadas com a política de garantia de preços mínimos.

Estas políticas tiveram a função de promover uma alteração nas características da agricultura no país, que no período anterior era voltada ao mercado externo e a subsistência da população rural, a partir de então passa a atender também a demanda de alimentação das populações urbanas e fornecer matéria-prima ao setor industrial, além disso, os excedentes gerados eram exportados e geravam divisas a serem utilizadas pelo setor industrial.

Embora tenham ocorrido algumas intervenções positivas na agricultura neste período, não houve alteração na estrutura agrária. Cabe ressaltar que o surgimento das primeiras Ligas Camponesas, segundo Morais (1969), deu-se ao final do citado governo, com a participação de camponeses e trabalhadores rurais, em quase todos os estados do país e o apoio do Partido Comunista do Brasil. Inclusive, a possibilidade de uma revolta comunista foi utilizada como argumento por Vargas para justificar o Golpe de Estado de 1937, instaurando um período ditatorial no país.

Somente durante o segundo governo Vargas (1951 a 1954) a reforma agrária é tratada pelo Estado, ainda que de forma incipiente, através da criação da Comissão Nacional de Política Agrária (CNPA) no ano de 1952, que realizou o trabalho “Diretrizes de uma Reforma Agrária”, sendo este o primeiro estudo sobre a reforma da legislação agrária e de acesso à terra pelos produtores rurais (BESKOW, 1999).

Após o período Vargas, a questão do desenvolvimento industrial como propulsor do desenvolvimento econômico ocupa a agenda dos governos. Primeiramente o presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961) promulga em 1956 o Plano de Metas, embasado nas concepções da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL)<sup>9</sup> de desenvolvimento, pelo qual os setores prioritários seriam a energia, transporte, indústria de base, educação e alimentação. A agricultura era vista como um ponto de estrangulamento da economia nacional, marginal ao setor urbano-industrial, principalmente a produção de alimentos, considerada insuficiente. Assim, dentre as metas estabelecidas pelo plano estão:

---

<sup>9</sup> CEPAL é uma das cinco comissões econômicas das Nações Unidas (ONU), criada em 1948 com o objetivo de monitorar as políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico da região da América Latina, assessorando ações encaminhadas para sua promoção, e deste modo contribuindo para o reforço das relações econômicas dos países da área, tanto entre si como em relação às demais nações do planeta (CEPAL, 2016).

aumento do número de armazéns e silos, construção de matadouros e frigoríficos, mecanização da agricultura e aumento da utilização de insumos agrícolas.

Posteriormente, durante o governo João Goulart (1961-1964) o então Ministro do Planejamento Celso Furtado cria em 1963 o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, com o objetivo de retomar o crescimento econômico, investir no campo social através da distribuição de renda e propor reformas na base fiscal, administrativa, bancária e agrária. De acordo com o plano em questão, o subdesenvolvimento da agricultura era devido a sua estrutura ineficiente, baixa produtividade e pobreza. Entre suas propostas constava a modernização da agricultura através da concessão de crédito, fomento à pesquisa e a política de preços mínimos (MASSUQUETI, 1999; NETTO; MELO; MAIA, 2010).

A crise que culminou no Golpe Militar teve cunho político, econômico e social. O debate político girava em torno do papel do Estado e no seu favorecimento a um ou outro segmento da economia, que por sua vez, passava por um processo inflacionário. Já a problemática social, além da intensa mobilização popular urbana, também se imbricava no campo, onde trabalhadores rurais padeciam com a falta de uma legislação trabalhista. Simultaneamente, a proibição da associação sindical da classe, o crescente êxodo rural resultante do processo de industrialização da agricultura, a emergência da reforma agrária e o aumento do movimento sem-terra (MENDONÇA; FONTES, 2006).

### **2.1.1 A modernização da agricultura**

O Golpe Civil-Militar significou um importante retrocesso para a democracia do país, sobretudo para os trabalhadores que sofreram com o congelamento dos salários e com as perdas dos direitos adquiridos nos governos anteriores. Além disso, a repressão violenta impedia qualquer manifestação popular e atividade sindical, os movimentos sociais de luta pela terra foram sendo aos poucos desarticulados. As Ligas Camponesas e a reforma agrária eram vistas pelo Estado como um produto dos partidos comunistas de esquerda, o qual o Governo Militar combatia ferrenhamente, por isso o receio do retorno destes movimentos e, por conseguinte, do comunismo fez com que o Governo de Castello Branco (1964-1967) incluísse a questão fundiária nas ações políticas do novo governo.

A primeira ação implementada por Castello Branco foi o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) em 1964, pelo qual o governo, influenciado pelas ideias liberais, propõe uma ação regulamentadora. No que se refere a agricultura, o programa segue a mesma

visão do Plano Trienal de 1963, pela qual o setor era visto como retrógrado e de baixa produtividade. Dentre as proposições do programa cita-se a adoção de metas direcionadas ao setor agrícola nacional como: fornecer alimentos e matéria-prima para os centros urbanos industrializados; aumentar a exportação para garantir as divisas necessárias para a modernização e promoção do desenvolvimento e a absorção de excedentes de mão de obra, etc. (NETTO; MELO; MAIA, 2010, p.50).

Ainda no ano de 1964, a lei nº 4.504, de 30 de novembro instituiu o Estatuto da Terra que, conforme seu art. 1º, visava regular os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola. Foram criados dois importantes órgãos, vinculados ao Ministério da Agricultura: o Instituto Nacional do Desenvolvimento Agrário (INDA), com a finalidade de promover o desenvolvimento rural nos setores da colonização, da extensão rural e do cooperativismo; e o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) cujo objetivo era elaborar e executar os planos de Reforma Agrária (BRASIL, 1964).

Esta lei, como bem caracteriza Maia (2009, p.84) foi importante enquanto política pública voltada à reforma agrária, contudo, os vários vetos e emendas que a modificaram, fizeram com que esta viesse a atender os interesses antirreformistas e a reforma agrária foi novamente retardada. Ainda assim, o Estatuto da Terra simboliza um divisor de águas na política agrária, é considerado ambíguo, uma vez que inseriu na legislação a divisão de propriedades por tamanho, além de considerar novas categorias de produtores (colonos, familiares, arrendatários, parceiros) até então desconsiderados, bem como novas formas de uso da terra, mesmo assim, privilegiou apenas os grandes proprietários e conseqüentemente os latifúndios (NEVES et. al., 2010; NETTO, 2011; ROSA, 1995).

Outras importantes ações do governo de Castelo Branco foram a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural –SNCR pela lei 4.829, de 5/11/65 que instituiu o Crédito Rural<sup>10</sup>; seguida pela reformulação da Política de Garantia de Preços Mínimos pelo Decreto-Lei 57.391, de 7/12/65 (COELHO, 2001). De acordo com Massuquetti (1998) o crédito rural neste período foi um importante instrumento para a modernização da agricultura brasileira, no entanto, o acesso ao crédito era restrito ao segmento de produtores mais capitalizados, centralizado em

---

<sup>10</sup> Conforme o Art. 3º do decreto nº 58.380, de 10 de maio de 1966, o qual regulamentou o crédito rural, seus principais objetivos eram: estimular os investimentos rurais, inclusive para armazenamento, beneficiamento e industrialização dos produtos agropecuários, quando efetuados por cooperativas ou pelo produtor em seu imóvel rural; custear a produção e a comercialização de produtos agropecuários; fortalecer os pequenos e médios produtores rurais e incentivar a modernização da produção visando o seu maior rendimento (BRASIL, 1965).

algumas regiões do Brasil e a determinadas culturas. O elevado risco que envolve a atividade agropecuária e a baixa lucratividade acarretava na falta de interesse, por parte dos bancos privados, no financiamento das atividades, assim o Banco do Brasil foi o principal financiador do crédito rural.

No ano de 1968, durante o governo de Costa e Silva, foi promulgado o Programa Estratégico de Desenvolvimento, cujos objetivos gerais contemplavam a aceleração do crescimento econômico e contenção da inflação. No que tange ao setor agrícola, o referido programa visava elevar a produção e a produtividade, sobretudo de produtos alimentícios, incentivar a modernização através do consumo de insumos e equipamentos, ampliação de crédito, fortalecer as políticas de colonização e investir na criação de condições estruturais para o setor agrícola (MASSUQUETTI, 1998).

Em suma, ambos os programas convergiam para o mesmo objetivo, inserir a agricultura brasileira na lógica capitalista de mercado através de políticas desenvolvimentistas, ou seja, o aumento da produção de *commodities*<sup>11</sup> voltados para a exportação, concomitantemente a isso, a produção de gêneros alimentícios tinha o objetivo de produzir alimento suficiente para a população e sobretudo para a mão de obra ocupada no ramo industrial. As exportações agrícolas tinham o papel de gerar divisas que possibilitariam importações de insumos destinadas ao setor industrial.

Segundo Almeida (2009), o modelo de desenvolvimento do setor agrícola baseado na modernização atrelava a noção de desenvolvimento ao crescimento econômico, a importação de tecnologias e culturas, a especialização produtiva e a concepção de um novo tipo de agricultor com visão individualista e competitiva. Como consequência, a agricultura passou por um intenso movimento de modernização entre os anos de 1960 e 1970, tal condição somente foi possível dado o excesso de crédito agrícola fornecido pelos programas supracitados.

O referido processo de modernização ocorreu quase que sistematicamente em todo o mundo, e principalmente nos países subdesenvolvidos, ficando conhecido como Revolução Verde, cujo princípio básico era aumentar a produtividade agrícola através da adoção de tecnologias mais modernas, que vão desde a utilização de máquinas, insumos e sementes, com o propósito de acabar com a fome no mundo, porém os métodos utilizados não conduziram ao alcance deste propósito.

---

<sup>11</sup> Commodities são mercadorias, principalmente minérios e gêneros agrícolas, produzidos em larga escala e comercializados através da bolsa de mercadorias mundialmente, portanto os preços são definidos em nível global pelo mercado internacional. Ex: a soja, suco de laranja congelado, trigo, algodão, borracha, café, etc.

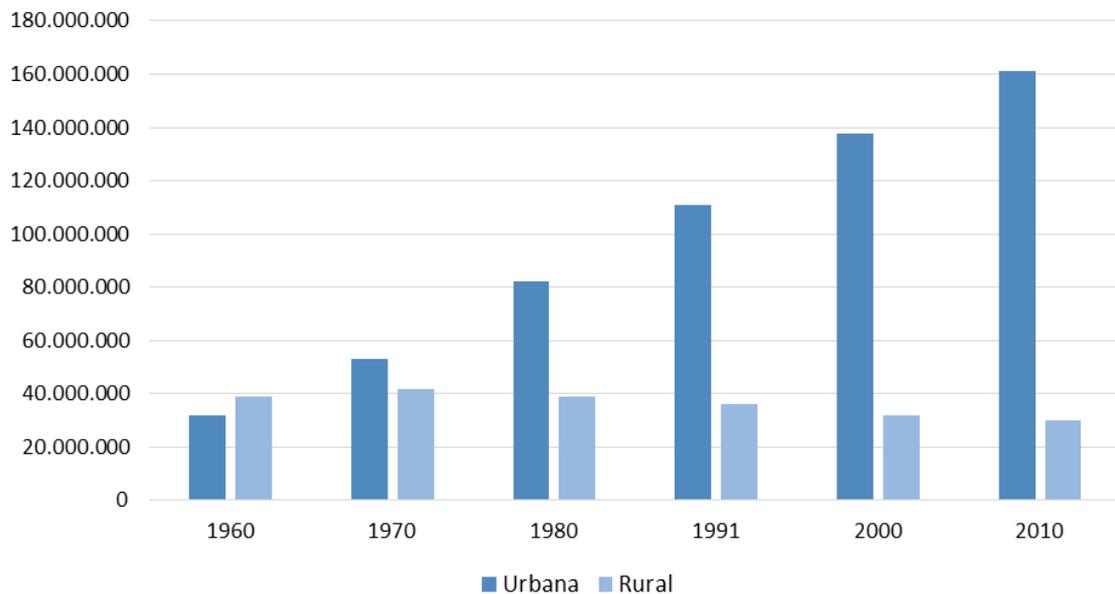
Como descrito por Octaviano (2010) um dos principais instrumentos para o alcance deste objetivo foi o financiamento, cujo foco estava na adesão dos produtores rurais aos “pacotes tecnológicos”, principalmente através da concessão de crédito subsidiado atrelado à compra de insumos como agrotóxicos e adubos, também como incentivo a mecanização. Soma-se a isto a criação de órgãos de pesquisa e extensão rural que dessem suporte ao novo modelo adotado e transmitissem ao agricultor as tecnologias necessárias.

Alguns autores citam os benefícios da revolução verde para o desenvolvimento do setor agrário do país, mas muitos outros são unânimes ao apontar os impactos negativos deixados como herança por este período, dentre os quais podemos citar o aumento de monoculturas, a especialização produtiva, a concentração fundiária, a dependência de insumos externos, a queda no preço dos produtos agrícolas, o aumento das dívidas, o empobrecimento das pequenas propriedades familiares e o êxodo rural ocasionando um inchaço das cidades (GLIESSMAN, 2001; NETTO, 2010; OCTAVIANO, 2010).

Além do aumento da produção agrícola destinada à exportação, destaca-se que outros setores também obtiveram expressivo desenvolvimento no período compreendido entre 1968 e 1973, conhecido como “milagre econômico” no qual houve um crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) de 11,1% ao ano (a.a.) e decréscimo dos índices de inflação (VELOSO; VILLELA; GIAMBIAGI, 2008). Para Massuquetti (1998) os setores que mais se destacaram nesse período foram o da construção civil residencial, a indústria de bens de consumo duráveis, que por sua vez, veio a impulsionar o crescimento da indústria de bens de consumo não duráveis e bens de produção.

Embora a política liberal modernizadora amplamente difundida durante o período tenha conseguido atingir níveis elevados de produtividade, melhorando a situação econômica do país, a pequena propriedade fica à margem deste desenvolvimento. O empobrecimento dos camponeses resultou no “aumento do êxodo rural, que expulsos do campo, não conseguiam encontrar trabalho produtivo nas cidades e daí os crescentes índices de migrações, de subemprego, para não falar na mendicância, prostituição e criminalidade das metrópoles brasileiras” (SILVA, 1980, p.12). Também para Rangel (2004) um dos desdobramentos da crise agrária foi o violento processo de urbanização, o qual acarretará em um alto custo social para o Estado. O gráfico 1 demonstra o elevado crescimento da população urbana a partir da década de 70 em contraponto a diminuição do crescimento da população rural, cenário que se estende até os dias atuais.

Gráfico 1 - População nos censos demográficos segundo a situação do domicílio



Fonte: Elaboração dos autores. IBGE, 2010.

Outro importante projeto criado ainda na década de 1970 foi o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), primeiramente no governo do Presidente Emílio Garrastazu Médici através da lei nº 5.727 - de 4 de novembro de 1971 e posteriormente no ano de 1974 já no governo do presidente Ernesto Geisel o II PND promulgado pela lei nº 6.151, de 4 de dezembro de 1974 (BRASIL, 1971; 1974).

O primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), ainda sob a influência do milagre econômico, tinha como objetivo principal a expansão econômica e a manutenção do Brasil entre os dez países ocidentais com maior produto interno bruto. Para alcançar este fim, foram incentivados os setores industrial e agrícola, a fim de que superassem os índices de crescimento obtido nos anos 1970. Além disso, conforme consta no Capítulo III da referida lei, haveria a necessidade de expansão do mercado interno, essa ampliação seria efetivada através do aumento da produção, reduzindo a parcela de subempregados em zonas urbanas e eliminando a agricultura de subsistência.

A estratégia para o desenvolvimento agrícola estava alicerçada em dois aspectos básicos: 1) desenvolver agricultura moderna, de base empresarial na região Centro-Sul, para que viesse a alcançar condições de competitividade internacional em todos os principais produtos e; 2) transformar a agricultura do Nordeste, através do Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulos à Agroindústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA), tornando viável - econômica,

social e politicamente - o desenvolvimento da agricultura do Nordeste, para mudar em economia de mercado a sua agricultura tradicional, com a racionalização da estrutura agrária e a introdução de nova tecnologia em suas culturas básicas; e ainda desenvolver o Programa de Irrigação do Nordeste com o objetivo de expandir a fronteira agrícola, para incorporar os vales úmidos do Nordeste notadamente o do São Francisco, e novas áreas na região amazônica e no Planalto Central (BRASIL, 1971).

Carlos Nayro Coelho (2001) em seu texto “70 Anos de Política Agrícola no Brasil (1931-2001)” acrescenta também outros dois importantes programas criados no período: o POLOCENTRO e o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (PRODECER). O primeiro, criado com o objetivo de estimular o rápido desenvolvimento e modernização da agricultura no Centro-Oeste, na região dos Cerrados operou entre os anos de 1975 até 1982 e beneficiou grandes e médios produtores dos Estados de Mato Grosso do Sul, Goiás, Tocantins; Minas Gerais e Mato Grosso, principalmente no aumento das pastagens e de lavouras de arroz e soja. Embora tenha obtido resultados expressivos no aumento da produção, o referido programa é citado como um dos grandes responsáveis pelo desmatamento de grandes áreas dos Cerrados brasileiros.

Para efetivar estas ações, houveram investimentos na pesquisa agropecuária com a criação por Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e também à extensão rural com a criação da Empresa Brasileira de Extensão Rural (EMBRATER).

Por sua vez, o PRODECER, tratou-se de um programa realizado em parceria com a Agência Japonesa de Cooperação Internacional (JICA), o qual teve início no ano de 1974 e desenvolveu financiamentos até 1999, com o objetivo de promover o desenvolvimento agrícola dos Cerrados. Suas ações localizaram-se principalmente no noroeste de Minas Gerais, oeste da Bahia e em outras partes do Centro-Oeste e do Maranhão. Diferentemente do POLOCENTRO, seu foco centra-se na agricultura familiar e na preservação ambiental, contudo as críticas a este programa recaem sobre o endividamento dos produtores rurais que converteram empréstimos junto ao programa (COELHO, 2001; PESSOA; INOCÊNCIO, 2014)

Já o segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), de 1974, é concebido durante um período de instabilidade financeira, aumento da inflação e crise internacional do petróleo, assim, teve como principais objetivos manter a taxa de crescimento econômico dos anos anteriores, reafirmar a política de contenção da inflação, realizar o desenvolvimento sem que fosse alterada a qualidade de vida e sem a devastação dos recursos naturais do país, etc.

A agricultura, conforme consta no texto da lei, teria um novo papel, seguir fornecendo alimentos e matérias primas, sem, no entanto, elevar os preços reais que viriam a impactar diretamente o consumidor e acarretaria no decréscimo da produção, dado o momento de crise financeira; também incentivar a produção de produtos de origem animal (carne, suinocultura, pesca e avicultura) e a criação de agroindústrias, principalmente de açúcar e demais produtos tropicais. A reforma agrária ainda era tratada de forma fragmentada, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)<sup>12</sup> deveria tratar principalmente da ocupação das áreas a margem das rodovias amazônicas e de áreas de conflitos (BRASIL, 1974).

O final da década de 1970 deu-se em meio a um cenário econômico internacional desfavorável, dada a crise econômica e do petróleo que impactava principalmente os países em desenvolvimento. O II PND, embora tenha tido o objetivo de frear o crescimento da inflação, fracassou, tanto no aspecto econômico quanto político. A recessão econômica mudou drasticamente a ação do governo, a economia passava por uma crise de endividamento externo, o governo não conseguiu manter o ritmo de crescimento e teve de agir, por vezes tentando controlar os preços e por outras os gastos. Tal situação prejudicou diretamente os setores produtivos, como a indústria e a agricultura, esta última devido a drástica redução do crédito agrícola (MENDONÇA; FONTES, 2006).

Conforme Bacha et. al (2005) o crédito rural entre os anos de 1970 e 1979 teve um acréscimo de 323%, este crescimento foi devido a adoção de taxa de juros negativas neste período. Contudo, a crise fiscal enfrentada pelo governo no início dos anos 1980 fez com que o mesmo não pudesse mais sustentar tais taxas de juros, diminuindo em 63% o volume de crédito rural entre 1979 e 1984. Além disso, a política de crédito rural, excluiu os pequenos produtores dada a dificuldade de acesso ao crédito, e proporcionou a transferência de renda para os grandes produtores.

Se a década de 1970 ficou conhecida pelo milagre econômico, dada as altas taxas de crescimento da economia, os anos de 1980 ficariam, por sua vez, conhecidos como a década perdida, justamente por se dar em um cenário econômico totalmente diferente, no qual a inflação estava descontrolada, houve o decréscimo do produto interno bruto e conseqüentemente a desaceleração da produção. Novamente o governo propõe, no ano de 1981 o III PND, que sem sucesso tentou manter o desenvolvimento do país em meio à crise, e a

---

<sup>12</sup> O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) foi criado em 9 de julho de 1970 pelo Decreto nº 1.110, como resultado da fusão entre o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (Inda) e tem a missão de executar a reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional.

agricultura que outrora produzia voltada para o mercado externo, agora deveria cumprir o papel de fornecer alimentos básicos destinados a alimentação da população.

Durante os 21 anos em que o país viveu sob o regime autoritário civil-militar, os movimentos sociais e manifestações foram calados. De acordo com Grisa e Schneider (2014, p.129) os atores que representavam a agricultura familiar não encontraram espaço na arena pública para discutir e construir, em conjunto com os gestores públicos, políticas para a categoria social, limitava-se inclusive as atividades da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) que era a principal representação dos “pequenos agricultores” na época. A insatisfação era geral, nas cidades iniciaram mobilizações operárias e greve dos trabalhadores em prol da melhoria dos salários; no campo, as dificuldades enfrentadas pelo setor agrícola, sobretudo os pequenos produtores, e a falta de uma política fundiária vieram a desencadear um novo momento político no país, o ressurgimento dos movimentos sociais, principalmente o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra em 1984.

## **2.2 A relação estado x agricultura no período pós - redemocratização (1985 -2017)**

O fim do regime autoritário civil-militar em 1985 marca o início da abertura política do Brasil. O debate sobre o setor agrário toma um novo rumo após a redemocratização, substituindo o produtivismo e dando espaço para a questão social do acesso à terra (NETTO; MELO; MAIA, 2010). Ainda em 1985 foi promulgado o decreto nº 91.766, de 10 de outubro de 1985, que instituiu novo Plano Nacional de Reforma Agrária, o qual previa o assentamento de um milhão e quatrocentas mil famílias entre os anos de 1985 e 1989. (BRASIL,1985). No entanto, de acordo com o Incra, no referido período foram assentadas 82.689 famílias.

Durante a Constituinte de 1987 as reivindicações por políticas específicas para a agricultura familiar ganharam maior evidência com a elaboração de uma proposta de lei agrícola pelas entidades representativas, a qual incluía uma política de crédito voltada para a agricultura familiar (SILVA, 1999). Na Constituição de 1988 o tema da questão fundiária e a função social<sup>13</sup> de acesso à terra são retomados. Conforme o Artigo 5º, inciso XXIII - a propriedade atenderá a sua função social. Já o Capítulo III - Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, Art. 186 acrescenta:

---

<sup>13</sup> A Função Social da terra é um tema que gera bastante discussão, pois imbrica-se no campo do direito, da propriedade privada que também é garantido na constituição. Para tanto, neste caso, cita-se apenas a função social da terra enquanto produtora de benefícios que se estendem a toda sociedade (CRUZ, 2015).

A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:  
I - aproveitamento racional e adequado;  
II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;  
III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;  
IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (BRASIL, 1988x).

Contudo, o número de famílias assentadas no período entre 1984 até 1994 foi irrisório, principalmente durante o Governo Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994), fato que pode se justificar dado o grande apoio que este primeiro recebia da bancada ruralista, o cenário passa a refletir uma mudança a partir de 1995 com a posse de Fernando Henrique Cardozo e nos governos que se seguiram (MATTEI,2013).

Outro fator que denota a relegação do pequeno produtor a um segundo plano são os dados referentes aos investimentos com políticas específicas para o setor. De acordo com Chaddad et. al. (2006), os investimentos realizados pelo Estado com a agricultura familiar entre os anos de 1985 a 1989 (Governo Sarney) representaram apenas 6% do total gasto com as políticas destinadas ao setor rural, semelhantemente, no governo seguinte, entre de 1990 a 1994 (Collor e Itamar Franco) foram investidos 7%. Esse panorama começou a mudar a partir de 1995 durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, quando os investimentos subiram para 18% e 27% no seu segundo mandato e chegando a 45% em 2005 durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, com os investimentos praticamente equiparados entre as políticas agrícolas tradicionais e as políticas agrárias destinadas a agricultura familiar.

O considerável aumento nos investimentos com a agricultura de base familiar a partir do ano de 1995 justifica-se devido à criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que inicialmente constituía-se como uma linha de crédito de custeio. O PRONAF surgiu a partir de uma demanda da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), quando o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) aprovou a destinação de R\$ 200 milhões para serem aplicados na produção agrícola explorada em regime familiar (SILVA, 1999).

Em 1996, o PRONAF deixou de ser apenas uma linha de crédito e adquiriu status de programa governamental, com o objetivo de destinar apoio financeiro às atividades agropecuárias exploradas mediante emprego direto da força de trabalho do produtor e de sua

família. De acordo com art. 2º, os financiamentos ao amparo do PRONAF ficam sujeitos às seguintes condições:

- I - beneficiário: **produtor rural** que atender simultaneamente aos seguintes quesitos, comprovado mediante declaração de aptidão fornecida por agente credenciado pelo Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária (MAARA):
- a) explore parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro;
  - b) não mantenha empregado permanente, sendo admitido o recurso eventual à ajuda de terceiros, quando a natureza sazonal da atividade agrícola o exigir;
  - c) não detenha, a qualquer título, área superior a quatro módulos<sup>14</sup> fiscais, quantificados na legislação em vigor;
  - d) no mínimo, 80% (oitenta por cento) de sua renda bruta anual seja proveniente da exploração agropecuária ou extrativa;
  - e) resida na propriedade ou em aglomerado urbano ou rural próximos; (BRASIL, 1995a)

Conforme Ferreira, Silveira e Garcia (2001) até a concepção do PRONAF a agricultura familiar nunca havia obtido um lugar de destaque na agenda governamental. A partir de então, este segmento passa a ser visto como estratégico para o desenvolvimento do país, sobretudo em municípios de pequeno porte dependentes economicamente do setor agrícola. Além das atividades agrícolas, o programa reconhece a importância da criação de novas atividades geradoras de emprego e renda.

Outro importante fator que se deve considerar, e que demonstra a emergência da agricultura familiar enquanto setor importante para o país, é a alteração na estrutura dos Ministérios. Desde o ano de 1982 foram, ao todo, sete alterações, sendo que em 1999 houve a desvinculação da agricultura familiar e reforma agrária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e a criação do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) em 2000<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Módulo fiscal é uma unidade de medida, em hectares, cujo valor é fixado pelo INCRA para cada município levando-se em conta: (a) o tipo de exploração predominante no município (hortifrutigranjeira, cultura permanente, cultura temporária, pecuária ou florestal); (b) a renda obtida no tipo de exploração predominante; (c) outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada; (d) o conceito de "propriedade familiar". A dimensão de um módulo fiscal varia de acordo com o município onde está localizada a propriedade. O valor do módulo fiscal no Brasil varia de 5 a 110 hectares (EMBRAPA, 2012)

<sup>15</sup> Após o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff em 2016 e a posse de Michel Temer, houve a transferência das competências do MDA, as quais estavam a cargo do MDS, para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, órgão vinculado à Casa Civil da Presidência da República pelo Decreto nº 8.780, de 27 de maio de 2016.

### 2.2.1 A construção do conceito de agricultura familiar e o surgimento de políticas públicas específicas para o setor

Embora o PRONAF tenha sido o precursor dos programas destinados a agricultura familiar, nota-se em seu texto que este refere-se ao público beneficiário como “produtor rural”, pois é somente em 2006 que o conceito agricultor familiar recebe uma designação legal. Para Torres e Silva (2016, p.11) quando o termo agricultura familiar começou a ser utilizado no Brasil não passava de uma expressão equivalente à “pequena produção”, “agricultura de baixa renda” ou até “agricultura de subsistência”, representando um julgamento prévio sobre o tamanho e desempenho econômico dessas unidades de produção.

A autora Iara Altafin (2007) ao fazer um resgate do conceito de agricultura familiar na perspectiva histórica brasileira aponta que para designar o agricultor que trabalhava em uma pequena porção de terra e produzia em geral alimentos para consumo próprio e para a venda em pequena escala muitos nomes foram adotados nas diferentes regiões do país, como caipira e roceiro em São Paulo, Minas Gerais, Goiás e Paraná; como também caboclo e tabaréu, dentre outras. Estas expressões segundo Altafin (2007, p. 3):

[...]faziam referência ao agricultor, a quem vive no campo, mas também indicam uma pessoa rústica, atrasada e ingênua São palavras depreciativas, ofensivas, muitas vezes relacionadas à preguiça, à pouca disposição para o trabalho[...]

Essa percepção pode ser confirmada ao analisar a forma como a história econômica e agrícola do país é apresentada, pois como bem pontua Altafin (2007, p. 4) referindo-se a forma como os livros referem-se à história do país:

[...] pouco se apresenta o papel dos produtores de alimentos na construção do país, sendo o passado contado apenas sob a perspectiva da grande agricultura escravista, monocultora e de exportação – o ciclo do açúcar, o ciclo da borracha e o ciclo do café exemplificam essa tendência [...]

Esta visão estigmatizada que associava a agricultura familiar ao fracasso e ao indubitável desaparecimento somente é superada a partir dos anos de 1990 quando estudiosos brasileiros, como José Eli da Veiga, Maria Nazareth Wanderley e Ricardo Abramovay, dentre outros, trouxeram em suas obras resultados que demonstravam que países capitalistas tidos como exemplos de desenvolvimento: Estados Unidos, Canadá, Europa Ocidental e Japão, tinham

como base social do desenvolvimento agrícola a unidade familiar de produção (VEIGA, 1991; ABRAMOVAY, 1997).

Porém, diferentemente do Brasil, nos demais países a agricultura capitalista e agricultura familiar distinguem-se principalmente pela gestão familiar e pela utilização, predominantemente, da mão de obra familiar, sem desprezar ou supervalorizar o tamanho das propriedades. Esta diferenciação pode ser vista ao analisar dois importantes conceitos de agricultura familiar, o primeiro, disposto na legislação brasileira e o segundo conceito utilizado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO).

Atualmente no Brasil, quando se trata de conceituar agricultura familiar, sobretudo quando se aborda o termo dentro da perspectiva das políticas públicas, recorre-se a definição estipulada pela lei 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais e os critérios para identificação deste público, a qual dispõe:

Art. 3º. Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;

II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011)

IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. (BRASIL, 2006a)

Para a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO, 2014), agricultura familiar é “um meio de organização das produções agrícola, florestal, pesqueira, pastoril e aquícola que são gerenciadas e operadas por uma família e predominantemente dependente de mão de obra familiar, tanto de mulheres quanto de homens”.

Verifica-se no texto da lei, que em seu primeiro inciso já há uma limitação espacial ao dispor que a agricultura familiar é aquela realizada em até quatro módulos fiscais. Sendo que no conceito estipulado pelo FAO não há nenhuma relação quanto ao tamanho das propriedades. Tal disposição não foi uma criação inovadora da lei 11.326/2006, esta foi introduzida pelo Estatuto da Terra, onde em seu art. 4º, inciso II consta:

II - "Propriedade Familiar", o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, **com área máxima fixada para cada**

**região e tipo de exploração**, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros (BRASIL, 1964).

No Estatuto da Terra ainda não havia sido utilizada a expressão “módulo fiscal”, de acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2015) esse conceito originou-se na concepção de *latifúndio por extensão* e de *latifúndio por exploração*<sup>16</sup>. Somente em 1979 que o termo “módulo fiscal” foi introduzido na legislação brasileira através da lei nº 6.746, de 10 de dezembro de 1979 e normatizado pela lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 que regulamenta o conceito de pequena propriedade rural de 1 a 4 módulos fiscais e de média propriedade rural superior a 4 até 15 módulos fiscais. A partir daí todas as políticas públicas que propõe ações direcionadas para a agricultura, em especial a agricultura familiar passaram a adotar essas dimensões.

