

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Jaime Miguel Weber

**A ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DE APOIO E DE CONTROLE NO
PROCESSAMENTO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR NO RIO
GRANDE DO SUL/BRASIL: REPERCUSSÕES NAS ATIVIDADES INFORMAIS**

Santa Cruz do Sul
2024

Jaime Miguel Weber

**A ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DE APOIO E DE CONTROLE NO
PROCESSAMENTO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR NO RIO
GRANDE DO SUL/BRASIL: REPERCUSSÕES NAS ATIVIDADES INFORMAIS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - Doutorado, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional, Linha de Pesquisa: Estado, Instituições e Democracia, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Regional.

Orientadora: Prof.^a Dra. Erica Karnopp

Santa Cruz do Sul
2024

CIP - Catalogação na Publicação

Weber, Jaime Miguel

A ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DE APOIO E DE CONTROLE NO
PROCESSAMENTO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR NO RIO GRANDE
DO SUL/BRASIL: REPERCUSSÕES NAS ATIVIDADES INFORMAIS / Jaime
Miguel Weber. – 2024.

191 f. ; 30 cm.

Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Universidade de
Santa Cruz do Sul, 2024.

Orientação: Profa. Dra. Erica Karnopp.

1. Agroindústrias familiares. 2. Desenvolvimento Regional. 3.
Neoinstitucionalismo. I. Karnopp, Erica . II. Título.

Jaime Miguel Weber

**A ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DE APOIO E DE CONTROLE NO
PROCESSAMENTO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR NO RIO
GRANDE DO SUL/BRASIL: REPERCUSSÕES NAS ATIVIDADES INFORMAIS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - Doutorado, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional, como requisito para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Regional. Linha de Pesquisa: Estado, Instituições e Democracia.

Dra. Erica Karnopp

Professora Orientadora – UNISC

Dra. Cláudia Tirelli

Professora Examinadora – Unisc

Dr. Sílvio Cezar Arend

Professor Examinador – Unisc

Dr. Clayton Hillig

Professor Examinador – UFSM

Dr. Carlos Eduardo Ruschel Anes

Professor Examinador - UFFS

Santa Cruz do Sul
2024

Não podemos perder a capacidade de nos indignarmos diante das injustiças.
O autor

Que a Vida e os amigos nos ensinem a cuidarmos uns dos outros.
Aos meus queridos Amigos!
Milan Kundera

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família, à esposa Rose e à filha Ana Clara, pelo incentivo e apoio nessa fase de idas e vindas para as aulas, para a realização da pesquisa, e pelos momentos de isolamento. Assim como, ao meu pai Iedo Weber, à minha mãe Olga e Weber (*in memoriam*) e a minha irmã Janete, pelo apoio irrestrito em todas as etapas das jornadas acadêmicas.

Agradeço imensamente a minha orientadora Professora Dr^a. Erica Karnopp, pela dedicação, compromisso, apoio e incentivo, mas de forma especial pela paciência no processo de orientação.

Agradeço especialmente aos representantes das organizações, que gentilmente dedicaram parte de seu tempo para contribuir com suas valiosas experiências.

Agradeço aos colegas do doutorado pelo carinho e pelo apoio nos momentos difíceis dessa caminhada e pela oportunidade de compartilhar conhecimentos.

Agradeço aos professores do PPGDR, pelo ambiente de reflexões, pelos debates e pelas desconstruções e construções coletivas do saber.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES pelo apoio financeiro, com a disponibilização da bolsa de estudos para a realização desta pesquisa.

Agradeço aos membros da banca, pela honra de suas presenças e pela disponibilidade para lerem e avaliarem esta pesquisa.

Agradeço aos colegas e amigos Wandoir Sehn, Régis Solano e Cesar Hundertmarck pelo apoio e pela parceria na construção da tese e pelos momentos de descontração.

Agradeço ao amigo Sandro Madsen por todas as prosas, as trocas e o incentivo permanente.

Da mesma forma agradeço aos amigos Alceu Gehlen e Darcio Flesch pela paciência em escutar os “discursos” sobre a minha pesquisa, pelo incentivo e, especialmente, pela parceria nos momentos de “recarregar as baterias” - as pescarias.

Agradeço ao amigo Bernardo Gehlen pelo apoio nas traduções, pelo incentivo e pelas longas prosas sobre construções teóricas e o cotidiano.

Por fim, agradeço a todos e todas que direta ou indiretamente estiveram envolvidos e contribuíram para que eu pudesse concluir esta pesquisa, pelo apoio, motivação e pelas boas energias.

RESUMO

A presente tese analisou a atuação das organizações de apoio e de controle das atividades de processamento de alimentos da agricultura familiar, tendo como método de abordagem o neoinstitucionalismo. Para o neoinstitucionalismo, são as instituições que fomentam, arranjam, ajustam, e em vários casos, limitam o potencial de possibilidades de determinados atores, assumindo um caráter dualista. Nesta pesquisa a agroindústria familiar foi concebida como uma forma de organização própria em que a família produz, processa e comercializa parte seus produtos, visando o autoconsumo e a produção de valor de troca através de atividade mercantil. O recorte espacial desta tese foi o Estado do Rio Grande do Sul, a partir da inserção nas experiências existentes nos municípios de Cachoeira do Sul, Vera Cruz e Passo do Sobrado. A presente pesquisa foi assentada na construção de reflexões teóricas e em levantamentos empíricos de dados, em relação às organizações de apoio e de controle e suas atuações sobre as atividades de processamento de alimentos da agricultura familiar, considerando que são escassas as referências teóricas sobre a informalidade no processamento de alimentos e suas decorrências nos territórios. As políticas públicas desenvolvidas para essas atividades são discutíveis, visto que permanecem altos índices de informalidade, e a perspectiva de transitoriedade nem sempre tem se confirmado. No contexto da agricultura familiar, as atividades são moderadas pelas organizações de apoio, mas ficam à mercê de pressões coercitivas pelo conjunto das instituições, a partir de seus aparatos. Neste sentido, esta tese considerou que as organizações e as instituições se expõem como apoiadoras ou controladoras das atividades de processamento de alimentos e influenciam nas ações e motivações dos indivíduos. Constatou-se que existe um processo heterogêneo de transformação social dada a coexistência, nas diversas trajetórias de agroindustrialização, de distintas formas de articulação da agricultura-agroindústria e território. Tais formas são combinações do processo convencional de agroindustrialização, ainda presente e dominante, com novas agroindústrias familiares rurais, configurando um imbricado mosaico de redes de atores sociais. Deste modo, Esta tese aponta para a importância de se estabelecer uma reflexão mais aprofundada e qualificada sobre o papel das organizações e instituições e de se constituir um novo enfoque que aponte para a necessidade de avaliação dos escopos institucionais e que possa estabelecer novas referências sobre como tratar a pobreza e as desigualdades, contemplando uma abordagem multidimensional.

Palavras-chave: Neoinstitucionalismo. Instituições. Agroindústrias familiares. Organizações. Desenvolvimento Regional.

ABSTRACT

This thesis analyzed the role of supporting and controlling organizations in family farming food processing activities, based on the neoinstitutionalism approach. For neoinstitutionalism, institutions are responsible for fostering, arranging, adjusting and, in many cases, limiting the potential possibilities of certain actors, assuming a dualistic character. In this research, family agribusiness was conceived as a form of organization whereby the family produces, processes, and commercializes part of its products, seeking self-consumption and growth of exchange value through trading activity. The territorial base for the dissertation was the State of Rio Grande do Sul, using existing experiences in the municipalities of Cachoeira do Sul, Vera Cruz, and Passo do Sobrado. This research was sustained by theoretical reflections and empirical data collection related to the supporting and controlling organizations and their actions on family farming food processing activities. Theoretical references are scarce due to the consequences of informality of food processing in these territories. The public policies developed for these activities are debatable since there are still high levels of informality, and the prospect of temporariness has not always been confirmed. In the context of family farming, activities are moderated by supporting organizations, but also subordinated by the coercive pressure of institutions. Therefore, organizations and institutions play a role as supporters or controllers of food processing activities and influence the actions and motivations of individuals. A heterogeneous process of social transformation due to the coexistence of different forms of articulation between agriculture-agroindustry and territory was identified in diverse agroindustrialization trajectories. These forms are combinations of the conventional agroindustrialization process which is still present and dominant with new rural family agribusinesses, configuring an intertwined network mosaic of social actors. In this way, this thesis points to the importance of establishing a more in-depth and qualified reflection on the role of organizations and institutions and of establishing a new approach that points to the need to evaluate institutional scopes and that can establish new references on how to deal with poverty and inequalities, contemplating a multidimensional approach.

Keywords: Neoinstitutionalism. Institutions. Family agro-industries. Organizations. Regional Development.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Atribuições da Anvisa	44
Figura 2 -	Atribuições do MAPA	45
Figura 3 -	Estratégias utilizadas para a criação da Política Estadual da Agroindústria Familiar	73
Figura 4 -	Procedimentos para o Programa da Agroindústria Familiar	76
Figura 5 -	Programa Estadual de Agroindústria Familiar – PEAFF	77
Figura 6 -	Marco regulatório do PEAFF	78
Figura 7 -	Identificação dos municípios e das organizações pesquisadas..	84
Quadro 1 -	Identificação das organizações de apoio e de controle e respectivos municípios	84
Quadro 2 -	Identificação dos municípios e dos representantes entrevistados	85
Quadro 3 -	Agroindústrias formalizadas nos municípios pesquisados	86
Figura 8 -	Fluxo de ações para o processo de formalização (município 3)	100

LISTAS DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFRI	Agroindústria Familiar Rural Informal
ASCAR	Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural
CEVS	Centro Estadual de Vigilância em Saúde
DECON	Delegacia de Polícia de Proteção aos Direitos do Consumidor, Saúde, e da Propriedade Intelectual, Imaterial e Afins
EOAE	Entrevistado da Organização de Apoio Extensão
EOCP	Entrevistado da Organização de Controle do Poder Público Municipal
EOAS	Entrevistado da Organização de Apoio Sindical
EMATER	Associação Rio-grandense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
OAE	Organização de Assistência Extensão Rural e Social
OCP	Organizações de Controle do Poder Público Municipal
OAS	Organização de Apoio Sindical
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAF	Programa de Agroindústria Familiar
PEAF	Programa Estadual de Agroindústria Familiar
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
RDI	Relatório de Dados e Informações
RS	Estado do Rio Grande do Sul
SEAPDR-RS	Secretaria Estadual da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural
SFA	Superintendência Federal de Agricultura
SIE	Sistema de Inspeção Estadual
SIF	Sistema de Inspeção Federal
SIM	Serviço de Inspeção Municipal
SIPOV	Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal
SISBI-POA	Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal
SISBI-POV	Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal
STR	Sindicato dos Trabalhadores Rurais
SUASA	Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Animal
SUSAF	Sistema Unificado Estadual de Sanidade Agroindustrial Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	INSTITUCIONALISMO NO CONTEXTO DA AGRICULTURA FAMILIAR	29
2.1	Institucionalismo e suas narrativas	29
2.1.1	Institucionalismo histórico	38
2.2	Organizações de controle e apoio nas atividades de processamento	41
2.2.1	Assistência e Extensão Rural e Social (ATERS)	42
2.2.2	Secretarias Municipais	43
2.2.3	Sindicatos de Trabalhadores Rurais	46
2.3	A agricultura familiar e seus contrastes	47
2.4	Organizações e atores que atuam no controle da atividade de processamento de alimentos	56
2.5	Agroindústria familiar rural: conflitos entre estruturas de poder e regramentos	59
2.5.1	Formalização das atividades de processamento de alimentos ...	60
2.6	Instituições, políticas públicas e suas implicações para as agroindústrias	64
2.7	Regulamentos que norteiam o processamento de alimentos e a sua relação com os mercados	68
3	ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DE APOIO E DE CONTROLE NAS ATIVIDADES DE PROCESSAMENTO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR	81
3.1	Repercussão da ação das organizações	81
3.2	Agroindústrias nos municípios pesquisados	86
3.3	Organizações e atores envolvidos na atividade de processamento de alimentos no âmbito municipal	89
3.3.1	Limites das organizações nas atividades de apoio ao processamento de alimentos da agricultura familiar	97
3.3.2	O controle das atividades de processamento de alimentos e seus desdobramentos	106
3.3.3	O processamento de alimentos, percepções e avaliações	111
3.3.4	A formalização e os desencontros com a lógica de produção na agricultura familiar	123
3.3.5	A informalidade nos municípios e seus significados	135
3.4	Regulamentos e seus limites para as organizações e para os agricultores familiares	145

3.4.1	Avaliação do processo de formalização das atividades de processamento	156
3.5	Políticas públicas de apoio ao processamento de alimentos e os limites para as agroindústrias familiares rurais informais	160
4	CONCLUSÕES	167
	REFERÊNCIAS	177
	APÊNDICES	187
	APÊNDICE A: ROTEIRO PARA AS ORGANIZAÇÕES DE APOIO..	187
	APÊNDICE B: ROTEIRO PARA AS ORGANIZAÇÕES DE CONTROLE	189

1 INTRODUÇÃO

Esta tese teve como objetivo analisar a atuação das organizações de apoio e de controle no processamento de alimentos da agricultura familiar e as repercussões nas atividades informais. Assim, a problemática que norteou esta pesquisa foi a seguinte: considerando a significativa presença da informalidade no processamento de alimentos na agricultura familiar, como a atuação das organizações de apoio e de controle repercute nas atividades de processamento de alimentos da agricultura familiar?

Para o desenvolvimento desta pesquisa, aliamos-nos também aos objetivos específicos, quais foram: - Identificar as organizações e atores que se relacionam com ações de incentivo e controle da atividade de processamento de alimentos em âmbito municipal; - Analisar os regulamentos que incidem sobre o processamento de alimentos para as agroindústrias familiares rurais e a sua relação com os mercados; - Identificar as políticas públicas de apoio ao processamento de alimentos e os principais limites para as agroindústrias familiares rurais informais; - Analisar as distintas lógicas e formas de atuação das organizações de apoio e de controle nos municípios pesquisados e a suas implicações para as atividades informais.

No decorrer da pesquisa, optou-se pela utilização dos termos agroindústrias familiares “formais” e “informais”, evitando o uso de “ilegal” ou “clandestino” para referir-se ao caso de agroindústrias informais. Tal opção decorre da distinção entre informalidade, ilegalidade e clandestinidade, assinalada por Mior e Wilkinson (1999), autores que elucidam tais menções argumentando que:

[...] o setor informal distingue-se do ilegal pelo fato de seus produtos não serem proibidos, como no caso de drogas ou contrabando. Trata-se de uma atividade cujos processos de produção não se enquadram nos padrões de regulação vigentes. Enquanto no primeiro caso o órgão repressor apropriado é a polícia, no segundo os organismos de fiscalização são responsáveis pelo enquadramento. O setor informal, portanto, é definido fundamentalmente a partir das normas reguladoras do Estado. (Mior e Wilkinson, 1999, p. 31)

No que diz respeito ao conceito trabalhado para definir as atividades de processamento de alimentos da agricultura familiar, esta tese utiliza as expressões “processamento de alimentos” e “agroindústria familiar rural”. Outros termos que têm sido adotados para se referir ao processamento de alimentos pela agricultura familiar são: agroindústria familiar, agroindústria caseira, artesanal e/ou colonial e

agroindústria rural de pequeno porte. Apesar das diferentes nomenclaturas, considera-se que se trata de “[...] uma forma de organização em que a família rural produz, processa e/ou transforma parte de sua produção agrícola e/ou pecuária, visando sobretudo à produção de valor de troca que se realiza na comercialização” (Mior, 2005, p. 191).

O recorte espacial desta tese é o estado do Rio Grande do Sul. Este possui uma extensão territorial de 281.730,2 km², ocupando mais de 3% do território brasileiro, é o nono maior Estado brasileiro. Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2017), o Estado está dividido em 497 municípios e possui 11,3 milhões de habitantes - o que corresponde a 6% da população nacional. Desse modo, a pesquisa empírica buscou identificar e analisar, no estado do Rio Grande do Sul, as experiências existentes nos municípios de Cachoeira do Sul, Vera Cruz e Passo do Sobrado. O município de Cachoeira do Sul possui uma população estimada em 81.869 habitantes (IBGE, 2020), está localizado na Depressão Central do Rio Grande do Sul, na área compreendida como Vale do Jacuí. O município de Vera Cruz possui uma população estimada em 27.099 habitantes (IBGE, 2020) e situa-se na região do Vale do Rio Pardo. O município de Passo do Sobrado possui uma população estimada em 6.574 habitantes (IBGE, 2020) e também situa-se na região do Vale do Rio Pardo.

A escolha dos municípios de Cachoeira do Sul, Vera Cruz e Passo do Sobrado ocorreu de forma conjunta a extensionistas da Ascar-Emater/RS, a partir de diálogos com representantes da Emater Regional, ligados à temática do processamento de alimentos, e tomou por base alguns critérios, como: o município possuir equipe técnica municipal para a realização da inspeção sanitária; o escritório municipal da Ascar-Emater/RS possuir envolvimento nas atividades de processamento; os municípios possuírem número de habitantes diferenciados como parâmetro de representatividade; a existência expressiva de processamento informal; a existência de mercados de proximidade, como feira municipal, roteiros comunitários para comércio de alimentos, entre outros; situações relevantes relacionadas à realização de inspeções por parte das instituições competentes; e ter relação com programas governamentais como o PNAE e PAA.

O conceito de informalidade, nessa tese, alude ao processamento de alimentos, como é considerado por Cruz (2020), pertinente a agroindústrias familiares rurais estruturadas, assim como o processamento desenvolvido em espaços adaptados nas

estruturas existentes nas propriedades, seja na própria casa ou em estruturas separadas, mas que não atendem todos os critérios presentes nos regulamentos sanitários vigentes. A atividade de processamento de alimentos, no contexto da agricultura familiar do Rio Grande do Sul, possui uma diversidade considerável de formatos e se caracteriza por trabalhar com matéria prima própria e com volumes reduzidos de produtos.

O Rio Grande do Sul possui uma memória cultural que abrange, de forma intrínseca, a prática da agricultura familiar, com características diversas e peculiaridades regionais em seus sistemas de produção e que se constituem em distintos escopos de resistência para a manutenção e a reprodução familiar. As estratégias adotadas pelos agricultores familiares sobrevivem também pela salvaguarda das tradições e dos saberes construídos e naturalizados a partir das gerações que foram sobrevivendo. Além do valor histórico e cultural desses saberes sobre as formas de produzir os alimentos, também se destacam a diversidade e a complexidade nas dinâmicas próprias desenvolvidas, de acordo com características regionais, para as atividades de comercialização e de processamento dos alimentos. Considerando essas premissas, para esta análise, foram definidos três municípios da região central do estado do Rio Grande do Sul: Cachoeira do Sul, Vera Cruz e Passo do Sobrado.

Para acolher os objetivos propostos nesta tese, tornou-se fundamental realizar a análise a partir da perspectiva do desenvolvimento regional. Como assinala Boisier (1996), sob esse viés, o fracasso ou sucesso de uma região está diretamente relacionado à existência, influência mútua e articulação de alguns elementos, tais como: atores, instituições, cultura, procedimentos, recursos e entorno, que são condicionantes para o desenvolvimento de um território organizado. Por isso, analisar as interfaces e articulações entre as instituições e organizações presentes nos territórios, e como condicionam ou influenciam os atores, colocou-se como aspecto essencial para esta tese. Nesse sentido, esta pesquisa tem como componente essencial a busca pela apreensão desse processo dinâmico de desenvolvimento, em que as instituições constituídas se expõem como promotoras ou controladoras dessas atividades de processamento de alimentos e como elas influenciam nas ações e motivações dos indivíduos.

A complexidade imbuída na temática do processamento de alimentos e os enredos que se integram nas ações e nas relações institucionais demandam um

referencial teórico que possibilite a análise das organizações por meio das principais políticas públicas que norteiam estas atividades. Assim, dentre as possibilidades teóricas no escopo da economia institucional, a *Original Institutional Economy* (OIE) acerca-se, epistemologicamente, da proposta analítica utilizada nesta tese. Para a OIE, as instituições são decodificadas a partir do conjunto de pensamentos e comportamentos dos indivíduos e são transformadas pelas ações humanas, por meio de mecanismos de herança, variação e seleção. Por conseguinte, envolvem tanto os hábitos humanos que são formalizados em políticas, leis e contratos quanto os comportamentos guiados pela cultura, tradição e costumes.

De um modo geral, instituições são arcabouços ou recursos de ordem social, que balizam o comportamento e visam à regulamentação das interações entre os indivíduos e entre estes e suas respectivas formas organizacionais, assim como é enfatizado por Douglas North, ao referir que "instituições são as regras do jogo em uma sociedade, ou mais formalmente, são os constrangimentos concebidos humanamente que dão forma à interação humana" (North, 1990, p. 3). Deste modo, autores neoinstitucionalistas, como North (1990), definem instituição como um conjunto de regras de comportamento que podem ser formais, como as leis e as constituições que apresentam limites à ação humana – restringem a sua própria ação -, ou podem ser informais, abarcadas por sanções, por código de conduta, por costumes e tradições de uma sociedade. Então, as instituições são deliberações cunhadas pelo homem, que configuram as interações políticas, econômicas, sociais e culturais.

Para esses autores as organizações atuam a partir das regras instituídas, formais ou informais, assim como o Estado, capaz de criar, extinguir e manter as regras e, ao mesmo tempo, possui regras constituintes. O Estado possui no seu arranjo um escopo baseado em organizações que atuam e condicionam a ação dos atores sociais, a partir das instituições. Assim, para Meyer e Rowan (1999) as organizações são compreendidas como um conjunto de complexos atributos culturais, racionalizados por agências reguladoras, associações de profissionais e outras influências institucionais.

Nesse sentido, as análises neoinstitucionalistas se fundamentam na constatação de que a sustentação e a repetitividade do cotidiano organizacional são aclarados também por outra perspectiva que encontra a persistência dessas práticas, quer na sua qualidade autônoma, quer na sua reprodução das estruturas que se auto

sustentam (Powell e DiMaggio, 1991). Hall e Taylor (2003) destacam três questões fundamentais que se sobressaem na análise institucional: como os atores se comportam; o que fazem as instituições e por que as instituições se mantêm. A partir desse escopo, esta tese traz a análise sobre o comportamento dos atores, as implicações e influências da ação das organizações, a partir das instituições, e como estas se mantêm ou se modificam nos contextos de formalidade e de informalidade.

É neste sentido que as políticas públicas se utilizam da perspectiva neoinstitucionalista, já que ela valoriza a possibilidade de pensar a atuação do Estado, se apresenta de forma heterogênea e complexa e, em muitas situações, se reveste de certa autonomia, de acordo com a conjuntura e o momento histórico. Segundo Souza (2003, p. 27) “no processo de definição de políticas públicas, sociedades e Estados complexos como os constituídos no mundo moderno estão mais próximos da perspectiva teórica daqueles que defendem que existe uma autonomia relativa do Estado”.

No caso das políticas públicas, as instituições são criadas e recriadas a partir de um sistema complexo de interesses que se manifestam em distintos campos de disputa, que vão além do interesse dos indivíduos, assim como aponta Souza (2003, p. 28) “o que a teoria neoinstitucionalista nos ilumina é no entendimento de que não são só os indivíduos ou grupos que têm força relevante influenciam as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições”. Nesse sentido, esta tese apresenta uma análise teórica e empírica sobre o comportamento das organizações e das instituições acerca das atividades formais e informais de processamento de alimentos nos territórios, evidenciando que é relevante a expressão utilizada pelos autores neoinstitucionalistas de que as “instituições importam” decisivamente na constituição dos resultados políticos.