Superada a visão que atrelava a agricultura familiar ao subdesenvolvimento, o setor passa a ser objeto de inúmeros estudos sobre sua importância para o desenvolvimento do setor rural e econômico do país. A inserção da agricultura familiar no Censo Agropecuário de 2006 demonstra a importância e o reconhecimento do setor por parte do Estado, que a partir dos dados apresentados revelou-se como a responsável pela alimentação da população brasileira.

Além disso, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) após anos de estudos, colocou em evidência a agricultura familiar em todo o mundo ao declarar o ano de 2014 como o Ano Internacional da Agricultura Familiar (AIAF 2014) com o lema oficial “Alimentar o mundo, cuidar do planeta”.

A medida que cresce o debate acerca de sua importância, cresce também o número de ações e programas com vistas a fortalecer esse segmento. Atualmente no Brasil existe um grande número de políticas direcionadas para a agricultura familiar sendo implementadas pelas diferentes esferas do governo. O quadro 3 demonstra algumas das políticas federais implementadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário.

---

<sup>16</sup> Resumidamente, latifúndio por extensão, termo já excluído do ordenamento jurídico brasileiro, era considerado a propriedade que excedesse o tamanho de 600 módulos rurais ou 600 vezes superior à área média dos imóveis da mesma localidade. Já latifúndio por exploração correspondia ao imóvel que independentemente do seu tamanho era “mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas ou sociais, com fins especulativos”, o que viria a ser o que hoje conhecemos por propriedades improdutivas. Neste contexto, verifica-se a primeira sinalização para um entendimento por parte do Estado acerca da função social da terra que viria mais tarde a integrar o texto da Constituição da República de 1988.

Quadro 3 - Políticas públicas voltadas para a Agricultura Familiar

POLÍTICA PÚBLICA	LEI DE CRIAÇÃO	RESUMO
<b>Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)</b>	Lei nº 2.191/ 1995 e outras alterações posteriores	Programa de crédito que permite acesso a recursos financeiros para o desenvolvimento da agricultura familiar. Beneficia agricultores familiares, assentados da reforma agrária e povos e comunidades tradicionais, que podem fazer financiamentos de forma individual ou coletiva, com taxas de juros abaixo da inflação. Linhas de crédito do PRONAF: • PRONAF Custeio • PRONAF Investimento • Microcrédito Rural, • PRONAF Agroecologia, • PRONAF Mulher • PRONAF Eco • PRONAF Agroindústria • PRONAF Semiárido • PRONAF Jovem • PRONAF Floresta • PRONAF Custeio e Comercialização de Agroindústrias Familiares • PRONAF Cota-Parte
<b>Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)</b>	Lei nº 12.188 / 2010	Política pública que leva assistência técnica às propriedades rurais
<b>Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)</b>	Art. 19. Da Lei nº 10.696/2003	Este é uma das ações do Programa Fome Zero. O PAA garante o atendimento de populações em situação de insegurança alimentar e nutricional e promove a inclusão social no campo fortalecendo a agricultura familiar.
<b>Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)</b>	Criado pelo decreto nº 37.106, como “Campanha da Merenda Escolar”. Dentre várias alterações, destaca-se a Lei nº. 11.947/2009	Regulamenta-se a compra de ao menos 30% dos alimentos provenientes da agricultura familiar para serem servidos nas escolas da rede pública de ensino.
<b>Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF)</b>	Lei Complementar nº 93 de 04/02/98, pelo Decreto nº 4892, de 25/11/2003, e pela Resolução nº 3176 de 08/03/2004 do Banco Central	Facilitar o acesso à terra e aumentar a renda dos trabalhadores rurais é o objetivo desse programa. O PNCF financia a aquisição de imóveis rurais não passíveis de desapropriação. Pode ser acessado por trabalhadores rurais sem-terra, jovens rurais ou agricultores com áreas insuficientes para a produção (minifundistas).
<b>Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Animal (SUASA)</b>	Lei nº 5.741 / 2006	Legaliza e acelera a implantação de novas agroindústrias. Os produtos de origem animal são inspecionados por qualquer instância do Suasa e podem ser comercializados no mercado formal em todo o território brasileiro, facilitando que as agroindústrias locais ampliem a comercialização de seus produtos.
<b>Terra Legal</b>	Lei nº 11.952/ 2009	O Terra legal assegura a titulação de propriedades de terras públicas federais na região da Amazônia Legal. Ele garante, ainda, o acesso dos proprietários dessas terras a políticas públicas de incentivo ao desenvolvimento rural e aos modelos de produção sustentável.

(Continuação)

POLÍTICA PÚBLICA	LEI DE CRIAÇÃO	RESUMO
<b>Programa Cadastro de Terra e Regularização Fundiária</b>	Norma de Execução 01 de 31/07/07 expedida pelo Incra	Para garantir a permanência dos agricultores familiares na terra, o MDA criou o Programa de Cadastro de Terras e Regularização Fundiária, que assegura juridicamente a posse do imóvel ao trabalhador do campo.
<b>Terra Forte</b>	Norma de Execução nº 76/2008	O programa visa estimular e apoiar o incremento de renda nos projetos de assentamento por meio de atividades socioeconômicas sustentáveis, valorizando as características regionais, experiências e potencialidades locais.
<b>Programa Nacional de Produção e uso do Biodiesel (PNPB)</b>	Lei nº 11.097/2005	Objetivo de estimular a produção e o consumo de combustíveis que não sejam derivados de petróleo. Ele incentiva agricultores familiares a cultivar oleaginosas que possam ser utilizadas na produção desse combustível.
<b>Garantia Safra</b>	Lei nº 10.420/2002	Seguro que serve de garantia aos agricultores familiares em caso de perda de produção causada por problemas climáticos, como a seca, por exemplo. Ele é voltado aos produtores com renda familiar de até 1,5 salário mínimo por mês, desde que possuem Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) e tenham feito a adesão ao Garantia-Safra.

Fonte: MDA, 2013. Elaboração dos autores.

Diferentemente dos incentivos oferecidos pelo Estado durante a Revolução Verde, cujos objetivos eram inserir os agricultores na lógica de mercado, principalmente atendendo as necessidades urbano-industriais internas e de exportação de commodities; estas políticas e programas adotados atualmente são embasados por um novo modelo de Desenvolvimento Rural. Estas ações visam incentivar os agricultores a utilizar os fatores internos à propriedade o que lhes proporciona uma menor dependência de recursos externos; diversificação produtiva a fim de eliminar os riscos oferecidos pelas monoculturas, incentivo a pluriatividade, melhor aproveitamento dos recursos naturais visando maior sustentabilidade, cooperação, dentre outros (NEVES et. al., 2010).

Cabe ressaltar que foi justamente as críticas a interdependência entre agricultura e indústria por parte de pesquisadores e pela representação política e sindical de trabalhadores rurais no Brasil que deu origem e emergência a criação de uma categoria classificatória (agricultor familiar) que enquadrasse esta diversidade de atores alvo das políticas públicas rurais, como os trabalhadores rurais sem-terra, assentados, agricultores parcelares, etc. (NEVES, 2005)

Para Neves (2005, p. 25) “agricultura familiar corresponde a formas de organização da produção em que a família é, ao mesmo tempo, proprietária dos meios de produção e executora das atividades produtivas”. Wanderley (1996, p.2) acrescenta que esta concepção “não é apenas

um conceito superficial e descritivo”, uma vez que “ [...] o fato de uma estrutura associar trabalho x produção x família tem consequências em como ela age econômica e socialmente[...]”, além disso, a agricultura familiar incorpora uma grande diversidade de situações específicas e também particulares.

Nestas especificidades reside o grande diferencial das políticas públicas citadas anteriormente no quadro 3, uma vez que as mesmas reconhecem a agricultura familiar não somente enquanto tipologia, mas também pelas distintas práticas e atividades desenvolvidas. As políticas, programas e ações em prol da categoria, propõem não somente o financiamento da atividade agrícola, mas também beneficia as famílias pluriativas<sup>17</sup>, ou seja, que desempenham outras atividades que não somente agrárias.

Para Wanderley (1996, p.6) o agricultor familiar moderno transformou-se sem, no entanto, romper totalmente com as formas antigas de produção, para a autora:

[...] a pluriatividade e o trabalho externo de membros da família não representam necessariamente a desagregação da agricultura camponesa, mas constituem, frequentemente, elementos positivos, com o qual a própria família pode contar para viabilizar suas estratégias de reprodução presentes e futuras.

Nesta acepção os agricultores desenvolvem diferentes atividades buscando um maior ganho real, como por exemplo o artesanato, a comercialização direta em canais institucionais, a agregação de valor à matéria prima, dentre outras.

---

<sup>17</sup> Pluriatividade segundo Schneider (2003, pag. 91) pode ser definida como um fenômeno através do qual membros das famílias de agricultores que habitam no meio rural optam pelo exercício de diferentes atividades, ou mais rigorosamente, optam pelo exercício de atividades não-agrícolas, mantendo a moradia no campo e uma ligação, inclusive produtiva, com a agricultura e a vida no espaço rural.

### **3 A AGRICULTURA FAMILIAR E O PROCESSO DE DIVERSIFICAÇÃO PRODUTIVA: DA PRODUÇÃO AO BENEFICIAMENTO.**

Esse capítulo tem como objetivo apresentar a situação atual da agricultura familiar no Brasil. Para tanto, apresenta reflexões acerca da importância deste segmento para a economia do país, bem como para a consecução do direito humano à alimentação e à segurança alimentar. Ademais, aborda o tema da multifuncionalidade e pluriatividade como características singulares desse segmento.

A criação de uma lei específica a fim de definir as diretrizes para a formulação da política nacional da agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais no ano de 2006 (Lei 11.326 de 24/07/2006a) é, certamente, um símbolo na construção das políticas para o setor. A delimitação deste segmento que até, então existia sem uma definição precisa no cenário das políticas públicas brasileira, fez crescer a necessidade por informações que viessem a revelar suas características, especificidades e heterogeneidades.

Assim, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, atendendo a uma demanda de estatísticas oficiais, inclui, no Censo Agropecuário de 2006, a agricultura familiar, pois, de acordo com o Instituto, os dados existentes até então eram provenientes de “trabalhos acadêmicos e científicos dispersos, realizados com base em dados históricos” (IBGE, 2006).

A partir dos dados apresentados no Censo Agropecuário de 2006, pode-se mensurar a importância da agricultura familiar, tanto para a economia do país quanto para a segurança alimentar e nutricional da população brasileira. O IBGE (2006), através da aplicação de questionários, pode oferecer respostas às questões que englobam aspectos referentes à estrutura produtiva da agricultura familiar: tipos de exploração, condições do produtor, mão de obra, receitas, valor da produção e financiamentos agrícolas.

Os resultados apresentados demonstraram que o segmento da agricultura familiar representa 84,4% dos estabelecimentos rurais existentes no país, o que corresponde a 4,5 milhões de propriedades. Apesar de deter a maioria dos estabelecimentos, a agricultura familiar é desenvolvida em apenas 24,3% da área agrícola, demonstrando que ainda existe grande concentração fundiária no Brasil (IBGE, 2006).

Ainda que em um espaço reduzido, são das propriedades familiares que saem grande parte dos alimentos básicos que chegam à mesa da população brasileira, segundo demonstrou o censo este setor produz: 87,0% da produção nacional de mandioca, 70,0% da produção de feijão,

46,0% do milho, 38,0% do café, 34,0% do arroz, 58,0% do leite, 59,0% dos suínos, 50,0% de aves, 30,0% dos bovinos, e produziam 21,0% do trigo e 16,0% da soja (IBGE, 2006).

Economicamente, esse setor é responsável por 40 % de toda produção agrícola nacional, o que representa 34,6% do Valor Bruto da Produção, absorvendo 80% da mão de obra do setor rural, o que corresponde a 7 de cada 10 empregos no campo e por 40% da produção agrícola. No que tange à renda de tais famílias, três milhões de agricultores familiares declararam que obtiveram receitas com a venda da produção, sendo que a comercialização de produtos de origem vegetal correspondeu a 67,5% das receitas obtidas, seguida da venda de animais com 21,0%, além dessas destaca-se também a "prestação de serviço para empresa integradora" e de "produtos da **agroindústria familiar**" (IBGE, 2006, p.22)

As informações acima subsidiaram a criação de inúmeras políticas públicas e programas direcionados aos agricultores familiares, algumas delas apresentadas anteriormente no quadro 3. A consolidação do setor deu-se não somente na ampliação e fortalecimento da produção agrícola em si, mas também na ampliação e criação de canais de comercialização, incentivo às práticas que agregam valor à produção primária, fomento à produção sustentável, ao turismo, a inserção de mulheres e jovens, dentre outras.

Para a FAO (2014), a agricultura familiar representa uma oportunidade para impulsionar as economias locais, especialmente quando combinada com políticas específicas destinadas a promover a proteção social e o bem-estar das comunidades. Além disso, devido a agricultura familiar ser a forma de exploração predominante em todo o mundo, fortalecê-la é uma questão de garantir a segurança alimentar e nutricional da população mundial.

No Brasil, a alimentação é um direito social constante no artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil<sup>18</sup>, o qual dispõe:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 2010b).

Institucionalmente, cabe ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)<sup>19</sup> a formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas de segurança

<sup>18</sup> Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010 revogada pela Emenda Constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015 que passa a incluir também o transporte como direito social (BRASIL, 2015a).

<sup>19</sup> O CONSEA é um órgão de assessoramento imediato à Presidência da República, que integra o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)

alimentar e nutricional, com vistas a promover a realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada, através do controle social e da participação da sociedade, sobretudo ao atendimento à parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas, em especial o combate à fome (BRASIL, 2017).

A política de segurança alimentar e nutricional (SAN) considera que a problemática da fome é o resultado de um somatório de situações, associadas em grande parte a de pobreza, dificuldade de acesso as políticas públicas básicas, como saneamento, água de qualidade, saúde e educação. Obstante a isso, apresenta uma multiplicidade de dimensões que devem considerar os aspectos sociais, econômicos, ambientais, culturais e regionais. Tais premissas passam a integrar o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), criado através da lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, pelo qual a SAN abrange:

Art. 4º A segurança alimentar e nutricional abrange:

I – a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da **agricultura tradicional e familiar**, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo-se a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição da renda;

II – a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos;

III – a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social;

IV – a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população;

V – a produção de conhecimento e o acesso à informação; e

VI – a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do País (BRASIL, 2006b).

Partindo-se dessa multilateralidade de aspectos, a proposição das ações de enfrentamento a fome, de acordo com o CONSEA, deve ocorrer de forma articulada e intersetorial, o que representa um desafio, haja vista que historicamente no Brasil as políticas públicas são setorializadas. Por esse motivo, o CONSEA é composto por sessenta e três membros titulares e suplentes, dos quais dois terços representam a sociedade civil e um terço de entidades governamentais<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Segundo o dec. nº 6.272, de 23/11/07 o CONSEA é composto dos seguintes órgãos : Casa Civil da Presidência da República; Min. do Desenvolvimento Social e Agrário; Min. da Justiça e Cidadania; Min. das Relações Exteriores; Min. da Fazenda; Min. da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Min. da Educação; Min. da Cultura; Min. do Trabalho e Previdência Social; Min. da Saúde; Min. do Planejamento, Orçamento e Gestão; Min. da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações; Min.do Meio Ambiente; Min. da Integração Nacional; Min. do Desenvolvimento Social e Agrário; Min. das Cidades; Secretaria de Governo da Presidência da República; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e Secretaria Especial de Direitos Humanos (BRASIL, 2007a).

A segurança alimentar passa a contar com uma política específica a partir da publicação do decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010 que, dentre outras deliberações, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Além disso, o aludido decreto também estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional que, em maio de 2016, teve sua segunda edição publicada.

O 2º Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional<sup>21</sup> (PLANSAN) tem o intuito de servir como instrumento de planejamento, gestão e execução das ações de segurança alimentar e nutricional do governo, no período compreendido entre 2016-2020. Dentro desse contexto, a agricultura familiar desempenha um papel central na manutenção da segurança alimentar. De acordo com o 2º PLANSAN, a mesma participa direta ou indiretamente na consecução dos desafios propostos. Sua importância justifica-se enquanto segmento responsável pela produção de alimentos voltados para o consumo interno, pela regulação dos preços e da inflação. Soma-se a isso sua contribuição no atendimento a dimensão cultural da SAN, adotando práticas produtivas e dinâmicas sociais próprias que respeitam a diversidade das diferentes regiões nas quais estão inseridos.

Os aspectos culturais influenciam sobremaneira o consumo, mas também a produção de alimentos, sendo este outro aspecto igualmente importante no que tange à segurança e, principalmente, à soberania alimentar do país. No Brasil, o aumento das monoculturas tem gerado, nas últimas três décadas, o desmantelamento dos sistemas locais de produção, impactando diretamente na distribuição e no consumo de alimentos, afetando, assim, a diversidade alimentar e, conseqüentemente, a escolha dos consumidores (BRAGA, 2014).

Dessa forma, os programas e ações que o Estado implementa com vistas à segurança e soberania alimentar, têm procurado articular o complexo produtivo a fim de fornecer alimentos que sejam saudáveis e que atendam aos gostos dos indivíduos das mais diferentes regiões do país, já que os alimentos citados pertencem aos seus hábitos alimentares. Como exemplo de programa intersetorial, pode-se citar o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

Conforme pesquisa realizada pelo Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (CECANE/UFRGS), existe uma grande diversidade de alimentos produzidos pela agricultura familiar que são fornecidos para a alimentação escolar através do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Os dados apresentados demonstram a presença de alimentos peculiarmente regionais como o palmito de

---

<sup>21</sup> O documento pode ser acessado na íntegra através do endereço: <http://www.cfn.org.br/wp-content/uploads/2016/05/PLANSAN-2016.pdf>

pupunheira da região norte, fruto de atividades extrativistas; as cucas, biscoitos e massas, típicas das culturas alemãs e italianas da região sul; o beiju, iguaria feita de farinha de mandioca, de origem indígena e típica da região nordeste; o cará, tubérculo trazido pelos escravos para o Brasil e encontrado na região sudeste; dentre outros (CECANE/UFRGS, 2011).

No estudo, ficou evidente que a maioria destes alimentos são comercializados *in natura*, ou seja, sem processamento, como frutas, vegetais, tubérculos, etc., mas também há uma quantidade significativa de produtos processados, que são transformados para o consumo. Pães, massas, biscoitos, doces, rapaduras, geleias, queijos, iogurtes, embutidos, sucos, entre outros, possuem significativa importância, uma vez que o processo produtivo pelo qual passam é permeado de uma significação cultural única de cada família e de cada região.

O conhecimento, acumulado e repassado de geração para geração através do núcleo familiar e que permite reproduzir práticas sociais que antes eram realizadas pelos seus ancestrais é denominado por Woortmann e Woortmann (1997) como “saber fazer”. Mior (2007) acrescenta que a capacidade de utilização do “saber fazer” incorporado à cultura regional confere à agroindústria familiar uma dimensão diferenciada de qualidade e competitividade frente à agroindústria convencional, dado ao reconhecimento, por parte do consumidor, a imagem de produto artesanal, colonial e/ou agroecológico.

### **3.1 Pluriatividade: a escolha pela agroindustrialização como estratégia de diversificação produtiva e geração de renda.**

Como demonstrado nos capítulos anteriores, a agricultura familiar teve um reconhecimento tardio no cenário político brasileiro. Nesse contexto, os estudos rurais sobre a mesma subdividiram-se em três momentos distintos: primeiramente, houve o descobrimento do modo de vida e das formas de reprodução dos agricultores familiares; em segundo, o reconhecimento da importância econômica e social desta categoria, o que desencadeou a criação de políticas públicas específicas; e, por último, a descoberta da diversidade da agricultura familiar através dos estudos sobre as atividades não agrícolas e da pluriatividade (GAZOLLA, 2012, p. 25).

Principalmente, após os anos de 1990, as diversas pesquisas e estudos, sobretudo da Sociologia Rural, conseguiram inserir uma nova visão, na qual há uma diferenciação entre o agrícola e o rural. De acordo com Brose (2001, p.14), “o meio rural apresenta uma composição diversificada, na qual a agricultura é apenas um de seus elementos constituintes, neste espaço

coexistem fatores sociais, econômicos e políticos”. Destaca-se dentre os fatores econômicos as fontes de renda agrícolas e não agrícolas. A renda agrícola é formada pelos valores provenientes da comercialização da produção das lavouras temporárias e permanentes, já as rendas não agrícolas referem-se aos valores obtidos com atividades como o turismo, comércio, manufaturas, aposentadorias e pensões, trabalho externo a propriedade, etc.

Nesse cenário, surge uma nova configuração do espaço rural e dos atores que nele residem, estas transformações foram o pano de fundo para o desenvolvimento do projeto intitulado “Projeto Rurbano: Caracterização do Novo Rural Brasileiro, 1981/99”, realizado por José Graziano da Silva, Mauro Del Grossi e Clayton Campanhola. No estudo, foram analisadas as transformações nas relações urbano-rural em 11 estados brasileiros. Os resultados demonstraram que o número de trabalhadores rurais e famílias dedicadas exclusivamente às atividades agrícolas vem decrescendo rapidamente, acompanhado por um crescimento de trabalhadores rurais e famílias ocupadas em atividades não-agrícolas, como também é crescente o número de famílias com aposentados e com desempregados no meio rural brasileiro.

Outro importante apontamento do referido projeto refere-se as atividades desenvolvidas nesse “novo rural”, dentre as quais destacam-se:

a) uma agropecuária moderna, baseada em commodities e intimamente ligada às agroindústrias; b) um conjunto de atividades não-agrícolas, ligadas à moradia, ao lazer e a várias atividades industriais e de prestação de serviços; c) um conjunto de "novas" atividades agropecuárias, localizadas em nichos especiais de mercados (SILVA; DEL GROSSI, 2000, p.170)

Assim, verifica-se um novo arranjo do espaço, com o desenvolvimento de novas atividades que tem por objetivo principal promover a geração de renda, reduzir a pobreza, garantir segurança alimentar e a qualidade de vida para essas populações, dentre outras. Diversificar a fonte de renda é uma forma de reduzir os riscos e incertezas inerentes as atividades agrícolas, diferentemente da especialização produtiva, preconizada durante o período da Revolução Verde.

A combinação de uma ou mais formas de renda ou inserção profissional dos membros de uma mesma família é denominada por Schneider (2003) de pluriatividade<sup>22</sup>. Tal termo, de acordo com o autor, é utilizado para descrever o processo de diversificação que ocorre dentro e

---

<sup>22</sup> Pluriatividade também pode ser definida como um fenômeno através do qual membros das famílias de agricultores que habitam no meio rural optam pelo exercício de diferentes atividades, ou mais rigorosamente, optam pelo exercício de atividades não-agrícolas, mantendo a moradia no campo e uma ligação, inclusive produtiva, com a agricultura e a vida no espaço rural (Schneider, 2003, pag. 91).

fora da propriedade, como também para denominar o conjunto de novas atividades que tomam importância no meio rural.

As atividades não agrícolas desempenhadas por membros de família de agricultores são uma prática social que decorre da busca de formas diferentes, que não apenas a produção agrícola primária, de garantir a reprodução do pequeno agricultor, sobretudo os familiares (SCHNEIDER, 2003). Dentre esta gama de atividades destaca-se a agroindústria familiar, a qual se constitui em uma atividade "para-agrícola" onde é realizado o beneficiamento ou processamento de produtos agrícolas *in natura*.

A transformação dos alimentos *in natura* em alimentos processados é uma prática bastante comum nas propriedades familiares. Primeiramente seu objetivo era aumentar a vida útil dos alimentos para o consumo interno da família, sobretudo na entressafra; posteriormente, dado seu maior valor de troca, o mesmo passou a ser visto também, como um produto comercial.

Segundo Mior (2007, p. 10), “a agroindústria familiar rural é uma forma de organização onde a família rural produz, processa e/ou transforma parte de sua produção agrícola e/ou pecuária, visando sobretudo a produção de valor de troca que se realiza na comercialização”. Cabe destacar aqui que, embora este trabalho utilize o termo agroindústria familiar, outros autores utilizam termos diferentes como “agroindústria rural de pequeno porte” (Prezotto, 2002; Silveira et al., 2000); “agroindústria familiar rural” (Guimarães e Silveira, 2007); “agroindústria familiar rural de pequeno porte” (Gazolla, 2012).

Gazolla (2012, p.23) define agroindústria familiar rural de pequeno porte como “espaço de produção material de mercadorias e produtos que surgem da transformação das matérias primas dos agricultores”. Segundo Pellegrini e Gazolla (2008, p. 344), a agroindústria familiar define-se como:

[...] uma atividade de produção de produtos agropecuários com sua consequente transformação em derivados alimentares de diversos tipos, ocorrendo, nesse processo, a agregação de valor ao produto final. [...] em tais empreendimentos há grande relevância do trabalho e da gestão por parte do próprio núcleo familiar, o qual empresta sentidos, significados e as estratégias que serão adotadas nesta atividade.

Outra importante definição é a estabelecida pelo IBGE no último censo agropecuário, pelo qual agroindústria rural:

[...] se refere às atividades de transformação e beneficiamento de produtos agropecuários de origem animal ou vegetal, que foram realizadas em instalações próprias, comunitárias ou de terceiros, a partir de matéria-prima produzida no próprio

estabelecimento agropecuário ou adquirida de outros produtores, desde que a destinação final do produto tivesse sido dada pelo produtor (IBGE, 2006, p. 31).

É necessário esclarecer que a definição estipulada pelo IBGE é bastante abrangente e refere-se a todo tipo de agroindústria, seja ela de pequeno, médio ou grande porte. A classificação em agroindústria familiar ou não familiar refere-se ao estabelecimento no qual essa agroindústria se localiza, ou seja, se este é um estabelecimento familiar conforme definido no art.3º. da lei 11.326 de 2006, então a agroindústria é familiar.

Para fins deste estudo, considera-se que a agroindústria familiar é:

O empreendimento de propriedade ou posse de agricultor (es) familiar (es) sob gestão individual ou coletiva, localizado em área rural ou urbana, com a finalidade de beneficiar e/ou transformar matérias-primas provenientes de explorações agrícolas, pecuárias, pesqueiras, aquícolas, extrativistas e florestais, abrangendo desde os processos simples até os mais complexos, como operações físicas, químicas e/ou biológicas (RIO GRANDE DO SUL, 2012b)

Na visão de Gazolla (2012) as atividades de agroindustrialização pelos agricultores familiares surgiram como uma alternativa para sua sobrevivência no meio rural, uma vez que estes foram excluídos ou incapacitados de integrarem-se a produção de *commodities* agrícolas em larga escala, o que acabou afastando-os das cadeias longas de comercialização e dos mercados especializados. Mior (2007) contribui ao acrescentar que estes agricultores usufruem de recursos endógenos<sup>23</sup> para transformar os alimentos processados, que antes eram destinados ao consumo interno da família em um produto colonial com maior valor de troca na comercialização, portanto, como nova fonte de renda da unidade de produção familiar.

Conforme dados do IBGE (2006), 800 mil famílias em todo o país declararam que realizam algum tipo de beneficiamento na propriedade rural. De encontro a isso, conforme o MDA, 143.596 agricultores familiares declararam através da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) que agroindustrializam sua produção, gerando 1,8 bilhões em valor bruto de produção.

Neste cenário o Rio Grande do Sul destaca-se como sendo o estado brasileiro que concentra o maior número de agroindústrias familiares rurais. Segundo o IBGE (2006), 30.255 estabelecimentos familiares declararam obter renda com a atividade de agroindustrialização, o que resultou no ano de 2007 em um valor bruto de produção de R\$ 231.391.000,00. Estes indicadores demonstram a importância do setor, o qual tem sido incentivado por políticas públicas específicas.

---

<sup>23</sup> Mior refere-se a recursos endógenos como sendo o conhecimento, a técnica, a mão-de-obra familiar

Conforme informações da Secretaria de Desenvolvimento Rural e Cooperativismo do Estado do Rio Grande do Sul (SDR/RS) desde o ano de 2012 foram atendidas 3967 agroindústrias familiares pelo Programa Estadual de Agroindústria Familiar (PEAF/RS). Embora haja o atendimento a um número expressivo de agroindústrias, conforme a SDR/RS, no Estado do Rio Grande do Sul ainda há um grande número de agroindústrias que atuam na informalidade, embora alguns estudos demonstrem que este fator não as exclui dos mercados, uma vez que as relações estabelecidas de reciprocidade e confiança garantem o acesso a mercados curtos e informais, como por exemplo a venda direta ao consumidor e em feiras populares. WILKINSON (2002, p.9) no entanto, chama a atenção para o fato destes mercados locais e informais estarem ameaçados pela “concorrência dos mercados formais que tentam se apropriar desses nichos de produtos tradicionais e também pelas pressões para uma adaptação às regras sanitárias exigidas para que estes empreendimentos possam ter acesso ao mercado formal”.

Nesta acepção, tanto em nível federal quanto estadual, as políticas públicas que buscam impulsionar a criação de agroindústrias familiares, bem como a legalização daquelas que exercem suas atividades na informalidade devem dar conta da complexidade que envolve este tipo de empreendimento. Segundo WILKINSON (2002) alguns estados já têm implementado políticas que propõe mudanças nas legislações no sentido de contemplar as especificidades deste público sem impor restrições que venham a descaracterizá-los.

Estas ações, programas e políticas públicas implementadas pelo Estado compreendem o papel da agroindustrialização como uma importante estratégia de reprodução social e econômica desenvolvida pelos agricultores familiares, que além da geração de renda através da agregação de valor à produção também possui a capacidade de aumentar o nível de empregabilidade, manutenção e fixação da família no campo, etc.

Além da questão financeira, a agroindústria familiar tem sido evocada por vários autores como um importante instrumento de valorização do modo de vida rural, impulsionadora do desenvolvimento local e regional através da arrecadação de impostos, principalmente em pequenos municípios onde predominam atividades primárias por promover a diversificação produtiva (WESZ JUNIOR, 2009), (WESZ JUNIOR; NIEDERLE, 2007), (SANTOS; FERREIRA, 2006), (DIESEL et. al., 2005), (PREZOTTO, 2005) e (OLIVEIRA, PREZOTTO; VOIGT, 2002), (GAZOLLA; PELEGRINI, 2009).

### 3.2 Agroindústrias sob a perspectiva do desenvolvimento territorial

A medida que observamos o contexto socioeconômico de municípios extremamente dependentes do setor primário, como é o caso da grande maioria dos municípios gaúchos, o tema desenvolvimento territorial emerge para o rural e propicia interpretar a realidade de um sistema extremamente complexo, tanto no aspecto social quanto natural. Para Schneider (2003), conforme os estudos sobre desenvolvimento territorial avançaram, fortaleceram-se as discussões sobre o papel da agricultura e do espaço rural.

O desenvolvimento territorial surge como uma tentativa de superar o enfoque setorial dado as atividades econômicas, geralmente subdividas em agricultura, indústria, comércio, serviços, etc., e também de vencer a dicotomia espacial entre o rural e o urbano. Na interpretação de Veiga (2002), o subdesenvolvimento das áreas rurais se deve principalmente a desconexão entre o local e o global, a não exploração das vocações locais no desempenho de atividades que as conectem economicamente com outros locais (urbanos ou rurais).

Vale salientar que desenvolvimento se distingue de crescimento econômico, uma vez que seus propósitos vão além da mera proliferação do capital, embora este seja uma condição, não reside somente em si a capacidade de promover qualidade de vida aos indivíduos. Sachs (2004) preconiza que outros aspectos devem ser considerados, como o acesso a direitos políticos, civis, sociais, culturais, de trabalho digno e renda justa, das liberdades individuais e a conquista da autonomia.