Para o neoinstitucionalismo são as instituições que fomentam, arranjam, ajustam e, em vários casos, limitam o potencial de possibilidades de determinados atores, assumindo esse caráter dualista. Para Barley e Tolbert (1977), são os atores que criam as instituições a partir de demandas que vão se delineando ao longo do tempo por meio de influências e negociações que suscitam expectativas a respeito de comportamentos e de interpretações para uniformizar as interações futuras, de forma generalizada. No entanto, é crucial a compreensão de que existem ordenamentos informais que balizam hábitos humanos como forma de expressar modos de vida, e que se dinamizam e se moldam a partir das necessidades dos indivíduos ou das

dinâmicas socioeconômicas impostas pela sociedade. Deste modo, o comportamento dos indivíduos ou dos atores sociais é definido por alguma racionalidade endógena ou por algum tipo de delimitação exógena, constituída pelo arcabouço institucional que demarca o contexto da tomada de decisão.

Neste aspecto, a perspectiva neoinstitucionalista facilita a compreensão do processo de desenvolvimento regional como um produto social e histórico, a partir da atuação das instituições e das organizações que apoiam e controlam as atividades de processamento de alimentos da agricultura familiar, assim como suas repercussões para a informalidade. A aceitação naturalizada das regras existentes, além de um conjunto de consequências socioculturais e econômicas, pode estar causando algumas injustiças sociais e exclusão de uma parcela significativa de agricultores familiares, comprometendo a diversidade, a autonomia e a criatividade dos indivíduos e suas organizações. Bacelar (2008), em entrevista ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), destacou que o grande potencial de uma região consiste na diversidade e na capacidade criativa, considerando a riqueza da base produtiva que foi sendo construída ao longo da história do país. Portanto, há que se manter e fomentar essa diversidade, a partir das organizações de apoio e de controle, a fim de potencializar a base produtiva e as estratégias de sobrevivência e resistência.

A agricultura brasileira é uma das principais atividades econômicas desenvolvidas no país. Ainda que a agricultura tenha forte desempenho, permanecem lacunas que comprometem o desenvolvimento das regiões. Deste modo, existe a necessidade premente de se estabelecer uma nova abordagem que demanda modificação no ambiente institucional em torno de um novo referencial sobre como encarar a pobreza e as desigualdades, o que não se resume a uma dimensão técnica e necessita, portanto, de uma abordagem multidimensional (Favareto, 2018). Deste modo, a análise deve abranger aspectos como a construção social, os recursos e ativos territoriais, a densidade institucional, a coordenação territorial e a articulação multiescalar. Isso contribui para uma cognição mais aprimorada dos enredamentos intrínsecos à abordagem territorial do desenvolvimento, possibilita uma visão global das condições e da funcionalidade dos territórios e permite a concepção de projetos fundamentados e estrategicamente orientados.

Os debates e as reflexões sobre desenvolvimento regional e a qualidade dos alimentos têm se tornado cada vez mais reiteradas no âmbito nacional e internacional. As análises sobre processos de desenvolvimento regional buscam refletir sobre os

contextos e potencialidades das regiões, bem como identificar as suas especificidades, com o desafio de compreender a dinâmica do território como produto de construção social e histórica. Contudo, em sentido oposto, as relações industriais e mercadológicas têm sido estruturadas para atender a um modelo de dominação, baseado em crescentes exigências da disputa competitiva, interesses de grupos econômicos, eficiência e, cada vez mais, com características homogeneizantes. Deste modo, essas são análises fundamentadas na noção de equilíbrio, sem considerar a trajetória, como movimento com memória e aprendizagem (Pecqueur, 2009).

Considerando essas distintas concepções, dissonâncias e contradições, as análises sobre a produção dos alimentos têm se intensificado nas últimas décadas, assim como as questões que envolvem o processamento e a qualidade dos alimentos, suas distintas formas de distribuição e comercialização e suas relações no contexto de conformação dos territórios. É nessa conjuntura de organização dinâmica dos territórios que estão inseridos os agricultores familiares com suas técnicas, práticas, crenças e saberes envoltos em significados e subjetividades, deslocados do arquétipo dominante do mercado globalizado.

Nessa perspectiva, a agricultura familiar como categoria social, tem despertado interesse, a partir de suas distintas formas de organização e de busca de alternativas que possam manter os sistemas produtivos baseados na produção de alimentos, gerar renda, agregar valor aos produtos, propiciar vida com qualidade e oportunizar a permanência das famílias no meio rural. Como destaca Boisier (1996, p. 113), “a realização do projeto de vida de cada indivíduo depende significativamente do comportamento do entorno em que ele vive”. Deste modo, aspectos negativos ou desmobilizadores dessa realidade (micro) podem contribuir para a desestruturação de sistemas produtivos resilientes e de projetos de vida sustentáveis.

A partir dessa perspectiva, a agricultura familiar e a cultura brasileira estão mutuamente conformadas. Na esteira de uma identidade calcada em um modo de vida particular, a agricultura familiar representa um setor expressivo na economia do país. Essa conformação possui uma relação direta com as questões alimentares, em que o alimento se constitui como parte da vida social comunitária e se manifesta a partir de um conjunto de saberes, costumes, arranjos de organizações sociais, técnicas, produtos e outras manifestações que compõem o sistema sociocultural regulado pelas famílias e suas redes estabelecidas nos territórios. Para Moraes (2008, p. 280), “esta forma de desenvolvimento está relacionada com o uso efetivo das

capacidades, competências e habilidades da comunidade e com a identidade social e histórica de seu território”. Esta conexão, porém, oscila na medida em que a história do país se torna mais complexa e se desdobra em transformações.

No Brasil, dentre essas transformações, a década de 1990 se destaca como um balizador importante no que se refere às políticas públicas direcionadas à agricultura familiar, como a criação o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura familiar (PRONAF), que muito contribuiu para crescer ainda mais a discussão sobre a produção familiar no país. Dentre essas políticas, requerem atenção as de incentivo à agroindustrialização de alimentos, que estimularam inúmeras famílias a investir em atividades de produção, processamento e comercialização de seus produtos. Como consequência, nas últimas décadas, o número de agroindústrias rurais familiares, sejam elas formais ou informais, aumentou significativamente (Cruz, 2020).

Com o estabelecimento e implementação de diversos programas e políticas públicas voltadas ao desenvolvimento das agroindústrias familiares, a partir da década de 1990, tanto em âmbito municipal, quanto estadual e federal, gerou-se novas possibilidades nesse âmbito. Esses programas constituíram-se em alternativa de renda para os sistemas produtivos familiares, possibilidades de agregação de valor aos produtos, diminuição da pobreza e da desigualdade, além de essa forma de produção se apresentar como uma alternativa de viabilização de sucessão nas famílias de agricultores familiares.

Vários atores sociais agiram no processo de formulação e implementação desses programas e políticas e no seu controle social, dentre eles os técnicos de secretarias de Estado e de secretarias municipais, Sindicatos de Trabalhadores Rurais, técnicos da Extensão Rural e os poderes legislativos, executivos e judiciário, a partir de suas respectivas esferas de atuação. Em geral, essas políticas esboçavam algumas reconfigurações para a regulamentação das atividades de processamento de alimentos, desenvolvidas pelos agricultores e pela indústria, a partir de registros para o cumprimento de várias exigências sanitárias, com o intuito de oferecer segurança e garantia dos produtos industrializados aos consumidores.

Contudo, essas exigências tomaram como referência as atividades de agroindústrias de médio e grande porte e que passaram a orientar também o processamento em escalas menores, como as atividades de processamento de alimentos realizadas pela agricultura familiar. Com o passar dos anos, essas atividades desenvolvidas pela agricultura familiar foram se concretizando em duas

alternativas, em que parte das famílias optaram pelo caminho da formalização e outra parte seguiu com suas atividades informais, em função de diversos fatores, econômicos, técnicos e de prioridades pessoais ou familiares. Como a adesão à formalização se consolidava a passos lentos, alguns governos do sul do país, a partir da década de 2000, empreenderam esforços no sentido de “simplificar” o registro e as exigências sanitárias, na tentativa de viabilizar e fortalecer as atividades da agricultura familiar, especialmente para os mercados de proximidade.

No entanto, essas ações se desenvolveram a partir da perspectiva de construção de um processo transitório - da informalidade para a formalidade - do processamento de alimentos desenvolvido pela agricultura familiar, entendendo que o enquadramento na legislação vigente aconteceria de forma natural e gradual. Apesar dessas políticas, desenvolvidas com esse intuito de formalização das atividades de processamento, tem-se observado que um número significativo dessas agroindústrias familiares não optou pela formalização de suas atividades, ou seja, permaneceram na informalidade, e a perspectiva de transitoriedade não tem se confirmado na prática.

Enfim, é preciso compreender os processos pelos quais as instituições e organizações se relacionam com os atores, através dos programas e políticas públicas, legislações e ações voltadas a sua implementação, o que pode resultar em ações de conformidade com os objetivos previstos pelos programas ou, ao contrário, em escopos não esperados ou formas de resistência, explícitas ou implícitas. Nesse caso, a abordagem territorial, além de uma escala geográfica permeada por fenômenos intensos, compreende o território como um campo, assim como ilustrado Bourdieu (1989), como disputas exibidas em posições e sujeições, explícitas ou implícitas, nas ações do cotidiano.

O desafio do desenvolvimento regional deve consentir a exposição e a compreensão da diversidade de estilos de vida. Como reflete Favareto (2018, p. 20), “a diversidade de maneiras pelas quais essas estratégias familiares de reprodução social podem se concretizar deu origem ao conceito de modos de vida” - como os atores sociais se relacionam e se organizam, como se configuram em produto social e histórico inseridos nas dinâmicas territoriais, em seus distintos contextos e diversidade.

Para isto, torna-se fundamental a busca pela compreensão e reconhecimento das formas de uso e apropriação de espaços e ambientes, que se dão a partir do uso dos recursos naturais, do consumo de bens e serviços, das relações e trocas materiais

e simbólicas, e de todas as circunstâncias que moldam o modo de vida e de resistência, que contribuem para a sua reprodução e o fortalecimento da sua capacidade de resiliência. Essa perspectiva considera o território, a partir da relação entre suas instituições, organizações e atores, como um elemento funcional ativo a ser considerado na análise e na busca pela aclaração dos fenômenos que nele acontecem, como é o caso da constância da informalidade nas atividades de processamento de alimentos na agricultura familiar.

Desse modo, as configurações de uso e apropriação de espaços historicamente constituídos se estabelecem como abordagens que evidenciam a complexidade e a interdisciplinaridade dos estilos de vida e de resistência, com destaque para a relevância de se considerar as diversas perspectivas que possam permitir a compreensão das suas dinâmicas e impactos em diferentes contextos. Nesse sentido, Polanyi (1976) enfatiza que as dinâmicas e as ações que balizam o processo econômico dos indivíduos só apresentam sentido dentro do ambiente institucional e das relações sociais em que eles estão inseridos - numa conjunção ou ambiente institucional historicamente constituído - e apregoa a ideia de que as estruturas sociais, constituídas e referenciadas em regulamentos, convenções, tradições, entre outras, passam a condicionar a conduta social dos indivíduos.

O Estado possui o encargo de controlar as atividades de processamento de alimentos e através da organização dos poderes instituídos e suas normativas tem definido o que é formal e, por consequência, o que é informal para as atividades de processamento de alimentos, a partir da criação das normas reguladoras para estas atividades, o que se define por motivações nem sempre ajustadas à realidade dos agricultores familiares. Essas regras formais que compõem o ordenamento jurídico fazem parte do ambiente institucional no qual operam as organizações de apoio e de controle, a partir das equipes técnicas que operacionalizam esses processos.

No entanto, a atuação das organizações também se sucede a partir de outros referenciais como as regras informais baseadas em valores, crenças e ideias, estabelecidas historicamente nos territórios, a partir das experiências práticas vivenciadas pelas famílias e suas gerações. Mior e Wilkinson (1999, p. 33) apontam para possíveis causas ou motivações que podem estar envolvidas nesta interpretação sobre o conceito de informalidade, como a criação de barreiras ou a “idealização” de um segmento sem a mensuração correspondente da viabilidade para o conjunto ou para parte dos atores envolvidos.

No Rio Grande do Sul, a agricultura familiar possui destaque e relevância em número de propriedades, na ocupação de pessoas e na produção de alimentos, como mostram os dados do IBGE (IBGE, 2006). A maior parte dos estabelecimentos agropecuários do RS se enquadra nos critérios definidores da agricultura familiar. Caracteriza-se como agricultor familiar aquele que exerce atividades no campo rural, e atende ao mesmo tempo aos seguintes requisitos: i) não detenha, a qualquer título, área superior a 4 (quatro) módulos fiscais; ii) utilize predominantemente a mão de obra da própria família nas atividades econômicas de seu estabelecimento ou empreendimento; iii) tenha renda familiar predominantemente proveniente de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; iv) administre seu estabelecimento ou empreendimento com sua Família (Brasil, 2006b).

O IBGE identificou mais de 378.000 unidades familiares em 2006, em cerca de seis milhões de hectares (IBGE, 2006). Apesar de utilizar somente 30% da área, a agricultura familiar é responsável por uma parcela expressiva do pessoal ocupado e do valor da produção agropecuária no RS. Dados do Censo Agropecuário 2017, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2017), apontam que aproximadamente 76,8% dos 5,07 milhões de estabelecimentos rurais do Brasil foram caracterizados como pertencentes à agricultura familiar, conforme estabelecido pelo Decreto 9.064, de 31 de maio de 2017 (Brasil, 2017a), e revelam uma redução de 9,5% no número de estabelecimentos classificados como de agricultura familiar, em relação ao Censo de 2006. A agricultura familiar é significativamente importante no que tange à maioria dos produtos que chegam à mesa do consumidor. Para hortícolas e algumas espécies frutíferas, como é o caso do morango, a participação na produção fica em torno de 81,2%; no caso da uva para vinho e suco a participação gira em torno de 79,3% (IBGE, 2017).

O Censo de 2017 mostra, ainda, que 31% do número de cabeças de bovinos, 45,5% das aves, 51,4% dos suínos, e 70,2% de caprinos pertencem à agricultura familiar. Além disso, este segmento foi responsável por 64,2% da produção de leite no período de referência do Censo. Estes são alguns dos dados que demonstram a importância da agricultura familiar e o potencial descentralizado de produção, de processamento e de comercialização de distintos produtos da agricultura familiar.

No Rio Grande do Sul, assim como em outros estados da Federação Brasileira, percebe-se uma motivação dos agricultores familiares na procura de alternativas para

viabilizar e manter as suas atividades no meio rural como um modo de vida, além de questões meramente econômicas. Além das atividades produtivas e da sobrevivência, a convivência entre as pessoas e as famílias, e suas relações com o meio ambiente, engendram espaços de vida, cultura e interação mútua (Bezerra; Bacelar, 2013). Dentro desses espaços de vida e de sobrevivência, uma dessas alternativas tem sido a aposta nas atividades de produção e de processamento de alimentos que são práticas com peculiaridades socioculturais. O processamento de alimentos no meio rural é uma importante alternativa e oportunidade de geração de renda e agregação de valor aos produtos, bem como de oferta de empregos e de chances para os membros das famílias (CRUZ, 2020).

Configuram-se, com base nessas discussões, dois enfoques que se destacam dentre os demais. O primeiro alude aos estudos acadêmicos que advertem sobre as dificuldades das famílias em processar alimentos de acordo com os regramentos existentes, para a produção agroalimentar, e quanto à acessibilidade dessas famílias aos programas e políticas públicas (Guimarães e Silveira, 2007; Wesz Júnior, 2009; Gazolla, 2012b; Cruz, 2012). O segundo enfoque faz referência ao debate político-institucional, que insurgiu a partir da apreensão ou necessidade do Estado para desenvolver fontes alternativas de complementação de renda para a agricultura familiar, especialmente a partir da década de 1990, com a expansão do êxodo rural e o crescimento desordenado e caótico das cidades. Nesse período, além de legitimar a agricultura familiar como uma categoria social no meio rural, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) foi estabelecido e reconhecido como uma relevante política pública do setor, acompanhado de outras ações, em especial a oferta de crédito (subsidiado) para este público.

Por meio desta política pública, algumas linhas de crédito foram instituídas para acolher atividades específicas, dentre elas, o estímulo às atividades de processamento de alimentos, em pequena e média escala. Tal ação tinha como base a preleção sobre a necessidade da diversificação das atividades produtivas, com vistas à complementação da renda, através do estímulo à aquisição de equipamentos e de máquinas e investimento em estrutura física para viabilizar o processamento dos produtos. A partir dessas orientações e possibilidades, colocadas pelos programas e políticas públicas é que os agricultores passaram a construir as suas estratégias de produção de matéria prima e organizar espaços físicos para as instalações visando o processamento de alimentos. No escopo dessas políticas, os programas passaram a

trabalhar com intensidade em atividades de capacitação de agricultores para promover a adoção de boas práticas técnicas em diversas etapas de processamento, como embalagem, identificação do produto, e espaços de comercialização.

A partir da década de 2000, várias políticas públicas foram desenvolvidas a fim de fortalecer as atividades da agricultura familiar, como o Programa Estadual de Agroindústria Familiar (PEAF), com a proposição de ir para além do acesso ao crédito, sobretudo com a organização e ampliação de alternativas de comercialização para as agroindústrias familiares, como as feiras existentes nos municípios e os eventos já consolidados em níveis regional, estadual, nacional e internacional.

Mesmo com os avanços em relação aos efeitos dos programas e políticas públicas nas atividades de processamento de alimentos, permanecem algumas incógnitas que dificultam compreender em que medida tais mudanças influenciaram as transformações e a forma como as organizações de apoio e de controle interpretam e conduzem tais atividades. Tal análise é pertinente para se esboçar formas de auxiliar na compreensão sobre a evolução, estagnação ou involução das atividades de processamento no âmbito da produção da agricultura familiar, uma vez que, ao longo do tempo, percebe-se alteração quanto à busca pela formalização das unidades de processamento de alimentos, assim como na conformação dos sistemas de produção.

Segundo informações da assessoria técnica do escritório regional Ascar-Emater/RS, atualmente as atividades informais no processamento de alimentos continuam sendo numericamente majoritárias e mais significativas em volume para múltiplos produtos, de maneira especial nos pequenos e médios municípios do RS. Esta situação, verificada em muitos municípios do estado, compreende uma realidade que tem persistido ao longo das últimas décadas, independentemente de todos os empenhos realizados pelos gestores públicos e a despeito da formulação e da implementação de várias políticas públicas no âmbito do estado do Rio Grande do Sul, direcionadas à ampliação da formalização de empreendimentos de processamento de alimentos.

No ano de 2012, a estimativa do número total de agroindústrias era de 8.610, sendo que apenas 560 estavam formalizadas. Segundo informações da gerência técnica da EMATER/RS-ASCAR, em dezembro de 2023, o Programa Estadual de Agroindústria Familiar (PEAF) contava com 3.973 agroindústrias participantes, sendo 1.778 formalizadas, atendendo plenamente a legislação. No que se refere aos canais de comercialização característicos das agroindústrias, em geral os alimentos são

escoados para o mercado local, cuja produção apresenta atributos culturais, locais e artesanais (Guimarães e Silveira, 2007; Wesz Júnior, 2009; Gazolla, 2012b; Agne e Waquil, 2011; Guimarães, 2011; Cruz, 2012).

Nesta perspectiva, considera-se pertinentes as pesquisas que buscam compreender as dinâmicas existentes em torno das atividades de processamento de alimentos, considerando que nem sempre as modificações nos regulamentos e legislações são satisfatórias para potencializar novas configurações de produção e comercialização de alimentos, especialmente na realidade tão diversa da agricultura familiar. Ou seja, os programas e as políticas públicas resultam das leituras das organizações de apoio e de controle, a partir de interpretações das demandas coletivas dos distintos atores sociais. Tais interpretações sociais são complexas e a sua compreensão poderá auxiliar na formulação de alternativas, não somente sobre o presente, mas também sobre as perspectivas futuras das instituições e das organizações de apoio e de controle, para as atividades de processamento de alimentos.

Nesse sentido, esta tese está assentada na construção de reflexões teóricas e em levantamentos empíricos de dados, em relação às organizações de apoio e de controle e suas atuações sobre as atividades de processamento de alimentos da agricultura familiar, bem como a trajetória das organizações no que diz respeito a informalidade como estratégia de produção e comercialização, como prática cultural e estratégia socioeconômica desenvolvida pelos agricultores familiares.

Em relação ao tema do processamento de alimentos, há que se admitir que é possível encontrar uma variada bibliografia sobre as agroindústrias familiares rurais e sobre as condições e os entraves que fazem parte do dia-a-dia de quem pratica esta atividade, por outro lado, ainda são escassas as referências sobre a informalidade do processamento de alimentos e suas decorrências nos territórios, tanto no que tange às relações entre produtores e consumidores quanto na relação com as instituições e organizações de apoio e de controle. Essa carência de dados mais abrangentes e qualificados, que possibilitem compreender a relevância do setor informal de processamento de alimentos em agroindústrias familiares rurais, pode também ser considerada como um indício de invisibilidade destas atividades.

Desta forma, esta tese procura compreender os diversos fatores entrelaçados na atuação das organizações que estão ligadas à implementação das políticas públicas referentes ao processamento de alimentos da agricultura familiar nos

territórios, considerando que os resultados esperados, no que se refere à formalização massiva das atividades de processamento, não têm sido alcançados.

De certo modo, parte dessas atividades informais de processamento de alimentos se materializa a partir de vivências comunitárias, referenciadas por sistemas de produção inclusivos em pequena escala, a partir da compreensão de que a agricultura familiar possui atividades de produção primária e de processamento de alimentos que envolvem membros da família – filhos e parentes próximos – e relações de vizinhança, que vão além de relações estritamente comerciais convencionais. Nesse sentido, a consolidação dos movimentos sociais no campo tem apontado, cada vez mais, para a evidente necessidade de organizar uma estratégia de desenvolvimento para o rural que priorize as oportunidades de desenvolvimento sociocultural, proporcionando autonomia para as famílias e suas organizações e não se limitando a uma perspectiva estritamente econômica e setorial.

O processamento de alimentos é uma atividade prática comum nas propriedades da agricultura familiar. Integra a cultura da humanidade, notadamente como estratégia de armazenamento, de conservação e de aproveitamento apropriado dos alimentos por temporadas mais aprazadas para o autoconsumo, e além disso se apresenta como possibilidade de agregação de valor, através da comercialização da produção excedente, a fim de garantir a subsistência. Conforme Schneider (2010), as atividades desenvolvidas pela agricultura familiar possuem uma forte relação com as estratégias adotadas pelos grupos familiares:

Não obstante, o que faz com que as unidades produtivas se transformem em um ou outro modo ou direção é o conjunto de estratégias, ações e reações que os membros que as integram são capazes de articular e colocar em prática. Essas estratégias relacionam-se às mudanças nos processos de trabalho, investimentos de capital, ciclo produtivo, reprodução do grupo familiar, e mesmo ao universo de relações sociais prioritárias, criando alternativas que se refletem em aumento ou diminuição do grau de dependência aos mercados. (Schneider, 2010, p. 121)

Essas práticas culturais de processamento de alimentos da agricultura familiar perduram ao longo do tempo e se desenvolvem através de determinados códigos informais - não coincidentes, em seu conjunto, com os preceitos legais vigentes - constituídos a partir do conhecimento empírico e das relações de respeito e de solidariedade. Segundo Gazolla (2009) as comunidades trazem essas regras como herança de suas atividades, tendo como referência um conjunto de valores e princípios vivenciados e transmitidos socialmente, ao longo de gerações. Esses

contratos informais permitem compreender as agroindústrias familiares do ponto de vista de suas próprias estratégias de reprodução social, as quais não possuem a formalidade jurídica como prioridade, como vários estudos têm demonstrado.