Estes novos aspectos foram inseridos no debate sobre desenvolvimento e ganham força a partir dos anos 1980. Isso se deve ao fato de que o desenvolvimento econômico não alcançou os resultados aos quais se propunha: melhorar a distribuição de renda e diminuir as desigualdades individuais e tampouco espaciais. A insustentabilidade ambiental do modelo desenvolvimentista e os desequilíbrios existentes entre as regiões impunham a necessidade da transformação do papel do Estado. Seria preciso repensar o modelo de desenvolvimento adotado até então, onde o Estado assume uma concepção menos intervencionista e estimula a participação dos atores locais. O desenvolvimento passa então a ser debatido não somente na dimensão econômica, mas também ambiental, social e territorial (BONENTE; FILHO, 2007).

Segundo Furtado (1992), a lógica capitalista contribui negativamente para a disputa entre as regiões, exacerbou as rivalidades e colaborou para a formação das desigualdades regionais. Tal situação se deve ao fato de existir uma disputa das regiões por recursos e por crescimento industrial, o que obviamente ocorreu nos grandes centros urbanos, contribuindo para a oposição

“centro” rico e “periferia” pobre. O primeiro avanço dado em direção a um novo modelo de desenvolvimento foi a concepção de desenvolvimento sustentável<sup>24</sup> surgida no ano de 1972 durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano em Estocolmo, posteriormente novos conceitos se inserem nas teorias do desenvolvimento, como desenvolvimento local, territorial e endógeno.

Buarque (2004, p. 25) conceitua **desenvolvimento local** como “um processo endógeno de mudança” que se utiliza da mobilização e exploração das potencialidades locais para promover a dinamização econômica e a melhoria da qualidade de vida em pequenas unidades territoriais. Contudo, pondera que para ser válido e sustentável, deve-se evitar a dependência demasiada de subsídios externos e ter a participação dos atores locais. Já Abramovay (1998) descreve **desenvolvimento local** como a inter-relação entre diferentes atores locais, sejam estes individuais ou coletivos, públicos ou privados, em prol de objetivos comuns.

Evidencia-se, no entanto, uma gradual substituição do termo local pelo territorial na literatura, mas sobretudo nos textos dos programas e políticas públicas destinadas a promover intervenções em regiões ou em setores específicos. Conforme Ferreira (2009) a utilização do termo territorial enseja muito mais do que uma ampliação do espaço, mas também insere novidades ao considerar, por exemplo, a dimensão multiterritorial do processo de desenvolvimento.

Baudelle apud Martins (2011, p. 22) aponta **desenvolvimento territorial** como “[...] um processo voluntarista que busca aumentar a competitividade dos territórios envolvendo os atores através de ações integradas, geralmente transversais e com forte dimensão espacial”. Cabe aqui apontar que o termo **território** não define apenas aos limites geográfico, mas principalmente constitui-se em um espaço socialmente construído por diferentes sujeitos, com fins funcionais ou simbólicos, e irá se diferenciar de acordo com essa construção, podendo ser um espaço político-administrativo, cultural ou econômico (Haesbaert, 2004).

Um dos autores pioneiros no estudo dos territórios é Claude Raffestin, que pontua:

O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao apropriar-se um espaço concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator "territorializa" o espaço (RAFFESTIN, 1993, p. 2).

---

<sup>24</sup> Desenvolvimento Sustentável é o modelo que prevê a integração entre crescimento econômico, sociedade e meio ambiente

Segundo Abramovay (2003, p. 47) são nos “territórios (urbanos ou rurais) que podem ser implantadas políticas voltadas a mobilizar energias necessárias para que a pobreza seja significativamente reduzida por meio do **fortalecimento do empreendedorismo de pequeno porte**”. Acrescenta ainda, que a superação da pobreza dar-se-ia através do aumento das capacidades produtivas e da inserção em mercados dinâmicos e competitivos de milhões de famílias cuja reprodução social se origina em seu próprio trabalho.

Em tempo, Buarque (2004) aponta que as estratégias de desenvolvimento local são estruturadas por três pilares: a) participação da sociedade de forma organizada, contribuindo com o capital social<sup>25</sup>, em espaços institucionais de negociação e gestão; b) **desenvolvimento de atividades que agreguem valor as cadeias produtivas, aumentando a competitividade econômica utilizando-se da produção local**; c) novas formas de governança local com a descentralização das decisões.

Sob os conceitos anteriormente apresentados com relação ao território e os respectivos apontamentos para o alcance do desenvolvimento territorial reside a relevância do tema deste trabalho. Compreende-se que as agroindústrias familiares, enquanto empreendimentos de pequeno porte têm a capacidade de promover a geração de renda a partir da utilização dos recursos endógenos aos territórios.

Mior (2007) em um estudo sobre o papel das agroindústrias no desenvolvimento territorial do Oeste Catarinense afirma que o desenvolvimento deste setor gera significativos impactos no território, que vão desde a mudanças no âmbito interno da organização da unidade familiar de produção, como por exemplo a redivisão interna de trabalho da família rural com a inclusão das mulheres no processo produtivo; sendo este um dos principais fatores que contribuem para o sucesso da agroindústria familiar. Também ocorrem alterações no contexto mais amplo da organização da agricultura familiar, na diversificação econômica regional, no fortalecimento de sistemas agroecológicos de produção, a inclusão de novos atores e instituições, entre outras.

As agroindústrias familiares de acordo com Maluf (2004) atendem a perspectiva do desenvolvimento territorial em três aspectos principais: os produtos produzidos possuem identidade territorial, como por exemplo os produtos com denominação de origem e os artesanais típicos de um determinado local ou cultura; a proximidade entre produtores e consumidores geram vínculos de confiabilidade, ocorre uma maior percepção de qualidade por

---

<sup>25</sup> Capital Social é definido por Bourdieu (1980) como sendo um conjunto de recursos atuais ou potenciais que estão vinculados a um grupo, por sua vez constituído por um conjunto de agentes que não só são dotados de propriedades comuns, mas também são unidos por relações permanentes e úteis.

parte dos consumidores que percebem estes produtos como “coloniais”, o que lhes proporciona a manutenção de hábitos de consumo ligados aos aspectos culturais; finalmente, a proximidade entre as agroindústrias locais propicia a formação de arranjos produtivos locais (*clustering*).

Considerando o exposto e a presença majoritária da agricultura familiar, responsável pela agroindustrialização, desenvolver este setor é uma premissa das políticas e programas que visam o desenvolvimento dos territórios, principalmente daqueles que ficaram a margem do desenvolvimento industrial. Confirma-se tal afirmação ao analisar duas políticas cuja base centra-se no desenvolvimento dos territórios, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional de âmbito nacional e a Propostas Estratégicas para o Desenvolvimento Regional do Estado do Rio Grande do Sul (2015-2018) - PRÓ-RS V.

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) adotada pelo Governo Federal desde o ano de 2003 tem como principal objetivo a redução das desigualdades regionais brasileiras (BRASIL, 2010a). Destaca-se como um importante instrumentos da PNDR, o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira do Brasil que utiliza a diferenciação dos territórios fronteiriços para balizar políticas específicas que contemplem a diversidade sociocultural destes locais (BRASIL, 2010c). Dentre os princípios da PNDR ressalta-se:

a) Participação social e empoderamento de atores nos territórios [...]; b) Integração dos entes governamentais e de atores representativos dos territórios (governos, sociedade civil em geral, iniciativa privada etc. [...]) e; c) Soluções apropriadas para cada tipo de território – definidas a partir da história, da dinâmica, da realidade, da inserção econômica e social e de outras características regionais [...] Existem possibilidades para o **empreendedorismo de pequeno porte e para os grandes conglomerados industriais; existe demanda para a agricultura familiar e para aquela considerada tradicional**; [...] (BRASIL,2010a, p.76,77, grifo nosso).

Além desta e de outras políticas federais, a abordagem territorial também é utilizada pelo Estado do Rio Grande do Sul na proposição de suas ações de planejamento. Conforme a Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SEPLAG/RS) o planejamento territorial adquire grande relevância, tanto para a elaboração das políticas públicas focadas ao desenvolvimento regional e a diminuição das desigualdades regionais quanto para o ordenamento territorial. Como instrumentos de planejamento estadual, cita-se os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES).

Os COREDES são um exemplo de planejamento territorial e de descentralização político-administrativa, surgiram a partir da articulação entre o governo do Estado com as diferentes

regiões. A missão é ser um espaço plural e aberto de construção de parcerias sociais e econômicas, em nível regional, através da articulação política dos interesses locais e setoriais em torno de estratégias próprias e específicas de desenvolvimento para as regiões do estado (COREDES, 2010). Além da descentralização política, os COREDES propuseram uma nova abordagem sobre o território, pela qual adotou-se uma subdivisão diferente da utilizada pelo governo estadual até então. Atualmente, o planejamento do Estado é realizado considerando a existência de 28 conselhos regionais<sup>26</sup>, cuja divisão atendeu as especificidades e as identidades regionais. Estes conselhos articulam-se em 9 regiões funcionais, recorte proposto pela Secretária de Coordenação e Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul para a implementação e acompanhamento de ações e programas (BÜTTENBENDER; SIEDENBERG; ALLEBRANDT, 2011).

Os 28 COREDES articulam-se, no âmbito **local**, em conjunto com os Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes)<sup>27</sup>, espaços que tem como objetivo coordenar a discussão orçamentária nos municípios através de Audiências Públicas, na escolha das prioridades locais, além disso, são uma exigência legal para a presença dos municípios nos processos de Participação Popular e na Consulta Popular (BÜTTENBENDER; SIEDENBERG; ALLEBRANDT, 2011). Já no âmbito **estadual**, é no Fórum dos COREDES que são definidas as diretrizes para o seu funcionamento, como também propostas para o desenvolvimento das diferentes regiões do estado. Estas orientações estão descritas no documento denominado Propostas Estratégicas para o Desenvolvimento Regional do Estado do Rio Grande do Sul (2015-2018) - PRÓ-RS V, onde figuram as demandas identificadas como prioritárias que são homogêneas a todo o RS, nos setores da agropecuária, educação, saúde, sustentabilidade ambiental, ciência, inovação e desenvolvimento tecnológico, infraestrutura, segurança pública e na Participação Popular e Cidadã (Consulta Popular) (COREDES, 2014).

Destaca-se neste sentido a importância da agropecuária e mais especificamente da atividade agroindustrial realizada em propriedades familiares, conforme segue:

**Quanto à população rural:** [...] ampliar as políticas públicas voltadas à melhoria da qualidade de vida e **geração de renda**, estimuladoras de sua permanência no campo via: crédito facilitado, infraestrutura adequada e saúde e educação apropriadas às peculiaridades locais e municipais [...] **Quanto à produção:** ampliar as linhas de crédito vigentes em **apoio à produção, armazenagem e comercialização de produtos;** [...] **incentivar a agricultura familiar, o agronegócio e a**

<sup>26</sup> Mais informações sobre a divisão dos COREDES e seus respectivos municípios pode ser acessado através do site <http://www.sri.rs.gov.br/>

<sup>27</sup> Cada município deve ter seu próprio Comude, o qual é composto por representantes do Poder Público Municipal e sociedade civil organizada e legalmente constituídas no município.

**agroindustrialização**, em especial as cadeias produtivas de alimentos (leite, suínos, grãos, tabaco, hortigranjeiros, fruticultura, floricultura e piscicultura) e as produtoras de madeira e energia renovável; [...] intensificar a atuação dos agricultores também nas etapas de processamento e comercialização de sua produção; [...] explorar a **multifuncionalidade da propriedade agrícola**, envolvendo: a produção de alimentos, *commodities*, produção de insumos para a indústria, a exploração de serviços e a manutenção da paisagem rural; [...] **Quanto à infraestrutura e logística:** [...] incentivar a ampliação e a modernização do setor agroindustrial, no seu todo, viabilizando a adesão dos municípios ao Sistema Suasa - Sistema Único de Atenção à Sanidade Agropecuária e SUSAF – Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agroindustrial, **com vistas a viabilização das Agroindústrias Familiares** [...] (COREDES, 2014, p.56-59, grifo nosso).

Fica evidente no exposto acima, a importância que o setor agrícola apresenta para a economia do Estado do Rio Grande do Sul, como também as atividades de agroindustrialização para com o desenvolvimento rural e regional. São inúmeras as recomendações de ações que propõe diretamente o desenvolvimento da agroindústria familiar, como também indiretamente através do fortalecimento das instituições de Assistência Técnica e Extensão Rural, das universidades, da ciência e tecnologia, da logística, dentre outras. Além disso, o desenvolvimento das agroindústrias familiares vigora como prioridade da grande maioria dos vinte e oito COREDES.

Neste sentido, percebe-se que o desenvolvimento da agricultura, e por sua vez da agricultura familiar e das agroindústrias familiares são um ponto em comum, proposto tanto pela PNDR como também pelo documento PRÓ-RS V. Além destas, outras políticas públicas têm surgido a partir dessa nova perspectiva de desenvolvimento adotada pelo Estado, tanto no âmbito federal quanto estadual, com o objetivo comum de incentivar e promover as agroindústrias familiares.

#### **4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE AGROINDUSTRIALIZAÇÃO: A POLÍTICA ESTADUAL DE AGROINDÚSTRIA FAMILIAR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

O incentivo, por parte do Estado, às atividades de transformação das matérias primas através da agroindustrialização dá-se mediante a adoção de políticas públicas específicas para este segmento. Contudo, essas ações focalizadas em desenvolver o processamento da pequena produção agrícola são bastante recentes, uma vez que, historicamente, os incentivos do governo à agregação de valor dos produtos agrícolas e pecuários era direcionado para as grandes agroindústrias integradoras localizadas em sua maioria fora da zona rural. Tal situação resulta no baixo valor percebido pelos pequenos agricultores, pois, ao integrarem-se à grande agroindústria, os produtores familiares recebem apenas pelo produto primário, ficando a maior parte do lucro com os responsáveis pela transformação do produto acabado.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) foi a primeira política pública de alcance federal a propor ações em prol das pequenas agroindústrias, através de uma linha de crédito específica, o PRONAF Agroindústria. O PRONAF surgiu como uma linha de crédito no ano de 1995 e, em 1996, passou a ser um programa governamental. Já a modalidade voltada às agroindústrias foi criada no ano de 1998 sob a denominação de PRONAF Agregar e, em 2003, foi renomeada para PRONAF Agroindústria.

De acordo com Gazolla e Schneider (2014, p. 2), “esta modalidade contemplou os anseios dos movimentos sociais e das organizações dos agricultores familiares como a FETRAF e a CONTAG que, há muito, pleiteavam uma linha de financiamento destinada à agregação de valor e à transformação de produtos e alimentos”. Tais manifestações deram-se, principalmente, durante o “Grito da Terra”. Wesz Junior (2009) acrescenta que, além das reivindicações desses movimentos, esta atividade já se mostrava significativa para a economia do país, pois sua produção representava aproximadamente 2,5% do PIB agropecuário e 6% do PIB gerado pela agricultura familiar em 1996.

No ano de 2003, foi criado, pelo governo federal, o Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar, cujo público alvo era especificamente as agroindústrias familiares. Este programa segue em vigor até os dias atuais, sendo o único de âmbito federal destinado a este fim. Sua atuação segue cinco linhas de ação: I) crédito rural; II) adequação e orientações nas legislações específicas; III) capacitação de multiplicadores, elaboração de manuais técnicos e documentos orientadores; IV) ciência e tecnologia; v) promoção e divulgação dos produtos

agroindustriais, identificação de mercados e articulação com o mercado institucional (BRASIL, 2017).

No que se refere ao crédito, são disponibilizadas duas linhas de crédito para as agroindústrias familiares, a saber PRONAF Agroindústria e PRONAF Custeio. A primeira é destinada para o financiamento de investimentos, inclusive em infraestrutura, que visam o beneficiamento, o processamento, a comercialização da produção agropecuária e não agropecuária, de produtos florestais e do extrativismo, de produtos artesanais e a exploração de turismo rural. Já a segunda, destina-se ao financiamento das atividades agropecuárias e de beneficiamento ou industrialização e comercialização de produção própria ou de terceiros enquadrados no PRONAF (BRASIL, 2017).

De acordo com os dados do Ministério do Desenvolvimento Agrário<sup>28</sup> (MDA, 2008), de 2003 a 2006 foram apoiadas 7.485 agroindústrias (7.700 previstas) e 51.084 famílias (77.000 previstas) e aplicados R\$ 239.394,00 (R\$ 1.155.000,00 previstos). Conforme as informações apresentadas, pode-se verificar que dos valores destinados ao custeio, apenas 20,72 % foram utilizados. Em outros termos, embora o programa tenha nos quatro primeiros anos atendido um grande número de famílias e agroindústrias, houve uma certa resistência na tomada de valores via empréstimo. Isto se deve, de acordo com Gazolla e Schneider (2014), a novidade da política e a precaução que os pequenos agricultores têm em adquirir dívidas.

Além desse programa federal, outros programas e políticas surgiram nas escalas estaduais e municipais, direcionados aos agricultores familiares. Eles objetivam o desenvolvimento das atividades de agregação de valor à matéria prima proveniente da exploração agrícola e, conseqüentemente, reduzir as disparidades regionais, sociais e ambientais. O quadro 4 apresenta algumas políticas e programas que foram criados nos estados e municípios.

Quadro 4 - Políticas e Programas Destinados a Agregação de Valor nos Estados Brasileiros.

<b>NOME DA POLÍTICA PÚBLICA OU PROGRAMA</b>	<b>AMBITO DA IMPLEMENTAÇÃO</b>	<b>ANO DE ATUAÇÃO</b>
Programa de Agroindústria Familiar	RS	1999-2002*
Pacto Fonte Nova	Crissiumal - RS	1997 (ainda em vigor)
Programa de Verticalização da Pequena Produção Agrícola	DF	1995-1998

<sup>28</sup> Atualmente ministério denomina-se Ministério do Desenvolvimento Agrário e Social

(Continuação)

<b>NOME DA POLÍTICA PÚBLICA OU PROGRAMA</b>	<b>AMBITO DA IMPLEMENTAÇÃO</b>	<b>ANO DE ATUAÇÃO</b>
Programa de Verticalização da Pequena Produção Agropecuária do Estado do Mato Grosso do Sul (Prove/Pantanal),	MS	1999-2006
Programa de Desenvolvimento da Agricultura Familiar pela Verticalização da Produção	SC	1998-2001
Programa da Agroindústria Familiar Fábrica do Agricultor	PR	1999-2010
Programa Social de Promoção de Emprego e Renda na Atividade Rural	RJ	2002-2010
Programa de Apoio à Agregação de Valor e Desenvolvimento Rural	MT	2003-2010
Programa de Desenvolvimento da Agroindústria Artesanal de Alimentos e do Artesanato Rural	MG	2006-2010

Fonte: Raupp (2005) e Wesz Junior (2009, p.29)

Dentre os exemplos de políticas públicas apresentados no quadro 4, destaca-se o Programa de Agroindústria Familiar (PAF/RS) implementado no Estado do Rio Grande do Sul entre os anos de 1999 e 2002. Este programa, criado pelo decreto nº 40.079 de 09 de maio de 2000, tinha como objetivos gerais:

I - apoiar a implantação de agroindústrias; II - agregar valor aos produtos produzidos; III - melhorar a renda e as condições gerais de vida dos beneficiários; IV- contribuir para a organização dos agricultores familiares e pescadores, valorizando o trabalho coletivo; V- contribuir para o desencadeamento de um processo de desenvolvimento socioeconômico regional e municipal (RIO GRANDE DO SUL, 2000).

Inicialmente, o público alvo do programa foi constituído por agricultores familiares enquadrados no PRONAF (proprietários, parceiros, meeiros e arrendatários) e, posteriormente, foram incluídos os agricultores assentados da reforma agrária, indígenas e remanescentes de quilombos. O programa utilizou, como instrumentos, a oferta de crédito, divulgação e comercialização dos produtos; capacitação e acompanhamento dos agricultores e mudança nas legislações (RAUPP, 2005; WESZ JUNIOR, 2012).

No período entre os anos 2000 e 2003, o programa contou com o envolvimento de importantes instituições gaúchas como: a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater), a Central de Abastecimento (CEASA), a Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária (FEPAGRO), a Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM) e a Coordenadoria de Inspeção de Produtos de Origem Animal (CISPOA). O financiamento das

atividades ficou a cargo do Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais (FEAPER) e do PRONAF através das linhas Agregar, Integrado Coletivo e Investimento. A principal instituição financeira foi o Banco do Estado do Rio Grande do Sul (BANRISUL) e, em menor proporção, também Banco do Brasil, Cresol e Sicredi (WESZ JUNIOR, 2012).

Embora o objetivo inicial do programa fosse atender a 30.000 famílias com um gasto aproximado de R\$ 120 milhões, obteve-se um resultado muito modesto, com o atendimento a 800 agroindústrias e 2.719 famílias sob um montante de 8,4 milhões de reais. Com a troca de governo em 2003, as atividades do programa foram paralisadas. Somente no ano de 2012 o programa foi novamente retomado e transformado em Política Estadual de Agroindústria Familiar pela lei n.º 13.921, de 17 de janeiro de 2012.

A relevância da retomada desta Política pode ser verificada na justificativa, encaminhada pelo então Governador Tarso Genro à Assembleia Legislativa, na ocasião da votação da lei:

O projeto de lei que ora encaminho a essa Egrégia Casa visa a instituir a Política Estadual de Agroindústria Familiar no Estado do Rio Grande do Sul. A iniciativa da presente proposição vem da necessidade do **fortalecimento das políticas públicas focadas na Agricultura Familiar, por considerá-la de fundamental importância econômica e social para o setor primário do Estado, tanto pela geração de empregos diretos e indiretos, como pelo seu efeito multiplicador de renda aos Municípios do interior**. Outrossim, a proposição justifica-se pela necessidade de estimular os investimentos e empreendimentos de interesse das comunidades rurais, contribuindo para o desencadeamento de processos de desenvolvimento local e regional, gerando oportunidades de trabalho e melhoria das condições de vida da população no Estado (RIO GRANDE DO SUL, 2011).

Afora a importância atribuída por parte do governo do estado, os deputados da época votaram unanimemente pela criação da referida lei, 51 votos a favor, demonstrando que existia a percepção sobre a relevância da agroindustrialização para o desenvolvimento do setor rural. A partir de então, a Política Estadual de Agroindústria Familiar passou a contemplar o público delimitado no art.3º da lei federal 11.326 de 24 de julho de 2006. Posteriormente, foram incluídos também como beneficiários os pecuaristas familiares<sup>29</sup> (alteração dada pela lei nº 14.880, de 17 de junho de 2016).

<sup>29</sup> Como pecuaristas familiares enquadram-se aqueles que atendem simultaneamente: a) Tenham como atividade predominante a cria ou a cria de bovinos e/ou caprinos e/ou bubalinos e/ou ovinos com a finalidade de corte; b) Utilizem na produção trabalho predominantemente familiar, podendo utilizar mão de obra contratada em até cento e vinte dias ao ano; c) Detenham a posse, a qualquer título, de estabelecimento rural com área total, contínua ou não, inferior a trezentos hectares; d) Tenham residência no próprio estabelecimento ou em local próximo a ele; e) Obtenham no mínimo setenta por cento da sua renda provinda da atividade pecuária e não agropecuária do estabelecimento, excluídos os benefícios sociais e os proventos previdenciários decorrentes de atividades rurais.

Percebe-se nesse aspecto, que além de manter-se ativa desde sua retomada no ano de 2012, a política está sendo revista e reestruturada pelo estado. Conforme a Emater, a pecuária familiar concentra-se principalmente nas regiões Campanha, Zona Sul, nos Campos de Cima da Serra, na depressão Central e Fronteira Oeste (RIO GRANDE DO SUL, 2016). Neste contexto, a inclusão desta categoria soma-se a esforços antigos do Governo do Estado em promover a desconcentração do desenvolvimento, dinamizando a economia destas áreas, consideradas mais empobrecidas do estado.

Neste sentido, a finalidade principal da mesma passa a ser a agregação de valor à produção agropecuária, à atividade pesqueira, aquicultura e extrativista vegetal, com vistas ao desenvolvimento rural sustentável, à promoção da segurança alimentar e nutricional da população e ao incremento à geração de trabalho e renda. Para alcançar estes fins, o estado propôs a adoção de ações que contemplam os seguintes instrumentos:

I - crédito; II - tributação; III - vigilância em saúde; IV - inspeção e defesa sanitária de produtos e insumos; V - educação; VI - pesquisa e desenvolvimento; VII - assistência técnica e extensão rural; VIII - extensão produtiva; IX - extensão cooperativa; X - certificação de origem e qualidade de produto; XI - comercialização; XII - associativismo e cooperativismo; XIII - armazenamento; XIV - qualificação da infraestrutura básica; e XV - licenciamento ambiental (RIO GRANDE DO SUL, 2012a).

Como forma de instrumentalizar essa diversidade de ações, foi criado através do decreto nº 49.341, de 05 de julho 2012 o Programa Estadual de Agroindústria Familiar (PEAF/RS). Assim, o PEAF/RS passou a atuar em consonância com a Política Estadual de Agroindústria Familiar e também: Política Estadual para Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Empreendimentos Rurais e da Economia Popular e Solidária<sup>30</sup> e com a Política Estadual de Fomento a Economia de Cooperação<sup>31</sup>

#### **4.1 A implementação do Programa de Agroindústria Familiar do Estado Do Rio Grande do Sul (PEAF/RS)**

Fundamentado nas diretrizes e instrumentos da Política Estadual de Agroindústria Familiar assentam-se as ações propostas pelo PEAF/RS. A implementação, ou seja, a concretização destas ações junto ao público assistido compete à Secretaria do

<sup>30</sup> Criada pela lei 13.922 de 17/01/2012.

<sup>31</sup> Criada pela lei 13.839 de 05/12/2011.

Desenvolvimento, Pesca e Cooperativismo (SDR) em parceria com a Emater. Atualmente, os critérios de elegibilidade para participação no programa são os seguintes.

### **PESSOA FÍSICA**

- Possuir a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) – DAP FÍSICA, ou a Declaração de Pecuarista Familiar;
- Produzir a matéria-prima;
- Ter enquadramento como microprodutor rural;
- Intenção de formalizar o empreendimento conforme a legislação vigente.

### **PESSOA JURÍDICA**

- Possuir a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) – DAP JURÍDICA. Em casos onde não há possibilidade da expedição da DAP JURÍDICA, será solicitado a DAP FÍSICA de todos os componentes do quadro social juntamente com cópia do contrato social;
- Caso seja necessário fazer a aquisição de matéria-prima, observar o enquadramento para manutenção da Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP: no mínimo, 70% (setenta por cento) da produção a ser beneficiada e/ou processada deverá ser de produção própria;
- Intenção de formalizar o empreendimento conforme a legislação vigente.

Tendo sido enquadrado em todos os critérios de elegibilidade, o proprietário da agroindústria deve procurar a Emater para ter acesso ao PEA/RS. O primeiro passo é a etapa de cadastro do beneficiário e, posteriormente, após atendidos alguns requisitos, a etapa de inclusão. Os serviços oferecidos em cada uma destas etapas estão descritos no quadro 5.

Quadro 5 - Serviços oferecidos pelo Programa Estadual de Agroindústria Familiar (PEAF/RS) em cada etapa

1º ETAPA: CADASTRO	SERVIÇO DISPONIBILIZADO
	<b>Apoio na implantação e legalização das Agroindústrias Familiares e das Agroindústrias Familiares de Pequeno Porte de Processamento Artesanal:</b> assistência técnica na elaboração e no encaminhamento de projetos de crédito, sanitário e ambiental e da legalização tributária;

(Continuação)

	<b>SERVIÇO DISPONIBILIZADO</b>
<b>1º ETAPA: CADASTRO</b>	<b>Formação técnica dos beneficiários cadastrados do Programa Estadual de Agroindústria Familiar:</b> cursos de formação técnica nas áreas de Boas Práticas de Fabricação, Gestão, Processamento dos Alimentos e outras de interesse do Programa;
	<b>Adequação Ambiental:</b> Confecção de projetos para adequação ambiental, objetivando o enquadramento do estabelecimento na Licença Ambiental do PEAf para as agroindústrias familiares de pequeno porte e baixo potencial de impacto ambiental de até 250m <sup>2</sup> de área útil construída e, ainda, atendam as tipologias descritas na Licença do Programa.
	<b>Elaboração e adequação de layout de rótulos:</b> apoio na elaboração e adequação de layout de rótulos dos produtos da agroindústria familiar. Suporte técnico tanto no âmbito de design gráfico, quanto no atendimento aos requisitos legais previstos para rotulagem de produtos de origem vegetal, origem animal e bebida
	<b>SERVIÇO DISPONIBILIZADO</b>
<b>2º ETAPA: INCLUSÃO</b>	<b>Apoio à promoção e à comercialização dos produtos das agroindústrias familiares:</b> locação e disponibilização de espaços públicos e/ou privados em feiras, eventos e pontos de comercialização para as agroindústrias familiares incluídas no Programa, assim como, da inserção de seus produtos nas compras governamentais;
	<b>Vinculação da agroindústria familiar incluída no PEAf junto ao sistema de cadastro de contribuintes da Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul:</b> o DACA/SDR prestará o serviço de vinculação das agroindústrias de microprodutores rurais no sistema de cadastro de contribuintes da Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul (SEFAZ/RS), quando atendidas às exigências para inclusão da agroindústria no Programa e a produção da matéria-prima for própria. Os microprodutores rurais que tiverem sua agroindústria familiar vinculada no sistema de cadastro de contribuintes da SEFAZ/RS estarão autorizados a comercializar os produtos constantes na Instrução Normativa DRP 45/98 e alterações, com a Nota Fiscal de Produtor Rural;
	<b>Uso da marca mista nominativa/figurativa Sabor Gaúcho nos rótulos dos produtos:</b> a SDR autorizará mediante termo de autorização de uso do selo, assinado entre as partes, a utilização do selo Sabor Gaúcho nos rótulos dos produtos das agroindústrias familiares.

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da SDR/RS (2017a, p. 5-6)

A partir de uma análise dos serviços oferecidos, conforme demonstra o quadro 5, percebe-se que o objetivo do programa, na primeira etapa, é promover o apoio necessário para que a agroindústria familiar tenha uma estrutura própria adequada (as normas ambientais e sanitárias). Isso deve ocorrer desde sua criação ou, no caso daquelas que já desenvolvam suas atividades, uma readequação. Esse momento é extremamente importante, uma vez que, para ser incluso no programa, ele terá de passar pela etapa seguinte, na qual é obrigatório que os proprietários das agroindústrias apresentem, dentre outros documentos, a comprovação da legalização sanitária e ambiental do empreendimento. O quadro 6 mostra o fluxo operacional de cada uma das etapas:

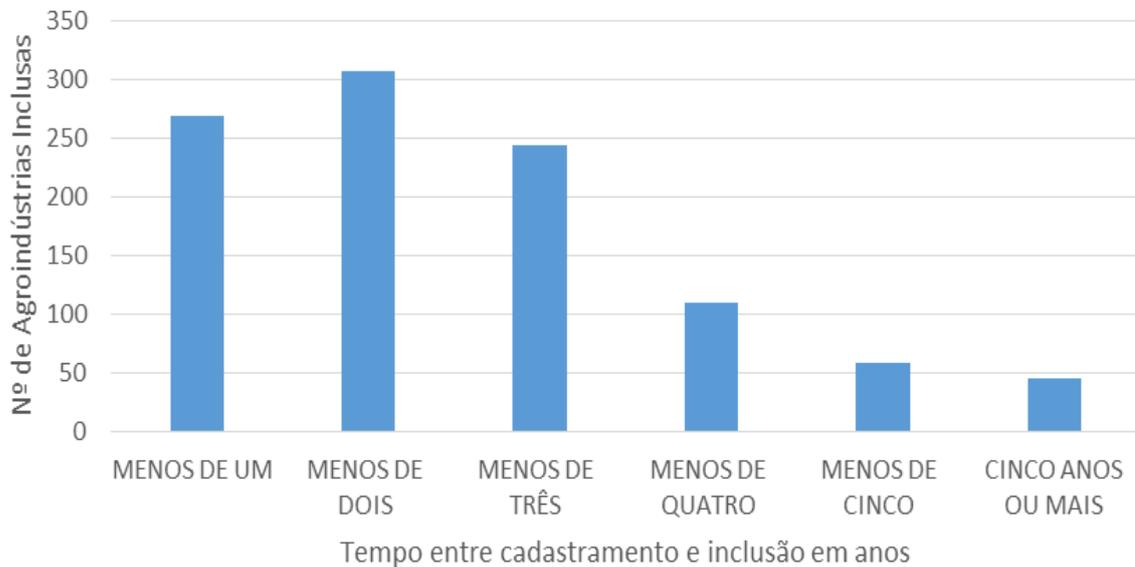
Quadro 6 - Fluxo operacional para o cadastro e inclusão no PEA/RS

<b>1º ETAPA: CADASTRO</b>	<b>DOCUMENTOS NECESSÁRIOS</b>	
	<b>Pessoa Física</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ficha de Cadastro do PEA/RS fornecida pela Emater e disponível no site da SDR;</li> <li>• Cópia do RG;</li> <li>• Cópia do CPF;</li> <li>• Cópia da Inscrição Estadual</li> <li>• Cópia e Extrato da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)</li> </ul>
	<b>DOCUMENTOS NECESSÁRIOS</b>	
	<b>Pessoa Jurídica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ficha de Cadastro do PEA/RS fornecida pela Emater e disponível no site da SDR;</li> <li>• Cópia do CNPJ</li> <li>• Cópia da Inscrição Estadual</li> <li>• Cópia e Extrato da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP JURÍDICA)</li> </ul>
<b>2º ETAPA: INCLUSÃO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ofício solicitando a Inclusão no PEA/RS, fornecido pela Emater e disponível no site da SDR;</li> <li>• Cópia do documento de licenciamento sanitário (Produtos de Origem Animal: registro no Serviço de Inspeção Municipal, Estadual ou Federal; Produtos de Origem Vegetal: Alvará Sanitário; Bebidas: Registro de Estabelecimento no MAPA);</li> <li>• Cópia do documento de licenciamento ambiental (Licença de Operação);</li> <li>• Cópia do laudo de potabilidade da água, satisfatório (conforme ANEXO 01 da Portaria MS Nº 2914 de 12/12/2011);</li> <li>• Atestado de produção da matéria-prima se microprodutor rural (modelo será disponibilizado pela Emater).</li> </ul>	

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da SDR/RS (2017a, p. 5-6)

De acordo com a SDR, desde a criação do programa no ano de 2012 até junho do ano de 2017, foram cadastradas 2.928 agroindústrias e incluídas 1.039, o que representa 35,5 % do total de agroindústrias cadastradas, ou seja, a grande maioria, 64,5 %, não teve acesso a todos os serviços oferecidos pelo programa. Importante salientar que os dados fornecidos no site da SDR apresentam apenas as informações de cadastro e inclusão, não sendo possível constatar quais serviços a agroindústria acessou dentro de cada uma destas etapas. O gráfico 2 apresenta uma estimativa do tempo que as agroindústrias levam entre o período do cadastro até a inclusão no PEA/RS.

Gráfico 2 - Tempo de espera entre o período do cadastro até a inclusão no PEA/RS



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da SDR/RS (2017)

Como evidenciado no gráfico 2, a grande maioria das agroindústrias familiares leva de um a três anos entre a primeira etapa dentro do PEA/RS – cadastramento – até a segunda etapa – a inclusão. Essa demora pode ser atribuída, em parte, à burocracia enfrentada para a legalização e regularização sanitária e ambiental dos empreendimentos. No entanto, vale destacar que tais adequações dependem de outras instituições e, sobretudo, da iniciativa e disposição dos proprietários das agroindústrias em adequarem-se às exigências legais para obterem as licenças de funcionamento. Cita-se como exemplo a **legalização sanitária**, cuja instituição regulamentadora dependerá da origem do produto beneficiado na agroindústria, ou seja, se o produto é de origem animal, vegetal ou bebida.

Quadro 7 - Produtos beneficiados nas agroindústrias familiares e respectivos serviços responsáveis pela inspeção sanitária

ORIGEM DO PRODUTO	PRODUTOS	SERVIÇO RESPONSÁVEL PELA INSPEÇÃO	ÁREA DA COMERCIALIZAÇÃO
<b>BEBIDA</b>	Bebidas alcoólicas, néctares, sucos, refrigerantes e vinagre	Ministério da Agricultura	Nacional
<b>ANIMAL</b>	Carne e derivados, Leite e derivados, Pescado e derivados, Ovos e derivados Mel, cera de abelhas e outros produtos apícolas	Prefeitura SIM	Municipal
		Sec. da Agricultura CISPOA	Estadual
		Min. da Agricultura SIF	Nacional

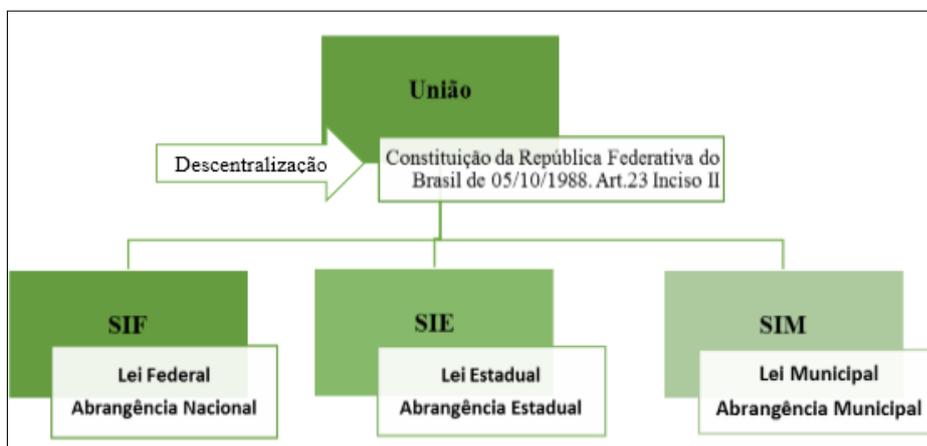
(Continuação)

ORIGEM DO PRODUTO	PRODUTOS	SERVIÇO RESPONSÁVEL PELA INSPEÇÃO	ÁREA DA COMERCIALIZAÇÃO
VEGETAL	Açúcares, aditivos aromatizantes e aromas; alimentos congelados; alimentos e bebidas com informação nutricional complementar; amidos e féculas; balas, bombons e similares; biscoitos; cafés; cereais e derivados; chás caloríficos; compostos de erva-mate; condimentos preparados; conservas vegetais (exceto palmito); cremes vegetais; doces erva-mate; especiarias/temperos; farinhas; farinha de trigo e/ou milho fortificada com ferro; frutas (dessecadas ou liofilizadas); frutas em conserva; gelados comestíveis, geleia de mocotó; geleias de frutas.	Ministério da Saúde Secretaria da Saúde Anvisa	Nacional e Internacional

Fonte: Secretaria do Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo (2017b)

A atividade de fiscalização é de responsabilidade do Estado que, de acordo com o art. 174 da Constituição Federal, “enquanto agente normativo e regulador da atividade econômica, exerce, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”. Esta atribuição, no entanto, deixou de ser exclusiva do governo federal após a redemocratização e, sobretudo, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, quando a mesma reconheceu estados e municípios como entes federados. Desde então, houve o processo de descentralização que propiciou a implantação dos serviços de inspeção nos três níveis de governo: federal, estadual e municipal conforme apresenta a figura 2 (SANTOS, 2014).

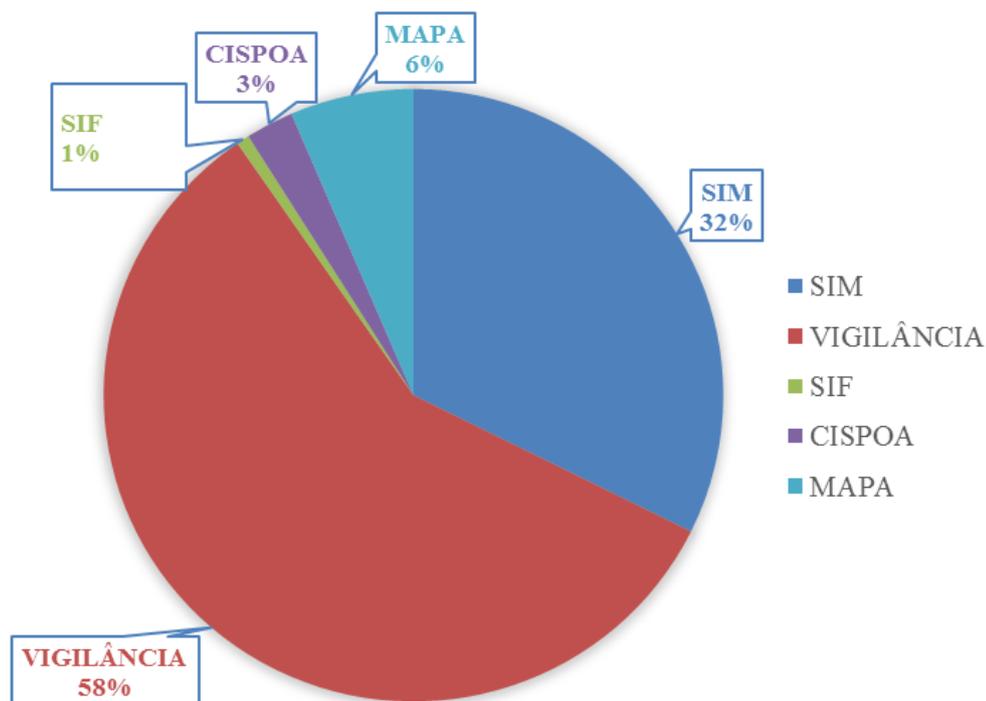
Figura 2 - Serviços Competentes para realizar a Inspeção Sanitária



Fonte: Santos (2014, p.150)

Desta forma, quanto maior o âmbito da agência fiscalizadora, maior será o alcance da comercialização dos produtos, ou seja, aqueles certificados por órgãos municipais somente poderão comercializar sua produção dentro do município de origem. Já os estabelecimentos fiscalizados por órgãos estaduais e federais poderão comercializar em todo o território estadual e nacional, respectivamente. O gráfico 3 demonstra quais os serviços de inspeção são os mais atuantes no que se refere à fiscalização sanitária das agroindústrias inclusas no PEA/R/S.

Gráfico 3 - Serviços de Inspeção Sanitária que fiscalizam as agroindústrias inclusas no PEA/R/S



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da SDR/RS (2018).

A partir dos dados apresentados no gráfico 3, constata-se que apenas 7 % do total de agroindústrias inclusas no PEA/R/S podem comercializar seus produtos em todo o território nacional: 6% realizam a produção de bebidas, sendo assim inspecionadas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e 1% realiza a produção de mel, produto de origem animal inspecionado pelo Serviço de Inspeção Federal (SIF).

Já as agroindústrias aptas a comercializar sua produção em todo o território do Rio Grande do Sul totalizam 61%, subdivididas em: 58% beneficiadoras de produtos de origem vegetal, como doces, conservas e panificados, inspecionadas pela Vigilância Sanitária e outras 3%, de produtos de origem animal como ovos, embutidos cárneos, leite e seus subprodutos e mel, as

quais são inspecionadas pela Divisão de Inspeção de Produtos de Origem Animal –DIPOA, também conhecida como "CISPOA" (antiga denominação), vinculada à Secretaria da Agricultura, Pecuária e Irrigação do Rio Grande do Sul responsável pela inspeção de produtos de origem animal no Estado. O restante, correspondente a 32% das agroindústrias, as quais são produtoras de produtos de origem animal podem comercializar seus produtos apenas em nível municipal já que são inspecionadas pelos Serviços de Inspeção Municipal (SIM) geridos pelas prefeituras municipais.

Além dos aspectos sanitários, a agroindústria familiar precisa também atender à **legislação ambiental** vigente, ou seja, é necessário que a mesma realize o licenciamento ambiental do empreendimento. Contudo, é possível que o proprietário da agroindústria solicite o licenciamento ambiental através do PEAf, já que este é um serviço oferecido pelo programa, desde que a agroindústria se enquadre no estabelecido na Resolução nº 385/2006 de 27 de dezembro de 2006, do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA). Para isso, é importante que o empreendimento não ultrapasse o limite de 250 m<sup>2</sup> de área útil construída e realize atividades de beneficiamento e/ou transformação de produtos provenientes de explorações agrícolas de baixo impacto sobre o meio ambiente.

Desta forma, desde que atendidos os pré-requisitos citados – mesmo que o licenciamento ainda não tiver sido encaminhado via município - o proprietário da agroindústria poderá então encaminhar a documentação necessária através do escritório local da Emater para obter o licenciamento do PEAf/RS. Após a agroindústria conseguir a licença ambiental e licença sanitária, será a ela permitida a solicitação de inclusão no PEAf/RS apresentando toda a documentação necessária conforme demonstra o quadro 6. Isso será realizado via escritório municipal da Emater o qual encaminha a documentação para o Escritório Regional que, em caso de conformidade dos documentos apresentados, direciona para o Escritório Central o qual encaminha para o Departamento de Agroindústria, Comercialização e Abastecimento (DACA/SDR) que efetua, então, a inclusão da agroindústria no programa

A etapa de **inclusão**, por sua vez, concentra esforços no apoio à promoção e comercialização dos produtos em espaços públicos como as feiras do produtor e privados como no caso da compra de estandes em feiras agropecuárias. Além disso, um outro importante meio de comercialização disponibilizado é a inclusão dos produtos nas compras governamentais, cujo fim é o abastecimento da rede socioassistencial, bem como para a merenda escolar, contemplando o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) respectivamente.

De acordo com o disposto no Decreto 49.341 de 05 de julho de 2013, a agroindústria familiar incluída no PEA/RS, cujo proprietário enquadre-se como microprodutor rural<sup>32</sup> conforme a Lei Estadual 10.045 de 29 de dezembro de 1993, poderá comercializar sua produção através do bloco de produtor rural. Isso possibilitará a isenção do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) quando comercializada no Estado do Rio Grande do Sul e acompanhada do documento fiscal exigido pela legislação tributária estadual.

Finalmente, a etapa de inclusão possibilita a agroindústrias solicitar a autorização para a utilização do selo Sabor Gaúcho, o qual tem por objetivo identificar os produtos que são processados por agricultores familiares ou pescadores artesanais, profissionais que tiveram suas agroindústrias incluídas no PEA/RS. Dentre as agroindústrias que estão incluídas no PEA/RS, 795 já utilizam o selo Sabor Gaúcho nos rótulos de seus produtos, o que corresponde a 76,5 % do total, e 244 ainda não utilizam o selo, correspondendo aos 23,5 % restantes. A Figura 4 apresenta o selo de identidade “Sabor Gaúcho”.

Figura 3 - Selo de Identidade Sabor Gaúcho



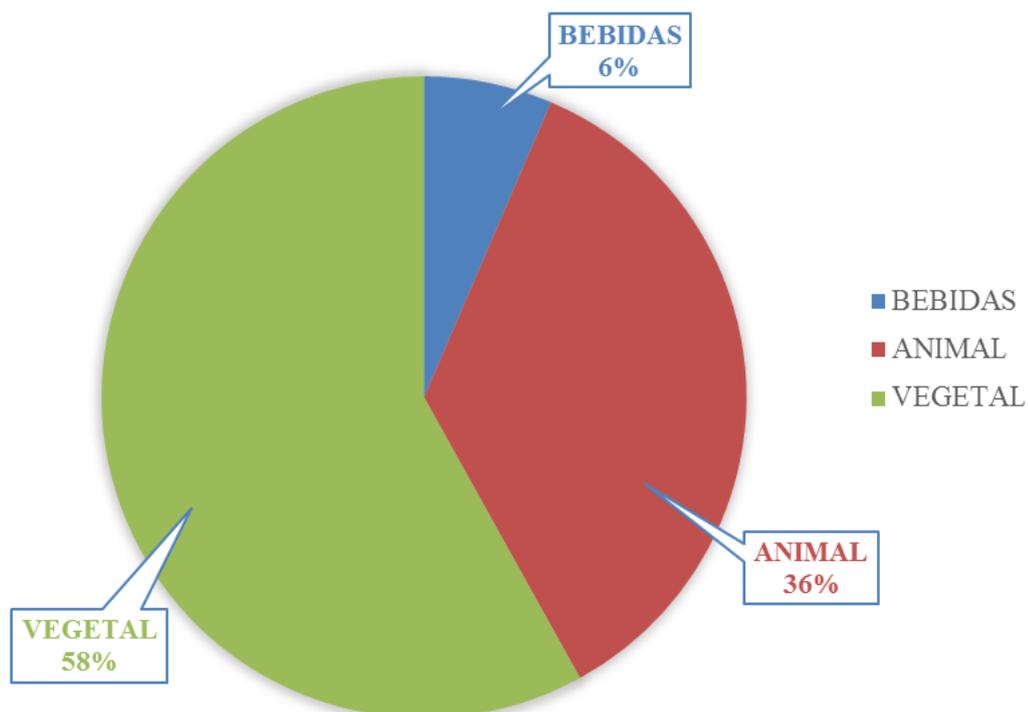
Fonte: Secretaria do Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo (2017b)

No que se refere à caracterização da produção, conforme os dados da SDR, há uma grande diversidade de produtos elaborados pelas agroindústrias familiares beneficiárias da política em

<sup>32</sup> De acordo com a LEI Nº 10.045, DE 29 DE DEZEMBRO DE 1993, **microprodutores rurais** são aqueles que: a) estejam inscritos no CGC/TE; b) sejam possuidores, a qualquer título, por si, seus sócios, parceiros, meeiros, cônjuges ou filhos menores, de área rural de até 04 (quatro) módulos fiscais, quantificados na legislação em vigor; c) tenham receita bruta, em cada ano-calendário, não superior a 15.000 (quinze mil) UPF-RS. (RIO GRANDE DO SUL, 1993)

questão. Pode-se, inicialmente, categorizar esses produtos em: a) **bebidas** (bebidas alcoólicas, néctares, sucos, refrigerantes e vinagre); b) **produtos de origem animal** (carne, leite, pescado, ovos, mel e seus respectivos derivados); c) **produtos de origem vegetal** (açúcares, aditivos aromatizantes e aromas, alimentos congelados, alimentos e bebidas com informação nutricional complementar, amidos e féculas, balas, bombons e similares, biscoitos, cafés, cereais e derivados, chás caloríficos, compostos de erva-mate, condimentos preparados, conservas vegetais (exceto palmito), cremes vegetais, doces, erva-mate, especiarias/temperos, farinhas, farinha de trigo e/ou milho fortificada com ferro, frutas (dessecadas ou liofilizadas), frutas em conserva, gelados comestíveis, geleia de mocotó, geleias de frutas). A distribuição da produção de acordo com a origem dos produtos pode ser observada no gráfico 4.

Gráfico 4 - Divisão das agroindústrias inclusas no PEA/RS por origem da produção



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da SDR/RS (2018).

Observa-se que mais da metade das agroindústrias que estão atualmente incluídas no PEA/RS são produtoras de produtos de origem vegetal (58%), seguidas de produtos de origem animal (36%) e bebidas (6%). Raupp (2005, p.136-138), em seu estudo sobre as políticas públicas e agroindústrias familiares do Rio Grande do Sul, aponta que a legislação sanitária e

suas normatizações são um dos fatores a serem superados para a viabilização das agroindústrias familiares. Segundo o teórico, a dificuldade maior de legalização recai sobre aquelas que beneficiam/transformam produtos de origem animal, devido às exigências dos órgãos de inspeção sobre as instalações físicas, o que dificulta ou posterga a legalização sanitária desses estabelecimentos. Diferentemente do que foi percebido pelas agroindústrias que processam produtos de origem vegetal, uma vez que o foco dos órgãos de inspeção destes produtos está centrado sobre a forma como os produtos são produzidos e comercializados e não nas dimensões das instalações. Isso explica, em parte, o grande número de agroindústrias de produtos vegetais que estão incluídas no PEA/RS.

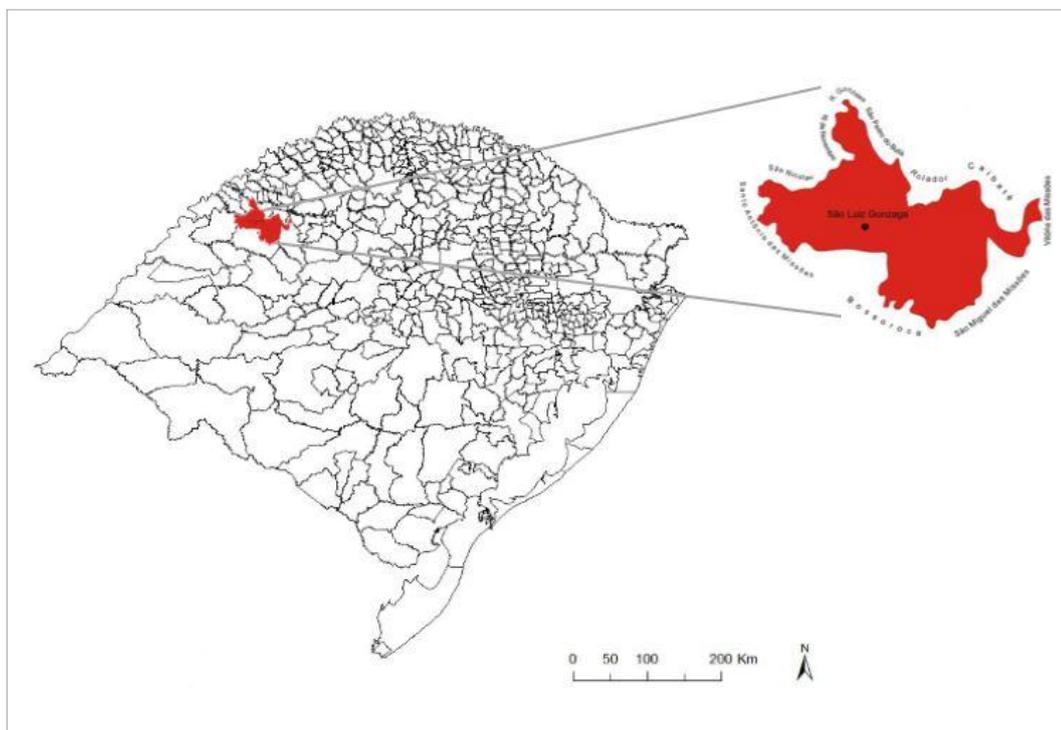
Neste sentido, Wesz Junior (2009, pg. 21) acrescenta que “[...] as atividades de agregação de valor são restringidas por um marco regulatório de grande envergadura e complexidade, envolvendo uma série de arestas dentro de um mesmo estabelecimento”. Embora algumas políticas públicas e programas, como o que aqui está sendo analisado, tenham o objetivo de simplificar esse processo, ainda assim, as dificuldades na legalização destes empreendimentos é notável.

Considerando o contexto da implementação do programa a nível estadual, embora a Emater seja a responsável direta pela execução das ações do PEA/RS, existem outras instituições municipais, estaduais e federais que, de alguma forma, participam, ainda que indiretamente, da implementação do programa em questão. Tal afirmação justifica-se devido ao fato de que, a fim de atender às necessidades dos proprietários destes estabelecimentos e às exigências do PEA/RS, faz-se necessário um trabalho conjunto entre estas instituições. Sob esta lógica se assenta a necessidade de compreender *in loco* como ocorrem esses processos.

## 5. ESTUDO DE CASO DAS AGROINDÚSTRIAS LOCALIZADAS NO MUNICÍPIO DE SÃO LUIZ GONZAGA \ RS

O *locus* em que foi realizada a análise da implementação do Programa Estadual de Agroindústria Familiar – PEA/RN é o município de São Luiz Gonzaga, o qual faz parte da Mesorregião Noroeste Rio-Grandense e ao Corede Missões. Primeiramente denominado São Luiz das Missões, o município fundado no ano de 1687 pelo padre Miguel Fernandes, foi, juntamente com os municípios São Francisco de Borja, São Nicolau, São Lourenço Mártir, São João Batista, Santo Ângelo Custódio e São Miguel Arcanjo, um dos “sete povos das missões”<sup>33</sup>.

Figura 4 - Localização do Município de São Luiz Gonzaga



Fonte: (DE CHAVES; DA SILVA, 2007). Adaptado pela autora

A fundação das reduções Jesuítico-Guarani fora resultado do processo de evangelização e civilização da população aborígine que habitava o continente americano, iniciado pela igreja católica. Na América do Sul foram criados trinta povoados, sendo que no primeiro ciclo

<sup>33</sup> Os Sete Povos das Missões é o nome dado ao conjunto de sete aldeamentos indígenas, os quais eram denominados de reduções Jesuítico-Guaranis, fundadas pelos padres jesuítas com o objetivo de catequisar os índios guaranis.

fundaram-se 23 reduções, as quais localizaram-se à margem direita do Rio Uruguai, hoje territórios da Argentina, Paraguai e Uruguai e, no segundo ciclo, as demais sete reduções, estas à margem esquerda do rio, hoje território do Rio Grande do Sul (PINTO, 2015). Conforme Ramos (2016), a escolha destes locais tinha como objetivo guarnecer a fronteira do Brasil e Argentina.

Além da religião católica, dos costumes e da educação, os jesuítas introduziram a criação de gado bovino, o cultivo de erva mate, de milho, mandioca, feijão, etc. (RAMOS, 2006; OLIVEIRA, 2011). Essas reduções sobreviveram até 1750, quando eclodiu a Guerra Guaranítica, em que Guaranis e Jesuítas foram expulsos pelas tropas portuguesas e espanholas devido à nova divisão do território entre as duas nações estabelecida pelo Tratado de Madri de 1750, pelo qual a região das missões passou ao domínio de Portugal. Com a expulsão dos jesuítas e a dispersão dos indígenas, a fase que se sucedera foi marcada pelo abandono e estagnação que se estendeu até o século XIX, quando iniciou o processo de imigração na região (ACI, 2018; RAMOS, 2006). Conforme Ramos (2006), a ocupação da região das missões foi feita por uma pluralidade de etnias, pois além dos índios Guaranis remanescentes das reduções, também portugueses, negros, quilombolas e, em maior número, alemães, italianos, poloneses e, em menor quantidades, árabes, judeus e russos ocuparam o espaço em meados do século XIX.

A imigração possibilitou o crescimento econômico com a formação de pequenos núcleos de propriedades familiares nas quais tiveram início os processos produtivos ligados à agricultura, que, inicialmente, era de subsistência e as atividades ligadas à pecuária, bem como a autonomia política da região missioneira, que, no ano de 1809, passou a ser denominada Província de Rio Pardo. Posteriormente, as principais cidades polo da região se emanciparam: São Borja (1833), Santo Ângelo (1873) e São Luiz Gonzaga<sup>34</sup> (1880) e delas foram se desmembrando os municípios menores, chegando a configuração atual de 28 municípios. Originaram-se de São Luiz Gonzaga os municípios de Cerro Largo (1954), Guarani das Missões (1955), São Nicolau, Caibaté e Bossoroca (1965), Dezesesseis de Novembro (1988) e Rolador (1996).

Segundos Anes (2017, p. 18), “a partir do século XX, a economia da região Noroeste e Missões do Rio Grande do Sul experimentou uma transformação com o cultivo das primeiras sementes de soja no município de Santa Rosa”. Deste então, a agricultura baseada no binômio trigo-

---

<sup>34</sup> São Luiz Gonzaga foi elevado à categoria de vila no dia 03 de junho de 1880, pela lei nº 1238 e no ano de 1902, pelo Decreto nº 477, obteve a denominação de cidade.

soja passou a dominar as lavouras da região e a agricultura familiar, embora fragilizada frente à produção em larga escala, permanece na região realizando a produção de leite, carnes, cana-de-açúcar e de seus respectivos derivados, como também atividades de agroindustrialização da produção primária com o intuito de agregar valor ao produto *in natura*, obtendo assim maiores ganhos.

De acordo com os dados do último censo demográfico do IBGE (2010), residem no município de São Luiz Gonzaga 34.556 pessoas, sendo que destes 88,29% encontram-se na zona urbana e 11,71 %, no meio rural. As principais atividades econômicas do município são o comércio, a agricultura, pecuária, extrativismo e silvicultura. Quanto à produção agrícola em lavouras temporárias destaca-se o cultivo de grãos como soja, milho e trigo. Dos 1.174 estabelecimentos rurais do município, 898 pertencem à agricultura familiar e ocupam apenas 21 % do total de terras, os demais, 79 %, são ocupados por 276 estabelecimentos não familiares, confirmando o mesmo cenário nacional de intensa concentração fundiária (IBGE, 2006).

Este grande número de estabelecimentos rurais familiares demonstra a importância do setor familiar para o município. Frente a isso, é imperativo a adoção de ações que venham a contemplar este público bem como as atividades desenvolvidas pelo mesmo, que vão desde a produção primária até o beneficiamento da produção, o que denominamos de agroindustrialização. A atividade de agroindustrialização, no município e na região, não é uma atividade recente, foi iniciada pelos jesuítas durante o período reducional quando eram curtidos os couros dos animais e processada a erva-mate. Tal situação teve continuidade com o passar do tempo, pois “os agricultores familiares foram agregando novos meios de conservação e de acondicionamento aos seus produtos, como por exemplo, as compotas de doces, conservas de verduras e de hortaliças” (ANES, 2017, p.19).

De herança cultural à atividade comercial, a agroindustrialização passou a ser percebida pelos agricultores como uma forma de geração de renda a partir da agregação de valor à produção primária e também como forma de aproveitar a mão de obra familiar. Conforme o Plano de Desenvolvimento do APL da Agroindústria Familiar da Região das Missões (2014), existem, em São Luiz Gonzaga, 24 (vinte e quatro) agroindústrias familiares, as quais produzem desde alimentos de origem animal (leite e seus derivados, ovos e salame), vegetal (hortaliças e vegetais minimamente processados, doces em conserva), farináceos (bolachas, cucas, pães e massas), bebidas (cachaça e sucos de fruta), derivados da cana de açúcar (melado, rapadura, açúcar mascavo) e também produtos artesanais (vassouras de palha).

No entanto, das 24 agroindústrias apontadas pelo APL (2014) apenas 14 foram cadastradas no PEA/RS. Essa redução deve-se ao não atendimento dos critérios de elegibilidade do programa por parte das demais agroindústrias, como o atendimento aos aspectos sanitários, os quais serão abordados na sequência. Dessas 14 agroindústrias, duas encontram-se inativas e uma mudou-se de cidade, restando assim apenas 11 agroindústrias cadastradas no referido programa, conforme apresenta o quadro 8.