Segundo informações da assessoria da Ascar-Emater/RS, o estado possui aproximadamente 3.800 agroindústrias familiares cadastradas no Programa de Agroindústria Familiar. No entanto, em torno de 1.700 dessas agroindústrias estão formalizadas. Além das agroindústrias cadastradas existe uma quantidade considerável que nem sequer esboçou qualquer tipo de iniciativa em relação à formalização. Este tipo de situação aponta para a importância de se analisar esta realidade, a partir das instituições e da atuação das organizações. Quando se abstrai o número de agroindústrias formalizadas - aquelas que atendem a todas as requisições burocráticas e sanitárias para a produção e comercialização dos produtos -, a situação se transforma totalmente, porque há uma redução numérica significativa.

Assim, esta tese se justifica pela necessidade de discutir-se novos elementos que possibilitem analisar como essas políticas públicas são implementadas no território e quais são as repercussões produzidas para os agricultores familiares, a partir da atuação das instituições e das organizações de apoio e de controle.

As organizações de apoio e de controle, objeto de análise central desta pesquisa, foram definidas a partir da sua relevância e envolvimento nas atividades de processamento de alimentos, nos municípios analisados: a) Organizações de Apoio: Organização de Assistência Extensão Rural e Social; (OAE); Organização de Apoio de Representação Social (OAS); b) Organizações de Controle do Poder Público Municipal (OCP): as prefeituras municipais - secretarias envolvidas na orientação e no controle das agroindústrias.

A perspectiva aqui evidenciada está relacionada à atuação das organizações de apoio e de controle sobre as atividades de processamento de alimentos da agricultura familiar, suas repercussões, suas relações na dinâmica regional, seus aportes e suas implicações no contexto dos territórios, para estas atividades. A construção da tese partiu de uma revisão bibliográfica com a finalidade de buscar as publicações relevantes e suas interpretações sobre o tema. Simultaneamente à pesquisa bibliográfica, foi realizada a pesquisa documental, conversas informais ligadas ao tema do processamento de alimentos, entre outros materiais documentais, a fim de buscar elementos científicos e empíricos correspondentes e apropriados para contribuir nas análises do tema e na formulação da tese.

A revisão bibliográfica foi o primeiro passo para obter informações da conjuntura local, das instituições imbricadas no contexto do processamento de alimentos e a sua dinâmica no território. O segundo passo foi a realização de uma busca de documentos para subsidiar a análise das legislações, dados e documentos de arquivos do poder público municipal e das organizações que possuem relação com o tema em questão. A busca de dados secundários teve como prioridade o IBGE e os sites oficiais das instituições. A partir da definição dos municípios analisados na pesquisa, foi realizado o “mapeamento” (localização) das organizações de apoio e de controle e a identificação de seus representantes legais (agentes), a fim de facilitar a organização, o cronograma e o roteiro de entrevistas.

A investigação explicativa foi realizada através de entrevistas com pessoas responsáveis pelas organizações, a partir de um roteiro semiestruturado, a fim de possibilitar maior fluidez no diálogo e possibilitar maior abrangência de informações. As entrevistas aconteceram de forma presencial, no local de funcionamento das organizações, de acordo com as possibilidades e preferências dos entrevistados.

As organizações de controle pesquisadas foram as secretarias municipais e seus respectivos setores, que possuem envolvimento direto nas atividades de processamento de alimentos, através de seus representantes. As organizações de apoio envolvidas nesta tese foram os movimentos sociais, especialmente os Sindicatos de Trabalhadores Rurais e as organizações de Assistência Técnica e Social que desempenham suas atividades no âmbito dos municípios. As entrevistas foram gravadas e transcritas, assim como também foram registradas anotações complementares.

Desta forma, a busca pela apreensão e abrangência das lógicas de desempenho das instituições passou pela análise do conjunto de relações existentes, direta e indiretamente, no contexto das regiões e considerando a influência dos componentes socioculturais e políticos, nas atividades de processamento de alimentos realizadas pelos agricultores familiares.

Neste sentido, este processo de entendimento sobre a realidade exigiu um empenho para fundar uma interpretação que se desdobra para além de uma representação caótica do todo e de processos que não estão nitidamente explicitados nas relações do cotidiano. Portanto, fez-se indispensável apreender as jurisdições e as motivações institucionais, a partir dos aspectos legais constituídos para essas atividades.

Portanto, com o intuito de atingir os objetivos propostos, esta tese foi estruturada em três capítulos. No primeiro capítulo, a introdução, apresentam-se as principais motivações e os objetivos da pesquisa, bem como a problemática e os objetivos que amparam esta tese. No segundo capítulo, apresenta-se uma análise sobre agricultura familiar, considerando o contexto das agroindústrias familiares rurais nos municípios que compõem o *corpus* da pesquisa, em contraste com reflexões acerca das definições conceituais no âmbito da agricultura e agroindústrias familiares, do contexto da produção de alimentos, da proteção ao consumidor e do papel do Estado, da regularização e do risco sanitário para o processamento de alimentos, de descrições sobre as instituições e organizações de apoio e de controle sanitário no processamento de alimentos e das principais políticas públicas nesse âmbito. Na sequência, o capítulo faz uma reflexão sobre as diferentes correntes de pensamento da perspectiva institucionalista.

O terceiro capítulo se dedica à pesquisa empírica, em que se analisam as distintas dinâmicas das organizações relativas às atividades de processamento da agricultura familiar e às instituições que se vinculam ao tema e que influenciam as dinâmicas dessas atividades. A parte final da tese diz respeito às conclusões da pesquisa, aos aportes científicos e proposições para pesquisas futuras.

2 INSTITUCIONALISMO NO CONTEXTO DA AGRICULTURA FAMILIAR

A agricultura familiar é, antes de tudo, um modo de vida, e possui no seu processo histórico, um conjunto de relações estabelecidas com os diversos atores sociais e com as instituições. Quando se trata de atividades de processamento e de comercialização de produtos, a agricultura familiar passa a se projetar “da porteira para fora”. Nesses processos históricos, algumas características da agricultura familiar passaram por transformações no contexto dos mercados de alimentos. Essas mudanças foram acontecendo, em parte, em função das oportunidades de mercados e de políticas públicas direcionadas à produção e ao comércio de alimentos, à atuação das organizações de apoio e das instituições, que de certa forma foram influenciando e/ou inserindo a agricultura familiar nos mercados, em moldes convencionais de mercantilização, e cada vez mais expondo os agricultores em contextos “fora da propriedade”. Neste sentido, é fundamental compreender os processos históricos, as alterações que aconteceram, os papéis e as influências das organizações, assim como a interferência das instituições.

2.1 Institucionalismo e suas abordagens

As contribuições da perspectiva institucional emergem a partir da década de 1950 e se somam aos estudos empíricos realizados no campo das organizações sob o enfoque estrutural e comportamental. Philip Selznick é considerado o precursor desta abordagem conhecida como "processo de institucionalização das organizações", interpretando-as como a manifestação estrutural da ação racional, submetidas às pressões do ambiente social (CARVALHO e VIEIRA, 2003).

Contudo, existem diversos pensamentos a esse respeito, como por exemplo, o vinculado aos Marxistas, que consideram a ação do Estado determinada pela luta de classes. Nesse sentido, Skocpol (1985) direciona a sua crítica aos marxistas e neomarxistas por não reconhecerem que, em muitas ocasiões, é o próprio Estado que conforma as classes, ou seja, o Estado não é simplesmente conformado pela luta de classes. Assim, a organização do Estado fica, também, relegada à correlação de força dos atores sociais, a partir de suas distintas capacidades de organização e mobilização social.

Deste modo, verifica-se que os pressupostos que norteiam o termo *instituição* possuem conexões com várias áreas do conhecimento, como a sociologia, a economia, as ciências sociais aplicadas e as ciências políticas. Desde o final do século XX, os debates e as análises sobre a importância e as configurações das instituições, como uma abordagem teórica, tornaram-se influentes no sentido da procura por elucidações que possam auxiliar no entendimento sobre os determinantes das instituições, como elas se transformam e se moldam ao longo do tempo e quais as relações e interferências nas distintas formas de desenvolvimento econômico (Grazziotin, Avila e Herrlein, 2003). Assim, a transformação das instituições se mantém ou se modifica de acordo com a necessidade dos atores sociais e suas organizações, ou de acordo com interesses e imposições de grupos sociais dominantes.

Um pressuposto básico, norteador da discussão sobre o institucionalismo, é que as instituições são importantes e se constituem como “as regras do jogo”. Para North (2005), a atenção deve estar direcionada para o aprendizado humano, na forma como é expressado entre as pessoas, no processo gradual por meio do qual as crenças e prioridades alteram comportamentos, e na maneira pela qual elas influenciam e conformam o desempenho das economias ao longo do tempo. Por outro lado, Chang (2004) alega que uma instituição é um emaranhado de regras formais e informais, conservadas e/ou modificadas por agentes intencionais, instrumentos habilitados para limitar, estabelecer e permitir a ação humana, tendo as instituições o potencial de conformar a percepção e a visão de mundo das pessoas.

Deste modo, a forma de atuação das organizações repercute na vida das pessoas e nos processos que desencadeiam mudança social, cultural e econômica, tendo em vista que se constituem num componente da estrutura social com o potencial para alterar, influenciar e nortear o comportamento das pessoas, a partir de regras formais e informais que configuram as interações sociais – constroem comportamentos e/ou expandem possibilidades de ação. Douglas North apresenta as bases para a ideia de instituição como um conjunto de regras existentes fora da mente dos indivíduos, mas também à relaciona aos modelos mentais, ou seja, às regras internalizadas pelos indivíduos e sua apreensão da realidade em que estão inseridos. Deste modo, para o neoinstitucionalismo, as instituições são as regras formais e informais existentes na sociedade, que atuam de forma a condicionar ou restringir as possibilidades de ação dos indivíduos.

Veblen (1988) e Mitchell (1914) definem instituições como hábitos mentais, como formas de ser e de fazer as coisas, ou hábitos de pensamento que obtiveram, ao longo da história, uma aceitação naturalizada, como normas que orientam o comportamento das pessoas. Institucionalistas contemporâneos, como Hodgson (2000) e Chang (2006), também adotam a definição de instituição como regras, ressalvas e práticas que podem moldar as prioridades e preferências dos indivíduos. Esse conjunto de regras se reforça e se mantém pelo hábito formado com base na repetição ou ação do pensamento ou comportamento. Deste modo, estes autores transitam de maneira bastante fluida entre as dimensões institucionais que engendram as regras do jogo, os modelos mentais e as organizações, e buscam construir uma visão de instituição mais interligada à ação humana, como mecanismos capazes de limitar, constituir e possibilitar a ação humana.

Deste modo, a teoria institucionalista - base conceitual do neoinstitucionalismo - tem se focado no modo como o ambiente institucional apreende e baliza a ação dos atores sociais. Estuda também como o ambiente cultural, legal e normativo influencia o comportamento das organizações. Da mesma forma em que as instituições insurgem da ação social, elas também agem no sentido da restrição na ação de determinados atores. Segundo Frey (2000), ao mesmo tempo em que há o reconhecimento da importância das instituições para a sociedade, estas não se expõem apenas como uma imagem das demandas dos indivíduos.

Nesse sentido, as análises neoinstitucionalistas se baseiam na verificação de que a manutenção e a repetitividade do cotidiano organizacional são esclarecidas também por outra perspectiva que encontra a persistência dessas práticas, quer na sua qualidade autônoma, quer na sua reprodução das estruturas que se auto sustentam (Powell e Dimaggio, 1991).

Segundo a perspectiva de March e Olsen (2008), o engrandecimento de várias instituições sociais, políticas e econômicas tem como consequência o aumento da complexidade nas suas representações e uma maior influência para a coletividade. Desta forma, assumem um papel dominante na vida contemporânea, como atores na representação de organizações formais e instituições da lei e da burocracia. As instituições públicas dedicam-se a temas relativos à legislaturas, orçamentos, elaboração de políticas públicas, governo local e elites políticas, referenciando-se em estudos sobre a origem do Estado e sobre o desenvolvimento da capacidade

administrativa nacional em análises do colapso de regimes democráticos e em discussões sobre o corporativismo.

Para Amin (2000) as relações entre sociedade e organizações devem ser entendidas como um sistema de trocas de racionalidades, e não apenas por relações mercantis, com interação entre pessoas e organizações sociais, a fim de promover a composição das relações e configurações organizativas para as ações de construção e fortalecimento do território.

Considerando-se as perspectivas institucionalistas, pode-se proferir que o neoinstitucionalismo não é tema exclusivo da ciência política. Para Secchi (2014) o neoinstitucionalismo passou a ter maior abrangência e trouxe novas e significativas contribuições para esse campo do pensamento. Para Conceição (2001) a magnitude e o enredamento do pensamento institucionalista confere aos múltiplos entendimentos a possibilidade de se avançar em direção à construção de uma teoria da dinâmica das instituições, descartando a possibilidade de uma única visão do pensamento institucionalista.

Na esteira da base conceitual do institucionalismo, o neoinstitucionalismo passa a ser difundido em meados dos anos de 1980 e reposiciona o Estado como foco analítico privilegiado no sentido de explicar a natureza das políticas públicas (Rocha, 2005). Este autor destaca a proposição de Skocpol (1985) para uma reorientação teórica das abordagens precedentes e a tentativa de organização das bases da análise neoinstitucionalista, tendo como premissa a influência permanente do Estado sobre a sociedade civil, a partir da autonomia do Estado e de sua capacidade, e não apenas como um foro receptor de demandas e de estabelecimento de acordos com os grupos sociais. Desse modo, de forma oposta aos pluralistas e marxistas, o Estado não se submete simplesmente a interesses gestados na sociedade, sejam das classes ou dos grupos de interesse.

De certa forma, o neoinstitucionalismo altera a visão sobre as instituições, que anteriormente baseavam-se em aspectos comportamentais e normativos, conforme as contribuições de alguns cientistas políticos como J. W. Burgess ou W. W. Willoughby, economistas como Thorstein Veblen ou John R. Commons e sociólogos como Emile Durkheim e Max Weber, considerando a implicação cumulativa das instituições sociais e das constantes observações de estudiosos sobre essa temática e a ênfase na mudança e na valorização da investigação empírica.

A evolução da perspectiva neoinstitucionalista amplia o seu escopo de análise, denominada *polity-centered*, e busca contrabalançar o papel do Estado e da sociedade nos estudos de caso, considerando que o Estado é parte da sociedade e pode ser influenciado por ela em maior grau do que a influencia, em certas ocasiões (Rocha, 2005, p. 16).

O neoinstitucionalismo apresenta uma melhor consonância para a realização de estudos empíricos das políticas públicas. Contudo, para Hall e Taylor (2003) sob o título de “neoinstitucionalismo” pelo menos três métodos de análise diferentes apareceram de 1980 em diante, o que confirma que não há uma corrente de pensamento unificada. Peter Hall e Rosemary Taylor examinaram trabalhos relevantes dentro da temática entre os anos 1980 e 1990 e encontraram distintos métodos de análise que se emolduravam no neoinstitucionalismo, quais sejam: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico. Tais métodos aparecem como uma reação às perspectivas behavioristas (modelos explicativos comportamentais - *behavioralism* - que dominavam a ciência política americana), com o intuito de buscar esclarecer o desempenho e a função das instituições em relação aos seus efeitos políticos e sociais e, ainda, sobre o entendimento a respeito de como as instituições influenciam a conduta dos indivíduos.

As escolas conhecidas como Institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico “[...] buscam elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos” (Hall e Taylor, 2003, p. 194). Assim, a análise dos autores em relação a essas três correntes tem a ver com a busca pela compreensão da progressão do mundo político, além de analisar os esclarecimentos ofertados para a compreensão sobre a procedência e a modificação das instituições a partir da definição das relações entre instituições e comportamento que essas correntes proporcionam. Os autores apontam que alguns pesquisadores passaram a adotar a combinação de atributos dessas diferentes correntes, na tentativa de apontar que há possibilidade de se atingir uma interação de conhecimento entre as três abordagens.

Segundo Hall e Taylor (2003, p. 194), “o institucionalismo histórico desenvolveu-se como reação contra a análise da vida política em termos de grupo e contra o estruturo-funcionalismo”, abordagens que dominavam a ciência política nos anos 1960 e 1970, a partir da ideia de que a centralidade da vida política é focada no

conflito entre grupos rivais, pela apropriação dos modestos recursos. Estes autores destacam que os teóricos “[...] encontraram essa explicação no modo como a organização institucional da comunidade política e das estruturas econômicas entram em conflito, de tal modo que determinados interesses são privilegiados em detrimento de outros” (Hall e Taylor, 2003, p. 194).

A perspectiva histórica do institucionalismo desenvolve-se a partir de uma concepção mais abrangente das instituições, tendo em vista que esta abordagem considera a evolução histórica e sua associação com as organizações e com as regras ou convenções, editadas pelas organizações formais. Para Rocha (2005) a trajetória do neoinstitucionalismo histórico expande o seu arcabouço de análise ao realizar a migração do Estado como centro de análise, “*state-centered*”, para priorizar a política como centro catalizador, *polity-centered analysis*, dos condicionamentos das ações sociais.

Para tanto, esta abordagem se ancora em algumas características próprias: conceituar a relação entre as instituições e o comportamento individual em termos muito gerais; enfatizar as assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições; e formar uma concepção do desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias, as situações críticas e as consequências imprevistas (Gouveia, 2015).

O institucionalismo histórico dialoga com a evolução histórica e associa as organizações e as regras editadas pelas organizações formais. Assim sendo, evidencia e atribui grande importância às instituições políticas oficiais, partindo de uma concepção mais abrangente das instituições e do modo como a importância das mesmas se manifesta e influencia a vida dos atores sociais.

Os adeptos e defensores do institucionalismo histórico defendem que a causalidade social depende da trajetória percorrida, *path dependent*, ao rechaçarem o postulado tradicional de que as mesmas forças ativas produzem em todos os lugares os mesmos resultados, ressaltando que essas forças são modificadas pelas propriedades de cada contexto local, propriedades essas herdadas do passado (Gouveia, 2015).

A análise do Institucionalismo da Escolha Racional, acontece a partir da apreciação do comportamento do Congresso dos Estados Unidos. Para os pesquisadores as definições das leis não teriam constância no tempo, considerando que as alterações nos ciclos políticos possuem relação com os interesses e com as

preferências dos legisladores (Hall e Taylor, 2003). A visão de mundo político é concebida a partir da ação estratégica dos indivíduos com o intuito de satisfazer integralmente seus próprios interesses, mesmo que os resultados para a coletividade não produzam o mesmo grau de satisfação.

Seguindo o raciocínio de Hall e Taylor (2003), a teoria da escolha racional assume que as pessoas são capazes de calcular o benefício esperado de cada ação, quando enfrentam determinado risco. Esta perspectiva torna-se pertinente para compreender os fenômenos legislativos a partir dos contemporâneos sistemas democráticos, posto que as normas formais e informais que delimitam o contexto de atuação dos indivíduos tornam-se parâmetros a ser transpostos com a adequação das estratégias ao sistema de regras, a fim de maximizar os resultados nos processos eleitorais, orientados (o sistema de regras) a partir dos contextos nos quais se encontram inseridos.

Deste modo, o Neoinstitucionalismo da Escolha Racional apresenta alguns pontos de convergência na extensa maioria de seus estudos, tais como, o elemento comportamental, o dilema da ação coletiva, a interação estratégica e o acordo voluntário. O Elemento Comportamental baseia-se nas preferências comuns dos atores e nos cálculos em que buscam maximizar a satisfação de suas preferências; a Ação Coletiva considera a vida política como reflexo de um conjunto de dilemas tomando como prioridade as suas preferências, em detrimento das preferências coletivas adequadas ao conjunto dos atores; a Interação Estratégica está calcada na expectativa que o ator tem em relação ao comportamento dos demais atores; o Acordo Voluntário apoia-se na origem das instituições em que os atores cunham ou legitimam essas instituições para corroborar esses valores e, assim, sua sobrevivência será assegurada quando oferecer maiores vantagens que as instituições concorrentes.

Nesse sentido, esta estratégia toma como referência as estimativas e suas possíveis vantagens e desvantagens. A maneira como as instituições se organizam reflete essa perspectiva e permite a realização das mediações necessárias entre os atores, seja para a melhor equalização dos seus resultados, seja pelas trocas mais adequadas ou, ainda, se uma legislação infraconstitucional é resultado das vantagens oferecidas a determinados atores pelas regras instituídas. Uma das principais limitações da perspectiva da escolha racional diz respeito à ineficiência em prever e organizar um conjunto de informações relevantes no sentido de mitigar os riscos para

os atores. Mesmo considerando a importância das informações, nem sempre revelam eficácia, no aspecto prático, para obter êxito nos resultados esperados.

Sob outros aspectos, a partir do Institucionalismo Sociológico, e como contraponto às perspectivas anteriores, os pesquisadores tentavam elucidar porque determinadas organizações elegiam um dado conjunto de formas, procedimentos ou símbolos institucionais e qual era a preocupação em relação ao processo de adesão. Assim passaram a desenvolver proposições baseadas em outros meios, além do racionalista e histórico, como possibilidade de serem significativas para as instituições. A perspectiva sociológica do neoinstitucionalismo deslocou o foco no sentido da compreensão sobre como a estrutura das organizações influencia as ações, a partir da consideração dos processos comportamentais e das dinâmicas organizacionais como novos fatores (Dimaggio e Powell, 2005). Para estes autores a cultura é um fenômeno social porque se alastra a partir de uma dinâmica organizacional e cumpre a função de filtro perceptivo na preferência das ações desempenhadas pelos diversos atores sociais.

O Institucionalismo Sociológico apresenta três características específicas, quais sejam: a definição mais globalizada das instituições para além das regras, normas e procedimentos formais, incluindo os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais e suas relações com a ação e o comportamento humano; a maneira como são abordadas e encaradas as relações entre as instituições e as ações dos indivíduos, considerando a premissa de que a cultura se constitui como uma rede de hábitos, símbolos e cenários que provisionam arquétipos de conduta e permitem interpretar o mundo e o comportamento dos outros atores; e, ainda, a maneira distinta de trabalhar com a elucidação do aparecimento e da alteração das práticas institucionais, dando destaque ao que legitima tal processo, contextualizado em um universo de indivíduos ou de organizações em busca de delinear ou de manifestar suas identidades segundo modos socialmente apropriados (Hall e Taylor, 2003).

Assim, o neoinstitucionalismo, como pensamento teórico recente na Ciência Política, combina elementos dessas abordagens supracitadas com uma preocupação mais antiga a respeito das instituições. O neoinstitucionalismo enfatiza a autonomia relativa das instituições políticas e a importância da ação simbólica para um entendimento da política. Tais ideias possuem uma razoável base empírica, mas não se caracterizam por formas teóricas poderosas. Entretanto, podem-se identificar

algumas direções para a pesquisa teórica nas concepções institucionalistas da ordem política. Desta forma, a perspectiva neoinstitucionalista tem sido abrigada, a partir da década de 1980, principalmente pela sua possibilidade de oferecer aspectos analíticos relevantes para estudos sobre políticas públicas (Hall e Taylor, 2003). Para March e Olsen (2008, p. 131) “as ações humanas, os contextos sociais e as instituições operam uns sobre os outros de maneiras complexas; esses processos de ação complexos e interativos e a formação de significados são importantes para a vida política”.

As instituições desenvolvem as regras de funcionamento da sociedade, a partir das quais a controlam. North (1992) enfatiza que as instituições são as próprias normas do jogo de uma sociedade, e que, formalmente, se constituem como diretrizes concebidas pelo homem para orientar a interação humana. North faz também a distinção entre instituições (normas) e organizações, sendo que as instituições são as que possuem uma habilidade real para influir no resultado econômico de uma sociedade.

Desde o final do século XX, os debates e as análises sobre a importância e as configurações das instituições, como abordagem teórica, tornaram-se influentes no sentido da procura por elucidações que possam auxiliar no entendimento sobre os determinantes das instituições, como elas se transformam e se moldam ao longo do tempo e quais as relações e interferências nas distintas formas de desenvolvimento econômico (Grazziotin, Avila e Herrlein, 2003).