Quadro 8 - Agroindústrias cadastradas/incluídas no Programa Estadual de Agroindústria Familiar do Estado do Rio Grande do Sul até junho de 2017

<b>ORIGEM</b>	<b>TIPO DE PRODUTO BENEFICIADO</b>	<b>DATA DO CADASTRO</b>	<b>SITUAÇÃO ATUAL (INCLUÍDO/ CADASTRADO)</b>	<b>SELO SABOR GAÚCHO</b>	<b>CADASTRO AMBIENTAL PELO PROGRAMA</b>
ANIMAL	EMBUTIDOS	05/02/2013	CADASTRADO	NÃO	
ANIMAL	QUEIJOS	05/02/2013	CADASTRADO	NÃO	X
ANIMAL	QUEIJO	16/07/2014	CADASTRADO	NÃO	X
<b>ANIMAL</b>	<b>FRANGOS CONGELADOS</b>	<b>25/02/2015</b>	<b>INCLUÍDO (03/02/2016)</b>	<b>SIM</b>	
VEGETAL	PANIFICADOS	22/03/2012	CADASTRADO	NÃO	
VEGETAL	PANIFICADOS	15/06/2012	CADASTRADO	NÃO	
VEGETAL	CACHAÇA, RAPADURA E AÇUCAR MASCAVO	12/09/2012	CADASTRADO	NÃO	
VEGETAL	PANIFICADOS	05/02/2013	CADASTRADO	NÃO	X
VEGETAL	SUCOS DE FRUTAS E DOCES	05/02/2013	CADASTRADO	NÃO	
VEGETAL	PANIFICADOS - BOLACHA	03/12/2015	CADASTRADO	NÃO	X
VEGETAL	MANDIOCA DESCASCADA	30/06/2017	CADASTRADO	NÃO	

Fonte: Resultados da Pesquisa (2018) a partir dados fornecidos pela SDR/RS. Elaboração da autora

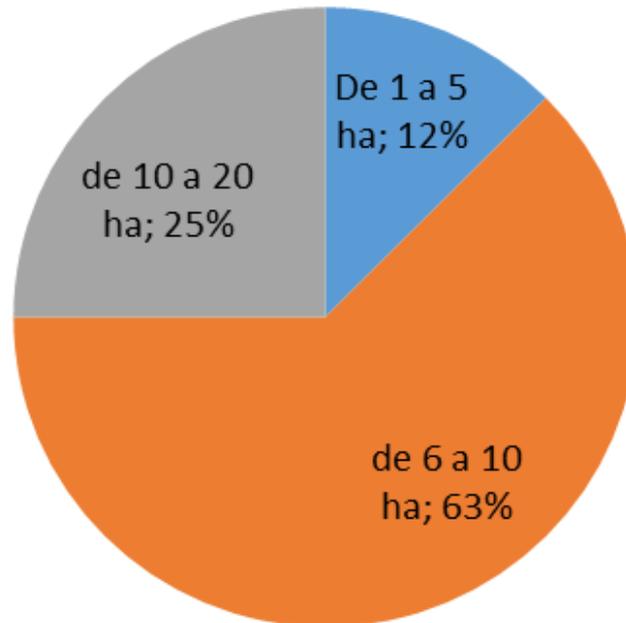
Neste sentido, procurou-se investigar a situação dessas agroindústrias que atualmente encontram-se cadastradas/incluídas no PEA/RS a fim de verificar se os objetivos e linhas de ação traçados pelo mesmo estão tendo o resultado pretendido. Do total de 11 agroindústrias hoje cadastradas no PEA, foram realizadas entrevistas e visitas a 8 destes estabelecimentos, mais especificamente, 5 processadoras de produtos de origem vegetal e 3 de origem animal. A estas foi aplicado o roteiro de entrevista constante no anexo 3, as respostas obtidas guiaram a construção deste capítulo o qual apresentará, primeiramente, as características destes estabelecimentos no que se refere a: atividades desenvolvidas na propriedade, caracterização mão de obra, tipos de produtos beneficiados, estrutura da agroindústria e as motivações que levaram a família a desenvolver esta atividade.

Posteriormente, serão apresentados quatro pontos que foram identificados pelos entrevistados – proprietários de agroindústrias, extensionista, responsáveis pelas instituições - como sendo os principais obstáculos no caminho para a formalização das agroindústrias e, conseqüentemente, para a inclusão no PEA/RS, a saber: os aspectos que envolvem a legalização sanitária e ambiental; a legalização fiscal e tributária; a comercialização e o papel das instituições que participam desses processos. Finalmente, todos estes fatores contribuíram para o desenvolvimento da análise da implementação do PEA/RS no município de São Luiz Gonzaga.

### **5.1 Dinâmicas e características das agroindústrias familiares locais**

Por suas características, a agroindústria familiar é desenvolvida em propriedades rurais onde a atividade principal é a produção primária (agricultura, pecuária, extrativismo, etc.). No caso das agroindústrias visitadas, 7 localizam-se na zona rural ou periurbana do município e apenas uma na zona urbana. Nestas propriedades prevalecem a bovinocultura de leite e de corte, avicultura, suinocultura, a produção de alfafa, mandioca, milho, trigo, horticultura e fruticultura além da produção destinada para o autoconsumo familiar. Essas atividades são desenvolvidas em pequenas propriedades, conforme apresenta o gráfico 5.

Gráfico 5 - Área das propriedades visitadas em hectares (ha).



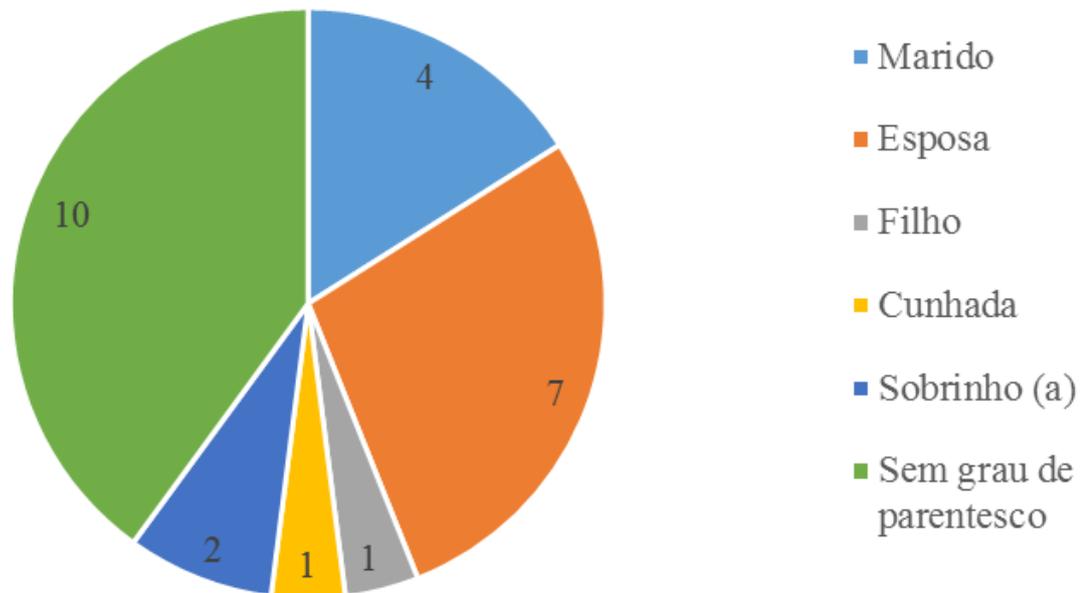
Fonte: Resultados da Pesquisa (2018). Elaboração da autora

Pode-se perceber que a agroindústria assume um importante papel dentro destes estabelecimentos, sendo a única atividade desenvolvida além da produção primária envolvendo os membros do núcleo familiar e, esporadicamente, mão de obra contratada de maneira sazonal. Trabalham nos estabelecimentos entrevistados 27 pessoas (sendo 23 pertencentes ao núcleo familiar e 4 contratados) que estão envolvidas com a produção primária e 25 pessoas (20 pertencentes ao núcleo familiar e 5 contratadas) na agroindústria. Estratificando esse número por gênero, tem-se que 76% são mulheres e 24% homens. De encontro a esse resultado, Mior (2007, p.10) aponta que “a estratégia de agregação de valor frequentemente vem associada à transformação de atividades anteriormente confinadas à cozinha da família rural”. Depreende-se disso que a participação feminina nas atividades que geram renda promove uma redivisão interna de trabalho familiar, o qual é um dos principais motivos para o êxito das agroindústrias familiares

A gestão da agroindústria é realizada em metade (50 %) das situações pelo casal, sendo que, geralmente, cabe à esposa a produção e ao marido a comercialização do produto; já em 37,5% destas agroindústrias apenas a mulher envolve-se com a agroindústria, ficando o marido

limitado as atividades produtivas e, em 17,5%, as ações são realizadas de forma associativa, ou seja, não são membros de uma mesma família que gerem a agroindústria, mas uma associação de vizinhas que produzem e comercializam a produção. Também os entrevistados foram questionados quanto ao grau de parentesco com aqueles envolvidos nas agroindústrias. Verificou-se que, além do núcleo familiar, outros membros da família colaboram na atividade, além daqueles que são contratados para auxiliar sazonalmente na produção, os quais na sua grande maioria são vizinhos (sem grau de parentesco) conforme demonstra o gráfico 6.

Gráfico 6 - Grau de parentesco entre entrevistados e demais membros que auxiliam na produção da agroindústria



Fonte: Resultados da Pesquisa (2018). Elaboração da autora

A partir do exposto, constatou-se que a presença dos filhos na agroindústria é reduzida. Conforme relatado pelos entrevistados, os filhos optam por viver na zona urbana e estudar ou mesmo irem embora da cidade em busca de melhores oportunidades. Das 8 agroindústrias entrevistadas, em apenas uma o filho auxiliava na produção. Essa situação já é conhecida e apontada por estudos que demonstram o esvaziamento do meio rural e o envelhecimento da população. A tabela 1 apresenta a faixa etária dos membros das agroindústrias, excetuando-se a mão de obra contratada.

Tabela 1 - Faixa etária dos membros familiares que compõe as agroindústrias

Idade dos membros das agroindústrias	Frequência	%
De 20 a 30 anos	2	10
De 31 a 40 anos	2	10
De 41 a 50 anos	5	25
De 51 a 60 anos	7	35
Acima de 61 anos	4	20

Fonte: Resultados da Pesquisa (2018). Elaboração da autora

Ao analisar a idade dos entrevistados, percebe-se que há uma tendência ao envelhecimento, pois existem poucos jovens participando das atividades de agroindustrialização. Com a saída dos filhos das propriedades, essa situação não somente permanece como se agrava com o passar do tempo. Conforme relatado por alguns entrevistados, não há sucessão familiar, em outros termos, o casal não possui filhos ou não há perspectiva de retorno destes para a propriedade ou mesmo para a agroindústria o que inviabiliza uma visão a longo prazo para estas agroindústrias. Em números, o cenário é o seguinte: 35% das pessoas envolvidas da produção tem mais de 51 anos e 20 % tem idade superior a 61 anos. Concomitante ao fator idade, a baixa escolaridade dos entrevistados é uma questão importante, pois as atividades dentro da agroindústria não se limitam apenas à produção dos produtos, a qual faz uso do saber fazer, mas também envolve a comercialização e o atendimento a questões burocráticas. Tais questões, apontadas pelos proprietários, como uma dificuldade dentro do processo de gerenciamento das agroindústrias.

Tabela 2 - Escolaridade dos membros familiares que compõe as agroindústrias

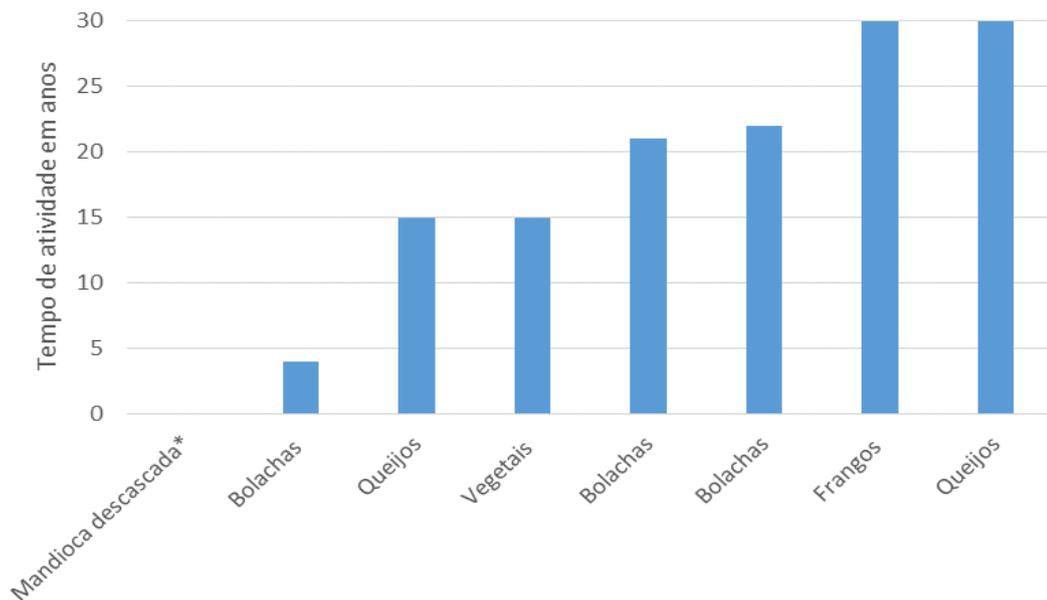
Escolaridade dos membros das agroindústrias	Frequência	%
Ensino Fundamental Incompleto	3	15
Ensino Fundamental Completo	10	50
Ensino Médio	5	25
Ensino Superior	2	10

Fonte: Resultados da Pesquisa (2018). Elaboração da autora

Pode-se perceber a baixa escolaridade dos membros que compõe as agroindústrias, sendo que metade (50%) destes possui apenas o nível fundamental completo (até a 8º série pelo antigo sistema educacional brasileiro, atualmente 9º ano). Analisando conjuntamente os fatores escolaridade e idade, percebe-se a importância que a presença dos filhos tem para estas famílias.

Além da juventude, eles possuem níveis de escolaridade mais elevados o que possibilita auxiliarem em atividades administrativas ou de comercialização. Contudo, não pode ser desconsiderado o fato de que, apesar da baixa escolaridade dos entrevistados, os mesmos conduzem suas agroindústrias há um longo período de tempo. Isso demonstra que têm condições e conhecimento para comandar a atividade apesar das dificuldades mencionadas.

Gráfico 7 - Tempo de funcionamento da agroindústria (em anos).



\* Agroindústria nova em processo de formalização

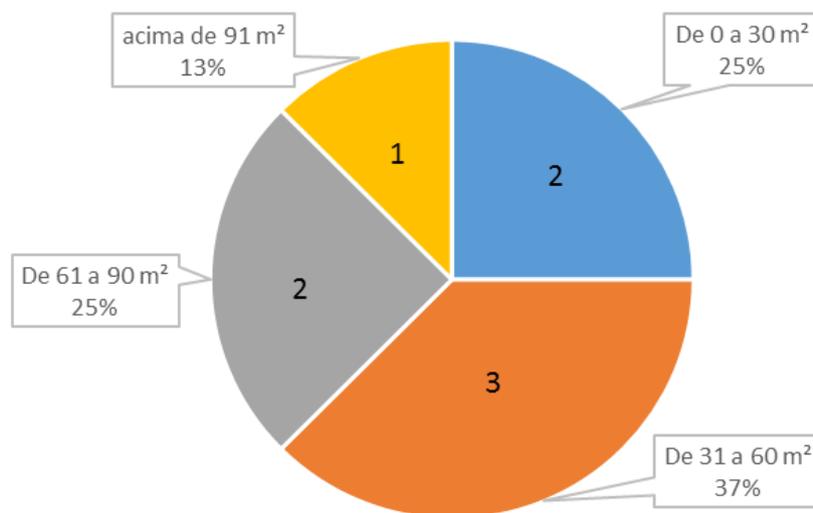
Fonte: Resultados da Pesquisa (2018). Elaboração da autora

Nota-se, a partir dos dados apresentados no gráfico 7, que a grande maioria das famílias pratica as atividades de agroindustrialização há um longo período de tempo, entre 15 e 30 anos. Questionados sobre o que os levou a desenvolvê-las, ficou claro que a principal motivação que conduziu ao surgimento destas iniciativas foi a econômica, pois vislumbraram nelas a possibilidade de aumento de renda da propriedade. Ademais, foram motivados pela dificuldade que enfrentavam com a produção primária: baixa rentabilidade obtida com a venda *in natura*; aproveitamento do excedente de matéria prima, como no caso do leite e dos hortifrutigranjeiros; sucessão da atividade familiar (atividade herdada dos pais) e uso do conhecimento passado por gerações (saber fazer). Para Mior (2007, p.13), o diferencial das atividades agroindustriais familiares reside na capacidade de “utilização de um saber fazer incorporado a cultura regional”, pois estas características que são conferidas à produção, seja ela de origem animal,

vegetal ou mesmo artesanato, são socialmente reconhecidas e valorizadas pelo consumidor regional. Este atribui, aos produtos agroindustriais familiares, uma qualidade diferenciada, concebidos como artesanais em comparação aos produtos industrializados convencionais.

Neste sentido, a credibilidade auferida a iniciativa fez com que todas as famílias entrevistadas viessem a investir nas agroindústrias, principalmente em estrutura própria com o objetivo de obter a legalização. Questionados sobre a estrutura disponível para a realização da produção, todos informaram possuir estrutura adequada (própria e exclusiva), ou seja, a produção é realizada em local a parte da cozinha da casa, local onde a maioria destas atividades tiveram início. O gráfico 8 demonstra o tamanho das agroindústrias.

Gráfico 8 - Número de Agroindústrias com estrutura própria e tamanho



Fonte: Resultados da Pesquisa (2018). Elaboração da autora

De acordo com 7 dos 8 entrevistados, o início da produção destas agroindústrias deu-se de maneira informal, inicialmente realizado nas dependências da residência ou em espaços os quais eram, de acordo com as exigências sanitárias vigentes, considerados inadequados. Conseqüentemente, a fim de ampliarem sua produção e conseguirem a legalização de seus estabelecimentos, os proprietários viram-se obrigados a adequar a estrutura à legislação vigente. Importante salientar que esse é um dos motivos pelos quais as demais agroindústrias do município ainda não aderiram ao PEA/R/S, pois, para o cadastramento no programa, deve existir a formalização da intenção de legalização do estabelecimento o que, por sua vez, requer investimento tanto em estrutura física como em equipamentos. De encontro, Raupp (2005) em

seu estudo sobre as políticas públicas voltadas as agroindústrias familiares no Rio Grande do Sul, afirma que:

[...] a opção presente em ambos os programas de apoiar agroindústrias que se enquadrassem nos critérios da legislação sanitária em qualquer que fosse a instância governamental (municipal, estadual ou federal) acabou “excluindo” dos programas todas aquelas agroindústrias cujo processo de agroindustrialização era ou continuaria sendo executado na cozinha doméstica ou em instalações utilizadas para fins diversos da exploração, uma vez que a adequação à legislação demanda que se tenha uma estrutura específica para tal. Levou também à montagem de infraestruturas específicas como melhor forma de atender aspectos de escala, padronização e qualidade dos produtos resultantes dos processos de agroindustrialização (RAUPP, 2005, p.16).

Tal alegação pode ser percebida na pesquisa ora desenvolvida a qual, por ocasião das declarações dos entrevistados, pode afirmar que, no município de São Luiz Gonzaga, a procura pela legalização por grande parte das agroindústrias que estão hoje em funcionamento não foi espontânea. Isso porque não partiu de uma decisão do produtor, mas, sim, por força das exigências da fiscalização sanitária, a qual passou a coibir a venda de produtos sem procedência nos mercados locais e que neles aplicou multas por exercerem a produção de alimentos irregularmente. Para melhor compreensão desta situação faz-se necessária uma breve contextualização dos aspectos que permeia a legalização sanitária e a situação do Sistema de Inspeção do Município de São Luiz Gonzaga.

## **5.2 Aspectos legais: os entraves da legalização sanitária**

Os obstáculos enfrentados pelas agroindústrias familiares a fim de conseguir a legalização sanitária de seus estabelecimentos têm sido tema de estudos. Eles levantam questionamentos sobre a falta de legislações específicas direcionadas a empreendimentos de pequeno porte, visto que estas são obrigadas a atender as mesmas exigências impostas às grandes indústrias alimentícias. Por sua vez, o atendimento a essas exigências acarretaria na descaracterização da produção, assim, o produto antes visto como “colonial”, ao ser produzido com o uso das técnicas exigidas pela legislação perderia esse apelo e passaria a ser um produto industrializado, conseqüentemente, se afastando do nicho de mercado de produto artesanal (DORIGON, 2011).

Certamente que a segurança dos alimentos e, conseqüentemente do consumidor, é o objetivo deste arcabouço de legislações que balizam os órgãos fiscalizadores na concessão das licenças sanitárias, sejam federais, estaduais ou municipais. Devido à formação sanitarista e ao conhecimento desta pesquisadora nas implicações que a produção de alimentos em condições

inadequadas pode acarretar à saúde dos consumidores, a validade ou não das legislações atuais não será discutida, mas sim a sua aplicabilidade<sup>35</sup>.

Conforme Wesz Junior (2009), a falta de fiscalização pelas autoridades competentes é um dos fatores preponderantes para que as agroindústrias se mantenham na informalidade, assim como o papel desempenhado pela mesma na propriedade, ou seja, se esta é a principal fonte geradora de renda da família, existe uma grande probabilidade desta vir a legalizar-se. As agroindústrias informais acabam funcionando em um “círculo vicioso”, pois não podem vender para outros mercados devido à situação irregular em que se encontram e, da mesma forma, não conseguem legalizar-se já que não geram renda suficiente para atender às especificidades da legislação.

A dificuldade de legalização dos estabelecimentos foi apontada pelo Arranjo Produtivo das Agroindústrias Familiares da Região das Missões - APL (2014, p. 306-307) como sendo um entrave ao desenvolvimento das agroindústrias familiares, bem como a inadequação das instalações; conhecimento insuficiente do processo produtivo; dificuldade com a comercialização, divulgação dos produtos; excesso de burocracia na obtenção do licenciamento sanitário e ambiental, ausência de visão de mercado; como também o número reduzido de agroindústrias autorizadas a usar o selo Sabor Gaúcho”; dentre outros. Justamente sobre estas dificuldades assentam-se as ações do PEA/RN que, desde o ano de 2012, vem sendo implementado pela Emater no Estado do Rio Grande do Sul e no município de São Luiz Gonzaga. Tais ações têm como objetivo promover o desenvolvimento do setor e auxiliar na legalização e comercialização dos produtos.

Neste sentido, das 8 agroindústrias entrevistadas, 6 já estão legalizadas e 2 estão em processo de legalização (1 aguardando vistoria da vigilância sanitária para a liberação e outra apenas com intenção de formalizar). Ao serem questionados sobre o que foi preciso fazer para obter a legalização, a necessidade de investimentos na construção/adequação de espaço físico compatível ao tipo de produto processado e aquisição de equipamentos e utensílios conforme exige a legislação sanitária foi a resposta que mais apareceu dentre os entrevistados. Já, no que se refere às dificuldades enfrentadas neste processo, as respostas convergiram para a falta dos recursos disponíveis para

---

<sup>35</sup> A produção de alimentos seguros para o consumo exige que todas as etapas do beneficiamento, desde a recepção da matéria prima, a produção em si, o armazenamento e a distribuição sejam realizados dentro de padrões mínimos de higiene. A garantia desses padrões se dá através da aplicação das legislações sanitárias, as quais estabelecem exigências no que compete a estrutura física da indústria (prédio), aos tipos de materiais que podem ser utilizados na construção, aos equipamentos que entram em contato com os alimentos, o fluxo de produção, o comportamento adequado dos manipuladores de alimentos, dentre outros aspectos que visam a segurança do alimento. Estas exigências objetivam garantir que o consumidor adquira alimentos saudáveis e inócuos, ou seja, que não ofereçam risco a saúde e venham a acarretar as DTAS ou doenças transmitidas por alimentos. As DTAS são veiculadas devido a manipulação sem higiene, ao armazenamento em condições inadequadas de temperatura, a contaminação entre alimentos crus e prontos, dentre muitos outros fatores que podem gerar graves problemas de saúde.

atender os requisitos e a ausência de informação. Esse último ponto revelou-se importante durante o processo, pois como a situação era nova - nenhuma agroindústria familiar do município era legalizada até o ano de 2012 - gerou uma série de orientações equivocadas que, em alguns casos, demandou, inclusive, gastos financeiros desnecessários por parte destes empreendimentos.

Conforme mencionado no Capítulo 3 – quadro 7, o serviço responsável pela inspeção e conseqüentemente pela legalização sanitária dos estabelecimentos varia de acordo com a origem do produto (animal, vegetal ou bebida). Quando se trata do beneficiamento de produto de origem vegetal, as agroindústrias entrevistadas relataram menos dificuldades no processo de legalização em comparação aos que processam produtos de origem animal. Esta situação agravou-se no município de São Luiz Gonzaga pois, quando as agroindústrias iniciaram a procura pela legalização o Serviço de Inspeção Municipal – SIM, responsável pela regularização das agroindústrias de produtos de origem animal, não se encontrava em condições de atender a demanda.

O SIM de São Luiz Gonzaga foi instituído através da lei municipal nº 27 no ano de 1993, tardiamente, visto que a descentralização dos serviços públicos, inclusive no que compete à inspeção e fiscalização sanitária dos produtos de origem animal, foi prevista na Constituição Federal de 1988 e regulamentada pela lei federal nº 7.889/1989. A lei determinou que a competência para realização da inspeção e fiscalização sanitária dos produtos de origem animal, cabe à União através do MAPA, às Secretarias de Agricultura dos Estados e Distrito Federal e às Secretarias ou Departamentos de Agricultura dos municípios. Além da criação tardia, o SIM de São Luiz Gonzaga limitava-se à fiscalização apenas de produtos derivados do abate de animais, o qual era realizado em um abatedouro localizado no município e essa limitação de abrangência estendeu-se durante muitos anos. Conforme a Prefeitura Municipal:

21 anos se passaram sem que o sistema de inspeção fosse adequado para atender a demanda de outros produtos que precisavam de certificação para que sua comercialização fosse feita de forma legalizada. Como somente através de selo de certificação do SIM, SISPOA ou SIF, um produto pode ser comercializado de forma legal no município, diversos produtores atuaram, durante esse período, vendendo sua produção sem o referido selo, e, da mesma forma, sem regularização, o que acarretava em possibilidades de ter seus produtos apreendidos em eventuais operações de fiscalização por meio de **órgãos vinculados à Vigilância Sanitária do Estado** (SÃO LUIZ GONZAGA, 2016).

Como destacado acima, a fiscalização e apreensões ocorriam quando órgãos vinculados à Vigilância Sanitária do Estado exerciam a função fiscalizatória, neste sentido, a própria Prefeitura assume que não exercia a fiscalização no município. A impossibilidade de os produtos locais serem comercializados gerou uma crescente demanda de produtores para a

ampliação dos serviços do SIM dando início ao debate que envolveu representantes de entidades, agroindústrias, universidades e, principalmente, representantes da agricultura familiar sobre os benefícios que a ampliação traria para os produtores, estabelecimentos e, conseqüentemente, para os consumidores (SÃO LUIZ GONZAGA, 2016).

A discussão que se iniciou no ano de 2013 e culminou com a realização de audiência pública em 2014 conseguiu, a partir dos votos unânimes dos presentes, aprovar a proposta de ampliação do SIM, que a datar do decreto nº 4298/14, ampliou a inspeção sanitária a todos os outros produtos derivados da carne, laticínios, mel, ovos, dentre outros. No entanto, o SIM não teve a procura esperada, tendo poucos estabelecimentos obtido a legalização, situação que se alterou apenas quando “em meados de 2015, uma grande operação de fiscalização promovida pela **Vigilância Sanitária Estadual e Polícia Civil** apreendeu diversos produtos em estabelecimentos comerciais em São Luiz Gonzaga que não possuíam o selo de certificação” (SÃO LUIZ GONZAGA, 2016).

Neste sentido, as ações de fiscalização colaboraram para a legalização destes empreendimentos que, por força da ação do Estado, tiveram a comercialização de seus produtos restrita, ficando impedidos de comercializar nos mercados formais (supermercados, minimercados, padarias, açougues, etc.) e institucionais (PNAE E PAA) os quais representavam o maior fluxo de venda. Dessa forma, não restou outra alternativa, as agroindústrias viram-se “obrigadas” a legalizarem-se para seguir comercializando sua produção ou então ficariam apenas com a venda informal realizada nas ruas e na própria agroindústria.

Com o passar do tempo a legalização que inicialmente era vista como um problema passou a ser percebida como uma solução. Questionados sobre quais as maiores dificuldades enfrentadas por suas respectivas agroindústrias os proprietários foram unânimes ao apontar **a falta de fiscalização** que permite que aqueles que se encontram na informalidade comercializem sua produção, o que gera uma concorrência desleal, visto que esses produtos são comercializados abaixo do preço de mercado. Conclui-se que ao legalizarem-se estes proprietários aderem a lógica de mercado e da concorrência, e atualmente pleiteiam juntamente ao Serviço de Inspeção Municipal maior fiscalização no comércio local a fim de coibir uma ação que antes era praticada por eles mesmos, a venda de produtos sem regularização.

Em contraponto, a legalização ambiental não foi apontada por nenhum dos proprietários como uma dificuldade. Isso deve-se ao fato de que o PEA/R, para atender a essa demanda, conta com a participação da Fundação Estadual de Proteção Ambiental do Estado do RS – FEPA. O convênio entre ambos possibilita que sejam atendidas agroindústrias de até 250 m<sup>2</sup>

que realizam atividades consideradas de baixo impacto ambiental e ainda atendam às especificações da Resolução 385 do CONAMA.

Das 6 agroindústrias que estão legalizadas, 4 realizaram a legalização ambiental via FEPAM, sendo que as outras 2 que estão em processo também irão utilizar o serviço através do convênio com a FEPAM. Segundo informado pela Emater local, a concessão da licença ambiental é bastante rápida, demorando em média 15 dias para o retorno da documentação após o produtor ter atendido todas as exigências necessárias. A partir daí o produtor pode dar sequência às demais solicitações. Este serviço, via FEPAM, é gratuito, não há nenhuma cobrança de taxas.

Já o proprietário que encaminhou o serviço via Prefeitura Municipal relatou que o fez porque não poderia esperar o prazo de 15 dias para o retorno dos documentos, assim, além do gasto com a realização do projeto com Engenheiro, também teve de arcar com os custos da Prefeitura que, segundo o entrevistado foi em torno de R\$ 1.400,00 (um mil e quatrocentos reais). Cabe destacar que a legalização ambiental é anterior a legalização sanitária, visto que, antes mesmo de construir a estrutura da agroindústria, os proprietários devem realizar o projeto e as adequações necessárias para o tratamento de efluentes.

### **5.3 Aspectos legais: legalização fiscal e tributária**

Além do atendimento às exigências sanitárias e ambientais, as agroindústrias devem também realizar a legalização fiscal e tributária. Nesse sentido, o PEA/RG promoveu uma alteração na legislação vigente, pois, até sua implantação no ano de 2012, toda agroindústria que desejasse comercializar seus produtos de forma regular deveria registrar-se na Secretaria da Fazenda. Lá, de acordo com seu faturamento, era enquadrada como microempresa, empresa de pequeno porte ou empresa, demandando custos para o registro do empreendimento bem como o recolhimento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte e Comunicação – ICMS – de em média 17% (RAUPP, 2005).

Atualmente as agroindústrias que estão **inclusas** no PEA/RG passam a ser vinculadas no sistema de cadastro de contribuintes da Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul o que lhes autoriza a comercializar seus produtos<sup>36</sup> com a nota fiscal de produtor rural, retirando

---

<sup>36</sup> Desde que os produtos beneficiados constem na Instrução Normativa DRP 45/98 e alterações,

a obrigatoriedade de constituição de uma empresa jurídica. Além disso, quando a venda é realizada para o consumidor final, há isenção de pagamento do ICMS.

No entanto, verificou-se que a venda direta das agroindústrias de São Luiz Gonzaga ao consumidor final quase sempre é realizada sem a emissão de nota fiscal de produtor rural, a qual é geralmente emitida apenas nas vendas a empresas e cooperativas. Cabe destacar ainda que a permissão para a venda com a referida nota só é dada àqueles **inclusos** no programa, situação que no momento das entrevistas era atendida por apenas 1 agroindústria, estando as demais atuando de forma irregular ao realizar esse procedimento. Essa situação pode acarretar, para o produtor, a perda da condição de segurado especial da Previdência Rural, uma vez que, não estando incluído como microempreendedor rural na SEFAZ/RS, o INSS entende que ele exerce atividades de industrialização, retirando-lhe o direito da aposentadoria rural.

Segundo relatado por um dos extensionistas da Emater durante a entrevista, os produtores estão cientes dessa situação, no entanto, creem que jamais terão problemas com a venda pelo bloco de produtor sem estarem inclusos pelo PEA/RS. Contudo, esta é uma prerrogativa do programa que apenas libera a venda após a inclusão, pois, nessa etapa, o estabelecimento já terá obtido todas as licenças necessárias para o funcionamento e, conseqüentemente, para a produção de produtos com qualidade.

#### **5.4. Crédito**

A partir das visitas realizadas às propriedades, constatou-se que as agroindústrias já funcionavam antes mesmo de legalizarem-se. A produção, conforme relatado pelos entrevistados, dava-se na cozinha da própria casa ou em locais inadequados, peças e galpões os quais não atendiam às normas sanitárias, assim, realizar a legalização demandou investimentos em estrutura e equipamentos. Embora o PEA/RS, via Emater, ofereça auxílio na elaboração de projetos para obtenção de crédito, esse serviço não tem sido acessado pelas agroindústrias locais, isso se deve em grande parte a dois principais fatores: ao receio dos produtores rurais em endividarem-se com os bancos e também a falta de crédito já que alguns destas já possuem empréstimos que foram refinanciados.

Conforme informado pela Emater/São Luiz Gonzaga, os produtores, quando se trata de linhas de crédito específicas para as agroindústrias, têm maior interesse nos recursos advindos do Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais – FEAPER. Isso acontece, pois, o FEAPER concede o valor de até R\$ 10.000,00 (dez mil reais)

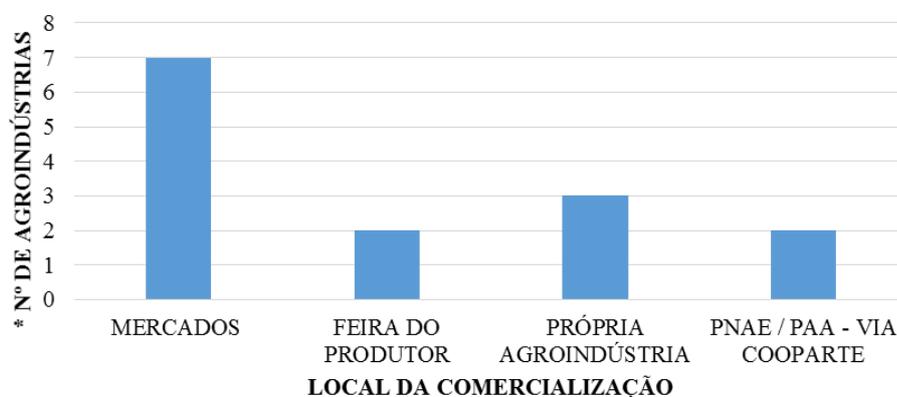
por pessoa física ou por família e, no caso das agroindústrias, devem obrigatoriamente estar cadastradas no PEA/RS. Desse valor são pagos apenas 20% em até 36 vezes sem juros, com prazo de carência que varia de 3 a 5 anos.

No município de São Luiz Gonzaga, 5 agroindústrias foram beneficiadas com recursos do FEAPER: 3 agroindústrias no ano de 2013 (2 de queijo e 1 de vegetais minimamente processados) e 2 no ano de 2015 (1 de panificados e 1 de embutidos). Cabe salientar que destas 5 agroindústrias, apenas 3 estão atualmente legalizadas. Após 2015, não houve mais agroindústrias beneficiadas com recursos do FEAPER/RS. Desta forma, praticamente a totalidade de entrevistados relatou que, além das dificuldades em atender às exigências impostas para a legalização, também a falta de recursos (não de crédito) e as dificuldades na comercialização são os maiores empecilhos encontrados no caminho para a formalização das agroindústrias.

### 5.5 Canais de comercialização

O atendimento às exigências da legislação sanitária é de fato a maior dificuldade enfrentada pelas agroindústrias que desejam formalizar a sua atividade, porém não o único. Superada esta primeira etapa, elas deparam-se com um novo desafio, a comercialização da produção. O Gráfico 9 apresenta os principais canais de comercialização acessados pelas agroindústrias entrevistadas.

Gráfico 9 - Canais de distribuição onde é feita a comercialização da produção das agroindústrias familiares de São Luiz Gonzaga.



Fonte: Resultados da Pesquisa (2018). Elaboração da autora.

\* Apenas 7 agroindústrias comercializam a produção, uma delas está em processo de formalização.

De acordo com o Gráfico 9, a grande parte das agroindústrias familiares comercializa sua produção nos mercados (supermercados, minimercados, padarias, etc.), seguida da venda direta realizada na própria agroindústria e, em menor quantidade, da venda na feira do produtor e para os programas PAA e PNAE.

No tocante ao acesso aos mercados institucionais através do PAA e PNAE, devido ao pouco tempo de legalização destas agroindústrias, algumas ainda estavam em tratativas com a COOPARTE para iniciar a entrega de sua produção, a qual é destinada, em sua maioria, para a merenda escolar da rede estadual e municipal de ensino (PNAE). Por outro lado, alguns produtores não têm interesse devido ao fato dessa cooperativa cobrar uma margem de lucro, que, conforme os mesmos, é de 30% sobre as vendas. Além disso, a participação de cooperativas nas compras públicas dificulta a participação de produtores de forma isolada, pois é garantido por lei a preferência para grupos formais sobre os individuais.

Outro importante aspecto a salientar é a possibilidade de as agroindústrias, que processam produtos de origem vegetal e que se encontram legalizadas, têm em comercializar sua produção fora do município, visto que são inspecionadas por um órgão estadual, o que lhes possibilita comercializar em todo território do Estado do Rio Grande do Sul. Tal recurso não é desfrutado pelas agroindústrias de origem animal, pois o Serviço de Inspeção Municipal não aderiu, até o momento, ao CISPOA ou SUASA o que ampliaria o âmbito de comercialização. Das agroindústrias entrevistadas apenas uma comercializa sua produção de biscoitos nas cidades vizinhas.

O PEA/RS oportuniza aos proprietários das agroindústrias a comercialização dos produtos em feiras e pontos de venda da agricultura familiar, no entanto, para acessar esse serviço é necessário que o produtor esteja INCLUÍDO no programa, situação que, no momento das entrevistas, apenas uma agroindústria atendeu. Além disso, devido ao curto espaço de tempo em que se encontrava inclusa, ainda não havia participado de nenhuma destas atividades até o momento da entrevista.

Já no que se refere às vendas nos pontos comerciais como supermercados, minimercados e padarias, foi relatado pelos proprietários que, embora eles comercializem nestes espaços, os mesmos adquirem poucos produtos, gerando um excedente que acaba retornando para a agroindústria. Isso, segundo eles, deve-se ao expressivo número de produtos sem procedência que são comercializados nos pequenos estabelecimentos (minimercados, padarias, açougues), na feira do produtor e também nas ruas da cidade em carros e bancas do centro.

Segundo a responsável pela Cooperativa Agroindustrial de Artesãos – COOPARTE:

As agroindústrias que conseguiram se legalizar tomaram um choque de realidade muito grande, estão frustradas com as poucas vendas que tem realizado, elas pensavam que após a legalização a venda seria garantida, e não foi assim. Existe uma grande concorrência dos produtos ilegais, tanto animal quanto vegetal, que comercializam livremente seus produtos em estabelecimentos, feira e mesmo nas ruas (informação verbal)<sup>37</sup>

O exposto acima é um relato recorrente na fala dos produtores e também daqueles que conhecem a realidade das agroindústrias familiares do município, porém, não são realizadas ações por parte do poder público municipal no sentido de coibir a venda de alimentos sem inspeção, o que vem a prejudicar diretamente as agroindústrias. Tal fato não é estranho à Prefeitura Municipal, visto que muitas bancas se instalam a menos de uma quadra dali ou então vendem livremente nas feiras de produtores que se realizam em dois pontos muito conhecidos da cidade e, até mesmo, de porta em porta. A presença de produtos sem inspeção nas feiras do produtor fez com que alguns dos entrevistados parassem de comercializar neste espaço, pois, segundo eles, não há como concorrer com o preço devido aos custos que a legalização impõe.

Um outro importante fator que pode ser considerado nesta escolha do consumidor pelos produtos vendidos sem inspeção é a atribuição dada a estes como sendo produtos coloniais, em comparação àqueles produzidos pelas agroindústrias já legalizadas. Como dito anteriormente, o atendimento às exigências legais acaba por conferir ao produto um novo aspecto, que pode inferir ao consumidor que ele é industrializado.

Para exemplificar essa situação, cita-se a produção de queijos coloniais, os quais são produzidos para consumo pelas famílias a partir do leite cru. No entanto, aquelas famílias que passam a comercializar sua produção de forma legalizada, implantando agroindústrias familiares deparam-se com a exigência de se realizar a pasteurização do leite para a produção do queijo. Este processo que visa a garantia da segurança do alimento eliminando o maior número possível de bactérias, aumentando assim a vida útil (de prateleira) do produto acarreta alterações sensoriais. Estas alterações nas características originais do queijo, concomitantemente com a necessidade de uso de embalagens adequadas, rótulos, dentre outros, levaria a uma descaracterização. O consumidor não perceberia mais este produto como sendo de produção colonial ou artesanal.

Ainda usando o queijo como exemplo, alguns locais do país conseguiram, através de legislações específicas, autorização legal para a produção de queijo sem pasteurizar o leite, com

---

<sup>37</sup> Entrevista concedida pelo responsável da COOPARTE, realizada em 06/12/2017.

o objetivo de manter ao máximo as características do produto e também preservar o saber-fazer que passa de geração em geração. Assim, os queijos da Serra da Canastra, Serra do Salitre e Serra da Mantiqueira em Minas Gerais e também Colonial e Serrano no Sul do país possuem uma legislação sanitária específica. Isto se deve ao fato que estes produtores, juntamente com instituições de assistência técnica conseguiram comprovar que dois importantes aspectos são atendidos: a qualidade do leite utilizado na produção do queijo e a maturação do queijo; sendo que ambos interferem diretamente na qualidade, tanto sensorial quanto microbiológica do produto final.

Retornando para os dados obtidos, não somente queijos, mas todos os demais produtos das agroindústrias entrevistadas tiveram que se adequar em termos de legislação e possuem embalagens adequadas e rotuladas. No entanto, conforme os entrevistados relataram, o atendimento a estas normas não acarretou em alterações na forma de produção, nem mesmo os produtores de queijo, a não ser no atendimento as normas de higiene e uso de equipamentos e utensílios próprios. Desta forma, se existe essa percepção por parte do consumidor de São Luiz Gonzaga, entendemos como equivocada, faltando assim mais informação sobre os produtos locais. O que pode contribuir para isso é o uso do Selo Sabor Gaúcho, aliado a uma forte propaganda local, explicando para a população que os produtos que possuem o selo são oriundos de agroindústrias familiares.

Além disso, utilizando novamente o exemplo dos queijos com certificado de origem, a participação das instituições que oferecem assistência técnica é preponderante na obtenção de produtos de qualidade, diferenciados e que conseqüentemente terão sua comercialização garantida. E esse apoio dá-se desde a obtenção da matéria prima, produção e comercialização, o que reforça a importância das instituições locais no desenvolvimento das agroindústrias.

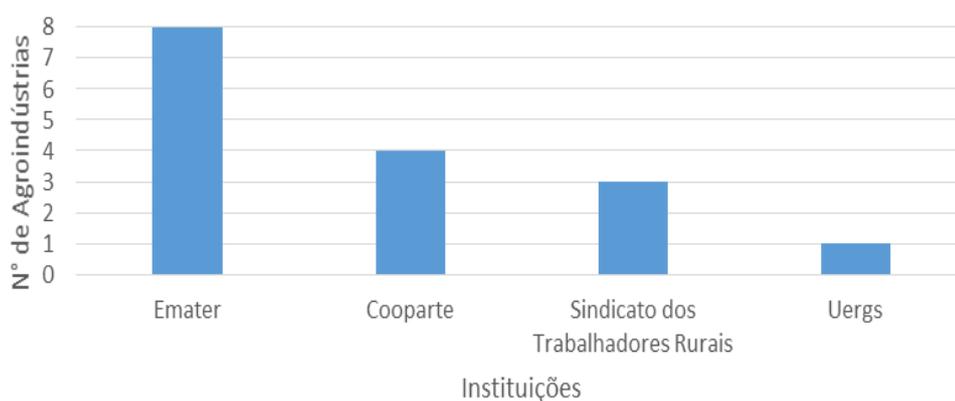
## **5.6 O arranjo institucional: atores e instituições dentro da implementação do PEA/RG no município de São Luiz Gonzaga**

Conforme mencionado no Capítulo 3, a Emater é a única responsável direta pela implementação do PEA/RG no Estado do Rio Grande do Sul, bem como no município de São Luiz Gonzaga. No entanto, o grande número de exigências legais para a adesão do público alvo ao programa insere, nesse cenário, outras instituições que acabam por participar indiretamente do processo de implementação. Esse processo, segundo Silva e Melo (2000), nunca fica a cargo de um único agente e tampouco ocorre no âmbito de uma única instituição. As diferentes

instituições que participam da implementação, sejam elas públicas ou agentes não governamentais, formam o que Silva e Melo (2000) denominam de estrutura de implementação.

A partir do exposto, um dos objetivos traçados para a realização desta pesquisa foi inicialmente compreender a estrutura de implementação do PEA/RS no município buscando identificar as instituições envolvidas nesta etapa e, por conseguinte distinguir as responsabilidades de cada uma destas na implementação do programa. Para tanto, foi questionado aos proprietários das agroindústrias entrevistadas quais as instituições lhe prestam assistência técnica e também quais funcionam como apoiadoras da atividade, as quais são apresentadas no gráfico 10.

Gráfico 10- Instituições apontadas como apoiadoras pelas agroindústrias familiares do município de São Luiz Gonzaga.



Fonte: Resultados da Pesquisa (2018). Elaboração da autora

No que se refere à assistência técnica, todas as 8 agroindústrias entrevistadas apontaram **exclusivamente** a Emater como instituição prestadora de serviços e apoiadora no que tange à formalização de seus estabelecimentos. Já no que compete às demais instituições, conforme demonstrado no gráfico 10, 4 agroindústrias apontaram a COOPARTE, 3, o Sindicato Rural e 1, a Universidade Estadual do Rio Grande do Sul – Uergs, como apoiadoras/incentivadoras da atividade de agroindustrialização dentro da propriedade. Vale expor que apenas as 4 agroindústrias de origem vegetal citaram a COOPARTE. Isso se deve ao fato de que os produtos de origem vegetal (biscoitos, pães, vegetais) até o momento tinham maior inserção nas vendas para o PNAE, em comparação aos de origem animal (queijos coloniais e carne de frango), que são realizadas via cooperativa.

Na sequência, realizou-se a entrevistas com os responsáveis por cada uma destas instituições no município a fim de verificar qual papel desempenham na implementação das ações do PEA/RS e de que forma colaboram para a execução do mesmo conforme roteiro apresentado no anexo 4. Assim foram entrevistados os responsáveis pela Emater, COOPARTE, Sindicato dos Trabalhadores Rurais e Uergs, as respostas foram sintetizadas no quadro 9.

Quadro 9 - Participação das Instituições mapeadas na implementação do PEA/RS no município de São Luiz Gonzaga.

INSTITUIÇÃO	PARTICIPAÇÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DO PEA/RS	DIFICULDADES	
		Internas	Externas
<b>Emater / Escritório São Luiz Gonzaga</b>	<p><u>Implementadora direta do PEA/RS</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Apresentação do Programa aos agricultores;</li> <li>* Visita as propriedades a fim de conhecer a situação das agroindústrias;</li> <li>* A partir do interesse do produtor, cadastramento no PEA/RS;</li> <li>* Auxílio na elaboração/adequação da planta baixa da agroindústria e encaminhamento para licenciamento ambiental;</li> <li>* Orientações sobre a documentação necessária para licenciamento ambiental, sanitária e tributária;</li> <li>* Mediação entre os órgãos de licenciamento sanitário estadual e municipal a fim de auxiliar os produtores na obtenção da licença</li> <li>* Encaminhamento dos produtores para a realização de cursos específicos em Bom Progresso;</li> <li>* Elaboração dos rótulos (elaborado pela DACA/SDR/POA);</li> <li>* Após agroindústria ter obtido todas as licenças necessárias, encaminhamento da documentação para inclusão no programa e autorização para uso do selo “sabor gaúcho”;</li> <li>* Orientações e encaminhamentos necessários para a participação das agroindústrias inclusas no PEA/RS em feiras e eventos para comercialização da produção;</li> <li>* Organização do arranjo institucional municipal através da participação no Comitê das Agroindústrias de São Luiz Gonzaga.</li> </ul>	*Recursos Humanos insuficientes	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Falta de interesse do agricultor em legalizar sua agroindústria;</li> <li>* Legislação ainda não está internalizada por todas as instituições;</li> <li>* Organizar a produção das agroindústrias em termos de escala, qualidade,</li> <li>* Concorrência desleal advinda da venda de produtos sem registros.</li> </ul>
<b>COOPARTE</b>	<p><u>Participação indireta</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Apoio na comercialização da produção para os programas de compras públicas PNAE e PAA.</li> <li>* Organização de cursos de capacitação com outras instituições voltados às agroindústrias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Recursos Humanos insuficientes</li> <li>*Estrutura física inadequada (pequeno espaço)</li> <li>* Dificuldades financeiras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Aceitação por parte dos produtores as mudanças necessárias para a legalização</li> </ul>

(Continuação)

INSTITUIÇÃO	PARTICIPAÇÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DO PEAFF	DIFICULDADES	
		Internas	Externas
<b>Sindicato dos Trabalhadores Rurais do Município de São Luiz Gonzaga</b>	<p><u>Participação indireta</u></p> <p>* Participa das instâncias deliberativas (comitês, fóruns) apoiando proposições para que ocorram mudanças nas legislações direcionadas as agroindústrias familiares.</p> <p>* Fornece informações para o acesso das agroindústrias as políticas públicas;</p> <p>* Encaminhamento de financiamentos;</p> <p>* Auxilia na realização de feiras apoiando a comercialização;</p> <p>* Realiza os encaminhamentos previdenciários.</p>	<p>* Dificuldade de atender <i>in loco</i> os produtores. Não conseguem ir até as propriedades/agroindústrias.</p>	<p>* Falta de organização da produção das agroindústrias.</p>
<b>Uergs</b>	<p><u>Participação indireta</u></p> <p>* Oferece cursos de extensão gratuitos sobre Boas Práticas de Fabricação e Segurança dos Alimentos direcionados aos estabelecimentos industrializadores de alimentos de origem animal e serviços de alimentação os quais abrangem as agroindústrias familiares. (OBS: Esse curso é obrigatório para obtenção da legalização sanitária dos estabelecimentos. O mesmo é oferecido pelo PEAFF/RS, contudo há necessidade de deslocamento até o município de Bom Progresso)</p> <p>* Oferta regular de cursos superiores na área de alimentos e agronomia com reserva de 40% das vagas para candidatos hipossuficientes;</p> <p>* Atividades de pesquisa, extensão e realização de estágios dos alunos do Curso de Ciência e Tecnologia de Alimentos desenvolvidos nos estabelecimentos locais sendo em grande parte agroindústrias familiares;</p> <p>* Participação no Comitê das Agroindústrias, Arranjo Produtivo Local (APL Agroindústrias da Região das Missões), Fórum dos Coredes, Comude, dentre outros conselhos que discutem o desenvolvimento do setor.</p>	<p>* Plantas piloto para produção de alimentos;</p> <p>* Laboratórios mais estruturados;</p> <p>* Mais professores da área de alimentos;</p> <p>* Bolsas para a inclusão de mais alunos na pesquisa e extensão junto às agroindústrias familiares.</p>	<p>* Abertura dos produtores em participar das atividades de extensão propostas gratuitamente pela Universidade;</p> <p>* Baixo número de agroindústrias familiares que procuram a formalização de seu estabelecimento.</p>

Fonte: Resultados da Pesquisa (2018). Elaboração da autora

A partir das entrevistas, pode-se perceber que, mesmo indiretamente, todas as instituições desempenham importantes ações dentro da implementação do PEAFF/RS constituindo um arranjo institucional que deve ser fomentado e fortalecido. Questionados sobre quais as principais dificuldades na execução de suas atividades, prevaleceu entre os entrevistados: **dificuldades internas**, a falta de recursos humanos, logísticos e financeiros, o que os impede de atender, de forma equânime, todas as agroindústrias do município, principalmente no que se refere à Emater que dispõe de apenas três colaboradores no escritório de São Luiz Gonzaga.

Tais colaboradores têm de atender além das agroindústrias, uma série de outros segmentos ligados à agricultura no município<sup>38</sup>.

Já no que se refere as **dificuldades externas**, a grande maioria das instituições relataram primeiramente o pouco interesse dos agricultores que ainda resistem ao processo de formalização das agroindústrias. Isso associado à necessidade de mudanças, as quais são impostas pelas legislações, principalmente a sanitária. Outro importante aspecto diz respeito à falta de fiscalização no município o que permite que sejam comercializados no mercado produtos sem registro, o que em partes, resulta na dificuldade para a comercialização da produção das agroindústrias formalizadas.

Quanto ao conhecimento dos entrevistados responsáveis pelas instituições, exceto a EMATER, sobre o Programa Estadual de Agroindústria Familiar – PEA/RN, ficou evidenciado que grande parte destes desconhecem o programa, as formas de adesão e sua importância para as agroindústrias familiares. Em sua grande maioria, todos conhecem apenas o “selo sabor gaúcho” sendo, inclusive, a forma com a qual o programa precisou ser apresentado, visto que alguns desconheciam o nome oficial. Nesse sentido, torna-se muito importante a informação desses atores, visto que os mesmos respondem por instituições que são referência entre o público assistido.

Esta situação vai de encontro ao pressuposto por Carvalho et. al. (2010) que, embasado nas concepções do institucionalismo, aponta que a implementação de políticas públicas é influenciada por variáveis como: as características das agências e instituições; a comunicação entre as instituições e as condições políticas, econômicas e sociais de cada uma destas. Considerando o cenário apresentado, o Comitê Gestor para o Programa Municipal de Agroindústria no Município de São Luiz Gonzaga – RN criado pelo decreto n°. 4.804, de 24 de março de 2017, assume um importante papel para o sucesso do PEA/RN e, conseqüentemente, das agroindústrias locais, visto que tem como principal finalidade:

[...] proporcionar agilidade e segurança ao agricultor quando de sua tomada de decisão em aderir ao programa, uma vez que dentre as atribuições do comitê é a de estabelecer um passo a passo dos procedimentos a serem adotados pelos interessados, bem como, ter o domínio da legislação ambiental, sanitária, previdenciária, trabalhista e tributária, as quais passarão a ser de pleno conhecimento entre aqueles agentes responsáveis pelo encaminhamento do benefício[...] (SÃO LUIZ GONZAGA, 2017).

---

<sup>38</sup> Além dos agricultores familiares e de toda a gama de atividades desenvolvida por estes, a EMATER atende também pequenos, médios e grandes produtores, pecuaristas e extrativistas.

Sua importância justifica-se na necessidade de promover entre todos aqueles que participam da implementação, ainda que indiretamente, a disseminação da informação. Conforme exposto pelo Coordenador da Emater de São Luiz Gonzaga e membro do referido comitê:

O PEA/RS possui uma legislação que ainda não está bem internalizada entre as instituições, então o agricultor sai lá do “fundão”, chega em São Luiz Gonzaga, “bate de porta em porta” e não consegue uma resposta concreta daquilo que ele precisa, voltando muitas vezes desestimulado para casa. Então, a criação desse comitê foi feita com o objetivo de sistematizar, sintetizar as normas e legislações, enfim, para que possa dar mais clareza para o produtor [...] (informação verbal)<sup>39</sup>.

Esta situação, apresentada no trecho acima, foi descrita também pelos proprietários das agroindústrias, que revelaram ter muitas vezes recorrido a algumas instituições locais na tentativa de obter informações sobre os trâmites para a legalização de seus estabelecimentos, sem, no entanto, obterem uma resposta concreta, muitas vezes inclusive, recebendo informações equivocadas. A partir disso, denota-se que um dos principais problemas destas instituições é a falta de informação e também a falta de percepção de que as mesmas compõem, juntamente da Emater, a estrutura de implementação do PEA/RS no município. Esta situação demonstra a importância da participação destas instituições no Comitê das Agroindústrias e da relevância que o produto técnico deste trabalho, a “Cartilha Informativa”, apresenta para o desenvolvimento das agroindústrias locais.

### **5.7 Análise da implementação do “PEAF” no município de São Luiz Gonzaga**

O foco da *policy analysis*, segundo Secchi (2016), é o estudo e tratamento dos problemas públicos, o qual, por sua vez, é a distância entre a situação atual (*status quo*) e a situação ideal. A partir do exposto e do contexto analisado, o PEA/RS, programa sobre o qual esta pesquisa tece a análise, busca intervir sobre a realidade das pequenas propriedades familiares, objetivando criar alternativas para que os agricultores familiares reconheçam, em suas pequenas propriedades, oportunidades de geração de renda que venham a lhe garantir além dos recursos financeiros, qualidade de vida, sustentabilidade ambiental e social, etc. Nesse sentido, busca resolver o problema da pobreza rural, da insegurança alimentar, do êxodo rural, percebido como

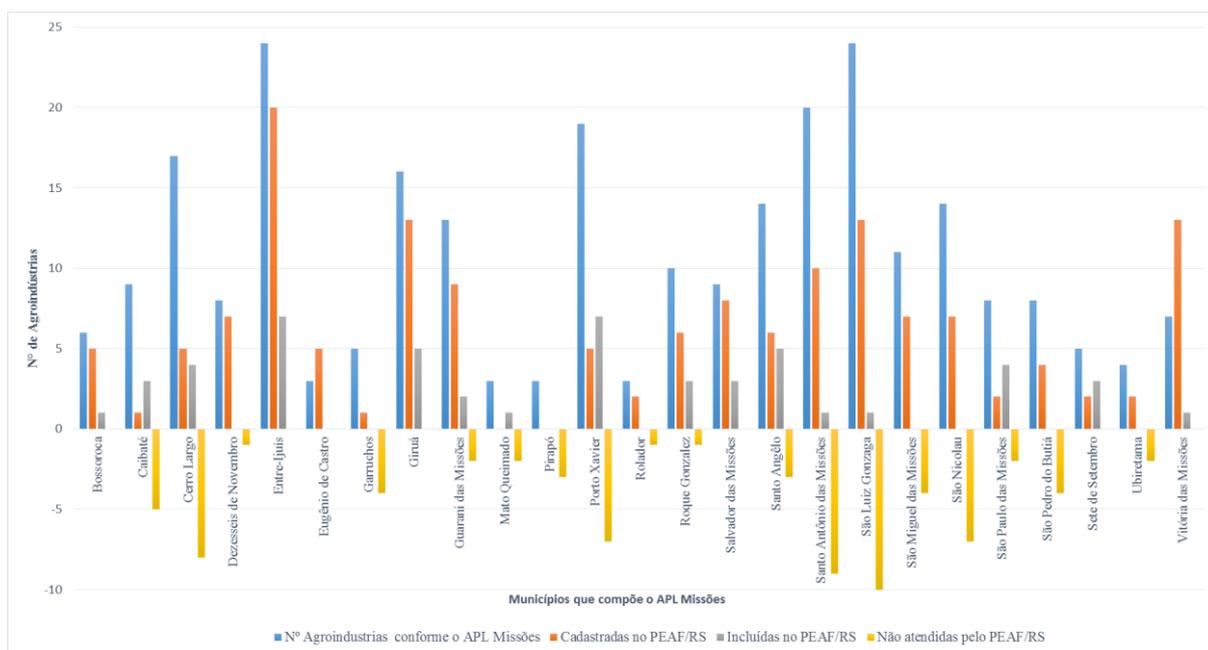
---

<sup>39</sup> Entrevista concedida pelo responsável pela Emater, realizada em 16/01/2018.

problema coletivo a partir das externalidades geradas que afetam não somente o meio rural como também o urbano.

Assim, a situação ideal a qual o PEA/RS almeja alcançar é o atendimento ao maior número possível de famílias que tenham interesse em agroindustrializar sua produção gerando uma nova fonte de renda em suas propriedades. Considerando São Luiz Gonzaga, o *locus* desta pesquisa, constatou-se que ainda existe um expressivo número de famílias as quais não foram atendidas pelo programa. Este resultado não é exclusivo deste município, conforme demonstra o gráfico 11, o qual apresenta os dados das agroindústrias que estão cadastradas e incluídas no PEA/RS bem como as que não participam do mesmo.

Gráfico 11: Número de agroindústrias incluídas, cadastradas e não atendidas pelo PEA/RS.



Fonte: Resultados da Pesquisa (2018). Elaboração da autora

As informações apresentadas no gráfico 11 demonstram que existe um grande número de agroindústrias as quais ainda não foram atendidas pelo PEA/RS. Considerando os 25 municípios que compõem o APL Missões, em 18 deles existem agroindústrias que ainda não foram nem mesmo cadastradas, como é o caso de São Luiz Gonzaga. Nesse município, das 24 agroindústrias familiares mapeadas pelo APL (2014) apenas 14 foram atendidas pelo PEA/RS (13 foram cadastradas e 1 incluída) e 10 agroindústrias não foram cadastradas.

Segundo informado pelo coordenador e pelos extensionistas da Emater, o programa foi apresentado a todo o grupo que compõe o público alvo. Assim, estes dados podem ser

considerados como um resultado não esperado pelos formuladores, ainda assim percebido e relatado pelos implementadores do programa: **nem todas as famílias que realizam a agroindustrialização de sua produção tem interesse em incluir-se no PEA/RS visto que isto implica também na formalização desses estabelecimentos.**

Das diversas ações propostas pelo PEA/RS e descritas no capítulo anterior, a primeira ação e principal delas não está expressa formalmente na legislação ou nas cartilhas, mas faz parte do trabalho dos extensionistas que implementam o programa: **o convencimento dos produtores em aderir ao programa.** Conforme relato do coordenador da Emater/ São Luiz Gonzaga, uma das principais ações é “estimular o agricultor a enxergar em seu produto um meio não apenas econômico de vida, mas também ver seu produto como capaz de sustentar sua propriedade” (informação verbal)<sup>40</sup>. No entanto, para a execução deste trabalho, faltam recursos, sobretudo humanos, pois no município existem 1.174 estabelecimentos rurais, dos quais 1.032 (79,63%) são propriedades familiares, público alvo das ações da Emater, que realiza a prestação do serviço em grande parte com apenas 3 colaboradores locais.

Como motivo para a não adesão do público alvo ao programa no município foram levantadas algumas possibilidades: a) pouca produção destas agroindústrias o que inviabiliza a formalização; b) falta de fiscalização que permite que a produção das agroindústrias informais seja comercializada livremente; c) a necessidade de investimentos financeiros aliada a situação financeira precária; d) falta de crédito destas famílias nos agentes financeiros; e) a obrigatoriedade em formalizar (legalizar) o estabelecimento como pré-requisito a adesão ao programa; ou mesmo f) o desinteresse em passar pelo moroso processo de legalização.

Cabe destacar que a necessidade de o produtor manifestar formalmente a intenção de legalizar seu empreendimento para assim poder cadastrar-se no PEA/RS é, no município de São Luiz Gonzaga, percebida como problemática. Isto porque, como mencionado anteriormente, durante um longo período de tempo e, pode-se dizer que até os dias atuais, o Serviço de Inspeção Municipal não possuía a capacidade para atender a demanda dos produtores, sequer, fornecer informações precisas no que se refere a legalização dos empreendimentos familiares, considerando as agroindústrias de origem animal. Tal situação, gerou um descrédito por parte dos produtores, que enxergam a formalização como extremamente difícil e onerosa.

---

<sup>40</sup> Entrevista concedida pelo responsável pela Emater, realizada em 16/01/2018.

Ainda assim, consideramos que utilizar como indicador o número de agroindústrias cadastradas x agroindústrias não cadastradas, por si só, não revela o sucesso ou insucesso do PEAf/RS no município de São Luiz Gonzaga, visto que independe exclusivamente da vontade dos implementadores cadastrar o público-alvo no PEAf/RS. Pelo contrário, esta ação, isolada da vontade dos proprietários das agroindústrias, acarretaria apenas no aumento do número de agroindústrias cadastradas e que, dificilmente, passariam um dia a ser inclusas pelo programa. Nesse sentido, o número de agroindústrias cadastradas que está em processo de legalização ou já obteve a inclusão no PEAf/RS mostra-se mais representativo, o que no município é positivo, dado que, conforme apresentado anteriormente, das 8 agroindústrias entrevistadas, 6 já estão legalizadas e 2 estão em processo de legalização.