Para North (2005), a atenção deve estar direcionada para o aprendizado humano, para a forma como é expressado entre as pessoas e para o processo gradual por meio do qual as crenças e prioridades se alteram e como conformam o desempenho das economias ao longo do tempo. Por outro lado, Chang (2004) alega que uma instituição é um emaranhado de regras formais e informais, conservadas e/ou modificadas por agentes intencionais, instrumentos habilitados para limitar, estabelecer e permitir a ação humana, e, portanto, é dotada do potencial para conformar a percepção e a visão de mundo das pessoas.

As instituições, além de estruturar as interações sociais, a partir dos sistemas de regramentos, são sustentadas e conservadas pela conduta individual através do hábito. Hodgson (2001) entende que esse processo é reforçado pela reprodução da ação de um determinado comportamento ou do pensamento, e que exerce a importante função de robustecer moldes de conduta concretizados em instituições.

Na teoria econômica moderna, as instituições têm intensa relevância em relação às regras, hábitos e normativas que influenciam na vida econômica dos distintos atores sociais. Zazueta (2013) assinala que as instituições estão imbuídas de diversos graus de formalidade e informalidade, e o estudo dessas instituições é importante para a compreensão de comportamentos sociais, políticos e econômicos, o que se confirma como primordial no decorrer das análises propostas nesta pesquisa.

Para isto, as instituições, as organizações e os atores políticos devem ser conhecidos, analisados e reconhecidos. A atenção deve estar voltada para os atores que estão presentes, mas invisíveis, pela forma como são interpretados, a partir das normativas que condicionam suas ações.

No que diz respeito à abordagem teórico metodológica, esta pesquisa se ancora na perspectiva do novo institucionalismo, com centralidade nos seus aspectos históricos, que destacam a importância de se refletir e de se investigar sobre as instituições como construções sociais, que padronizam a convivência dos indivíduos e vão se transformando em práticas ou regramentos sociais (Ostrom, 2000), assim como os fluxos históricos institucionais que foram se consolidando e se remodelando no processo de estruturação das organizações e dos atores sociais que interagem no contexto das atividades desenvolvidas pela agricultura familiar.

2.1.1 Institucionalismo histórico: aportes teóricos e empíricos

Esta pesquisa se ampara em distintas referências, com ênfase no suporte teórico advindo do Novo Institucionalismo Histórico (NIH), caracterizado como uma das correntes representativas na ciência política contemporânea, com o intuito de enfatizar as instituições, as organizações e suas influências nos processos políticos e socioculturais. Para Pierson e Skocpol (2008) é no institucionalismo histórico que se encontra uma abordagem própria da ciência política, já que delineia de modo memorável os aportes empíricos e teóricos neste campo de investigação, não deixando de apontar a relevância do enfoque sistêmico subjacente ao institucionalismo histórico. De certa forma, o enfoque sistêmico tem consentido uma compreensão mais complexa e detalhada dos processos políticos e contribuído para qualificar as explicações dos fenômenos políticos, como decorrências de longo prazo. Os autores destacam, ainda, algumas distinções nas análises e abordagens

realizadas pelos institucionalistas históricos, que se ancoram em conjunturas críticas e processos de longo prazo, enquanto outros pensadores observam as configurações institucionais a partir de recortes ou porções de tempo:

Los institucionalistas históricos analizan las configuraciones organizacionales mientras otros observan escenarios particulares aislados; ponen atención en coyunturas críticas y procesos de largo plazo, mientras que otros solamente consideran porciones de tiempo o maniobras de corto plazo. De este modo, al aproximarse a cuestiones importantes, los institucionalistas históricos hacen visibles y comprensibles contextos más amplios y procesos que interactúan, dan forma y reforman los estados, la política y el diseño de la política pública. (Pierson e Skocpol, 2008, p. 7)

Desse modo, as análises consentidas pela associação das ciências naturais e sociais torna factível a possibilidade de se buscar a compreensão do mundo real e seus acontecimentos históricos complexos, a partir da investigação baseada em processos amparados no enfoque sistêmico da ciência moderna, com o estabelecimento do entendimento e da comunicação entre distintos campos do conhecimento e da complexidade multidimensional dos processos históricos. Para Hernández Cortez (2019, p. 135) “este diálogo es producto de una visión sistémica del mundo sociopolítico”. Nesse sentido, o institucionalismo histórico emprega as estratégias do enfoque sistêmico como um instrumento analítico para pesquisar as relações de poder que se estabelecem entre os distintos atores. Outrossim, o institucionalismo histórico se ancora em diferentes categorias analíticas, como estratégias, trajetórias e conjunturas, sendo que as trajetórias se tornam especialmente relevantes no institucionalismo histórico, posto que têm condições iniciais cujas implicações políticas não são conhecidas.

Nesse sentido, esta pesquisa se assenta na busca pela compreensão das configurações institucionais desenvolvidas a partir de modelos de interação entre distintos atores sociais, o que se poderia caracterizar como grupos de interesses, que se moldam e se inter-relacionam, a partir de processos históricos, para dar forma à estratégias de sobrevivência e de alianças entre as “políticas” domésticas e as instituições, aqui entendidas, de acordo Douglas North, como as regras do jogo. Assim, o Institucionalismo Histórico consiste numa abordagem potente pelo fato de considerar os processos multidimensionais, a partir de questionamentos amplos e abrangência de públicos diversos. Pierson e Skocpol (2008) destacam que a comunidade institucionalista histórica toma o tempo com acuidade, a partir de processo de escala e de temporalidades variáveis, identificando acontecimentos

sequenciais e rastreando mudanças e processos combinados de instituições que aportam contribuições para a compreensão das manifestações dos distintos atores sociais, das políticas públicas e das transformações recorrentes.

Dessa forma, a análise sobre a atuação das organizações de apoio e de controle carece de explicações mais precisas e amplas, sobre as suas origens, sua multiplicidade e suas dinâmicas nos sistemas de apoio e de regulação econômica e de provisão e articulação social. Para Pierson e Skocpol (2008, p. 12) “comprender un resultado interesante o un set de arreglos en general significa analizar procesos a través de un período sustantivo de tiempo, quizás incluso varias décadas o siglos”. Assim, é necessário compreender a história, não se atendo simplesmente em questões do passado, mas contemplando na análise o processo que se desenvolve através do tempo, como forma de se obter mais informações e possibilitar maior amplitude e variações nas rastreabilidades dos processos sociais e nos resultados, com base em distintas dimensões históricas e relações causais.

Assim, os institucionalistas históricos analisam contextos macro e estabelecem suposições sobre os efeitos combinados de instituições e processos, em vez de examinar somente uma instituição ou processo de cada vez. Ou seja, essa perspectiva põe atenção em conjunturas críticas e processos de longo prazo, enquanto outros vieses consideram apenas amostras de tempo ou procedimentos de curto prazo.

Nesse contexto do institucionalismo histórico, a temática apresentada e analisada nesta tese busca contemplar algumas implicações combinadas de instituições e processos e a atuação das organizações nas dinâmicas do desenvolvimento territorial. Para Favareto (2010), a dinamização das economias locais pode ser uma condição e um meio para o desenvolvimento dos territórios, mas é importante que essa dinamização não se concentre apenas nas articulações extralocais em detrimento da dimensão intraterritorial. Desse modo, nesta tese, as atividades desenvolvidas pelos agricultores familiares, ponderadas a partir da atuação das organizações e das interferências institucionais, foram analisadas em suas conjunções históricas de médio e longo prazos, como situações que podem potencializar o desenvolvimento dos territórios ou podem gerar estrangulamentos e inviabilização de experiências construídas ao longo da história, como estratégias de sobrevivência e bem estar.

Nesse sentido, o institucionalismo se torna uma ferramenta relevante para o estudo e a compreensão da sociedade, pois a dinâmica e a efetividade das instituições permitem apreender um conjunto de atribuições sociais, políticas, econômicas e culturais através das quais se ajusta a conduta do indivíduo, da família e/ou de seus grupos de interesse.

2.2 Organizações de controle e apoio nas atividades de processamento

Os territórios possuem distintas configurações quanto às dinâmicas das organizações e instituições. A gestão social e econômica do desenvolvimento territorial está atrelada à origem e ao destino das ações, cujos elementos moderadores e controladores advém das organizações e instituições. Boisier (1996) arrola as novas características do desenvolvimento regional ou territorial destacando a necessidade de se encontrar configurações territoriais adequadas para alcançar condições de competição e modernidade, sem perder a equidade e a participação, a partir da transformação de contextos econômicos fechados em abertos, como fatores que passariam a impactar o desenvolvimento regional. No mesmo sentido, o autor aponta para uma progressiva demanda por descentralização político/territorial, com o conseqüente aumento da importância do manejo territorial. Essa descentralização tem alterado as correlações de força e de poder nos territórios, mas não significa que tenha havido alterações significativas para os atores sociais, ao considerar que as organizações estão envoltas por instituições, muitas vezes, inadequadas e engessadas – não adaptadas às condições locais.

À vista disso, cada vez mais a formulação de projetos de desenvolvimento é fundamental para propiciar uma articulação adequada e densa dos fatores causais do desenvolvimento em escala territorial, com a participação e contemplação dos distintos atores sociais e dos elementos que compõem um território organizado. Desse modo, esta tese busca a compreensão dos fatores causais, a partir da ação e da interação de algumas organizações, pautadas pelas instituições, e dos tipos de impactos decorrentes dessas intervenções.

Na sequência serão apresentadas essas **organizações**, destacando-se algumas características que configuram as suas abordagens, suas formas de agir e seus comportamentos nos territórios.

2.2.1 Assistência e Extensão Rural e Social (ATERS)

O serviço de ATER passou a ser disponibilizado no Brasil a partir da década de 1940, e tomou-se como referência o modelo norte-americano de ATER. Pouco a pouco, passou a ser ofertado, em maior ou menor intensidade, em praticamente todo o território nacional. Assim, a implantação dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) no Brasil teve início, de fato, nas décadas de 1950 e 1960, com a criação de Associações de Crédito e Assistência Rural (ACAR) nos estados, as quais eram coordenadas pela Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR). Em 1974 iniciou a estatização do Sistema Brasileiro de Extensão Rural e assim foi instituída a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) como empresa pública. Em 1990, a EMBRATER foi extinta, deixando a competência dos serviços para estados e municípios, desorganizando o sistema oficial de ATER. No entanto, o governo federal passou as funções para o novo Ministério da Agricultura e Reforma Agrária (MARA) ainda em 1990, mas aparentemente as atribuições da ATER ficaram restritas ao INCRA (Silva, 2016).

Com a consolidação dos sistemas agroindustriais, surge o serviço de ATER privado, inserindo-se em grande parte do país, onde o agronegócio estava estabelecido principalmente para médios e grandes produtores rurais, mas também para agricultores familiares, sobretudo aqueles integrados às agroindústrias. Dentre as finalidades do serviço de ATER estão atender e viabilizar a disponibilidade de alimentos em quantidade e qualidade, a conservação e a preservação dos recursos naturais e a melhoria da condição de vida da população rural, com consequente diminuição no êxodo rural (Pereira e Castro, 2022).

Para esta tese, levou-se em consideração a organização de serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural e Social (ATERS) oficial do Estado do Rio Grande do Sul, a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater) e a Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural (Ascar). A Ascar foi criada no dia 02 de junho de 1955, e no dia 14 de março de 1977 foi criada a Emater/RS, com a missão de

promover e desenvolver ações de assistência técnica e extensão rural, mediante processos educativos, em parceria com as famílias rurais e suas organizações, priorizando a agricultura familiar, visando ao desenvolvimento rural sustentável, através da melhoria da qualidade de vida, da segurança e

da soberania alimentar, da geração de emprego e renda e da preservação ambiental. (EMATER/RS-ASCAR)

A inclusão da Ascar-Emater/RS neste estudo, como organização pesquisada, justifica-se pela abrangência de atuação, pela importância enquanto organização de ATERS oficial do Estado, pela relação direta com as atividades desenvolvidas pela agricultura familiar e por prestar assessoria em aspectos diretamente relacionados às temáticas pertinentes aos objetivos desta tese, como a produção, o processamento e a comercialização de produtos.

2.2.2 Secretarias Municipais

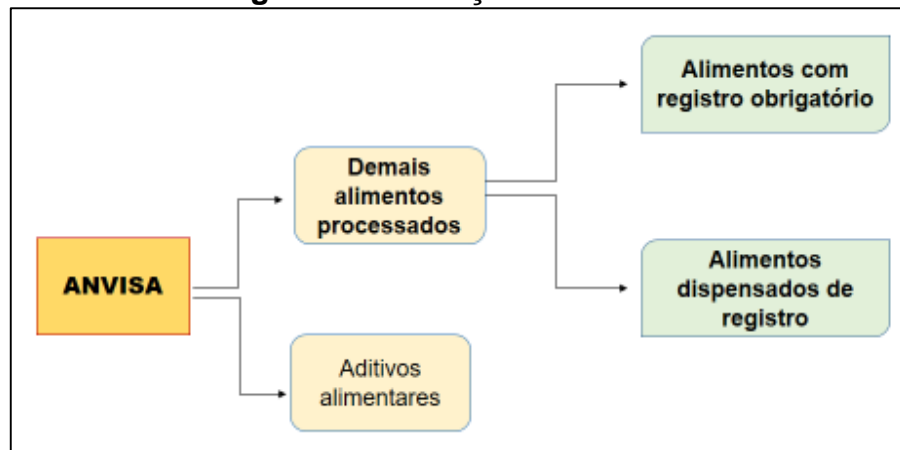
Segundo a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, a ANVISA, o controle sanitário de alimentos é uma atribuição do Sistema Único de Saúde (SUS), exercida por meio de um subsistema específico conhecido como Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS). O SNVS é composto pela Anvisa, que é o ente federal deste subsistema, e pelos órgãos de vigilâncias sanitárias estaduais e municipais.

Desse modo, a inspeção de alimentos no Brasil é complexa e envolve diversos órgãos, tais como a ANVISA, nos âmbitos estadual e municipal e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, em função das normas a serem seguidas para assegurar a qualidade dos alimentos. O controle pré-mercado de alimentos agrupa as medidas seguidas pela vigilância sanitária antes do início da atividade de um empreendimento e da fabricação de produtos, ou seja, trata-se da concessão da licença sanitária aos estabelecimentos e da regularização de produtos. Dessa forma, atesta-se que o empreendimento cumpre os procedimentos legais necessários à proteção dos consumidores e à garantia da qualidade dos produtos. O controle pós-mercado também avalia o cumprimento das exigências legais e compreende as medidas que devem ser adotadas após o início das atividades de um empreendimento e da comercialização de um alimento.

Embora, a legislação brasileira seja considerada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como uma das mais atualizadas do mundo, cabe destacar que existe uma diversidade e complexidade de atividades que não estão adequadas à esse arcabouço institucional, o que ocasiona a dificuldade de alguns setores da sociedade em cumprir o conjunto de leis e regulações vigentes no país.

Toda a área de segurança alimentar integra, do ponto de vista da fiscalização e controle, o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária - Lei federal 9.782/99 - (Brasil, 1999), que inclui as instituições da área federal, estadual, municipal e do Distrito Federal. A Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) é responsável pela aprovação de produtos destinados à produção e consumo, ou seja, coordena, supervisiona e controla as atividades de registro, inspeção, fiscalização e controle de riscos, sendo responsável por estabelecer normas e padrões de qualidade e identidade a serem observados. A Vigilância Sanitária, ligada às Secretarias da Saúde, desenvolve suas atividades nos âmbitos estadual e municipal, a partir das determinações da ANVISA.

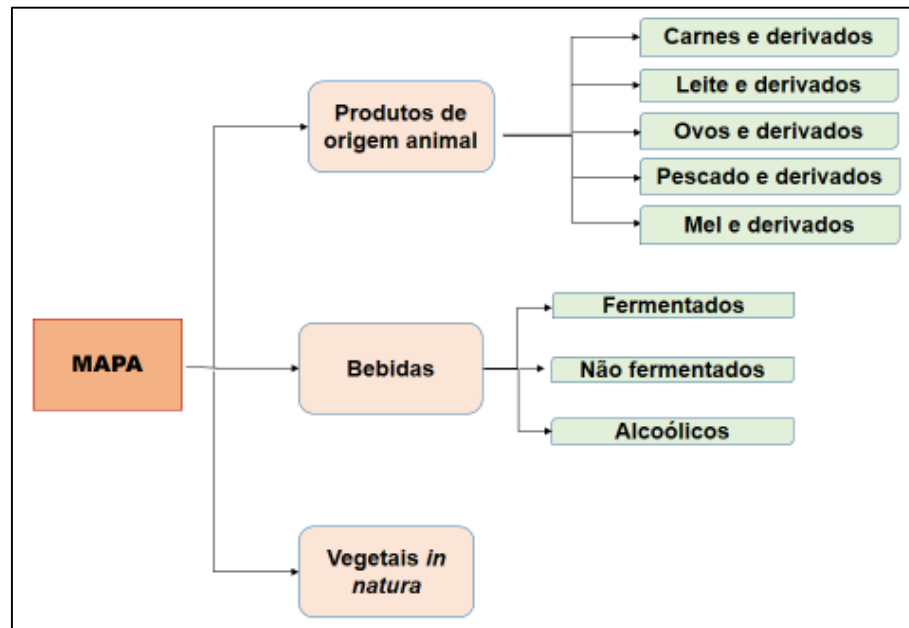
Figura 1: Atribuições da Anvisa



Fonte: Anvisa (adaptada pelo autor).

Nesse sentido, na área da Vigilância Sanitária, há regulamentações estaduais e também normas municipais que balizam as atividades relacionadas à produção, ao processamento e à comercialização de alimentos. Para o segmento de alimentos o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), é responsável pelas políticas e ações ligadas ao setor, tanto no que diz respeito à produção agropecuária, como à transformação, processamento e distribuição dos alimentos para o consumo interno e para a exportação, a partir da fiscalização da produção de alimentos no campo e também em abatedouros.

Figura 2: Atribuições do MAPA



Fonte: Anvisa (adaptada pelo autor)

As normas compreendem várias etapas, como por exemplo a definição do local e do tipo de estrutura para o desenvolvimento das atividades de produção, de processamento e de comercialização. No processo de descentralização, os municípios passaram a ter funções de apoio e de controle dessas atividades, especialmente a partir das secretarias municipais de saúde, de agricultura e de meio ambiente. De um modo geral, a secretaria da saúde atua em aspectos relacionados à vigilância sanitária, cuja principal atribuição é a fiscalização de estabelecimentos que produzem, transportam, manuseiam, fabricam e comercializam alimentos com o propósito de promover as boas práticas na produção e manipulação dos alimentos, no sentido de minimizar ou eliminar os potenciais riscos à saúde da população, aspectos especialmente relevantes ao tema central desta pesquisa.

A atuação da secretaria da agricultura é voltada para o controle da produção de matéria prima, de forma compartilhada com a secretaria da saúde, que atua no processamento de alimentos. A divisão entre as secretarias se dá de acordo com o tipo de produto, enquanto, a secretaria do meio ambiente se ocupa de questões ligadas ao licenciamento ambiental das atividades de processamento.

Nesse sentido, estas secretarias realizam atividades de controle nos municípios, e em algumas situações se confundem com as atividades de apoio, à medida que se envolvem em atos de orientação (capacitação) e de subsídios para alavancar os

empreendimentos de processamento de alimentos da agricultura familiar. Assim, nesta tese, as secretarias municipais foram tratadas e pesquisadas como organizações de controle.

Em se tratando de regulação de alimentos, existem outros órgãos e instituições da Administração Pública que atuam com atribuições distintas, como o Inmetro, que trata principalmente de questões de metrologia, e o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, que tutela os direitos dos consumidores, órgãos que não foram abordados nesta tese.

2.2.3 Sindicatos de Trabalhadores Rurais

Em 1962, a partir de duas portarias do Ministério do Trabalho e Previdência Social, iniciou-se o processo de implantação da estrutura sindical oficial no campo: Portaria 209-A, de 25 de junho de 1962, e Portaria 355-A, de 20 de novembro de 1962. Porém, o golpe militar de abril de 1964 constituiu, ao mesmo tempo, uma suspensão e um prosseguimento no processo de organização dos trabalhadores rurais. A suspensão se deu em razão de as Ligas Camponesas e as lideranças combativas do sindicalismo rural serem definitivamente varridas do cenário político do campo. O prosseguimento foi devido ao sindicalismo oficial rural que, enquanto instituição, foi preservado, e a Igreja Católica, a partir do seu apoio aos militares, converteu-se na única força atuante no interior do sindicalismo oficial rural. Na década de 1970, o crescimento do sindicalismo foi espantoso. No entanto, tratou-se, basicamente, de um crescimento meramente burocrático, assistencialista e totalmente desvinculado da luta dos trabalhadores, estabelecendo forte vínculo com o Ministério do Trabalho e constituindo-se em seu “agente oficioso” na organização sindical corporativa (Coletti, 2019).

No entanto, nas últimas décadas aconteceram transformações importantes na configuração, na criação e no estabelecimento das políticas públicas no Brasil, especialmente a partir da Constituição de 1988, visando a democratização e a descentralização, conferindo maior atenção para a agricultura familiar e para o desenvolvimento rural, refletindo uma nova abordagem nas políticas públicas relacionadas ao meio rural. Assim, muitas organizações, como os sindicatos, passaram a ser identificados como espaços institucionais de participação social, com

possibilidades concretas de colaborar nos debates acerca de estratégias e planos para o desenvolvimento rural nos territórios.

Em relação aos papéis das Organizações Sindicais e à Formação das Políticas Públicas para o Meio Rural, os sindicatos de trabalhadores rurais têm como papel fundamental a luta pelos direitos dos trabalhadores rurais e o apoio para que estes possam definir seus interesses e construir estratégias de mobilizações e de lutas. Assim, a ação sindical se apresenta como um importante espaço institucional de participação social. Essas mudanças induziram a evolução dos sindicatos de trabalhadores rurais, a fim de atender às demandas e desafios originados pela redemocratização do Estado brasileiro, adquirindo um papel mais ativo e propositivo na defesa dos interesses das famílias rurais e na formulação e implementação de políticas públicas mais inclusivas para o meio rural.

Neste contexto, entende-se que o Sindicato de Trabalhadores Rurais (STR) como um representante das organizações de apoio estudadas, em função da sua relação com as atividades de produção, de processamento e de comercialização de alimentos da agricultura familiar, nos territórios.

2.3 A agricultura familiar e seus contrastes

O campo brasileiro tem apresentado como característica relevante a concentração progressiva da terra, que se constitui como fator que tende a impactar os distintos modos de vida, de reprodução sociocultural e a produção de alimentos. A apropriação e a concentração contínua deste primordial fator de produção vêm alterando a situação socioeconômica e as relações de produção no campo, no tempo e no espaço, motivadas por interesses conflitantes de grupos e classes sociais (Delgado e Bergamasco, 2017). Desta forma, a reconstrução ou remodelação dos territórios passou a ter os recursos modernos como referência, como apontam Santos e Silveira (2006) ao enfatizar que o foco na ideologia do consumo, do crescimento econômico e do planejamento foram os principais referenciais políticos e os grandes sustentadores das ideias para nortear a reestruturação dos territórios nacionais, estendendo-se também para a economia, para a sociedade e para a política.

Com a adoção desse tipo de estratégia, a vida no campo e as relações campo-cidade também passaram a ter outras influências. Em relação ao campo, muitos sistemas de produção inerentes à agricultura familiar foram sendo desestruturados e

parte dos recursos naturais dos quais dependiam foram se degradando. Em alguns casos, também foram se alterando os proprietários e as economias que, em geral, eram para o autoconsumo e a subsistência. Assim, modificaram-se os saberes locais, ocasionando perdas significativas da biodiversidade desses sistemas, bem como alterações em vários aspectos históricos e culturais. Durante décadas, as discussões sobre a agricultura familiar ficaram relegadas a sua capacidade de resiliência frente a todas as transformações aceleradas, especialmente no campo tecnológico, e todas as suas consequências.

Deste modo, Plein (2010b), ressalta que os debates em torno da agricultura familiar passaram a ganhar consistência e importância a partir dos anos 1980, tanto na esfera política como acadêmica. No entanto, a legitimação dos movimentos sociais passou a ter maior relevância a partir da criação da política específica para este segmento da agricultura brasileira, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Em 2011, a Assembleia Geral das Nações Unidas declarou 2014 como o "Ano Internacional da Agricultura Familiar". Esse foi um grande passo para o reconhecimento da importância da agricultura familiar no mundo.

Diante dos debates existentes a respeito da importância e dos conceitos sobre agricultura familiar, Abramovay (1997) se ancora em atributos básicos como gestão, propriedade e trabalho familiar, para realizar a distinção entre sociedades camponesas e agricultura familiar, destacando que a agricultura familiar tem sua origem no campesinato, mas se diferencia como uma forma de organização que passou a ter uma crescente integração social, a partir das relações de mercado. Nesse sentido, a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO, 2017), a partir de estudos realizados sobre a agricultura familiar e seus componentes de renda, passou a classificar os agricultores familiares em distintos grupos: consolidados, em transição e periféricos ou de subsistência.

Os dois primeiros grupos apresentam maior habilidade nas relações com o mercado e acessam o serviço de assistência técnica (ATRES) e crédito com maior constância, utilizam tecnologia moderna de acordo com o padrão capitalista. O grupo de agricultores em transição, de um modo geral, se enquadra nos critérios do PRONAF. O terceiro grupo se caracteriza pela baixa adoção de tecnologias modernas e inexpressiva utilização de financiamentos externos, aproximando-se mais do *modus operandi* do camponês tradicional.

Nesta tese são analisadas essas formas de produção em pequena escala, em especial as que utilizam técnicas diversificadas de cultivo, sobretudo as práticas tradicionais ancoradas na construção de conhecimento popular, repassados de geração a geração. De um modo especial, o foco de análise desta tese incide no processamento e na comercialização de alimentos realizados por essa diversidade de práticas tradicionais.

Deste modo, nesse vasto campo de tipologias, alguns segmentos de agricultores familiares se mantêm conectados à sua história e aos seus componentes culturais como um modo de vida que preserva as suas particularidades. A centralidade está em manter suas formas de resistência e de resiliência, a partir da estratégia de preservação das suas características históricas e das suas configurações nas atividades de produção, de processamento e nos modos socioculturais de se relacionar com os mercados, centrados em mercados de proximidade.

Esses segmentos da agricultura familiar, por opção, por dificuldades econômicas ou por outros fatores, organizam-se em distintos espaços e utilizam distintas estratégias para garantir o autoconsumo, a subsistência e seu modo de viver e resistir. Nesse sentido, esse modo de vida, apesar de se manter em situação de invisibilidade, não justifica algum tipo de impedimento específico. Contudo, os principais limites se apresentam a partir da incapacidade ou descompasso das instituições em reconhecer e resguardar esses modos de vida e a sua multifuncionalidade, a partir de sua história e de sua cultura, caracterizada pelas especificidades e peculiaridades.

Desse modo, a transversalidade e a multifuncionalidade da agricultura familiar tem a ver com a possibilidade de se estabelecer, no exercício cognitivo, uma relação entre obter conhecimento a partir de elementos teóricos sistematizados e de contextos reais do cotidiano, rompendo com a noção de conhecimento compartimentalizado, possibilitando a análise das experiências da vida real, a partir de processos históricos e de uma cultura estabelecida.

Assim, pode-se assinalar que a abordagem dos temas transversais se desenvolve através da busca pela compreensão dos processos de vivência dos agricultores interseccionadas pelas influências das instituições nos contextos individuais, familiares e comunitários, com ênfase nas atividades desenvolvidas pela agricultura familiar e suas características sistêmicas. Assim, a transversalidade só

tem sentido em uma compreensão interdisciplinar do conhecimento e se apresenta como uma possibilidade de reflexão pedagógica, para distintos campos, que possibilitam o tratamento de temas e situações reais de forma sistêmica e integradora para diferentes áreas do conhecimento, possibilitando uma compreensão mais ampla e profunda dos fenômenos estudados.

Salienta-se, ainda, que a interdisciplinaridade é uma das características do institucionalismo contemporâneo. Nesse sentido, esta tese buscou compreender como a atuação das organizações de apoio e de controle, calcadas nas instituições, modera e conecta os conhecimentos teoricamente sistematizados com as questões da realidade cotidiana dos agricultores.

Seguindo nessa reflexão, e associando-a à ideia de transversalidade, a noção de multifuncionalidade ressalta a importância da agricultura familiar em suas complexas relações com a natureza e a sociedade, ajustando as formas particulares de produção e de vida social, em que a sua contribuição se dá por meio de suas múltiplas interações com a economia no território, gerando oportunidades para a dinamização desse espaço (Silva, 2015). Neste sentido, as características multifuncionais da agricultura familiar evidenciam sua importância como um setor econômico e, sobretudo, como um agente primordial nas dinâmicas territoriais e no sinergismo entre as atividades agropecuárias e o desenvolvimento local, que se constituem a partir da presença simultânea das dimensões mercantil e não mercantil. Além da produção de alimentos, a agricultura familiar desempenha um papel essencial na conformação e no desenvolvimento dos territórios em que está inserida, influenciando aspectos econômicos, sociais, culturais e ambientais.

Neste contexto, a cultura local e seu desenvolvimento histórico passam também a ter uma decorrência de transversalidade com respeito às variáveis consideradas no conceito de desenvolvimento regional e suas múltiplas dimensões: histórica, cultural, econômica, social e ambiental. A partir deste ponto de vista, a transversalidade comporta o debate e a inspiração de recursos inovadores e criativos para os desafios enfrentados pela sociedade, assim como pode desempenhar um papel importante na promoção da inclusão social, que considere as necessidades e as demandas de setores mais vulneráveis da sociedade.

A transversalidade também pode proporcionar ou provocar a reflexão, o diálogo e a participação de diferentes atores, apontando para a integração de elementos que possibilitem reflexões consistentes para tomadas de decisões mais seguras,

democráticas e inclusivas. No contexto dessa complexidade, as análises isoladas não conseguem apontar perspectivas reais para essas formas tradicionais de resistência. Nas palavras de Plein (2010a, p. 96) “o debate sobre a agricultura familiar no capitalismo não é um tema novo. Na literatura, as discussões se voltam para a permanência, ou não, dessa forma de produção, com o desenvolvimento das relações capitalistas no campo”. Para este autor os debates se voltam para o entendimento sobre o funcionamento da agricultura familiar e sua integração no sistema social e econômico dominante, a partir de distintas ferramentas utilizadas para essas análises.

Entre essas análises destacam-se aquelas baseadas em autores marxistas e neomarxistas, como Kautsky e Lênin, os quais tentavam demonstrar que não haveria lugar para os agricultores familiares no capitalismo, e outras interpretações consideradas alternativas ao marxismo que tentavam entender porque os mesmos persistem apesar do avanço das relações capitalistas de produção, levando em consideração a compreensão do desenvolvimento da agricultura familiar a partir de suas particularidades históricas. Jean (1994, p. 51) salienta a capacidade de se adaptar e de se manter da agricultura familiar, mesmo em condições adversas:

[...] a produção familiar agrícola parece ter sido capaz de gerar uma curiosa capacidade de manter-se, de reproduzir-se ao longo das gerações, de adaptar-se aos movimentos da conjuntura socioeconômica e isto, independentemente dos regimes políticos, tão diferentes de norte a sul, de leste a oeste, nos quais ela foi levada a evoluir. (Jean, 1994, p. 51)

Segundo Plein (2010a), a agricultura familiar apresenta-se como uma configuração diferenciada para a acumulação de capital através da remuneração da mão-de-obra com a produção e a oferta de alimentos com baixo custo. Isso se torna atraente porque o preço do alimento é fator essencial para o capitalista, do ponto de vista da reprodução da força de trabalho. Dessa forma, no campo, o capital adota diferentes mecanismos e o processo de conversão da mais-valia em capital acontece através da subordinação das relações não caracteristicamente capitalistas de produção, diferentemente de como é realizado nas indústrias – compra e venda da força de trabalho (Oliveira, 2007). Nos últimos tempos, o trabalho desenvolvido pela agricultura familiar avançou consideravelmente em quantidade e qualidade de estudos e pesquisas, destacando-se também o potencial da agricultura familiar para acessar políticas públicas, assimilar tecnologias “modernas”, realizar investimentos

através de distintas fontes de créditos e se integrar às novas configurações de comércio e de mercado.

Desse modo, a principal política agropecuária brasileira passou a ser o crédito rural. Os subsídios ao crédito representaram R\$ 13,6 bilhões, previstos para o Plano Safra 2023/2024 (Souza e Albuquerque, 2023). Destes, R\$ 8,5 bilhões foram previstos apenas para subsidiar o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Trata-se de um investimento relevante e que pode implicar em ganhos de produtividade e de adoção de tecnologias. No entanto, algumas configurações tradicionais da agricultura familiar não conseguem ou não têm interesse em apostar em tecnologias modernas para ampliar sua produção de matéria prima, seu volume de processamento de alimentos e seus espaços de comercialização. Apostam na racionalidade intrínseca da agricultura familiar como formas de resistência e de estratégias de reprodução.

Para a compreensão desses processos, é necessário entender a lógica, a racionalidade e as estratégias da agricultura familiar. Nesse sentido, Chayanov (1974) estabelece um ponto de vista analítico em que toma como referência a lógica própria do agricultor e de sua família, analisa a morfologia da unidade econômica camponesa a partir da racionalidade própria do agricultor na relação que estabelece entre trabalho e consumo e em suas estratégias de reprodução. O agricultor reage ao processo em que está inserido e busca alternativas que sejam adequadas para adaptar a sua lógica e estratégia de reprodução, baseadas no autoconsumo e na subsistência. Para Silva (1978) a agricultura de subsistência e o autoconsumo apresentam conotações diferentes, tendo em vista que a agricultura de subsistência abrange um excedente que se destina ao comércio, deste modo, não significa somente auto abastecimento.

É nesse contexto que se integram as abordagens e os debates sobre as formas de resistência, a produção e a qualidade dos alimentos que chegam diariamente à mesa do consumidor, a partir de uma perspectiva que considera a interdependência e a conexão humana, criada e recriada entre os atores sociais - agricultores, consumidores, organizações e instituições.

Nesta perspectiva, deve-se considerar que o âmbito rural necessita de atenção especial em função da importância atual e futura para a produção de alimentos e manutenção dos sistemas tradicionais de produção, da necessidade de diminuição dos impactos ambientais e da relação, cada vez mais próxima, entre o rural e o urbano. Para Dufumier (2013) os agricultores familiares, enraizados em um território,

conhecem e respeitam o meio ambiente e a abordagem sistêmica que sustenta e protege a biodiversidade. Na prática, essa abordagem sistêmica ainda carece de conhecimento suficiente e abrangente, em especial para os formuladores de políticas públicas, sobre como funcionam os agroecossistemas e as pequenas escalas de produção herdadas de estruturas agrárias historicamente desiguais.

Para Almeida (1992), os requisitos de efetivação e reprodução em larga escala do “modelo de industrialização da agricultura” orientaram para uma drástica reestruturação e adaptação dos setores de produção de insumos, serviços e de transformação industrial, das instituições e dos mecanismos de crédito, das redes de comercialização e dos arcabouços dos mercados. As necessidades de adaptações atingiram também as instituições de ensino das ciências agrárias, especialmente por meio de convênios de cooperação entre grandes universidades brasileiras, americanas e instituições internacionais de pesquisa. Para Favareto (2010, p. 304) “a partir dos anos 1980, vai ficando claro que, embora as economias tenham crescido e a produção de alimentos aumentado significativamente, houve um aumento da pobreza e da desigualdade”.

Dessa maneira, a reestruturação capitalista e a globalização dos mercados têm colocado a agricultura familiar em situação de vulnerabilidade econômica e sociocultural. Nesse sentido, é fundamental compreender a dinâmica dos atores sociais no território, em especial as instituições e as organizações, e as motivações que norteiam as atuações dos atores, assim como os desdobramentos que advém da combinação dos interesses para a homogeneização e padronização de estruturas, procedimentos e produtos que demanda o mercado globalizado. A compreensão da dinâmica dos mercados pode ajudar a entender como os agricultores familiares se relacionam com os mercados, como eles acessam insumos e crédito, como comercializam sua produção e como isso influencia sua reprodução social.

Não obstante, outras dimensões vêm se consolidando a partir do reconhecimento de outros modos de vida no campo, inseridos nas dinâmicas de (re)construção e adaptação no âmbito dos territórios, como destaca Delgado e Pereira (2017, p. 65):

Territorial e não setorial, essa concepção tem como foco, o desenvolvimento da agricultura familiar em sua grande diversidade e o reconhecimento das particularidades das comunidades tradicionais, parcela importante das populações do campo.

Assim, passa-se a presenciar e vivenciar territórios e representações diversos no desenvolvimento das comunidades rurais, o agronegócio centrado na produção de commodities em grande escala, enquanto a agricultura familiar volta-se para a produção de alimentos para o mercado interno, referenciada em escalas reduzidas, em diversificação de produtos de origem animal e vegetal, e em mercados de proximidades.

Wanderley (2017) alerta que nem todos os tipos de agricultores familiares devem ser vistos ou considerados como pequenos. Por isso, quando se trata de pequenos agricultores familiares no Brasil, a referência se dá “a uma parcela e não ao conjunto dos agricultores familiares, precisamente, aquela que dispõe de precários recursos produtivos e cujos indicadores econômicos e sociais os situam nas escalas inferiores das estatísticas agrícolas brasileiras” (Wanderley, 2017, p. 66).

Esta distinção, abordada por Wanderley (2017), apresenta-se de forma adequada em relação ao tema da informalidade no processamento de alimentos, realizado por uma parcela de agricultores familiares, que possuem poucos recursos e se mantêm em situação de invisibilidade, dentro do escopo da massa de população sobrando, destacada por Martins (1997), e que se apresenta com escassa oportunidade de ser incluída nos moldes contemporâneos do desenvolvimento econômico. Para esta tese, a informalidade do processamento de alimentos é relacionada à atividades de agroindústrias familiares rurais estruturadas, assim como o processamento desenvolvido em espaços adaptados nas estruturas existentes nas propriedades, seja na própria casa ou em estruturas separadas, mas que não atendem a todos os critérios presentes nos regulamentos sanitários vigentes (Cruz, 2000).

Os estudos sobre as dinâmicas culturais e socioeconômicas existentes no meio rural passaram a se constituir como um desafio, em função da grande diversidade e peculiaridades, especialmente em relação ao emaranhado de relações e de redes que estão constituídas nos territórios.

Para Tedesco (1995) a lógica produtivista da agricultura brasileira tem depreciado a simplicidade original de configurações, de processos, de relações de trabalho e de sociabilidade solidária, a partir de uma perspectiva homogeneizante, como um padrão ideal que possa apregoar universalidade conceitual, metodológica e tipológica:

Porém, homogeneizar omitindo diferenças e legitimando o progresso racional-global-mercantil como tendência explicativa única, é perder de vista horizontes locais, pluridimensionais, inclusive alternativos ao paradigma hegemônico, com matizes que não contemplam a linearidade sistêmica e funcional do processo em evidência (Tedesco, 1995, p. 29)

Para Favareto (2010), a chamada modernização conservadora da agricultura brasileira para os mais descapitalizados do meio rural foi inexistente ou trouxe consequências negativas: “uma das consequências foi a profunda heterogeneização desses espaços: alguns alcançam um modelo de integração competitiva, enquanto outros aprofundam a situação de marginalização e decadência” (Favareto, 2010, p. 303). Talvez, a pior consequência dessa marginalização seja a situação de invisibilidade, para uma parcela significativa de agricultores familiares.

Nesse contexto, a agricultura familiar, de acordo com Wanderley (2017), conseguiu desenvolver mecanismos próprios de resistência, de reprodução social e de inserção em distintas formas alternativas de atividades econômicas. Enfim, contrariando algumas teses que previam a “extinção” da agricultura familiar, ela mantém-se viva e inserida no contexto dos territórios, gerando renda e produzindo alimentos, apesar de todos os limites advindos das instituições, que causam incertezas na estrutura social das relações, e que conflitam com esse tipo de sistema de produção, intimamente fundamentado em defesa e reação, com base em um modo de vida e bem estar. O conhecimento empírico desenvolvido e repassado entre gerações, a partir da transmissão e da observação, o contato e o cuidado da terra, traduzem-se em elementos histórico-culturais, como destaca Tedesco (1995, p. 35) “o contato com a terra, a propriedade (sua simbologia) é muito mais do que um meio de produção, um capital: é sua história, sua cultura”. Esse modo de vida, distingue-se da concepção de terra como um espaço exclusivo de produção, característico do agricultor moderno e tecnificado.

O mundo tem se focado em debates e esforços no sentido de buscar relações mais equilibradas que possam sustentar o crescimento da população, o uso dos recursos naturais, com destaque para a produção de alimento, e o uso de energias sustentáveis. Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável estabelecidos sob a coordenação da Organização das Nações Unidas apontam claramente as preocupações para a necessidade de desenvolver ações coordenadas entre os países, centradas na mitigação dos impactos ambientais, que possam consentir uma

vida adequada para as gerações futuras, com prosperidade, equidade e com ambiente saudável (Hammes, 2018).

Segundo Sampaio, Girardi e Rossini (2020), entre os censos agropecuários de 2006 e 2017 houve um acréscimo de 17,6 milhões de hectares nos estabelecimentos agropecuários e uma redução de 102.312 estabelecimentos agropecuários. Esta situação se apresenta como um grande desafio para a produção de alimentos, tendo em vista que a terra é fator fundamental de produção, sem a qual nem capital nem trabalho podem desenvolver suas atividades. Para estes autores “a classe dos estabelecimentos grandes, 1.000 ha e mais, aumentou a proporção das terras, passando de 45% para 47,65%” (Sampaio, Girardi e Rossini, 2020, p. 8). No período entre os dois censos, 2006 e 2017, intensificou-se a concentração fundiária no Brasil. Enfim, a concentração e o uso da terra para a produção de *commodities* tendem a ampliar os limites em relação à produção de alimentos. Daí a importância de se preservar as distintas formas tradicionais de produção de alimentos associadas à preservação dos recursos naturais.

2.4 Organizações e atores que atuam no controle da atividade de processamento de alimentos

A atuação das organizações, em princípio, segue o rito institucional e se orienta a partir de conceitos e regramentos existentes. De acordo com o Código Nacional de Saúde, Decreto-Lei 986/1969 (Brasil, 1969), alimento é toda substância ou mistura de substâncias, no estado sólido, líquido, pastoso ou qualquer outro adequado, que objetiva fornecer ao organismo humano os elementos normais ao seu processo nutricional. As matérias-primas alimentícias, por sua vez, são substâncias de origem vegetal ou animal, cujo consumo imediato exige apenas a remoção da parte não comestível e os tratamentos indicados para a sua perfeita higienização e conservação. A definição de alimento minimamente processado diz respeito a alimentos *in natura* que sofreram alterações mínimas na indústria, como moagem, secagem, pasteurização, etc. Já os alimentos processados são produtos fabricados com a adição de sal, açúcar, óleo ou vinagre, o que os torna desequilibrados nutricionalmente. Os ultraprocessados, por sua vez, são formulações industriais feitas tipicamente com cinco ou mais ingredientes; em geral, pobres nutricionalmente e ricos

em calorias, açúcar, gorduras, sal e aditivos químicos, com sabor realçado e maior prazo de validade (Ministério da Saúde, 2014).

As matérias-primas utilizadas no processamento de alimentos podem advir de origem animal, origem vegetal ou origem mineral. Na indústria alimentícia, sempre houve a busca da padronização como um aspecto imprescindível para garantir a uniformidade dos produtos, com muita atenção à matéria-prima, como forma de abonar a qualidade do produto final. No processamento de alimentos, as questões cruciais de controle são deliberadas como componentes preventivos na fabricação ou no preparo dos produtos. São parâmetros que devem ser cuidadosamente considerados, a fim de evitar que os alimentos corram o risco de sofrer contaminação durante o processo de preparo e/ou manuseio.

Em muitos casos, o trabalho manual é indispensável em função da importância da habilidade humana para utilizar os sentidos do olfato, do tato, da visão e até do paladar no processo, por exemplo. Assim, a utilização somente de máquinas apresenta alguns limites. No entanto, é crucial ter um controle mais eficiente para que os riscos relacionados à saúde do consumidor possam ser mitigados ou, se possível, eliminados por completo.

Deste modo, o processamento de alimentos diz respeito a todo material alimentício devidamente acondicionado, que possui uma vida útil acima da alcançada em estado natural, utilizando-se, para isso, métodos físicos, químicos e/ou físico-químicos. Classificam-se em material provisório ou permanente, de acordo com a duração: materiais alimentícios com durabilidade de dias ou semanas são considerados conservas provisórias; os que duram meses ou anos referem-se à conservas permanentes.

Esta classificação de alimento processado provisório pode ser uma alternativa apropriada para várias situações de processamento de alimentos da agricultura familiar, em que o objetivo da conservação se restringe a poucos dias, porque são experiências conectadas a circuitos mercadológicos de proximidade. Trata-se de uma estratégia que compatibiliza autoconsumo e subsistência, isto é, os produtos que não são comercializados nesse circuito, em curto espaço de tempo, são consumidos pelas próprias famílias ou entram nas ações de solidariedade entre parentes e vizinhos.

No Brasil, há dois setores da Administração Pública que operam mais diretamente no controle sanitário de alimentos: os setores da agricultura e da saúde. No âmbito da saúde, os órgãos de controle são reconhecidos como vigilância

sanitária. O controle sanitário abrange o conjunto de medidas regulatórias impostas pela Administração Pública com o objetivo de eliminar, reduzir ou evitar riscos associados ao consumo de alimentos.

As etapas iniciais da produção de alimentos, como o cultivo, a criação de animais ou a pesca, são fiscalizadas pelos órgãos da agricultura, que também respondem pelo controle de bebidas e pela classificação de vegetais. Já o controle das etapas de processamento e distribuição dos alimentos é uma competência compartilhada entre órgãos da agricultura e saúde, que se dividem de acordo com o tipo de produto.

Segundo informações disponibilizadas pela Anvisa, as categorias de produtos de competência do setor da agricultura são os produtos vegetais *in natura*; produtos vegetais minimamente processados (vegetais descascados, picados, higienizados e embalados); e os produtos de origem animal - definidos no decreto 9.013/2017 - (Brasil, 2017); bebidas e produtos para o preparo de bebidas (incluindo bebidas alcoólicas e não alcoólicas, vinagre e polpas de frutas). Já as categorias de produtos de competência da saúde são: açúcar e produtos para adoçar; águas envasadas; alimentos com alegação; alimentos especialmente formulados para crianças (incluindo fórmulas infantis, alimentos de transição e cereais infantis); alimentos para controle de peso e dietas com restrição de nutrientes; alimentos semiprontos e prontos, excluídos os de origem animal e as bebidas; balas bombons e gomas de mascar; café, cevada, chá, erva-mate e produtos solúveis; chocolate e produtos de cacau; farinha, amidos e farelos; fórmula para alimentação enteral e para erro inato do metabolismo; gelados comestíveis (sorvetes e picolés); gelo; mistura para preparo de alimentos; novos alimentos; óleos e gorduras vegetais; produtos de cereais, incluindo massas, biscoitos e produtos de panificação; produtos de vegetais, de frutas e cogumelos, excluídos aqueles de competência da agricultura; produtos proteicos de origem animal; sal; suplemento alimentar; temperos, especiarias e molhos (Anvisa, 2022).