Considerando-se que as ações do PEAf/RS convergem para o incentivo à formalização das agroindústrias já cadastradas, o resultado alcançado pelo programa em São Luiz Gonzaga é positivo e nos conduz a responder o problema inicial desta pesquisa: **o que ocorre com as agroindústrias que permanecem apenas cadastradas e não incluídas?** A resposta a essa questão é bastante simplista: elas estão atravessando o longo caminho que precisa ser percorrido para a obtenção dos licenciamentos necessários à formalização de seus estabelecimentos. Constatou-se que todas as agroindústrias visitadas estavam cadastradas no programa ou já haviam obtido a legalização e estavam aguardando a tramitação da documentação para inclusão, ou ainda, em vias de obter a legalização.

Segundo os proprietários das agroindústrias entrevistadas, os extensionistas da Emater são “incansáveis” na tentativa de que todos os requisitos necessários para a legalização dos empreendimentos sejam atendidos, o que demonstra o comprometimento destes atores para com a execução das ações do PEAf/RS. A semelhança entre as respostas destes entrevistados afasta qualquer indício de discricionariedade por parte dos implementadores, ou seja, todos os proprietários de agroindústrias foram atendidos da mesma forma e precisaram atender os mesmos pré-requisitos dentro do PEAf/RS. Isso talvez se deva ao engessamento da legislação, tanto sanitária, ambiental, tributária, fiscal como a legislação do próprio programa que impossibilita o exercício da discricionariedade, ou seja, as etapas do programa são sequenciais e não há como uma agroindústria não atender evolutivamente aos requisitos pré-determinados.

O exposto nos conduz à conclusão sobre o modelo de implementação do PEAf/RS, pois a falta de autonomia dos atores na implementação do programa refuta a possibilidade de uma implementação *bottom-up*, na qual, segundo Secchi (2012, p. 47) “existe uma maior liberdade dos burocratas e da rede de atores em auto organizar e modelar a implementação”. Nesse

sentido, constatou-se que o modelo de implementação praticado é o *top-down*, no qual as decisões já foram tomadas pelos formuladores e a implementação é mero esforço de pôr-se em prática as ações pré-determinadas no intuito de alcançar os objetivos propostos.

Na implementação *top-down* ou “de cima para baixo”, os déficits de implementação seriam resultantes de falhas dos burocratas na coordenação e no controle (DIAS; MATOS, 2012). A implementação perfeita de uma política do tipo *top-down*, segundo Hogwood e Gunn (1984, apud HAM e HILL, 1993) depende do alcance de dez fatores:

1. Que as circunstâncias externas à agência responsável pela implementação não imponham a esta restrição muito severa.
2. Que tempo adequado e recursos suficientes sejam colocados à disposição do programa.
3. Que não haja nenhuma restrição em termos de recursos globais e que, também, em cada estágio do processo de implementação, a combinação necessária de recursos esteja realmente disponível.
4. Que a política a ser implementada seja baseada em uma teoria de causa e efeito válida.
5. Que as relações de causa e efeito sejam diretas e em pequeno número.
6. Que haja uma única agência de implementação que não dependa de outras ou, se outras agências estiverem envolvidas, que as relações de dependência sejam pequenas em número e importância.
7. Que haja entendimento completo, e consentimento, acerca dos objetivos a serem atingidos; e que estas condições persistam durante o processo de implementação.
8. Que ao mobilizar-se para o cumprimento de objetivos acordados seja possível especificar, em completo detalhe e perfeita sequência, as tarefas a ser levadas a cabo por cada participante do programa.
9. Que haja perfeita comunicação e coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa.
10. Que aqueles com autoridade possam exigir e obter perfeita obediência.

Também Dias e Matos (2012, p. 82) apontam que a implementação de uma política pública pode ser prejudicada devido a alguns aspectos críticos que são associados a três importantes dimensões: a institucional, a organizacional e a ambiental. De maneira resumida, na **dimensão institucional** os problemas relacionam-se com a forma com a qual a política é compreendida por aqueles que participam da implementação, se as regras e objetivos estão ou não bem internalizados pelos atores e também o número de atores envolvidos nesse processo (quanto maior o número, mais difícil se torna a implementação); a **dimensão organizacional** considera como problemas críticos o excesso de burocracia, a fragmentação das tarefas, a desarticulação entre os atores/instituições; o baixo grau de comunicação entre os decisores e os executores, dentre outros; já a **dimensão ambiental** direciona-se para as características do público-alvo, como a dificuldade na participação na política devido ao baixo nível de informação e de organização.

Analisando os fatores acima, descritos por ambos os autores e a partir do que já foi exposto anteriormente, percebemos que alguns pontos são críticos na implementação do PEA/RS. Tais como: a falta de recursos apontada por todos os atores, sejam eles implementadores diretos ou indiretos; quanto ao número de agências de implementação, embora seja apenas a Emater a agência implementadora direta, há uma relação de dependência com as demais instituições, como os órgãos de licenciamento sanitário e ambiental; a falta de entendimento das legislações e conhecimento do próprio programa; a comunicação limitada entre as instituições envolvidas; o baixo grau de conhecimento do público-alvo e o excesso de burocracia.

A burocracia, queixa recorrente de todos os entrevistados, sejam eles instituições, agroindústrias e extensionistas, é nada mais do que a tentativa do Estado em normatizar hierarquicamente a ação da administração pública. Na implementação de uma política pública, o papel da burocracia é claramente fazer com que os implementadores executem estritamente as decisões tomadas pela formuladora a fim de tornar realidade os objetivos previamente fixados (SUBIRATS, 2008).

No que se refere ao PEA/RS verifica-se que não houve, na elaboração da política, uma preocupação em minimizar a burocracia, no sentido procedimental, ou seja, reduzir procedimentos necessários para que a agroindústria pudesse vir a formalizar-se. Os documentos oficiais do programa (leis de criação, cartilha e manual operativo) demonstram que estas etapas foram organizadas, oferecendo ao público beneficiário um passo a passo para a legalização. Dito isso, considera-se que o diferencial do PEA/RS reside em o produtor ter a orientação da Emater nesse percurso e de alguns dos serviços que, anteriormente, eram onerosos como a confecção de projetos para a adequação ambiental (até 250 m<sup>2</sup>); a formação técnica nas áreas de Boas Práticas de Fabricação, Gestão, Processamento de Alimentos; a elaboração e adequação dos rótulos; serem fornecidos de forma gratuita.

Cabe salientar, que muitos produtores não acessam todos os serviços oferecidos pelo PEA/RS, contratando-os externamente devido à demora no atendimento, visto que toda documentação é encaminhada no Escritório Municipal da Emater em São Luiz Gonzaga, segue para o Escritório Regional que neste caso localiza-se em Santa Rosa e, estando toda a documentação adequada, é enviado para o Escritório Central em Porto Alegre que, por fim, realiza o cadastro/ inclusão. Os mesmos trâmites são seguidos para os demais serviços oferecidos.

Não obstante, os produtores precisam ainda enfrentar a burocracias das demais instituições as quais recorrem para obter o licenciamento sanitário, certamente, relatado como processo mais demorado dentre os demais. Isso se deve à característica das agroindústrias, que, em sua grande maioria, já funcionavam de forma irregular e precisam (re) construir instalações adequadas, adquirir equipamentos próprios, realizar formação técnica, etc.

Conforme Dye (2009), as instituições governamentais são padrões estruturados de comportamento de indivíduos e de grupos, tais comportamentos persistem ao longo do tempo e podem afetar o teor das políticas públicas. Enquanto a Emater executa uma política pública estadual voltada para as agroindústrias, o município sequer possui uma política própria de incentivo as agroindústrias familiares, o que dificulta o processo de formalização desses empreendimentos. Embora conste no Plano Estratégico do Município<sup>41</sup>, que a agroindustrialização familiar da produção primária é uma potencialidade local, sendo determinado como meta a realização de ações em prol do desenvolvimento desse setor, não há a execução de ações concretas neste sentido

Das dificuldades relatadas pelos proprietários de agroindústrias, principalmente os que primeiro buscaram a legalização, consta as diversas idas e vindas à Prefeitura Municipal, devido ao desconhecimento dos setores fiscal/sanitário sobre os trâmites necessários para a legalização dos empreendimentos familiares. Passados três anos da ampliação de atendimento do Serviço de Inspeção Municipal, houve um avanço no sentido de facilitar a formalização desses empreendimentos. Contudo, as dificuldades ainda encontradas pelo setor dificultam a execução de um serviço de qualidade a este público, pois além da falta de funcionários, o SIM também não dispõe de veículo próprio nem de um local adequado para o atendimento daqueles que demandam do serviço. Cabe salientar que este setor não atende apenas as agroindústrias familiares, mas também todos aqueles que desejam obter a legalização sanitária de estabelecimentos industrializadores de produtos de origem animal, como mercados, açougues, abatedouros, etc.

Nesse aspecto, retomamos o papel das demais instituições que participam na implementação do PEA/RS no município e evidencia-se a necessidade de se fortalecer o arranjo institucional para que, de fato, todas estas instituições formem uma “estrutura de

---

<sup>41</sup> Documento elaborado pela Prefeitura Municipal em parceria com diversas instituições locais, dentre elas a EMATER e a Uergs, no qual são apontadas várias ações em prol do desenvolvimento de diversos setores como o comércio, turismo, educação, saúde, agricultura, dentre outros. O documento na íntegra pode ser acessado através do link: <https://goo.gl/hkFVAJ>

implementação” coesa, com o objetivo em comum de fortalecer a agricultura familiar local. Esse imperativo justifica-se, pois, conforme aponta Rocha (2012), os programas não estão a cargo de uma única organização, mas de um conjunto de organizações públicas e/ou privadas que compõe uma estrutura de implementação, encarada como uma estrutura administrativa, a qual desempenha um conjunto de ações em prol da concretização dos objetivos traçados.

## 6 CONCLUSÃO

A estrutura desta pesquisa procurou apresentar o processo de inserção da agricultura familiar e das agroindústrias familiares na agenda política e, por conseguinte, o surgimento de políticas públicas específicas para o segmento. Considerando a novidade das políticas públicas direcionadas para as agroindústrias familiares no contexto histórico nacional e, sobretudo, estadual, muitas questões ainda precisam ser desmistificadas a fim de que essas ações do Estado possam gerar realmente os objetivos aos quais se propõe.

Em face a tal realidade, procurou-se analisar, especificamente, o Programa Estadual de Agroindústria Familiar do Estado do Rio Grande do Sul a partir da observação da etapa de implementação no município de São Luiz Gonzaga, com o intuito de responder um dos principais questionamentos no que tange à análise da implementação de políticas públicas, **determinar se existem déficits na implementação**, questão que corresponde ao nosso terceiro e último objetivo. Entende-se que, para responder a essa questão, faz-se necessário avaliar se os objetivos específicos traçados pelo programa estão sendo alcançados no referido município, os quais são enumerados a seguir:

- 1) Apoiar a implantação de agroindústrias familiares em estabelecimentos rurais;
- 2) Apoiar a legalização de agroindústrias familiares;
- 3) Assessoria para adequação à legislação ambiental, sanitária e tributária;
- 4) Contribuir para ampliação das formas de comercialização dos produtos de origem animal vinculados à agroindústria familiar, no âmbito intermunicipal, mediante suporte técnico aos municípios com vistas à adesão ao SUSAF-RS e ao SISBI-POA;
- 5) Proporcionar a qualificação profissional dos beneficiários do programa;
- 6) Proporcionar assistência técnica e extensão rural ao público do programa
- 7) Apoio à comercialização dos produtos da agroindústria familiar.

Levando-se em conta todas as informações que foram apresentadas no capítulo anterior e os objetivos acima descritos, foi possível chegarmos às seguintes considerações:

- O PEA/RG foi apresentado ao público alvo deste município, composto por, aproximadamente, 24 agroindústrias, contudo, nem todas tiveram interesse em cadastrar-se, visto que, para tal, precisam formalizar a intenção de legalizar sua agroindústria, o que não é do interesse de todas;

- As agroindústrias que foram cadastradas estão procurando a legalização de seus empreendimentos, seguindo as exigências legais necessárias e utilizando a assessoria da Emater no que diz respeito a adequação ambiental e sanitária, desta forma, “caminhando” rumo à inclusão no programa;
- A regularização tributária das agroindústrias depende da inclusão destas no PEA/RS, assim as mesmas foram orientadas sobre esta condição e, ainda assim, comercializam sua produção antes mesmo de estarem inclusas. Convém destacar que os problemas os quais poderão decorrer disso são de responsabilidade destas e foge da responsabilidade dos implementadores;
- A ampliação da comercialização para fora do município somente tem sido possível para os produtos de origem vegetal. Isso porque a inspeção municipal que fiscaliza os produtos de origem animal ainda não aderiu ao SISBI-POA e, tampouco, ao SUSAF-RS. Essa não é uma situação a qual possa ser controlada pelos implementadores, visto que é um serviço prestado por outra instituição e a adesão aos níveis de inspeção estadual e federal não é obrigatória.
- O programa oferece os cursos de qualificação técnica para os produtores, contudo, existe a necessidade de deslocamento destes até o município de Bom Progresso, pois os cursos são ministrados apenas nessa localidade. Em decorrência de tal situação, alguns produtores optam por realizar o curso de Boas Práticas de Fabricação no município, o qual, no ano de 2016 e 2017, foi ministrado pela Universidade Estadual do Rio Grande do Sul de forma gratuita.
- Os produtores desfrutam de assistência técnica gratuita na Emater que, mesmo com um número reduzido de colaboradores, tem conseguido atender a todos os proprietários de agroindústrias que procuram a instituição;
- No que se refere à comercialização, existe a necessidade de as agroindústrias estarem inclusas no PEA/RS, situação que durante o período de realização das entrevistas apenas uma atendia. No entanto, no mês de setembro de 2017, houve a Expo São Luiz, feira agropecuária do município, e as agroindústrias que se encontravam inclusas naquela oportunidade tiveram espaço cedido para a comercialização de seus produtos.

Em vista dos argumentos acima apresentados consideramos que não existem déficits na implementação do PEA/RS no município de São Luiz Gonzaga, contudo, uma visão realista também nos possibilita concluir que **não existe uma implementação perfeita**. Nesse aspecto,

Silva e Melo (2000, p. 9) colaboram com nossa análise no sentido de reconhecer que na implementação real “ao invés de controle, autoridade e legitimidade verifica-se ambiguidade de objetivos, problemas de coordenação e cooperação intergovernamental, recursos limitados e informação escassa”. Diante disso, consideramos que o cenário encontrado dialoga com o exposto, pois a ambiguidade de objetivos pode ser detectada ao considerarmos que o público alvo não são todas as agroindústrias familiares, mas sim apenas aquelas que desejam além de se cadastrar no programa, também formalizar sua atividade. Assim, se antes mesmo do cadastro elas são excluídas, configura-se mais complexo o alcance dos próprios objetivo do PEA/R<sup>42</sup>.

Além disso, diferentemente do que pressupúnhamos inicialmente que a falta de informações ocorria apenas entre o público-alvo, percebemos que na realidade as instituições locais também usufruem de informações limitadas, sobretudo quanto as etapas necessárias para que as agroindústrias venham a legalizar-se. Isso deve-se ao fato de ocorrer um trabalho isolado das instituições e a falta de cooperação entre elas.

Cabe destacar que, se o Estado implementa uma política a qual necessita da participação de outras instituições no processo, ainda que indiretamente, deve, para alcançar seus objetivos reais, promover a coordenação dessa estrutura de implementação para certificar-se que todas as instituições envolvidas têm a condição de realizar a etapa ou função a qual lhe cabe. Traduzindo para a situação local, se o Estado espera que as agroindústrias se legalizem deve então garantir que os serviços envolvidos nesse processo, como por exemplo os serviços de inspeção sanitária, quer seja municipal, estadual ou federal, sejam prestados adequadamente.

Face a isso, o exercício de análise da implementação e as informações geradas a partir dela pode ser utilizada para uma “correção de rota” promovendo o que Pressman e Wildavsky (1984) denominam “*policy learning*”, ou, aprendizado na implementação de uma política pública. A geração de alternativas e resultados é fruto da pesquisa do analista de políticas públicas, já que uma alteração somente pode ser feita se essas informações conseguem chegar até os níveis decisórios.

Na visão desta analista não seriam necessárias alterações substanciais no programa em questão, pois o mesmo contempla ações que auxiliam as agroindústrias desde a concepção da ideia (para aqueles que pretendem iniciar a produção) ou a readaptação (para aqueles que já realizam a produção) até a comercialização final do produto. Nesse sentido, compreende-se que

---

<sup>42</sup> Possibilitar aos agricultores familiares a agregação de valor à produção primária, melhorando a renda e as condições de vida, bem como contribuir para o desencadeamento de um processo de desenvolvimento socioeconômico em nível municipal, estadual e federal” (RIO GRANDE DO SUL, 2017a)

as ações propostas têm a amplitude necessária para atender o público e alcançar os objetivos propostos.

Levando-se em consideração esses aspectos, as proposições realizadas aqui condizem com pequenas ações no sentido de corrigir algumas questões pontuadas anteriormente, no intuito de facilitar o processo de cadastramento e inclusão das agroindústrias no PEA/RS. Estas proposições foram subdivididas em dois níveis: proposições para o Município de São Luiz Gonzaga e proposições para o Estado do Rio Grande do Sul.

No que se refere as recomendações para o Município de São Luiz Gonzaga, propõe-se:

- A estruturação do Serviço de Inspeção Municipal - SIM no que diz respeito à contratação de pessoal especializado, aquisição de veículo próprio, a fim de que o mesmo consiga realizar os serviços de inspeção de forma correta e satisfatória garantindo a qualidade dos produtos através de ações de acompanhamento e educação.
- A adesão do Serviço de Inspeção Municipal ao SISBI-POA, o que por sua vez, possibilitaria às agroindústrias atendidas comercializarem sua produção fora do município;
- A promoção de ações educativas, procurando contemplar principalmente as agroindústrias que ainda não estão cadastradas no PEA/RS no sentido de integrá-las e apresentar as vantagens da adesão/legalização;
- Maior fiscalização da Vigilância Sanitária com o objetivo de coibir a venda de produtos sem procedência tanto em mercados, quanto na feira do produtor ou nas ruas, não apenas com o objetivo punitivo, mas sobretudo educativo;
- Retomada das reuniões do Comitê de Agroindústria do Município com o objetivo de melhorar a comunicação interinstitucional, disseminando a legislação e os objetivos do programa.

Já no que compete a ações em nível Estadual, dirigidas a Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo do Estado do Rio Grande do Sul, sugere-se:

- Contemplar as agroindústrias não cadastradas no PEA/RS com o objetivo de integrá-las às ações educativas oferecidas pelo programa buscando com isso despertar o interesse das mesmas em legalizar seus estabelecimentos, seja de forma isolada ou coletiva;

- Promover a descentralização dos Cursos de Formação Técnica, os quais poderiam ser oferecidos em mais municípios do Estado, pois as características do público assistido inviabilizam a permanência destes por um longo período fora de suas propriedades;
- Realizar cursos direcionados a qualificação da produção;
- Incluir a elaboração de código de barras juntamente com os rótulos visto que, de acordo com os proprietários das agroindústrias e extensionistas da Emater, esta é uma exigência atual para a comercialização dos produtos;
- Subsidiar, juntamente com os demais serviços prestados, os Planos de Prevenção e Proteção Contra Incêndios (PPCI's), realizado junto ao Corpo de Bombeiros dos Municípios e que apresenta um custo elevado para os pequenos produtores;
- Agilizar a avaliação da documentação, pois a demora acarreta, muitas vezes, na necessidade de o produtor contratar o serviço de forma particular;
- Fornecimento de material informativo aos proprietários das agroindústrias no momento do cadastrado no PEA/R/S, com o passo a passo necessário para que o mesmo avance no sentido de incluir-se no programa (Cartilha do Programa).

Além do que já foi exposto, percebendo que a informação e a comunicação são uma lacuna importante em todas as etapas que antecedem a inclusão, as informações técnicas obtidas durante esta pesquisa contribuíram para a composição de uma Cartilha Informativa intitulada **“Legalização das Agroindústrias Familiares no município de São Luiz Gonzaga: orientações sobre o Programa Estadual de Agroindústria Familiar (PEAF/RS)”**.

Este material tem como principal objetivo orientar os agricultores familiares que realizam atividades de agroindustrialização sobre os trâmites necessários para o cadastramento no PEA/R/S, a legalização dos estabelecimentos e a posterior inclusão no programa, como também serve de instrumento de informação às demais instituições do município que trabalham com este público. Neste sentido, procurando contemplar a todos, instituições e público assistido, a Cartilha conta com uma linguagem clara e didática o passo a passo para a inclusão no programa no município de São Luiz Gonzaga.

Certamente que a legalização de todas as agroindústrias familiares pelo PEA/R/S é um objetivo utópico, pois parte do desejo dos beneficiários participar do programa e não apenas dos formuladores ou implementadores. Contudo, entende-se que, ao fornecer o maior número possível de subsídios para guiar essa escolha, ao clarificar informações tornando todas as

instituições locais agentes capazes de informar corretamente esses usuários, a adesão ao programa e a posterior inclusão dos mesmos será facilitada.

Transpor as barreiras burocráticas certamente é um desafio para aqueles que ainda estão irregulares, já para os proprietários das agroindústrias, que conseguiram atender a todas as exigências e obtiveram a legalização de seus estabelecimentos, novos e maiores desafios são percebidos. Inserir os produtos em um mercado competitivo onde a produção em escala consegue oferecer produtos com preços extremamente baixos é um desafio, visto que as agroindústrias – foco desse estudo – trabalham com uma produção limitada.

O diferencial certamente reside na qualidade dos produtos, no apelo cultural que os mesmos carregam e que o “Selo Sabor Gaúcho” procura externalizar. Não se pode afirmar que esse aspecto é atendido, pois foge aos objetivos deste trabalho. Todavia, a comercialização destes produtos, o reconhecimento deles por parte do consumidor é uma situação que merece destaque e estudo, pois não basta apenas incluir as agroindústrias, mas sim, proporcionar apoio para as mesmas. Consideramos que, após tanto empenho em legalizarem-se, é de fundamental importância que consigam se manter ativas, gerando sustento para suas famílias e desenvolvimento para os locais onde estão inseridas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: UFRGS, 2003.

ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. 2. ed. Campinas: Unicamp, 1998.

ABRAMOVAY, Ricardo. **De volta para o futuro: mudanças recentes na agricultura familiar**. Disponível em: < <http://ricardoabramovay.com/de-volta-para-o-futuro-mudancas-recentes-na-agricultura-familiar/>>. Acesso em 24 abr. 2017. 1997

ACI. Associação Comercial e Industrial de São Luiz Gonzaga. A cidade de São Luiz Gonzaga. **Net**, São Luiz Gonzaga, 2018. Disponível em: < <http://www.acisaoluiz.com.br/index.php?p=cidade> >. Acesso em: 10 jan. 2018.

ALMEIDA, J. Da ideologia do progresso à ideia de desenvolvimento (rural) sustentável. In: \_\_\_\_; NAVARRO, Z. **Reconstruindo a agricultura: ideias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável**. 3º ed. Porto Alegre: UFRGS, 2009. p. 33-55.

ALONSO, J. A. F. **A persistência das desigualdades regionais no RS: velhos problemas, soluções convencionais e novas formulações**. Porto Alegre: FEE, v. 33, n. 4, p.101-114, mar. 2006.

ALTAFIN, I. **Reflexões sobre o conceito de agricultura familiar**. Brasília: CDS/UnB, 2007. Disponível em: <portal.mda.gov.br/o/1635683 >. Acesso em: 07 ago. 2016.

ANES, Carlos Eduardo Ruschel. **Pensamento instrumental e substantivo na dinâmica produtiva das agroindústrias familiares na Região das Missões-RS**. 2017. 208 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) - Universidade de Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, 2017.

ANUÁRIO DA AGRICULTURA FAMILIAR, 2015. São Paulo. Editora Bota Amarela, 2015.

ARZABE, Patrícia Helena Massa. Conselhos de Direitos e Formulação de Políticas Públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari *et al.* **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo, Pólis, 2001. 60p. Disponível em: < <http://polis.org.br/publicacoes/direitos-humanos-e-politicas-publicas/>>. Acesso em 20 out 2016.

BACHA, C. J.C.; DANELON, L.; FILHO, E. D. B. Evolução da taxa de juros real do crédito rural no Brasil – período de 1985 a 2003. **Revista Teoria e Evidência**. Disponível em <[http://cepeac.upf.br/download/rev\\_n26\\_2006\\_art2.pdf](http://cepeac.upf.br/download/rev_n26_2006_art2.pdf)>. Acesso 15 ago. 2016.

BELL, Judith. **Projeto de pesquisa: guia para pesquisadores iniciantes em educação, saúde e ciências sociais**. Artmed Editora, 2016.

BESKOW, P. R. Agricultura e política agrícola no contexto brasileiro da industrialização do pós-guerra (1946-1964). *Estudos Sociedade e Agricultura*, 12, abril 1999: 56-79. Disponível em: < <http://r1.ufrj.br/esa/V2/ojs/index.php/esa/article/viewFile/146/142>>. Acesso em: 02 ago. 2016.

BONENTE, B. I.; FILHO, N. A. Há uma Nova Economia do Desenvolvimento? In: ORTEGA, A. C. (org.) **Território, Políticas Públicas e Estratégias de Desenvolvimento**. Campinas: Editora Alínea. 2007. p. 41-60.

BOURDIEU, Pierre (1980). O Capital Social - Notas Provisórias. In: NOGUEIRA, M. A.; CATANI, A. (org.). **Escritos de educação**. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 67

BRAGA, Vivian. **Cultura Alimentar: contribuições da antropologia da alimentação**. Saúde em Revista. Piracicaba, 6(13):37-44, 2004. Disponível em: < <https://goo.gl/88r8d6> >. Acesso em 27 out 2016

BRASIL. Lei nº 581, de 4 de setembro de 1850. Estabelece medidas para a repressão do tráfico de africanos neste Império. 1850a. **Palácio do Planalto**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LIM/LIM581.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LIM/LIM581.htm)>. Acesso em: 08 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. 1850b. **Palácio do Planalto**. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm) >. Acesso em 08 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. 1964. **Palácio do Planalto**. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm) >. Acesso em: 11 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965. Institui o Crédito Rural. 1965. **Palácio do Planalto**. Disponível em <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/128609/lei-do-credito-rural-de-1965-lei-4829-65>>. Acesso em: 20 de ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 58.380, de 10 de maio de 1966. Aprova o Regulamento da Lei que Institucionaliza o Crédito Rural. 1966. **Palácio do Planalto**. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/D58380.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/D58380.htm) >. Acesso em: 20 ago. 2016

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.727 de 4 de novembro de 1971. Dispõe sobre o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1972 a 1974. 1971. **Senado Federal**. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=120837>>. Acesso em: 20 ago. 2016

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.151, de 4 de dezembro de 1974. Dispõe sobre o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1975 a 1979. 1974. **Palácio do Planalto**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/anexo/ANL6151-74.PDF](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/anexo/ANL6151-74.PDF) >. Acesso em: 20 ago. 2016

\_\_\_\_\_. Decreto nº 91.766, de 10 de outubro de 1985. Aprova o Plano Nacional de Reforma Agrária PNRA, e dá outras providências. 1985. **Câmara dos Deputados**. Disponível em < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91766-10-outubro-1985-441738-publicacaooriginal-1-pe.html> >. Acesso em 29 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 1988. **Palácio do Planalto**. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm) >. Acesso em 29 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 807, de 22 de abril de 1993. **Institui o Conselho Nacional de Segurança Alimentar CONSEA e dá outras providências.** Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0807.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0807.htm)>. Acesso em 12 out 2016.

\_\_\_\_\_. Crédito Rural - Institui o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). 1995a. **Banco Central do Brasil.** Disponível em <[http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1995/pdf/res\\_2191\\_v3\\_L.pdf](http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1995/pdf/res_2191_v3_L.pdf)>. Acesso em 11 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 2191, de 24 de agosto de 1995. Institui o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). 1995b. **Banco Central do Brasil.** Disponível em: <<https://goo.gl/OZpzhO>>. Acesso em 18 jan. 2016

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Palácio do Planalto.** Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.683.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm)>. Acesso em 12 out 2016.

\_\_\_\_\_. Norma operacional básica - NOB/SUAS. Brasília, **CONSEA.** 2004. Disponível em: <<http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-SUAS.pdf>>. Acesso em 02 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, **CONSEA.** 2004. Disponível em: <<https://goo.gl/rFGcnP>>. Acesso em 15 out 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. 2006a. **Palácio do Planalto.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm)>. Acesso em: 07 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Sisan com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. 2006b. **Palácio do Planalto.** Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm)>. Acesso em 12 out 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.272, de 23 de novembro de 2007. Dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – **CONSEA.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Decreto/D6272.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6272.htm)>. Acesso em 16 out 2016.

\_\_\_\_\_. A PNDR em dois tempos: A experiência apreendida e o olhar pós 2010a. **Ministério da Integração Nacional.** Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. Brasília, DF: 2010a. 116 p.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010b. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Disponível. **Palácio do Planalto** em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em 12 out 2016.

\_\_\_\_\_. Bases para uma Proposta de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira. **Ministério da Integração Nacional**. Brasília, DF: 2010c.142 p.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. 2010d. **Palácio do Planalto**. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm)>. Acesso em 16 out 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015a. Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social. **Palácio do Planalto**. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em 12 out 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Alimentos regionais brasileiros**. 2. ed. Brasília: 2015b. 484 p. Disponível em:<[http://189.28.128.100/dab/docs/portaldab/publicacoes/livro\\_alimentos\\_regionais\\_brasileiros.pdf](http://189.28.128.100/dab/docs/portaldab/publicacoes/livro_alimentos_regionais_brasileiros.pdf)>. Acesso em 01 de nov. 2016.

\_\_\_\_\_. CAISAN. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN 2016-2019)**. 2016a.. Disponível em< <http://www.cfn.org.br/wp-content/uploads/2016/05/PLANSAN-2016.pdf>>. Acesso em 27 out 2016.

\_\_\_\_\_. CAISAN. **2º Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PlanSAN 2016-2019)**. 2016b. Disponível em:< [https://issuu.com/informecaisan/docs/plansan\\_2016-19\\_10\\_05\\_2016\\_vers\\_o](https://issuu.com/informecaisan/docs/plansan_2016-19_10_05_2016_vers_o)>. Acesso em 16 out 2016.

\_\_\_\_\_. O que é Consea? 2017. **Net**. Disponível em: < <http://www4.planalto.gov.br/consea/acesso-a-informacao/institucional/apresentacao> >. Acesso em 18 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário**. 2017. PRONAF. Disponível em:< <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-creditorural/linhas-de-cr%C3%A9dito> >. Acesso em 25 mai. 2017.

BROSE, Markus. Desenvolvimento Rural: potencialidades em questão. In: ETGES, Virgínia E. (Org.). **Desenvolvimento rural: potencialidades em questão**. Santa Cruz do Sul-SC: EDUNISC, 2001. p. 11-17.

BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento**. 2º ed. Rio de Janeiro: Garamond. 2004. 177p.

BÜTTENBENDER, P. L., SIEDENBERG, D. R., & ALLEBRANDT, S. L. Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) RS: articulações regionais, referenciais estratégicos e considerações críticas. **Revista Desenvolvimento Regional em Debate**, 1, 81-106. 2011. Disponível em:< <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5443902.pdf>>. Acesso em 17 dez. 2016

CARUSO, C. de O.; ANJOS, F. S. **Políticas públicas e o fomento à agroindustrialização familiar no Extremo Sul Gaúcho**. 2007. Disponível em: < [www.fee.rs.gov.br/4-encontro...gaucha/.../agricultura-sessao1-3.doc](http://www.fee.rs.gov.br/4-encontro...gaucha/.../agricultura-sessao1-3.doc) >. Acesso em: 18 jul. 2016.