O controle sanitário de alimentos é uma atribuição do Sistema Único de Saúde (SUS), exercida por meio de um subsistema específico conhecido como Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS). O SNVS é composto pela Anvisa, que é o ente federal deste subsistema, e pelos órgãos de vigilâncias sanitárias estaduais e municipais. Este Sistema conta com uma rede própria de laboratórios, incluindo o Instituto Nacional de Controle de Qualidade em Saúde (INCQS), vinculado à Fiocruz,

e unidades estaduais e municipais, responsáveis pela análise oficial dos alimentos expostos ao consumo.

A Anvisa tem a atribuição de coordenar as atividades exercidas pelos demais entes do SNVS e desempenha um papel protagonista na função de regulamentação. O controle da entrada dos produtos importados, o registro de alimentos e a avaliação de risco e eficácia também são atividades típicas da Anvisa. O licenciamento e a fiscalização dos estabelecimentos que atuam na área de alimentos são competências dos órgãos estaduais ou municipais de vigilância sanitária, organizados de acordo com a complexidade da atividade e a capacidade instalada. Outras ações de controle, como a comunicação de riscos, a vigilância de eventos adversos, o monitoramento e o recolhimento de produtos, fazem parte do rol de atribuições compartilhadas entre os entes do SNVS, que são exercidas de forma coordenada, observado o escopo de atuação de cada parte (Anvisa, 2022).

A partir desse contexto, percebe-se que o país passou a adotar um conjunto de normas e a atribuir funções na estrutura dos ministérios e secretarias, a fim de coordenar e controlar as atividades de produção, processamento e comercialização de alimentos. Contudo, muitas lacunas não foram resolvidas e alguns setores da sociedade não se enquadram nessa perspectiva referenciada em arquétipos industriais de médio e grande porte, para os quais esses regramentos foram instituídos.

2.5 Agroindústria familiar rural: conflitos entre estruturas de poder e regramentos

Desde os anos de 1990, as atividades de processamento e de comercialização dos produtos da agricultura familiar passaram a ocupar espaços urbanos, especialmente as feiras rurais, para colocar sua produção excedente. Com o tempo e com o aumento dos volumes de produção e comercialização, essas atividades passaram a ser questionadas e confrontadas com as legislações vigentes. Desse modo, as instituições, que se constituem como regras, foram sendo apresentadas e criando situações de impedimento e constrangimento, para essas atividades consideradas informais. Essas regras são passíveis de questionamento, uma vez que não atendem as especificidades das atividades características da agricultura familiar.

2.5.1 Formalização das atividades de processamento de alimentos

A formalização das atividades de produção, processamento e comercialização de alimentos, a partir das instituições, tem como finalidade a garantia da qualidade sanitária dos alimentos que chegam à mesa dos consumidores. A partir das técnicas milenares de processamento de alimentos, como a utilização do sal para a carne ou do fermento para o pão, assim como a utilização de tecnologias modernas para a pasteurização do leite ou o congelamento de alimentos, foi possível melhorar a durabilidade dos alimentos e facilitar seu transporte e armazenamento.

As primeiras atividades da vigilância e controle sanitário no Brasil surgiram nos séculos XVIII e XIX, com o estabelecimento da Polícia Sanitária, a fim de conter a propagação de doenças transmissíveis que se avolumavam e preocupavam as autoridades. Em 1976, foi criada a Secretaria Nacional de Vigilância Sanitária e em 1999 foi implantada a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, adquirindo uma nova conotação que passou de "fiscalização" para "vigilância", com ações abrangentes voltadas para a precaução, o cuidado e a prevenção, e não apenas à ações de controle e punição (Costa, Fernandes e Pimenta, 2008).

Assim, o desenvolvimento econômico, pós 1968, conhecido como o "milagre econômico", com o aumento da produção industrial e das exportações, estabeleceu novas demandas ao Estado, como as regulamentações para adequação da produção brasileira às exigências internacionais de qualidade de produtos (Costa, Fernandes e Pimenta, 2008). Os grandes desafios dos serviços apontavam para a necessidade de reestruturação das políticas de saúde. Nesse sentido,

as reformas abarcaram a vigilância sanitária, como parte de um projeto mais amplo que pretendia consolidar uma sociedade industrial moderna e um modelo de economia competitiva, nos marcos do II Plano Nacional de Desenvolvimento. (Costa, Fernandes e Pimenta, 2008, p. 996)

Segundo o Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC) a indústria de alimentos tem passado por transformações, a partir de altos investimentos, na produção de alimentos ultraprocessados tendo como consequência o aumento dos índices de obesidade e de DCNTs (doenças crônicas não transmissíveis) e os efeitos colaterais da popularização desses produtos têm provocado a alteração do desenvolvimento de modos de comer não saudáveis, até então inexistentes na história da atividade

humana (IDEC, 2021). Nesta lógica, para Ploeg (2008), o mercado agroalimentar passou a ser comandado pelos impérios alimentares e pelas grandes corporações, constituindo amplos e fortes domínios que passaram a monopolizar a produção, o processamento, a comercialização e a distribuição de alimentos de forma globalizada.

Estudos a partir de contextos concretos mais recentes acerca do tema começam a desvendar um campo complexo de saberes e práticas, quase invisível para as políticas de vigilância sanitária e raramente abordado entre as temáticas sobre a diversidade de processamento de alimentos e sua relação com a qualidade do produto final. Apesar desses estudos e das tentativas de contemplar e proporcionar a inclusão desse público nos escopos das economias dos territórios, através de programas e políticas públicas, os esforços não têm conseguido contemplar e atender essas diversidades e especificidades de produção, tampouco dialogar de forma a colaborar com um processamento e formas de comercialização em mercados de proximidade relacionados a distintos modos de vida, como é o caso da agricultura familiar. Deste modo, para quem não faz parte do sistema convencional, cada vez é mais difícil e restrito o acesso aos canais de comercialização de economia formal, nos territórios.

Mior e Wilkinson (1999) analisam o entendimento adotado para o moderno processamento industrial de alimentos a partir da associação entre ciência e tecnologia e vincula essa associação a um determinado modelo de higiene, inocuidade e qualidade para distintos tipos de alimentos. “É precisamente por meio da padronização que o Império procura bloqueá-los” (Paulino, 2008, p. 87), e se justifica a partir das normas sanitárias, assim, o que não atende o conjunto das normas é informal (ilegal, clandestino, etc).

Para Cintrão (2014), tomando por base a situação da produção de queijo no estado de Minas Gerais, as normas e regulamentos da legislação sanitária dispõem detalhadamente sobre todas as etapas de produção, processamento e comercialização, inclusive sobre a forma como os produtos devem ser vendidos ao consumidor final. No entanto, vários aspectos entram em choque com as formas tradicionais de manipular os alimentos e com as referências culturais. Embora essa autora analise especificamente o caso do queijo produzido em Minas Gerais, esse mesmo raciocínio pode servir como referência para vários tipos de produtos processados pela agricultura familiar em todo o território nacional.

O caso do reconhecimento do valor cultural do queijo artesanal de Minas é emblemático, com a aprovação de uma legislação sanitária estadual específica, conciliando qualidade sanitária e preservação da tradição, a partir da aprovação da Lei estadual 14.185, de 2002 (Minas Gerais, 2002). No entanto, por incompatibilidades com a legislação federal, passados dez anos, ainda havia fortes empecilhos para a comercialização do queijo, ou seja, vários aspectos entram em choque com as formas de fazer tradicionais e com as referências culturais.

A legislação sanitária estadual, elaborada com o intuito de resguardar o “modo de fazer” dos produtores, toma como referência principal a legislação federal e institui um conjunto de exigências que entram em choque com a realidade, com o “saber-fazer” e com as referências culturais das famílias (Cintrão, 2014). A autora destaca que após dez anos da criação da lei o percentual de agricultores que se adequaram às exigências não ultrapassou 5%. Isto demonstra que há diversos fatores, ainda pouco estudados, que condicionam ou determinam os agricultores para a continuidade das atividades realizadas de maneira informal. Este cenário não é muito diferente no Rio Grande do Sul, apesar de todas as tentativas para a inclusão das famílias que processam alimentos informalmente, os resultados têm sido insuficientes, ou praticamente insignificantes.

A partir de uma sistematização proposta por Gazolla (2013), se, por um lado, muitos foram os avanços em relação à definição e caracterização do que, a partir da década de 1990, passou a ser chamado de agroindústria familiar rural, em relação ao processamento realizado em âmbito doméstico, não raro, nas cozinhas de casa, a disponibilização de trabalhos e referências científicas sobre essa temática ainda são escassas. Uma das explicações para isso reside, em parte, em certo preconceito com esse tipo de atividade que se mantém à margem dos processos econômicos convencionais e, por que não dizer, à invisibilidade desse tipo de processamento e de comercialização de alimentos realizado de modo informal.

Neste sentido, entendem-se pertinentes as pesquisas que buscam fazer tal análise, pois nem sempre as mudanças nas regras e legislações são suficientes para potencializar novas formas de produção e comercialização de alimentos, especialmente na realidade heterogênea da agricultura familiar, ou seja, os programas e as políticas públicas são resultantes das formas como os atores envolvidos interpretam as demandas coletivas. Tais interpretações sociais são complexas e analisá-las poderá auxiliar na compreensão não somente sobre o

presente, mas também sobre as perspectivas e necessidades futuras das instituições e organizações de apoio e de controle, a fim de atender as demandas reais das atividades de processamento de alimentos, em suas distintas configurações.

Nos últimos anos, os conflitos ocasionados pela comercialização de produtos processados informalmente têm sido resolvidos através de ações fiscalizatórias realizadas por agentes da Vigilância Sanitária, conhecida como “força tarefa”, principalmente motivadas por denúncias. A força-tarefa é composta por policiais civis da Delegacia de Polícia de Proteção aos Direitos do Consumidor, Saúde, e da Propriedade Intelectual (Decon), agentes do Ministério Público estadual (MP-RS), da Secretaria Estadual da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural (SEAPDR), do Centro Estadual de Vigilância em Saúde (Cevs), da Vigilância Sanitária Municipal e do Batalhão Ambiental da Brigada Militar. Esta Força Tarefa é acionada quando algum tipo de denúncia é direcionada ao Ministério Público, em relação ao processamento ou comercialização de produtos que não estão em conformidade com a legislação.

Desta forma, parte-se do princípio de que qualquer sistema de processamento de alimentos que não esteja de acordo com esse modelo de regulamento sanitário seja considerado como ameaça à saúde pública. Esse tipo de associação entre ciência e tecnologia com vistas à modernidade, interfere nas atividades tradicionais informais de processamento de alimentos, inclusive em relação ao apoio do próprio Estado, para o acesso a políticas públicas voltadas a agricultura familiar, como por exemplo os programas PAA e PNAE, que poderiam fortalecer esse modo particular de manusear, conservar e oferecer alimentos, através de mercados locais e de programas sociais.

O próprio conceito de agroindústria familiar rural é genérico. Em princípio, a agroindústria familiar é o espaço físico empregado para o beneficiamento e/ou processamento de matérias-primas agropecuárias cujo destino final da produção é a comercialização, visando aumentar o valor agregado do produto final. Em geral, o termo agroindústria familiar se relaciona a oportunidade de trabalho, alternativas de renda, agregação de valor aos produtos, oportunidade de viabilizar a permanência no campo, valorização das tradições e os costumes por meio da comercialização de produtos regionais e melhoria das condições de vida no meio rural (Torrezan, Cascelli e Diniz, 2017). A autora considera ainda que a produção em pequena escala é uma característica intrínseca da agroindústria familiar e que “essa produção é uma arte, e

não apenas uma técnica, o que torna os produtos exclusivos, especialmente no que concerne ao sabor e à apresentação” (Torrezan, Cascelli e Diniz, p. 12). É diferente, portanto, dos produtos industriais, que são padronizados”. O Censo Agropecuário de 2017 (IBGE, 2017) consente o seguinte conceito como produção da agroindústria rural:

[...] os produtos do estabelecimento agropecuário que foram beneficiados ou transformados, no período de referência, em instalações próprias, comunitárias ou de terceiros, a partir de matéria-prima que tenha sido produzida no próprio estabelecimento ou que fora adquirida de outros produtores, desde que a destinação final do produto tenha sido dada pelo produtor. (IBGE, 2017, p. 38)

Neste contexto, esse estudo buscou elementos, a partir da atuação das instituições de apoio e de controle, para analisar as lógicas históricas e as questões que estão entrelaçadas nessa prática (quase que de resistência) da agricultura familiar.

2.6 Instituições, políticas públicas e suas implicações para as agroindústrias

O termo política pública é bastante conhecido pela sociedade, ainda que a compreensão que se tem dele tenha passado por algumas mudanças ao longo das décadas. Da mesma forma, ampliaram-se as pesquisas considerando a complexidade desde a elaboração, a implementação até a avaliação e o monitoramento da efetividade para cada política pública.

Para discorrer sobre políticas públicas é importante buscar um entendimento de tal conceito. Para Souza (2006), trata-se do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de deliberações políticas e do processo de construção e atuação dessas políticas. Contudo, ressalta o autor que não existe uma definição exclusiva, nem perfeita, acerca do termo.

A política pública se constitui na sociedade a partir das relações entre os atores sociais e as carências que vão se apresentando de forma dinâmica, e que necessitam de atenção e busca de soluções. Para Secchi (2014, p. 2), uma política pública "é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público e possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público". Para este autor o problema se caracteriza pela discrepância entre o *status quo* e uma situação

ideal possível. Ou seja, a diferença entre o que é, e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública. Este autor, considera ainda que o processo de elaboração de políticas públicas (*policy-making process*) também é conhecido como ciclo de políticas públicas (*policy cycle*)". Desse modo, as sete fases do processo indicadas são: Identificação do problema; Formação da agenda; Formulação de alternativas; Tomada de decisão; Implementação; Avaliação; Extinção. Desta forma, o autor destaca a abordagem multicêntrica das políticas públicas, considerando os distintos elementos e transformações territoriais a partir da ação do Estado. (SECCHI, 2014, p.33)

Nesse sentido, o autor considera que problema público é uma carência ou excesso que existe na sociedade, de qualquer natureza, e que necessita de intervenção, enquanto a política pública é a tentativa de interferência para mitigação de um problema público, a partir das mais variadas possibilidades ou alternativas para atacar o problema, a fim de que seja amenizado ou solucionado. A forma como se realiza o "enquadramento do problema", ou seja, como ele é interpretado pelos atores para ser integrado à agenda governamental, é fundamental para que se possa compreender como foram definidas as alternativas propostas pela política pública para solucioná-lo.

As políticas públicas de Estado e de governo normalmente são criadas a partir de demandas, com o objetivo de fortalecer e desenvolver as distintas formas de organização social e econômica nos territórios. Segundo Sabourin (2017), temos que considerar que no Brasil já temos em torno de vinte anos de políticas públicas específicas para a categoria da agricultura familiar. No entanto, essas políticas nem sempre conseguem contemplar o contexto e as especificidades dos territórios.

No Rio Grande do Sul o Programa de Agroindústria Familiar do Estado foi criado pelo Decreto Lei nº 49.341 de 5 de julho de 2012 (Rio Grande do Sul, 2012b), tendo como objetivos gerais a organização dos agricultores familiares e públicos tradicionais; a valorização do trabalho coletivo, a promoção e o fomento à produção de alimentos; a implantação e a legalização de agroindústrias familiares e agroindústrias familiares de pequeno porte de processamento artesanal, com vista ao desenvolvimento rural sustentável; e a promoção da segurança alimentar e nutricional da população, bem como o incremento à geração de trabalho e renda.

Para o estado do RS considera-se que (Rio Grande do Sul, 2012a) 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.

Outras duas políticas públicas relevantes para as agroindústrias familiares foram a implantação do SUASA (Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Animal), a partir de 2006 e, no Rio Grande do Sul, em 2011, a aprovação da Lei de criação do SUSAF (Sistema Unificado Estadual de Sanidade Agroindustrial Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte), regulamentada em 2012 (Rio Grande do Sul, 2011a). Estes dois sistemas, SUASA e SUSAF, estabelecem a base legal para os municípios que têm interesse em implantar a equivalência sanitária dos serviços de inspeção municipal, possibilitando a comercialização dos produtos para além das fronteiras municipais.

Para dar conta dessa complexidade o SUASA está estruturado em quatro subsistemas brasileiros de inspeção e fiscalização: Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (SISBI-POA), Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal (SISBI-POV), Sistema Brasileiro de Inspeção de Insumos.

Nesse sentido, para abordar este tema é preciso analisar a abrangência e a complexidade de alguns conceitos e processos que dão sustentação a esse campo do conhecimento, que interfere nas organizações sociais e no cotidiano de cada cidadão, a partir das relações de mercantilização, das disputas de poder e das concorrências geradas nesses processos. Em alguns casos as disputas giram em torno de conceitos que associam ciência e tecnologia à modernidade, bem como das relações de poder a partir das instituições e organizações que elaboram e implementam as políticas públicas e atuam no controle das atividades. Segundo Rocha (2005, p. 20), "as ideias têm um papel central na elaboração das políticas, na medida em que legitimam alguns interesses em detrimento de outros. O poder é adquirido, em grande parte, pela influência do discurso".

Nesse sentido, Rocha (2005) aponta que as ações do Estado buscam propor visões abrangentes sobre os problemas com que se defrontam:

As ações do Estado, implementadas por seus funcionários, obedecem à lógica de buscar reproduzir o controle de suas instituições sobre a sociedade, reforçando sua autoridade, seu poder político e sua capacidade de ação e controle sobre o ambiente que o circunda. (Rocha, 2005, p. 14)

Para esta tese a análise ficou centrada nas atividades de processamento de alimentos, a partir da atuação das instituições e das organizações. Tomando como referência as políticas públicas, desenvolvidas pelo Estado para o processamento de alimentos, Gazolla (2012) aborda a dubiedade das ações institucionais em relação ao apoio prestado às agroindústrias. Por um lado, algumas organizações se utilizam das instituições existentes, ou de novas instituições ancoradas em identificação de demandas, para incentivar e apoiar a agricultura familiar e o processamento de alimentos, através dos programas e das políticas públicas, como o Programa Estadual da Agroindústria Familiar (PEAF); por outro, as instituições e organizações do próprio Estado restringem e dificultam o desenvolvimento das agroindústrias, inclusive agindo via aplicação de sanções às atividades que fogem desse escopo criado. Embora os limites sejam identificados pelos atores sociais, esse tipo de situação pode perdurar por vários anos, em função da dificuldade de se estabelecer mudanças institucionais que possam ajustar essas dubiedades.

Nesse sentido, Favareto (2010) chama a atenção para a presença das teorias institucionalistas na nova visão do desenvolvimento rural e para a dificuldade da mudança institucional a fim de facilitar a operacionalização das políticas e dos programas governamentais:

[...] é curioso observar como várias vertentes das teorias institucionalistas estão presentes na formulação da “nova visão” do desenvolvimento rural pelos organismos internacionais. E, no entanto, a principal falha na implementação da “nova visão” via políticas e programas governamentais esbarra, justamente, na dificuldade da mudança institucional. (Favareto, 2010, p. 312)

Ao mencionar North (1990), Favareto (2010, p. 312) ressalta que “o problema que envolve mudança institucional repousa especialmente nas instituições informais e nos conflitos entre instituições e organizações”. Para este autor, o mesmo juízo vale também para a escala dos territórios em que a criação de instituições mais aderentes à dinamização dos territórios e à diminuição das desigualdades parece ser fortemente influenciável por determinadas características da morfologia social local. Desta forma, o autor avalia que há uma distância significativa das instituições no sentido de “promover a dinamização econômica com promoção da coesão social e por meio de formas responsáveis de uso social dos recursos naturais” (Favareto, 2010, p. 312). Ou seja, não há um estímulo às configurações descentralizadas de produção e à

diversificação das economias locais, como forma de favorecimento e ampliação das possibilidades dos indivíduos e não existe uma perspectiva de mudança institucional em curto prazo, pelas vias pedagógicas ou de conversão de recursos mobilizados na direção da mudança.

Nesse contexto, North (1990) reforça a afirmação de que é mais simples provocar mudanças nas regras formais do que nas regras informais que regem uma sociedade ou grupo social, uma vez que as informais são mais difusas e constituídas a partir das dinâmicas de vários processos sociais, e que podem envolver distintas gerações. Assim, o enfoque territorial está integrado a processos sociais e possui como pressuposto a compreensão sobre como se articulam os interesses sociais e suas relações com os compromissos institucionais.

2.7 Regulamentos que norteiam o processamento de alimentos e a sua relação com os mercados

As primeiras atividades da vigilância sanitária no Brasil surgiram nos séculos XVIII e XIX, com a criação da Polícia Sanitária, a fim de controlar a propagação das doenças transmissíveis, que crescia e preocupava as autoridades. Em 1976 foi criada a Secretaria Nacional de Vigilância Sanitária e em 1999 foi implantada a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, adquirindo uma nova conotação ao passar de "fiscalização" para "vigilância", com ações abrangentes voltadas para a precaução, o cuidado e a prevenção, e não apenas visando controle e punição (Costa, Fernandes e Pimenta, 2008).

A responsabilidade do controle sanitário de alimentos no Brasil é compartilhada entre duas instituições distintas e em âmbitos próprios, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o Ministério da Saúde.

As atribuições de cada órgão ocorrem da seguinte maneira: o MAPA e as Secretarias de Agricultura nos âmbitos estadual e municipal realizam os serviços de inspeção e fiscalização que ocorrem nas propriedades rurais fornecedoras de matéria-prima para processamento de POA, nos estabelecimentos de processamento e manipulação de POA, nas casas atacadistas que recebem e armazenam tais produtos para reinspeção e nos portos, aeroportos, postos de fronteira, aduanas especiais e recintos especiais de despacho aduaneiro de exportação. Cabe ao órgão a inspeção dos alimentos exclusivamente de origem animal (carnes, leite, ovos, mel,

pescado e seus derivados), bebidas em geral (não alcoólicas, alcoólicas e fermentadas) e vegetais in natura.

Por sua vez, o Ministério da Saúde, através do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS), promove a fiscalização sanitária na comercialização varejista. O SNVS é integrado, no âmbito da vigilância sanitária, pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), pelos órgãos de vigilância estaduais e municipais e o Sistema Nacional de Laboratórios de Saúde Pública, além dos sistemas de informação de vigilância sanitária. Compete à ANVISA a regulamentação, o controle e a fiscalização de produtos e serviços que envolvam risco à saúde pública, como os bens e produtos de consumo submetidos ao controle e fiscalização sanitária, dos quais os alimentos, inclusive bebidas, águas envasadas, seus insumos, suas embalagens, aditivos alimentares, limites de contaminantes orgânicos, resíduos de agrotóxicos e de medicamentos veterinários são alvo de suas incumbências (Brasil, 1999).

Os sistemas brasileiros de inspeção sanitária de produtos de origem animal são regulamentados por um conjunto de leis, decretos, resoluções, portarias e outros instrumentos legais. Assim, é fundamental o conhecimento de determinadas legislações que norteiam e fundamentam a área. O principal destaque e referência nacional é o Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal (RIISPOA), conhecido popularmente como a “bíblia dos alimentos”. O documento que regulamenta a atividade desde sua primeira edição (Decreto nº 30.691, de 29 de março de 1952 (Brasil, 1952) sofreu atualizações com o passar dos anos, instadas pela atualização das discussões nesse âmbito e pelo advento de novas tecnologias. Atualmente está redigido no Decreto nº 9.013, de 29 de março de 2017 (Brasil, 2017b). Além dele, surgem como complementação normativa ao RIISPOA outras legislações, dentre elas as Instruções Normativas (IN), Portarias e Resoluções de Colegiado (RDC).