CARVALHO, J. M. **A Construção da Ordem: a elite política**. Teatro das Sombras: a política imperial. 6ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.p. 23-48

\_\_\_\_\_, M. D. L. D., BARBOSA, T. R. D. C. G., & SOARES, J. B. Implementação de política pública: uma abordagem teórica e crítica. 2010.

CEPAL, 2016. Disponível em < <http://www.cepal.org/pt-br/about>>. Acesso 25 de ago. 2016.

CHADDAD, F. R. et al. Repensando as políticas agrícola e agrária do Brasil. Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais - ICONE. **Revista Digesto Econômico**, 11-12/2006. Disponível:< <http://www.iconebrasil.com.br/publicacoes/estudos/detalhes/306>>. Acesso em 28 ago. 2016.

COELHO, Carlos Nayro. 70 anos de política agrícola no Brasil (1931-2001). **Revista de política agrícola**, v. 10, n. 3, p. 3-58, 2012.

CONAB, 2012. **Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar**. Disponível em:< [http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/16\\_06\\_17\\_10\\_21\\_02\\_cartilha\\_p.pdf](http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/16_06_17_10_21_02_cartilha_p.pdf) >. Acesso em 01 nov. 2016.

COREDES. **Pro-RS IV**: Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul. Passo Fundo: Passografic, 2010. Disponível em: < <https://goo.gl/VXKdHI>>. Acesso em 20 de jul. 2016.

COREDES. **Pro-RS V**: Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul (2015-2018). Lajeado: Editora da Univates, 2014.

CRUZ, A. G. **Política agrícola e fundiária e reforma agrária** - Publicado em 30/12/2005. Disponível em:< [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=320](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=320) >. Acesso em 01 de ago. 2016.

DAGNINO, R. et al. **Metodologia de análise de políticas públicas**. Campinas: Grupo de Análise de Políticas de Inovação, Universidade Estadual de Campinas, 2002.

DE CHAVES, A.; DA SILVA, J.L.S.; DOS SANTOS, E. F. **Diagnóstico das Águas Subterrâneas no Município de São Luiz Gonzaga/RS**. Águas Subterrâneas, n. 1, 2007.

DEL GROSSI, M. E.; SILVA, G. J. **O novo rural brasileiro**. 2000. Disponível em :< [http://www.iapar.br/arquivos/File/zip\\_pdf/novo\\_rural\\_br.pdf](http://www.iapar.br/arquivos/File/zip_pdf/novo_rural_br.pdf)>. Acesso em 18 jun.2017.

DIAS, R.; MATOS, F. **Políticas Públicas: Princípios, Propósitos e Processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

DIESEL, V. et al. "Caracterização da agroindústria familiar de aguardente de cana-de-açúcar na Região da Quarta Colônia-RS." Congresso Internacional de Desenvolvimento Rural e Agroindústria familiar, 1º. **Anais...** São Luiz Gonzaga: UERGS. 2005.

DORIGON, Clovis; RENK, Arlene. Técnicas e métodos tradicionais de processamento de produtos coloniais: de “miudezas de colonos pobres” aos mercados de qualidade diferenciada. *Rev. de Economia Agrícola*, v. 58, n. 1, 2011.

DYE, T. R. "**Understanding public policy.**" (1998).

DYE, T. R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, v. 2, p. 99-128, 2009.

EMBRAPA, 2012. Módulos Fiscais. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/codigo-florestal/area-de-reserva-legal-arl/modulo-fiscal>>. Acesso em 24 abr. 2016.

FAO. **Brasil em Resumo.** 2014. Disponível em: <<http://www.fao.org/brasil/fao-no-brasil/brasil-em-resumo/pt/>>. Acesso em 15 out 2016.

FERREIRA, B.; SILVEIRA, F. G.; GARCIA, R. C. A agricultura familiar e o PRONAF: contexto e perspectivas. In: GASQUES, J. G. e CONCEIÇÃO, J. C. Transformações da agricultura e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2001.p. 479-539.

\_\_\_\_\_, J. Do Desenvolvimento Local ao Desenvolvimento Territorial.2009. Disponível em: <[http://www.geografia.ffe.usp.br/inferior/laboratorios/agraria/Anais%20XIXENGA/artigos/Ferreira\\_J.pdf](http://www.geografia.ffe.usp.br/inferior/laboratorios/agraria/Anais%20XIXENGA/artigos/Ferreira_J.pdf)>. Acesso em 24 maio 2017.

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

FRANCO, M. S. de C. **Homens livres na ordem escravocrata.** São Paulo: Ática, 1974.

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil.** Planejamento e políticas públicas, n. 21, 2009.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil.** 32º ed. São Paulo: Nacional, 2005. [1959]

\_\_\_\_\_. **Brasil: A Construção Interrompida.** Rio de Janeiro: Paz e Terra.1992

GAZOLLA, M.; PELEGRINI, G. Novos mercados da agricultura familiar: o caso das pequenas unidades produtoras de alimentos. In: SCHNEIDER, S. GAZOLLA, M. **Os atores do desenvolvimento rural: perspectivas teóricas e práticas sociais.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011. p. 133-150.

\_\_\_\_\_. Conhecimentos, Produção de Novidades e ações institucionais: cadeias curtas das agroindústrias familiares. 2012. Disponível em:<<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/72252> > Acesso em 15 de mai. de 2017.

\_\_\_\_\_, SCHNEIDER, S. Políticas e programas públicos para as agroindústrias familiares: uma análise do PRONAF e do PAF/RS In: VI Encontro da rede de Estudos Rurais 2014, 2014, Campinas/SP. Cd Roan VI Encontro da Rede de Estudos Rurais. Campinas/SP: Rede de Estudos Rurais, 2014. v.1. p.1 – 20.

GERHARDT, T. E. et al. **Métodos de pesquisa**. [Organizado por] Tatiana Engel Gerhardt e Denise Tolfo Silveira; 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, 2009.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. Editora Atlas SA, 2008.

\_\_\_\_\_. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo, 5º ed. Editora Atlas SA, 2010.

GLIESSMAN, S. R. **Agroecologia: processos ecológicos em agricultura sustentável**. 2. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2001.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**. Piracicaba-SP, Vol. 52, Supl. 1, p. S125-S146, 2014. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/resr/v52s1/a07v52s1.pdf>>. Acesso em 22 ago.2016.

GUIMARÃES, A. P. **Quatro Séculos de Latifúndio**. São Paulo: Editora Fulgor, 1996. [1963]

GUIMARÃES, G. M.; SILVEIRA, P. R. C. Por trás da falsa homogeneidade do termo agroindústria familiar rural: indefinição conceitual e incoerências das políticas públicas. In: ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE SISTEMAS DE PRODUÇÃO, 6, 2007. **Anais...** Fortaleza: SBSP, 2007

GUIMARÃES, M. D. A. Desenvolvimento de territórios rurais no Brasil: uma estratégia inovadora para o desenvolvimento sustentável. Pág. 27-62. In: NASCIMENTO, P. P. et al **Inovações em Desenvolvimento Territorial: novos desafios para a Embrapa**. Brasília, DF. Embrapa, 2011, 424 p

HAESBAERT, R. **Dos Múltiplos Territórios a Multiterritorialidade**. Porto Alegre, 2004. Disponível em: <<http://w3.msh.univ-tlse2.fr/cdp/documents/CONFERENCE%20Rogerio%20HAESBAERT.pdf>>. Acesso 30 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Região, regionalização e regionalidade: questões contemporâneas. **Revista Antares**, n.3, 2010.

HAM, Christopher; HILL, Michael. O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno. Campinas, tradução: Renato Amorim e Renato Dagnino, adaptação e revisão: Renato Dagnino, 1993.

HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil**. 26º ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. [1979]

IBGE. **Censo Agropecuário 2006**. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em <[http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/50/agro\\_2006\\_agricultura\\_familiar.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/50/agro_2006_agricultura_familiar.pdf)>. Acesso 08 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2010. Acesso em 10 jan. 2018.

LACOSTE, Y. **A geografia: isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra**. 6º ed. Campinas: Papirus, 2002.

LOTTA, G. S.; PAVEZ, T. R. **Agentes de implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 15, n. 56, 2010.

\_\_\_\_\_. "**Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas**." Cadernos Gestão Pública e Cidadania 19.65 (2014).

\_\_\_\_\_. "**Estilos de Implementação: ampliando o olhar para análise de políticas públicas**". Anais do III EnAPG, Salvador (2008)

\_\_\_\_\_. **Estudos sobre implementação**. 2016 Disponível em: <<https://ctsadalbertoazevedo.files.wordpress.com/2016/08/aula-implementacao-2016.pdf>>. Acesso em 18 jun. 2017.

MAIA, C. M. Percepções que Permeiam o Conceito de Agricultura Familiar e a Cronologia da Luta Pela Sustentabilidade: panorama nacional e internacional. In: DAL SOGLIO, F. **Agricultura e sustentabilidade**. UFRGS, Porto Alegre. 2009. 152 p

MALUF, R. S. Mercados agroalimentares e agricultura familiar no Brasil: agregação de valor, cadeias integradas e circuitos regionais. **Revista Ensaios FEE**. Porto Alegre, v. 25, nº 1, p. 299-322, 2004.

MARTINS, Samuel S. **Análise de Política Pública: ação 8874 do Ministério Das Cidades**. Disponível em <<http://seer.ufrgs.br/paraonde>>. Acesso em 18 de jul. 2016.

MASSUQUETTI, A. **A mudança no padrão de financiamento da agricultura brasileira no período 1965-97**. 1998. Dissertação (Mestrado em Economia Rural) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. Disponível em <<http://hdl.handle.net/10183/3241>>. Acesso 01 de ago. 2016

MATTEI, L. A reforma agrária brasileira: evolução do número de famílias assentadas no período pós-redemocratização do país. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 20, n. 1, 2012, p. 301-325. Disponível em: <[r1.ufrj.br/esa/V2/ojs/index.php/esa/article/download/356/352](http://r1.ufrj.br/esa/V2/ojs/index.php/esa/article/download/356/352)>. Acesso em 01 ago. 2016.

MAZZOTTI, A. J. Usos e abusos dos estudos de caso. Cadernos de Pesquisa, v. 36, n. 129, p. 637-651, set./dez. 2006.

MDA. Programa de Agroindustrialização da Produção da Agricultura Familiar. Documento Referencial 2007/2010. 2007. Disponível em :< <https://goo.gl/NpxJSC> >. Acesso em 03 jul.2017.

\_\_\_\_\_. Programa de Agroindustrialização da Produção dos Agricultores Familiares 2007-2010. 2008. Disponível em:< <https://goo.gl/eN3Bci> >. Acesso em 26 de mai.2017.

\_\_\_\_\_. Políticas Públicas para a Agricultura Familiar. 2013.Disponível em < <https://goo.gl/ymhyKI> >. Acesso 29 de ago. 2016.

MENDONÇA, S. R. de; FONTES, V. M. História do Brasil recente: 1964-1992. In: O golpe de 1964 e seus antecedentes. 5ª ed. São Paulo: Ática, 2006.

MIELITZ NETO, C.G.A; MELO, L.M; MAIA, C.M. Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2010.

MIELITZ NETTO, Carlos GA. A política agrícola brasileira, sua adequação e sua funcionalidade nos vários momentos do desenvolvimento nacional. BONNAL, P. e LEITE, SP Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação. Rio de Janeiro (RJ): Cirad/Mauad X, p. 221-251, 2011.

MIOR, L.C. **Agricultura familiar, agroindústria e desenvolvimento territorial**. 2007. Disponível em:< [http://nmd.ufsc.br/files/2011/05/Mior\\_Agricultura-familiar\\_agroindustria\\_e\\_desenvolvimento\\_territorial.pdf](http://nmd.ufsc.br/files/2011/05/Mior_Agricultura-familiar_agroindustria_e_desenvolvimento_territorial.pdf) >. Acesso em 09 de mai.2017.

MORAIS, C. S. História das Ligas Camponesas no Brasil (1969). In: STÉDILE, J. P. **A questão agrária no Brasil**. 2º ed. São Paulo: Expressão Popular. p.21-70

MOREIRA, R J. **Agricultura familiar: processos sociais e competitividade**. Rio de Janeiro: Mauad, UFRRJ/CPDA, 1999.

NETTO, C. G. A. M. A Política Agrícola Brasileira, sua Adequação e sua Funcionalidade nos Vários Momentos do Desenvolvimento Nacional. In: BONNAL, P.; LEITE, S. P. **Análise Comparada de Políticas Agrícolas**: uma agenda em transformação. Rio de Janeiro: Mauad X. 2011. p. 221-252.

NEVES, F. M. [et. al.] A modernização da agricultura e os eixos temáticos. In: ALMEIDA, J. **A Modernização da Agricultura**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2010. Pág. 19-54.

NEVES, P.D. Agricultura Familiar. In: **Dicionário da Terra**. MOTTA, M. (org.). P-23-26. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

BERG, K. O campônio marginal no Brasil rural. In: WELCH. C. A. [et al.]. **Camponeses brasileiros**: leituras e interpretações clássicas. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2009. p.118-132.[1957]

OCTAVIANO, C. Muito além da tecnologia: os impactos da Revolução Verde. 2010. **Net**. Disponível em: <<http://www.dicyt.com/noticia/muito-alem-da-tecnologia-os-impactos-darevolucao-verde>>. Acesso 25 jul. 2016

OLIVEIRA, J.; PREZOTTO, L. L.; VOIGT, L. **Diagnóstico e potencial das agroindústrias familiares do Estado do Rio Grande do Sul**. Florianópolis/SC, 2002.

OLIVEIRA, W.A. N. de. **Assentamentos da reforma agrária de São Luiz Gonzaga-RS: condições de reprodução de assentados**. 2012. Disponível em:<<http://bibliodigital.unijui.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1212/Wilson%20Antonio%20Nascimento%20de%20Oliveira.pdf?sequence=1>>

PELEGRINI, Gelson; GAZOLLA, Marcio. A agroindustrialização da produção como estratégia de reprodução social da agricultura familiar. In. **Cadernos do Ceam/Estudos Rurais III** / Flávio Borges Botelho Filho (organizador) – Brasília: Universidade de Brasília, Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Núcleo de Estudos Agrários – v. 8. n. 32, 2008.

\_\_\_\_\_. A agroindústria familiar: uma estratégia de agregação de valor e renda a produção das famílias rurais. In: 47º Congresso da SOBER, 2009, Porto Alegre/RS. **Anais**. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/13/183.pdf>>. Acesso em 18 jul. 2016

PESSOA, V. L. S.; INOCÊNCIO, M. E. O PRODECER (Re) Visitado: as engrenagens da territorialização do capital no Cerrado. In: CAMPO-TERRITÓRIO: **revista de geografia agrária**. Edição especial do XXI ENGA-2012, p. 1-22, jun., 2014

PINTO, Muriel. **A identidade socioterritorial missioneira na cidade histórica de São Borja-RS: as hegemonias de poder sobre uma identidade tradicional enraizada entre antigas reduções jesuítico-Guarani**. 2015. Disponível em:<<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/131160/000980214.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 10 jan. 2018

POLACINSKI, E. et al. **Plano de desenvolvimento do APL da agroindústria familiar da região das Missões (RS)**. Santo Ângelo. FuRI, 2014.

PRADO JÚNIOR, C. **A Questão Agrária**. 1ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1987, 188p. [1979].

PREZOTTO, L. L. Uma concepção de agroindústria rural de pequeno porte. **Revista de ciências humanas**, n. 31, p. 133-154, 2002.

PREZOTTO, Leomar Luiz. **A sustentabilidade da agricultura familiar: implicações e perspectivas da legislação sanitária para a pequena agroindústria**. Fundação Konrad Adenauer, 2005.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. Disponível em <[http://www.univale.br/cursos/tipos/posgraduacao\\_strictu\\_sensu/mestrado\\_em\\_gestao\\_integrada\\_do\\_territorio/\\_downloads/por\\_uma\\_geografia\\_do\\_poder-claude\\_raffestin.pdf](http://www.univale.br/cursos/tipos/posgraduacao_strictu_sensu/mestrado_em_gestao_integrada_do_territorio/_downloads/por_uma_geografia_do_poder-claude_raffestin.pdf)>. Acesso 02 ago. 2016.

RAMOS, D. **A formação histórica dos municípios da Região das Missões do Brasil**. Santo Ângelo: URI, 2006. Disponível em:<<http://www.urisan.tche.br/~iphan/upload/downloads/file1.pdf>>

RANGEL, I. **Questão agrária, industrialização e crise urbana no Brasil**. 2º ed. Porto Alegre: UFRGS, 2004

RAUPP, A.K. **Políticas públicas e agroindústria de pequeno porte da agricultura familiar: considerações de experiências do Rio Grande do Sul**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 10.045, de 29 de dezembro de 1993. Estabelece tratamento diferenciado às microempresas, aos microprodutores rurais e às empresas de pequeno porte e dá outras providências. Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS. Disponível em: <<http://www.sefaz.rs.gov.br/ASP/download/sat/gis/Lei%20n%C2%BA%2010.045%20de%201993.pdf>>. Acesso em: 05 dez.2017.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 40.079, de 09 de maio de 2000. **Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=3634&hTexto=&Hid\\_IDNorma=3634](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=3634&hTexto=&Hid_IDNorma=3634)>. Acesso em: 05 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei PL 401/2011. Institui a Política Estadual de Agroindústria Familiar no Estado do Rio Grande do Sul. Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS. Disponível em: <<https://goo.gl/i6B7re>>. Acesso em: 05 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.921, de 17 de janeiro de 2012a. Institui a Política Estadual de Agroindústria Familiar no Estado do Rio Grande do Sul. **Secretaria de Desenvolvimento Rural e Cooperativismo**. Disponível em: <<https://goo.gl/N3M1ZL>>. Acesso em 25 de julho de 2017

\_\_\_\_\_. Decreto nº 49.341, de 05 de julho 2012b. Cria o Programa de Agroindústria Familiar do Estado do Rio Grande do Sul, institui o selo de marca de certificação “Sabor Gaúcho” e dá outras providências. **Secretaria de Desenvolvimento Rural e Cooperativismo**. Disponível em: <<https://goo.gl/3DST8Q>>. Acesso em 25 de julho de 2017.

\_\_\_\_\_. **Regiões Funcionais**. 2016. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/28-regioes>>. Acesso em 18 jun.2017.

\_\_\_\_\_. Programa Estadual de Agroindústria Familiar. Manual Operativo. Janeiro de 2017a. **Secretaria de Desenvolvimento Rural e Cooperativismo** Disponível em: <<https://goo.gl/L8kVqW>>. Acesso em 25 de julho de 2017a.

\_\_\_\_\_. Relação das Agroindústrias Familiares Inscritas no PEAf até junho de 2017b. **Secretaria de Desenvolvimento Rural e Cooperativismo**. Disponível em: <<http://www.sdr.rs.gov.br>>. Acesso em: 17 jun. 2017b.

ROSA, S. L. C. O Estatuto da Terra e o esvaziamento da estratégia agrária no Brasil. **Revista da ABRA**, São Paulo, v. 25, n. 1, p. 205-219, 1995. Disponível em: <<http://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&PagFis=12580&Pesq=>>>. Acesso 25 jul. 2017

RUA, M.G. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2012.

\_\_\_\_\_. ROMANINI, R. **Para aprender políticas públicas**. Unidade IX–Implementação de Políticas Públicas. Brasília: IGEPP, p. 90-105, 2013.

\_\_\_\_\_. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. 1997 Washington, DC:

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SANTOS, RC dos, FERREIRA. C. H. "Caracterização das agroindústrias familiares localizadas na área de abrangência da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul." **Revista da Emater: Extensão Rural e Desenvolvimento Sustentável** 2.1/2 (2006).

\_\_\_\_\_. Agroindústria Familiar Rural. **Base Legal** (Aspectos Tributário, Previdenciário, Sanitário e Ambiental). Porto Alegre, RS. 08 de maio de 2014. Ascar-Emater/RS. Disponível em: < <https://goo.gl/zbgTkH> >. Acesso em: 05 dez. 2017.

SÃO LUIZ GONZAGA. Decreto nº. 4.804, de 24 de março de 2017. **Nomeia os integrantes do Comitê Gestor para o Programa Municipal de Agroindústria no Município de São Luiz Gonzaga** – RS. Disponível em: < <https://goo.gl/XE5i64> >. Acesso em: 28 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de São Luiz Gonzaga. Quando São Luiz Gonzaga disse “Sim” ao SIM, 2016. **Net**. Disponível em: < <https://goo.gl/58r9tk> >. Acesso em: 22 jan. 2018.

SARAVIA, Enrique. **Introdução à Teoria da Política Pública**. 2008.

SCHNEIDER, S. **A pluriatividade na agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2003

SCHNEIDER, Sergio et al. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Revista Sociologias**. Porto Alegre, ano 6, nº 11, jan. /jun. 2004, p. 88-125. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/soc/n11/n11a06.pdf> >. Acesso em 23 de julho de 2017.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning 133. 2012.

SEN, Amartya. **A Ideia de Justiça**. Editora Schwartz, 2009.

SERIACOPI, G. C. A.; SERIACOPI, R. História: volume único. 2005. São Paulo: Ática.

SILVA, E. **PRONAF** – uma avaliação das ações realizadas no período 1995-1998. Brasília/DF, 1999.

SILVA, I. J. **Estado e Agricultura no Primeiro Governo Vargas (1930-1945)**. Campinas, SP. 2010. Disponível em < <https://goo.gl/XJwVwc>>. Acesso 10 ago. 2016

SILVA, J. G. da. **O que é questão agrária**. 2º ed. São Paulo: Brasiliense, 2001. [1980]

SILVA, P. L. B.; DE MELO, M. A. B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Unicamp, 2000.

SILVEIRA, P. R. C.; GUIMARÃES, G. M.; BALEM, T. A. A agroindústria familiar de pequeno porte como estratégia de desenvolvimento rural em regiões periféricas: o caso do projeto CooEsperança. In: Conferência Internacional Sobre Desenvolvimento Sustentável e Agroindústria, 2000. **Anais...** Lajeado: Univates, 2000.

SOUZA, C. **Políticas públicas**: questões temáticas e de pesquisa. Caderno CRH, v. 16, n. 39, 2006.

\_\_\_\_\_. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. 2006.

SUBIRATS, Joan. El Papel de la Burocracia en el Proceso de Determinación e Implementación de las Políticas Públicas. In: **Políticas públicas**; coletânea / Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006. 2 v.

TORRES, A. V da S.; SILVA, L. A. G. Agricultura Familiar em Destaque. In: **Legislação sobre agricultura familiar**: dispositivos constitucionais, leis e decretos relacionados a agricultura familiar. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016.

UFRGS\CECANE. **Composição Nutricional da Alimentação Escolar no Brasil**: uma análise a partir de uma amostra de cardápios. 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/VZxjdv>>. Acesso em 01 nov. 2016.

VEIGA, J. E. A face territorial do desenvolvimento. **Interações - Revista Internacional de Desenvolvimento Local**. Vol. 3, N. 5, p. 5-19, set. 2002. Disponível em: <<https://goo.gl/EIVCKg>>. Acesso 23 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. **O desenvolvimento agrícola**: uma visão histórica. São Paulo, Edusp/Hucitec, 219p (Estudos Rurais, 11), 1991.

VELOSO, F. A.; VILLELA, A.; GIAMBIAGI, F. Determinantes do "milagre" econômico brasileiro (1968-1973): uma análise empírica. **Revista Brasileira de Economia**. v.62 n°2 Rio de Janeiro, 2008. Disponível em:< <https://goo.gl/e2ajVr> >. Acesso em 22 ago. 2016.

WANDERLEY, M. de N. B. Raízes Históricas do Campesinato Brasileiro. **XX Encontro Anual da Anpocs**. GT 17. Processos Sociais Agrários. Caxambu, MG. outubro 1996. Disponível em < <https://goo.gl/PwKdnC> >. Acesso 07 ago. 2016.

WESZ JUNIOR, V. J.; NIEDERLE, P. A. Agroindustrialização e agricultura familiar: novas dinâmicas de desenvolvimento rural na região Missões, RS. **Revista Geo UERJ** 17.2 (2007): 88-108.

\_\_\_\_\_. As Políticas Públicas de Agroindustrialização na Agricultura Familiar: **análise e avaliação da experiência brasileira**. UERJ. 2009.

\_\_\_\_\_. Análise Comparada dos Programas Estaduais de Agroindustrialização na Agricultura Familiar Brasileira (1995 – 2008). **Revista Bibliográfica de Geografía y Ciências Sociales**. Vol. XVII, nº 979, 5/06/2012. Disponível em <<https://goo.gl/yTTbH>> Acesso em 23 jul. 2017.

WILKINSON, J. Sociologia econômica e o funcionamento dos mercados: *inputs* para analisar os micro e pequenos empreendimentos agroindustriais no Brasil. **Revista Ensaio**, Porto Alegre, v. 23, n. 2, p. 805-825, 2002.

WOORTMANN, E. F.; WOORTMANN, K. **O trabalho da terra: a lógica e a simbólica da lavoura camponesa**. Brasília: UNB 1997.

## **APÊNDICE A - Relação de entrevistados**

### **Agroindústrias:**

Entrevista 01 – Realizada em 05/07/2017

Entrevista 02 – Realizada em 06/07/2017

Entrevista 03 – Realizada em 15/11/2017

Entrevista 04 – Realizada em 17/11/2017

Entrevista 05 – Realizada em 18/11/2017

Entrevista 06 – Realizada em 21/11/2017

Entrevista 07 – Realizada em 01/12/2017

Entrevista 08 – Realizada em 01/12/2017

### **Responsáveis pelas Instituições Locais:**

Entrevista 09 – Uergs, realizada em 29/11/2017

Entrevista 10 – COOPARTE, realizada em 06/12/2017

Entrevista 11 - Sindicato dos Trabalhadores Rurais de São Luiz Gonzaga, realizada em 19/12/2017

Entrevista 12 - Emater, realizada em 16/01/2018

### **Extensionistas da Emater:**

Entrevista 13 – Realizada em 12/01/2018

Entrevista 14 – Realizada em 30/01/2018

## APÊNDICE B - Entrevista realizada com os proprietários das agroindústrias locais

1) Nome do entrevistado (a):

Nome da Agroindústria:

Município:

Localidade:

Telefone:

2) Quais as atividades desenvolvidas na propriedade?

3) Qual a área da propriedade?

4) Quantas pessoas trabalham na propriedade?

Mão de obra familiar: \_\_\_\_\_

Mão de obra contratada: \_\_\_\_\_

NÚCLEO FAMILIAR					
Relação de parentesco com o entrevistado	Sexo	Idade	Escolaridade	Ocupação	Tempo dedicado a produção

5) Quais produtos são produzidos na agroindústria?

6) Quantas pessoas trabalham na agroindústria?

Mão de obra familiar: \_\_\_\_\_

Mão de obra contratada: \_\_\_\_\_

NÚCLEO FAMILIAR					
Relação de parentesco com o entrevistado	Sexo	Idade	Escolaridade	Ocupação	Tempo dedicado a agroindústria

7) A agroindústria dispõe de estrutura própria?

Tipo de Construção	Uso Exclusivo	Área (m2)	Finalidade

8) Há quanto tempo a família realiza atividades de agroindustrialização?

9) Os membros da família realizam outras atividades externas a propriedade? Quais?

10) O que levou a realizar a atividade de agroindustrialização?

- 11) A agroindústria recebe assistência técnica? De qual instituição?
- 12) Quais as instituições locais que apoiam sua atividade? (Sindicatos, Conselhos, Emater, etc.)
- 13) A agroindústria possui licença de funcionamento pelo Serviço de Inspeção Municipal?  
Quais os caminhos percorridos para obter a legalização sanitária?
- 14) Para atender as exigências sanitárias houve a necessidade de realizar alguma alteração nos produtos ou na forma de produzi-los?
- 15) As pessoas envolvidas no processo produtivo da agroindústria realizaram algum curso ou capacitação específico para a produção?
- 16) A agroindústria possui licença ambiental? Quais os caminhos percorridos para obter o licenciamento ambiental?
- 17) Quais as políticas públicas específicas para a agroindústria você conhece?
- 18) A agroindústria acessou alguma política pública de crédito estadual ou federal?
- 19) O Sr. (a) conhece o PEA/RN? O que sabe sobre o programa?
- 20) A agroindústria está cadastrada ou incluída no PEA/RN?  
(Se não) Existe interesse dos proprietários em passar a ser incluído no PEA/RN?  
(Se sim) Desde quando?
  - a) O Sr. (a) atribui alguma vantagem em ser incluído pelo PEA/RN?
  - b) Quais os serviços oferecidos pela política em questão a agroindústria teve acesso?  
(Qualificação técnica, comercialização, propaganda, etc.)
- 21) Existe interesse em aumentar a produção da agroindústria?
- 22) Onde é comercializada a produção da agroindústria?
- 23) A agroindústria comercializa seus produtos através do PAA ou PNAE?
- 24) Qual sua maior dificuldade atualmente?

### APÊNDICE C - Entrevista realizada com os extensionistas da Emater

- 1) Qual o público alvo do seu trabalho atualmente?
- 2) Quanto as agroindustriais locais, como você descreveria a situação atual?
- 3) Quais as ações que a Emater realiza no sentido de apoiar as agroindústrias locais?
- 4) A Emater consegue abranger todas as agroindústrias locais?
- 5) Quais as principais dificuldades encontradas no atendimento as agroindústrias locais?
- 6) A respeito da Política Estadual de Agroindústria Familiar (PEAF\RS), ela é implementada desde quando?
- 7) Após a implementação da PEAF houve um aumento no número de agroindústrias no município?
- 8) De acordo com as informações disponibilizadas pela SDR, existem quatorze agroindústrias cadastradas no PEAF/RS no município, sendo que destas apenas uma agroindústria já consta como incluída no PEAF. Em sua opinião, qual a principal dificuldade encontrada pelos proprietários de agroindústrias que desejam incluírem-se no PEAF\RS?
- 9) Na etapa de cadastro das agroindústrias, os técnicos visitaram as propriedades ou os proprietários vieram até a Emater?
- 10) Quais as etapas que os proprietários das agroindústrias devem seguir para se cadastrarem no PEAF\RS?
- 11) Após o cadastramento, quais as etapas que os proprietários de agroindústrias devem seguir para serem incluídos no PEAF\RS?
- 12) Quais as principais dificuldades que você, enquanto extensionista da Emater, encontra na operacionalização do PEAF\RS?
- 13) Você julga que a instituição dispõe de material (humano, logístico) suficiente para implementar a política tal qual ela foi desenhada?
- 14) Qual sua opinião sobre o PEAF\RS?
  - a. Existe algo na política que você gostaria que fosse mudado, excluído ou incluído?
- 15) Existe outra (s) instituição (ões) que atue juntamente a Emater na implementação do PEAF\RS junto as agroindústrias?
  - a. Quais?
  - b. Qual o papel de cada uma destas instituições dentro da implementação do PEAF?

- 16) Houve algum treinamento específico para a implementação o PEA/R\RS?
- 17) Em sua opinião há algum entrave que dificulte a adequação sanitária, ambiental e tributária das agroindústrias?
- 18) Como você avalia a receptividade ou a percepção da política por parte dos proprietários de agroindústrias?
- 19) Você saberia dizer se houve ou ainda há uma participação direta da Emater nas definições das diretrizes da PEA/R\RS?

**APÊNDICE D - Entrevista realizada com o (s) responsáveis pelas instituições locais**

- 1) Identificação da instituição e entrevistado:
- 2) Em entrevista realizada com os proprietários das agroindústrias familiares locais foram citadas algumas instituições que, de alguma forma, realizam atividades de apoio/ assistência a estes empreendimentos, como foi o caso desta instituição. Como você descreveria o papel desta instituição no apoio as atividades de agroindustrialização no município de São Luiz Gonzaga?
- 3) Quais são as ações desenvolvidas em prol das agroindústrias familiares locais?
- 4) Existe estrutura adequada para realizar estas ações? Se não, o que falta?
- 5) Na sua opinião, quais são as maiores dificuldades encontradas por esta instituição no apoio as agroindústrias familiares?
- 6) Como você descreveria a situação das agroindústrias locais atualmente?
- 7) O Sr. (a) conhece o PEAFF/RS? O que sabe a respeito desse programa?