De modo geral, o RIISPOA (Brasil, 2017b) determina a inspeção e a fiscalização de todos os animais destinados ao abate, assim como da carne, pescado, leite, ovos, produtos de abelhas e seus respectivos derivados, comestíveis ou não. O documento apresenta as definições e parâmetros básicos para instrumentar a atividade da fiscalização quanto à estruturação dos estabelecimentos e suas obrigações, aos padrões de condições de higiene, assim como a inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal e seus padrões de identidade e qualidade. Também, o

documento regulamenta o processo de registro de produtos, de embalagem, rotulagem e carimbos de inspeção, além de identificar como proceder no caso de análises laboratoriais, a reinspeção industrial e sanitária, e instruções acerca das certificações, infrações e penalidades. As ações de inspeção devem ser aplicadas em todas as etapas da cadeia alimentar, sob o ponto de vista industrial e sanitário, antes e após o abate, quando aplicável, de acordo com a espécie animal; e desde a recepção da matéria-prima à expedição e transporte do produto final. Ao deflagrar produtos não conformes ao preconizado oficialmente, o profissional responsável deve tomar as devidas providências e destinar adequadamente o produto.

Na industrialização das proteínas animais, a inspeção ocorre em diversos pontos pré-determinados e padronizados na sala de matança e linhas de processamento, através de análises e exames realizados nas vísceras e gânglios para observação da qualidade do produto. Ao fim de cada fluxograma, após a constatação que o produto inspecionado se encontra adequado para o consumo humano, o produto é expedido com carimbo do selo de inspeção (municipal, estadual ou federal), presente nos rótulos na comercialização, utilizado como garantia da inspeção e até mesmo como método de rastreamento do alimento. Esse selo apresenta formatos diferentes, de acordo com o tipo de serviço de inspeção que está ligado (Brasil, 2017b).

Os serviços de inspeção são diferenciados de acordo com o âmbito de comercialização do produto, sendo divididos em SIM, SIE e SIF. O produto com SIM, o Serviço de Inspeção Municipal, ligado às Secretarias Municipais de Agricultura, só pode ser comercializado dentro do município em questão; com SIE (Figura 1), ou seja, o Serviço de Inspeção Estadual, ligado às Secretarias Estaduais de Agricultura, a comercialização do produto ocorre apenas dentro do Estado; e no SIF (Figura 2), o Serviço de Inspeção Federal, ligado ao MAPA, o produto é comercializado a nível nacional, com possibilidade de exportação.

No Brasil, de um total de 5.073.324 estabelecimentos rurais agropecuários e aquícolas, aproximadamente 76% correspondiam à agricultura familiar, totalizando 3.897.408 estabelecimentos (IBGE, 2017). No Rio Grande do Sul, 80,5% dos estabelecimentos foram considerados como de agricultura familiar, detendo 25,3% de toda a área cultivada. O estudo também aponta que a faixa etária de pessoas que vivem no campo é alta, e que o número de jovens está diminuindo - dado que evidencia um problema para a sucessão rural. Os dados também indicam que 83,7%

dos estabelecimentos agropecuários gaúchos têm entre 0 e 50 hectares. Segundo dados da ASCAR-EMATER/RS, enquanto no Brasil 31% da proteína animal é produzida pela agricultura familiar, no RS esse número equivale a 52%; quanto à produção de leite, no país, 64% advém da agricultura familiar, já no estado essa estimativa chega a 83%. Outras atividades, como a produção de milho, por exemplo, também revelam essa proporção: 13% em nível nacional e 46% em nível estadual, no que tange a esse cultivo pela agricultura familiar. Estes dados demonstram que a agricultura familiar desempenha um papel fundamental na produção de alimentos e que as características e as estratégias desse universo de estabelecimentos da agricultura são bastante variadas.

No entanto, em nível nacional e estadual, existe um contexto ainda pouco estudado sobre como essas famílias se organizam e quais são as estratégias de produção, processamento e comercialização de seus produtos. Os dados apresentados evidenciam a importância da agricultura familiar na economia brasileira e gaúcha, bem como a importância de novas investigações voltadas a esse escopo. Arcabouços e situações concretas mais recentes acerca do tema começam a desvendar um campo complexo de saberes e práticas, raramente abordado entre as temáticas sobre a diversidade de processamento de alimentos e sua relação com os entendimentos sobre qualidade do produto final. Esta tese aponta que os alimentos processados por uma parcela significativa de famílias, contrapõem-se à homogeneização dos hábitos alimentares promovidos pelas instituições e pelas tendências da globalização.

A partir de 2006 o funcionamento da inspeção sanitária de produtos de origem animal passou a ter melhores definições, divisões de cada serviço e articulações em vários órgãos e serviços de governo, nas distintas esferas e áreas geográficas, no que diz respeito a responsabilidades e ao controle da qualidade dos alimentos. Uma dessas mudanças é a implementação do Sistema de Inspeção Municipal (SIM) que possui a função de realizar o controle das agroindústrias registradas, desde que os produtos processados sejam comercializados dentro dos perímetros geográficos do município de origem. Trata-se de um deslocamento de poder do governo federal para as áreas subnacionais, e nesse caso para os municípios. Por um lado, este Sistema confere mais autonomia aos municípios, por outro, apresenta uma situação que engessa o comércio, colocando limites para a ampliação do mercado. Então, o principal limite do Sistema de Inspeção Municipal é que uma agroindústria cadastrada

neste Sistema só consegue comercializar seus produtos no espaço geográfico do seu município, limitando o comércio para outros mercados regionais.

Em relação aos incentivos ao processamento de alimentos pelos agricultores familiares, até o ano de 2012 o estado do Rio Grande do Sul contava apenas com programas e políticas de governo, com ênfase no Programa da Agroindústria Familiar, criado pelo decreto estadual nº 40.079 de 09 de maio de 2000. Em 2011 foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo, que passou a assumir a competência para formular, coordenar e implementar políticas para agroindústrias familiares, associações e cooperativas, conforme o artigo 47 da Lei nº 13.601. Neste ano de 2011, no artigo 3º do decreto nº 48.012 ficou deliberada a criação do Departamento de Agroindústria Familiar, Comercialização e Abastecimento - DACA. Este departamento passou a constituir o processo de construção do planejamento estratégico 2011/2014 e determinar as ações do governo para a agroindústria familiar do estado do Rio Grande do Sul, baseadas em foco, diretrizes, objetivos, estratégias e execução.

Esta estrutura se justificava em função de um cenário favorável para o desenvolvimento, a partir da Política de crédito consolidada - PRONAF Mais Agroindústria; da Política de comercialização em expansão (compras governamentais - PAA e PNAE) e da necessidade de inclusão de mais agricultores familiares no mercado Institucional; do percentual elevado de agricultores familiares que desempenhavam informalmente as atividades de processamento de alimentos.

A partir deste cenário houve a decisão para a Instituição da Política de Estado para a Agroindústria Familiar, com foco na formalização de agroindústrias familiares; na qualificação dos serviços públicos; no apoio à gestão; na formação técnica dos beneficiários do programa e no apoio à comercialização. As diretrizes constituídas a partir deste programa foram: promover a melhoria da qualidade de vida no meio rural nas suas múltiplas dimensões (social, econômica, ambiental e outras); melhorar a renda dos agricultores familiares com vistas ao desenvolvimento sustentável e equilibrado das regiões; incentivar iniciativas para atuar com a produção de base ecológica; promover o envolvimento dos jovens nesta atividade, tendo como perspectiva a sucessão familiar no meio rural; recomendar para que a atividade de processamento de alimentos fosse complementar e não a atividade fim da propriedade rural; valorizar e preservar o saber local e a identidade cultural da produção; incentivar a participação dos agricultores familiares nos mercados locais e

apoiar as iniciativas de comercialização que atuam em cadeias curtas; incentivar e apoiar a criação de redes de comercialização.

Entre os objetivos deste programa, pode-se destacar a promoção da segurança alimentar e nutricional da população, bem como o incremento à geração de trabalho e renda e a implantação e legalização de agroindústrias familiares e agroindústrias familiares de pequeno porte de processamento artesanal, com vista ao desenvolvimento rural sustentável.

Figura 3: Estratégias utilizadas para a criação da Política Estadual da Agroindústria Familiar



Fonte: Ascar-Emater/RS. Modificada pelo autor, 2023.

É perfeitamente possível constatar a intencionalidade e a aspiração política, para constituir uma estrutura estatal que pudesse dar suporte e apoio efetivo para os agricultores familiares do Rio Grande do Sul. Assim, em janeiro de 2012 foi promulgada a lei que instituiu a política estadual da agroindústria, Lei Estadual nº 13.921 de 17/01/2012 (Rio Grande do Sul, 2012a), com as definições em relação ao conceito de agroindústria familiar e agroindústrias familiares de pequeno porte de processamento artesanal e em relação ao público, agricultores familiares. Em julho de 2012 foi promulgado o decreto lei que criou o programa de agroindústria e instituiu o selo de marca de certificação "Sabor Gaúcho", Decreto Estadual nº 49.341 de

05/07/2012 (Rio Grande do Sul, 2012b). O art. 1º do decreto lei nº 49.341 determina que o programa da agroindústria familiar atue em consonância com as seguintes políticas: Política estadual da agroindústria familiar, Política estadual para compras governamentais da agricultura familiar e a Política estadual de fomento à economia da cooperação. Em dezembro de 2012 ocorreu a promulgação do decreto lei que passou a regulamentar a política estadual da agroindústria familiar, Decreto Estadual nº 49.948 de 12/12/2012 (Rio Grande do Sul, 2012c).

Além de todo esse aparato criado, nesse período, também foram promulgadas outras leis, políticas e programas de apoio, como: lei estadual que estabelece a política para compras governamentais da agricultura familiar, Lei Estadual nº 13.922 de 17/01/2012 (Rio Grande do Sul, 2012d); ampliação do valor por DAP para venda de produtos da agricultura familiar direcionadas às compras institucionais (PAA e PNAE); isenção estadual de ICMS na venda para o PAA e PNAE; lei estadual que institui a política estadual de fomento à economia da cooperação e cria o programa de cooperativismo, Lei Estadual nº 13.839 de 05/12/2012, que institui o programa de revitalização das cooperativas do estado do Rio Grande do Sul – RECOOP/RS, Lei Estadual nº 13.865 de 28/12/2012 promulgação da lei estadual que modificou o ICMS estadual nas saídas internas promovidas por estabelecimentos de cooperativa, Lei Estadual nº 13.874 de 28/12/2012 promulgação do decreto lei que modificou o ICMS nas saídas promovidas por produtores rurais e estabelecimentos de cooperativa destinados à merenda escolar, Decreto Lei nº 48.318 de 31/08/2011; promulgação da lei estadual que criou o Sistema Unificado Estadual de Sanidade Agroindustrial Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte – SUSAF e a promulgação do decreto lei que regulamentou a lei estadual nº 13.825 (Rio Grande do Sul, 2011a), que criou o Sistema Unificado Estadual de Sanidade Agroindustrial Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte – SUSAF, Decreto Estadual nº 49.340 de 05/07/2012.

Em 2011, antes mesmo da promulgação da lei que instituiu a política estadual da agroindústria, o estado do Rio Grande do Sul aderiu ao Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal - SISBI/POA, integrante do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA (diário oficial do dia 03/08/2011). O SUASA passou a ter sua vinculação com a Secretaria Estadual de Agricultura e com o Ministério da Agricultura, onde o Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (SISBI-POA) passou a se constituir como o Sistema de Inspeção.

O Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA), regulamentado pelo Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006 (Brasil, 2006a), é o sistema de inspeção, organizado de forma unificada, descentralizada e integrada entre a União, através do Ministério da Agricultura, que coordena o sistema, como Instância Central e Superior, os estados e Distrito Federal, como Instância Intermediária, os municípios, como Instância Local, através de adesão voluntária. O objetivo deste sistema é garantir a saúde dos animais e a sanidade dos vegetais, a idoneidade dos insumos e dos serviços e a identidade, qualidade e segurança higiênico-sanitária e tecnológica dos produtos finais destinados ao consumo. Para dar conta dessa complexidade o SUASA está estruturado em quatro subsistemas brasileiros de inspeção e fiscalização: Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (SISBI-POA), Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal (SISBI-POV), Sistema Brasileiro de Inspeção de Insumos Agrícolas, Sistema Brasileiro de Inspeção de Insumos Pecuários. O SISBI-POA tem por objetivo a harmonização e a padronização dos procedimentos de inspeção dos produtos de origem animal. Portanto, sempre que for citado o SISBI-POA, se estará referindo à parte do SUASA, que cuida da inspeção dos produtos de origem animal.

A legislação que instituiu e regulamentou o SUASA tem como base a Lei Agrícola (nº 8.171/1991), alterada pela Lei nº 9.712/1998, nos artigos 27, 28 e 29, que criou o SUASA. No entanto, foi o Decreto nº 5.741/2006 que regulamentou o seu funcionamento. Os procedimentos para adesão dos entes federados foram definidos somente em 2011, através da IN nº 36/2011 do MAPA, além do decreto nº 8445, de 06 de maio de 2015, que altera o art. 151 e 153 do Decreto nº 5.741 de 2006, e estabelece os requisitos para equivalência entre os serviços de inspeção. Após a adesão dos entes federados ao SUASA, todo o trabalho relacionado ao serviço de inspeção passa a ser regido pela própria legislação. Significa que é o próprio estado ou município que define os critérios e procedimentos de inspeção e aprovação de plantas de agroindústrias, a menos que não fira os princípios legais do SUASA (Brasil, 2020).

Na sequência, passam a ser realizadas as auditorias previstas para avaliação sobre a forma como estão os procedimentos. A inspeção é específica para avaliar a qualidade higiênico-sanitária e a inocuidade alimentar. A concessão de equivalência concedida após a comprovação da eficácia da inspeção local está prevista no Art. 15 da IN nº 36/2011 (Brasil, 2020). Enquanto, o Art. 16 apresenta a necessidade legal

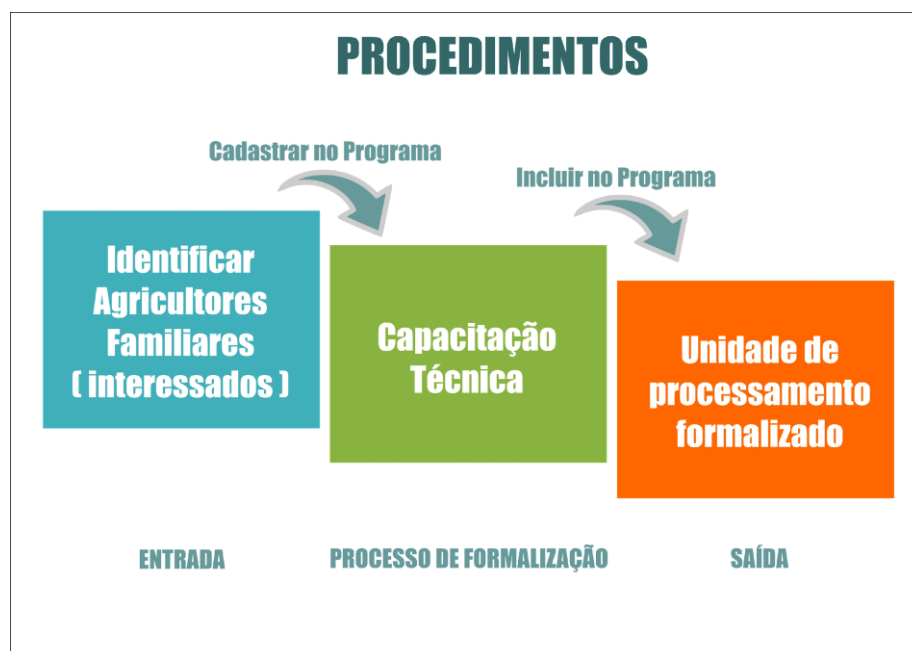
das auditorias periódicas para constatação da fiscalização e manutenção da qualidade ao longo do tempo. Essas auditorias passam a ser realizadas em todas as esferas responsáveis pelo SUASA.

A adesão ao SUASA é de forma voluntária. Contudo, alguns fatores como a falta de estrutura, de recursos humanos e procedimentos pré-estabelecidos figuram entre os principais limitantes para o fortalecimento e ampliação do SUASA. Para a agroindústria familiar, a adesão dos municípios ao Sistema pode ser relevante porque possibilita a expansão da participação de agroindústrias no mercado, especialmente as pequenas agroindústrias.

O que se apresenta como novidade e vantagem a partir dessa reestruturação é a possibilidade para a agroindústria familiar que possui o cadastro no SIM poder comercializar seus produtos a nível estadual e federal, desde que tenha a equivalência e atenda aos requisitos legalmente estabelecidos.

Deste modo, o Programa de Agroindústria Familiar passou a ser operacionalizado a partir de alguns procedimentos que iniciam com a identificação dos agricultores e percorrem distintas etapas, até a formalização efetiva das agroindústrias familiares, conforme a Figura 4:

Figura 4: Procedimentos para o Programa da Agroindústria Familiar



Fonte: Ascar-Emater/RS. Modificada pelo autor, 2023.

A estrutura do PEAFF apresenta em seu manual de procedimentos as orientações necessárias para que as organizações de apoio possam conduzir de forma padronizada o processo de participação dos agricultores (Figura 5).



Apreende-se que o maior esforço realizado com o PEAFF apresenta como foco, desde o princípio, a identificação de agricultores que realizam o processamento informal de alimentos e a busca (ativa), para proporcionar a legalização dos seus empreendimentos, ou seja, um programa organizado em “cadeia” a partir da identificação dos agricultores, dos modos de produção, da disponibilidade de recursos (investimento e custeio), do apoio aos projetos estruturais (construção, reforma e ampliação) e da formalização (tributária, sanitária, ambiental), da capacitação, das oportunidades de mercados, entre outros. Enfim, a política da agroindústria no estado, além de um conjunto de procedimentos, para facilitar a operacionalização, também possui um marco regulatório que dá suporte institucional para a política constituída, conforme a Figura 6, a seguir:

Figura 6: marco regulatório do PEAf



Fonte: Ascar-Emater/RS. Modificada pelo autor, 2023.

De modo geral, pode-se afirmar que a partir da década de 1960 passou a se estruturar um complexo sistema institucional, a fim de atender as demandas do desenvolvimento industrial. Assim, o desenvolvimento econômico, pós 1968, conhecido como o "milagre econômico", com o aumento da produção industrial e das exportações, estabeleceu novas demandas ao Estado, como regulamentação para adequação da produção brasileira às exigências internacionais de qualidade de produtos (Costa, Fernandes e Pimenta, 2008). Os desafios dos serviços demandaram reestruturações nas políticas de saúde.

Nesse sentido, "as reformas abarcaram a vigilância sanitária, como parte de um projeto mais amplo que pretendia consolidar uma sociedade industrial moderna e um modelo de economia competitiva, nos marcos do II Plano Nacional de Desenvolvimento" (Costa, Fernandes e Pimenta, 2008, p. 996). Nesta lógica, para Ploeg (2008), o mercado agroalimentar passou a ser comandado pelos impérios alimentares e pelas grandes corporações, constituindo amplos e fortes domínios que monopolizam a produção, o processamento, a comercialização e a distribuição de alimentos de forma globalizada. Segundo Nichele e Waquil (2011, p. 2331), "isso ocorre, pois a garantia da qualidade de produtos produzidos em larga escala está

diretamente ligada à padronização dos processos de produção”. Estas configurações não dialogam e não levam em consideração as diversidades e especificidades de produção, de processamento, de formas de comercialização em mercados de proximidade relacionados a distintos modos de vida, como é o caso da agricultura familiar. Deste modo, para quem não faz parte do Império, cada vez é mais difícil ter acesso aos canais de comercialização.

Mior e Wilkinson (1999) analisam o entendimento adotado para o moderno processamento industrial de alimentos a partir da associação entre ciência e tecnologia e vincula essa associação a um determinado modelo de higiene, inocuidade e qualidade para distintos tipos de alimentos. Conforme Paulino (2008, p. 87) “é precisamente por meio da padronização que o Império procura bloqueá-los”, justificando-se a partir das normas sanitárias: o que não atende ao conjunto das normas é informal. Assim, o mercado agroalimentar precisa ser analisado a partir do conjunto de estabelecimentos da agricultura familiar e as características que esse universo possui.

Para Nichele e Waquil (2011) a agricultura familiar está inserida em arcabouço de mercado muito competitivo e, deste, modo, precisa se amparar em sistemas diversificados de produção e apostar na diferenciação de seus produtos, mas chama a atenção para os desafios que perduram ao longo dos anos:

Mas, mesmo com todos os esforços, existem muitos gargalos nesse setor, quais sejam processos de comercialização e acesso aos mercados, inadequação de embalagens, instalações e tecnologia de produção e, principalmente, no que diz respeito à legislação sanitária e à qualidade destes produtos. (Nichele e Waquil, 2011, p. 2231)

Assim, verifica-se que a Legislação Sanitária que vigora para as atividades agroindustriais familiares passou por várias adequações com a resolução de alguns entraves técnicos e a facilitação de alguns processos. Contudo, o excesso de burocracia e a imposição das exigências legais têm comprometido a participação de uma parcela significativa de agricultores que se envolve em atividades agroindustriais, e que não consegue atender a esse conjunto de exigências em função de vários motivos, entre os quais estão a falta de recursos e a baixa escala de produção, ou ainda, por uma opção de resistência e de manutenção de um sistema de processamento que tem a ver com a cultura sistêmica de alguns tipos de agricultura familiar.

Assim sendo, o institucionalismo se apresenta como uma abordagem adequada para analisar as organizações e suas formas de atuação no âmbito das atividades tradicionais desenvolvidas pela agricultura familiar, ao longo da história. Essa abordagem permite contextualizar os conteúdos e associar conceitos relevantes, a partir do resgate da memória dos acontecimentos, evidenciando causas, consequências e significações.

3 ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DE APOIO E DE CONTROLE NAS ATIVIDADES DE PROCESSAMENTO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR

O processamento de alimentos por famílias rurais, longe de ser uma prática nova, é uma atividade que, historicamente, compõe a lógica de funcionamento da agricultura familiar. A análise sobre a atuação das organizações de apoio e de controle nas atividades de processamento de alimentos será realizada neste capítulo.

3.1 Repercussão da ação das organizações

A interferência das organizações acontece, prioritariamente, no sentido de atender as demandas das instituições, a partir dos aparatos legais. Esse tipo de cumprimento institucional gera uma série de contratempos para os agricultores e, por vezes, alguns constrangimentos para os agentes moderadores das ações que compõem as distintas etapas do processamento de alimentos.

Uma das características da ação das organizações é que as atividades nem sempre são independentes e, por isso, as ações de apoio e de controle, em muitos casos, são realizadas de forma conjunta ou complementar. Contudo, são organizações de controle que possuem o “poder legal” de fazer com que as instituições (regras) sejam cumpridas de acordo com os parâmetros estabelecidos. Assim sendo, em determinados momentos as ações de apoio e de controle se confundem e/ou se tangenciam, ou não possuem um distanciamento tão definido.

Esses parâmetros, em tese, foram constituídos para dar segurança em relação à qualidade e inocuidade dos alimentos processados que chegam à mesa do consumidor. Para essa qualidade, igualmente, não há uma definição clara, especialmente quando se considera a existência de uma gama de atividades com processos bastante distintos, com tempos de conservação, de armazenamento e de consumo muito variáveis e com propósitos que nem sempre condizem com as estratégias industriais convencionais de processamento de alimentos, as quais foram tomadas como referência, para a elaboração dos regramentos que balizam o desenvolvimento dessas atividades.

No contexto da produção de alimentos, existe uma tendência mundial de aumento no consumo de alimentos industrializados, processados e ultraprocessados. Esta é também uma realidade que se pode constatar no Brasil, especialmente em centros urbanos mais populosos. Nesse sentido, as reflexões sobre a qualidade dos alimentos têm se tornado cada vez mais frequentes no âmbito nacional e internacional, tendo em vista que a alimentação tem uma relação direta com o bem estar e a saúde da população, tanto para o agricultor quanto para o consumidor.

No entanto, existem realidades rurais que preservam modos de produzir, processar e consumir alimentos. Nesta perspectiva, Cintrão (2017) enfatiza que aproximadamente 90% do total dos municípios brasileiros, com população inferior a 50 mil habitantes, possuem características fundamentalmente rurais, com a preservação de culturas e hábitos alimentares diversificados, baseados em circuitos curtos e próximos entre produção e consumo, com uma abrangência expressiva de produtos e de técnicas de processamento. Para esse tipo de situação não existem estudos contundentes e os procedimentos de controle dos produtos processados e semiprocessados acabam sendo os mesmos utilizados para empreendimentos convencionais de processamento de alimentos. Para Cintrão (2017), os alimentos processados ou semiprocessados em pequena escala, com pouco uso de conservantes e em estruturas mais simples, possibilitam o acesso de produtos diferenciados aos consumidores, a partir das cadeias curtas:

Embora muitas vezes dispondo de instalações e equipamentos bastante simples, em geral não aceitos pelas prescrições das normas sanitárias, a proximidade entre produção e consumo e as pequenas escalas de produção fazem com que os alimentos inseridos em circuitos curtos cheguem aos consumidores mais frescos, menos processados e com menor presença de conservantes e outras substâncias químicas associadas aos produtos industrializados e/ou produzidos em grande escala e transportados a grandes distâncias. (Cintrão, 2017, p. 4)

É neste contexto complexo e diverso que um conjunto de atores e instituições está inserido, envolvendo os consumidores, os agricultores e as organizações. Por um lado, organizações de apoio e de controle são importantes porque realizam suas atividades no sentido de apoiar os empreendimentos e garantir o cumprimento da legislação, em relação à qualidade dos alimentos que chegam à mesa do consumidor. Por outro lado, o aparato institucional tem sido considerado impróprio ou inadequado para uma gama de agricultores familiares, que em muitos casos não estão

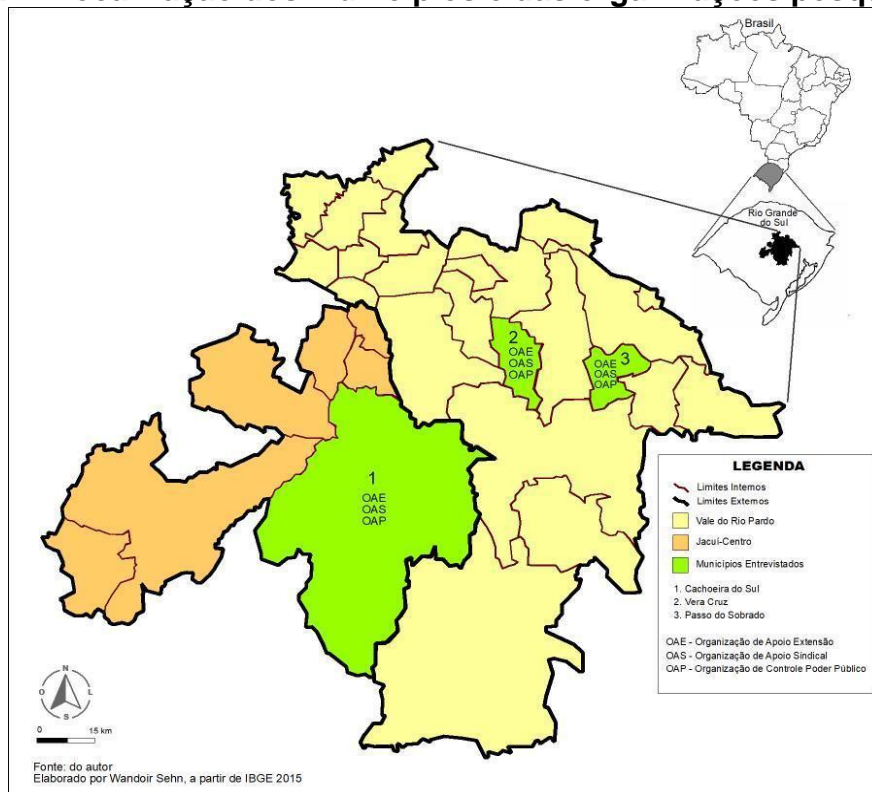
compatíveis com o conjunto das exigências sanitárias, o que se confirma pelo alto índice de informalidade no processamento de alimentos da agricultura familiar, nos municípios pesquisados.

Neste sentido, em se tratando de desenvolvimento para o campo, Favareto (2010) sustenta que a nova visão do desenvolvimento rural tem se estabelecido com energia satisfatória para subsidiar nova orientação para o discurso e para o escopo das políticas e dos programas estabelecidos, para conformar essa nova visão. Contudo, não tem havido uma reconstrução ou criação de novas instituições apropriadas para dar sustentação a esse novo propósito. Trata-se de novas propostas para o desenvolvimento rural, mas com a manutenção de instituições inadequadas. Este tipo de situação se apresenta como entraves concretos para a atuação das organizações de apoio e de controle, porque a implementação dos programas se depara com instituições desajustadas para determinadas atividades e públicos peculiares.

Nesse sentido, depreende-se que as regras e as orientações não são devidamente claras, tendo em vista que os aspectos socioculturais são complexos e estão dispostos em escalas e magnitudes distintas e, além do mais, estão submetidos a instituições que não abarcam o conjunto das experiências que poderiam potencializar as alternativas mais saudáveis de produção e consumo dos alimentos, que existem nos territórios.

Para dar subsídio a essa análise, esta tese apresenta a situação das organizações de apoio e de controle, através de levantamento de dados realizado em três municípios do estado, conforme a identificação na Figura 7.

Figura 7: Localização dos municípios e das organizações pesquisadas



Fonte: IBGE, 2015

A metodologia para o levantamento de dados nos municípios pesquisados, teve como ferramenta principal o uso de entrevistas semiestruturadas, a partir de entrevistas *in loco* com representantes de organizações de apoio e de controle. As organizações de apoio e de controle são identificadas por siglas ao longo do texto, conforme o Quadro 1 abaixo.

Quadro 1: Identificação das organizações de apoio e de controle e municípios

Município	Organização de Apoio	Organização de Controle
1	OAE1: Organização de Apoio Extensão do município 1 OAS1: Organização de Apoio Sindical do município 1	OCP1: Organização de Controle do Poder Público do município 1
2	OAE2: Organização de Apoio Extensão do município 2 OAS2: Organização de Apoio Sindical do município 2	OCP2: Organização de Controle do Poder Público do município 2
3	OAE3: Organização de Apoio Extensão do município 3 OAS3: Organização de Apoio Sindical do município 3	OCP3: Organização de Controle do poder Público do município 3

Fonte: elaborado pelo autor, 2022.

A designação Organização de Apoio Extensão (OAE) se refere às unidades da Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ascar-Emater/RS), que dão suporte às atividades de processamento de alimentos. Já a denominação Organizações de Apoio Sindical (OAS) alude às unidades de organização dos agricultores a partir dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STRs). A designação Organização de Controle do Poder Público (OCP) representa o poder público municipal, a partir das secretarias municipais de agricultura, saúde e meio ambiente, que possuem envolvimento efetivo com o processamento de alimentos.

Na maioria das entrevistas apenas um(a) representante da organização participou da conversa. Houve um caso em que a entrevista foi realizada com uma equipe de quatro pessoas, a partir da definição da própria organização de controle. Os entrevistados, independentemente de gênero, são identificados por siglas, no decorrer deste capítulo. Deste modo, os entrevistados das Organizações de Apoio são divididos em dois grupos, extensão (EOAE) e sindical (EOAS) e os entrevistados das Organizações de Controle representam o poder público de cada um dos municípios (EOAE), e os municípios são identificados por números (1, 2 e 3), conforme o Quadro 2.

Quadro 2: Identificação dos municípios e dos representantes entrevistados

Município	Organização de apoio	Organização de controle
1	EOAE1: Entrevistado da Organização de Apoio Extensão 1 EOAS1: Entrevistado da Organização de Apoio Sindical 1	EOACP1: Entrevistado da Organização de Controle do Poder Público 1
2	EOAE2: Entrevistado da Organização de Apoio Extensão 2 EOAS2: Entrevistado da Organização de Apoio Sindical 2	EOACP2: Entrevistado da Organização de Controle do Poder Público 2
3	EOAE3: Entrevistado da Organização de Apoio Extensão 3 EOAS3: Entrevistado da Organização de Apoio Sindical 3	EOACP3: Entrevistado da Organização de Controle do Poder Público 3

Fonte: elaborado pelo autor, 2023

Partindo das entrevistas com esses atores, este capítulo apresenta a situação da agricultura familiar nesses municípios e desenvolve uma análise sobre um

conjunto de informações que demonstram a existência de distintas situações em que o processamento de alimentos é realizado.

3.2 Agroindústrias familiares nos municípios pesquisados

Em geral, as organizações de apoio e de controle possuem registros e monitoramento em relação às agroindústrias formalizadas e também às agroindústrias informais, desde que haja algum encaminhamento no sentido da formalização.

Quadro 3: Agroindústrias formalizadas nos municípios pesquisados

AGROINDÚSTRIAS FORMALIZADAS	MUNICÍPIOS		
	Município 1	Município 2	Município 3
Agroindústrias formais - produção animal	5	07	2
Agroindústrias formais - produção Vegetal	10	15	4
TOTAL	15	22	6

Fonte: elaborado pelo autor, 2023.

No Município 1, em 2013, havia três agroindústrias legalizadas. Em 2023, este município passou a ter cinco agroindústrias de origem animal e dez de origem vegetal cadastradas no Programa Estadual de Agroindústria Familiar (PEAF), formalizadas ou em processo de formalização. Embora o número de agroindústrias formalizadas tenha crescido nos últimos anos, o Entrevistado da Organização de Apoio e Extensão, do município 1 (EOAE1) estima que ainda existe um percentual baixo de produtos oriundos de agroindústrias formalizadas, “eu imagino que isto daqui não seja nem 15% de tudo que é comercializado no município, em relação a tudo que é comercializado, eu não tô falando do que é legalizado, agora, tá”, pondera o EOAE1.

Em relação à comercialização de produtos de origem animal das agroindústrias formalizadas, o EOAE1 acredita que gira em torno de 10%, “alguma coisa perto de 10%, não teria como ter esse número, porque das não formalizadas nós não temos informações sobre elas”. Segundo a avaliação do EOAE1, apesar de ter aumentado o número de agroindústrias formalizadas, ainda é um número inexpressivo para o tamanho e o potencial dos agricultores familiares, “muito abaixo do que era para ser,

comparado ao porte do município, mas saltar de três para 15 é um avanço bem grande”. No entanto, esse número não significa um avanço, quando comparado ao percentual de atividades informais e o volume de alimentos processados pela agricultura familiar.

Por outro lado, o EOAE1 estima que a comercialização dos produtos de origem vegetal, de agroindústrias formalizadas, gira em torno de 50%: “de vegetal a gente chega praticamente a 50%, da parte vegetal, da parte de *schmiers*, de panificados, etc, de quem tá trabalhando com isso aí, tô pegando por base a feira livre municipal” (EOAE1). Segundo o EOAE1, a feira municipal se constitui como parte daquilo que é comercializado no município. Assim, há grande probabilidade de os produtos processados e comercializados pelos agricultores familiares, fora do espaço da feira, estarem na condição de informalidade, o que indica que a informalidade é maior do que a estimativa apresentada pelo EOAE1.

O EOAE1 ressalta que aconteceram mudanças significativas nesses tipos de atividades comerciais da Agricultura Familiar, especialmente com o advento da pandemia de Covid 19: “a questão das quitandas aumentaram muito, a entrega de verdura direta nas residências aumentou bastante, né, e também a entrega de produtos processados e semiprocessados, também aumentou” (EOAE1). Mas, admite que esse tipo de informação não existe em lugar nenhum, apenas sabem que essa prática já era realizada e aumentou no contexto pandêmico: “a gente sabe quem entrega o pão, a cuca, o bolo, a *schmier*, direto nas casas, normalmente são agricultores que já entregam verduras e outros produtos, também entregam esses produtos” (EOAE1). Ou seja, com a pandemia de Covid19 é provável que essa prática tenha seguido, com a ampliação do volume e da diversidade de produtos nas entregas domiciliares.

O EOAE1 observa que alguns produtos de origem animal não são mais comercializados nas feiras: “Algo que não tenho visto, pelo menos aqui, em feira, são a morcilha, a linguiça e o salame, isso aí não se encontra mais, sabe, na banca de feira, coisas que se encontravam anos atrás”. Contudo, admite que esses produtos ainda são processados e comercializados no interior do município. Parece evidente que para esses casos em que a fiscalização passa a ser mais rígida e os agricultores não têm condições de atender às exigências, há continuidade do processamento com estratégias distintas de mercado. Desse modo, para determinadas situações ocorrem certas alterações na maneira e nos espaços de comercialização, como assinala

Nichele e Waquil (2011), a comercialização segue em outra direção e a aprovação da qualidade acontece por meio da aceitação de quem já consumiu ou mesmo pela eficácia da relação “olho no olho” entre produtores e consumidores.

O Município 2, mesmo com uma população significativamente menor, registra 22 empreendimentos de processamento de produtos da agricultura familiar formalizados. Segundo o EOAE2, houve um aumento no número de agroindústrias formalizadas, o que é resultado de um esforço coletivo das organizações de apoio e de controle, no sentido de dar suporte e motivar os agricultores a formalizarem seus empreendimentos. Contudo, a estimativa das organizações é de que a informalidade permaneça em patamares elevados, como se pode verificar no decorrer das falas dos representantes das organizações do município 2.

No município 3, as informações disponibilizadas são apenas dos empreendimentos de processamento que já estão formalizados. São nove empreendimentos de processamento da agricultura familiar que estão em funcionamento, sendo que quatro se constituíram como agroindústrias de grupos de agricultores e as demais caracterizadas como particulares – agricultores/famílias. Segundo o entrevistado da organização de Apoio Extensão, do município 3 (EOAE3), “não existe nenhuma agroindústria, operando como agroindústria, que não esteja legalizada. Todas estão”. Ao ser questionado sobre a existência de agroindústrias informais, a EOAE3 responde “que eu saiba não, como agroindústria denominada, assim, não”. Este tipo de resposta se justifica pelo fato de que sejam utilizadas outras denominações para caracterizar a informalidade, o que é bastante comum nos municípios, utilizar os termos como ilegal e clandestino, ou ainda, pelo receio de repassar informações dessa natureza.

No entanto, admite que existem famílias que processam e comercializam alimentos, mas não sabe informar a quantidade, são aquelas famílias “que fazem a conserva em casa, que faz a *schmier*, né, que vende, tem, mas a gente não tem esse dado”. Alguns produtos, como os ovos, são produzidos em quase todas as propriedades da agricultura familiar, mas existe apenas uma agroindústria de ovos no município 3. O EOAE3 admite que a maioria das propriedades familiares possuem produção de ovos para o autoconsumo e comercializam o excedente, de maneira informal.

O EOAE3 demonstra certo controle da dinâmica das agroindústrias, pelo menos do que aconteceu nos últimos dez anos, “fecharam duas, uma de mel e uma de

melado que fechou, uma tá fechando agora”. O EOAE3 avalia que a abertura e formalização de Agroindústrias Familiares Rurais cresceu no município 3, desde 2018. No entanto, são apenas nove agroindústrias formalizadas no município.

3.3 Organizações e atores envolvidos na atividade de processamento de alimentos em âmbito municipal

Esta seção apresenta um contexto das principais organizações que possuem relação direta ou indireta com as atividades de processamento de alimentos nos municípios pesquisados.

No município 1, a maior parte do serviço de apoio ao processamento é realizada pela organização de assistência técnica e extensão rural e social oficial do estado (OAE1), a Ascar-Emater/RS. A prefeitura municipal, através das secretarias de agricultura, saúde e meio ambiente, também realiza ações de apoio e de controle no sentido de orientação para as demandas de formalização das atividades de processamento. Já a Organização de Apoio Social Sindical (OAS1) atua prioritariamente em processos organizativos relacionados às atividades de comercialização nos circuitos curtos do território. A OAS1, conta com uma pessoa responsável para articular a venda dos produtos da cooperativa de agricultores familiares, via os programas de governo (PAA e PNAE – escolas) com a CONAB, através da compra com doação simultânea, em que é oferecido para o programa “Mesa SESC Brasil” - rede de Bancos de Alimentos de combate à fome e ao desperdício, a partir de doações de parceiros, e contribui para a garantia da segurança alimentar e nutricional de crianças, jovens, adultos e idosos, em vulnerabilidade social, em todo o Brasil.

A partir da OAS1, também são organizadas as atividades para viabilizar a participação das agroindústrias em feiras municipais, regionais e estaduais – cadastro e organização do transporte dos produtos. A OAS1 relaciona-se com organizações de famílias de agricultores que desenvolvem atividades de processamento de alimentos e de artesanatos como, por exemplo, a casa das trabalhadoras rurais, que faz parte da Associação das Trabalhadoras Rurais. Esta associação constituiu uma agroindústria, a partir da organização de um grupo de mulheres, para realizar o processamento dos alimentos produzidos em suas propriedades. Desse modo, a

OAS1 atua basicamente na organização de feiras e apoia com o seu departamento técnico, em que eventualmente são elaborados projetos via o Pronaf. No entanto, em mais de 95% dos casos, os projetos são elaborados pelas OAE1 e pela prefeitura municipal, principalmente nas atividades de formalização.

Segundo o EOAE1, a OAE1 atua no apoio ao processamento de alimentos, desde a identificação de perfil, em que são identificados agricultores com potencial de produção e que podem agregar valor aos produtos, com o incremento da atividade de processamento:

[...] porque também tu pode identificar o perfil de um agricultor que está produzindo alguma matéria prima e que ele teria condições de agregar valor, a gente, baseado em estudo de mercado consegue, em relação ao que teria possibilidade de comercializar. Vou te dar um exemplo do próprio figo, figo em calda, nós temos agricultores que tem figueiras e esse agricultor, no caso, estava descascando e congelando, e a gente sabe que se ele tivesse feito doce, ele poderia agregar valor. Então, tu não estás inserindo na propriedade uma atividade nova, é alguma coisa que ele poderia, daqui a pouco, somente complementar o que ele estava fazendo e ter uma agregação de valor, uma melhoria da renda, da qualidade de vida da propriedade, por exemplo. (EOAE1)

O EOAE1 destaca que é importante as duas vias para potencializar as atividades de processamento “isso é daqui pra lá, como de lá pra cá, assim como a gente ajuda o agricultor a achar uma alternativa para a melhoria de renda dele, né, muitas vezes o agricultor bate aqui e diz: eu quero fazer tal coisa”. Quando a iniciativa é do agricultor, uma das primeiras ações da OAE1 é a sondagem sobre as possibilidades de mercado, “não adianta apoiar uma agroindústria se não existe mercado para o produto que o agricultor possui – analisar a viabilidade” (EOAE1).

O que o EOAE1 considera como “daqui para lá” é quando a organização de apoio percebe que o agricultor tem potencial de produção e de ampliação dessa produção e existe mercado para o produto. Quando isto acontece, a OAE1 atua no sentido da motivação para a instalação e formalização da atividade de processamento. Ou seja, fica evidente que essa motivação se embasa na potencialidade de ampliação da produção e do processamento e, conseqüentemente, na formalização da atividade. “Algumas vezes o agricultor tem potencial, a gente enxerga potencial no agricultor, e faltou um empurrãozinho, daí nesse caso, vai daqui para lá o incentivo para a montagem da agroindústria, tá, mas é muito melhor quando

vem de lá para cá” (EOAE1), quer dizer, é melhor quando a demanda parte do agricultor.

As motivações para buscar informações sobre atividades de processamento de alimentos são as mais variadas possíveis. O EOAE1 chama atenção para a busca de informações, por parte dos agricultores, a partir de palestras ou programas de televisão, como o Globo Rural (programa jornalístico informativo veiculado pela TV Globo), que frequentemente apresenta experiências bem sucedidas com inovação na produção agrícola. Quando isso acontece, é previsível que na segunda-feira subsequente à veiculação do programa televisivo apareçam agricultores para buscar informações ou já com propostas de implantação de novos produtos. Cita como exemplo a expansão do mirtilo no município. Isso acontece com mais frequência especialmente envolvendo pessoas que não são agricultores, em muitos casos são aposentados em outras funções, mas que arrendam ou compram chácaras com o duplo propósito: lazer e produção. No entanto, não possuem nenhuma informação sobre o produto, o mercado, a necessidade de mão-de-obra, as condições edafoclimáticas, a viabilidade técnica e econômica.

O EOAE1 é um entusiasta em relação às potencialidades das atividade de processamento, inclusive aponta esta atividade como uma alternativa interessante para o fortalecimento da agricultura familiar e a motivação para a permanência de famílias no campo, especialmente para os jovens. No entanto, chama a atenção para os cuidados que devem ser tomados, com informações confiáveis e seguras para a tomada de decisão:

A ideia de projeto de agroindústria é super interessante, ela é viável, acho que ela é um fator importante, a gente fala tanto em sucessão familiar, a gente fala tanto em permanência do homem no campo, mas sem qualidade de vida não tem como ter isso. Então ela é uma baita duma alternativa só que tem que ser bem estudada, antes de montar, porque senão daqui a pouco tu pega um buraco e transforma em algo maior ainda, se tu errar o pulo. (EOCP1)

Assim, para o EOAE1, a análise de viabilidade do processamento de alimentos está atrelada a uma busca adequada de informações que envolve vários fatores, como a produção, o mercado, os recursos humanos e naturais, a mão-de-obra, entre outros. Mais uma vez, as referências são a agroindústria formal e os aspectos econômicos; parece não haver sensibilidade para analisar o processamento de alimentos sob

aspectos mais abrangentes como a cultura e as opções pessoais, intrínsecas às atividades informais.

Para a realização das ações de controle das atividades de processamento de alimentos, o município 1 dispõe de uma estrutura organizada em departamentos, que envolve três secretarias: agricultura, saúde e meio ambiente. O entrevistado da Organização de Controle Poder Público (EOCP1) do município explica que a equipe se divide em dois departamentos, um responsável pelas atividades de processamento de produtos de origem vegetal e outro responsável pelos produtos de origem animal, inclusive da feira livre municipal. Esclarece que possuem uma ação conjunta com as Organizações de Apoio (OA) e que realizam todos os esforços no sentido de incentivar a formalização:

A gente, na verdade, está sempre instigando o pessoal da feira a querer qualificar a sua produção ou legalizar a sua produção, para que possa agregar valor, só que é bem difícil de tu conseguir convencer as pessoas, entendeu? O pessoal, não quer, é uma dificuldade de fazer se legalizar, que tu não tem ideia, os de origem animal, eles são obrigados a se legalizar, porque eles não tem outra opção, ou eles se legalizam ou eles vão presos, porque daí não é nenhuma questão das gurias [profissionais que realizam o controle], é uma questão que daí entra a polícia no meio, é a questão de saúde porque realmente os produtos cárneos eles têm um poder de contaminação maior que os vegetais, não que os vegetais não tenham, têm também, mas são muito mais agressivos os produtos de origem animal, então, por isso que a gente tem os departamentos separados. (EOCP1)

No município 1 tem uma equipe de profissionais que realiza as atividades de controle (inspeção) de forma periódica, a fim de verificar se as unidades de processamento estão operando de acordo com a legislação:

É que no caso a gente faz a inspeção, daí a gente tem que ir lá na agroindústria, pra ver tanto da parte de higiene, quanto da parte como está sendo a produção, se está de acordo com a legislação, no caso, se está seguindo os parâmetros de boas práticas de fabricação, por exemplo. Então, nós temos que ter esse controle. Hoje em dia, a gente não tem uma inspeção de forma permanente, como é no caso de frigoríficos, não tem nenhum frigorífico registrado aqui no SIM. (EOCP1)

No município 1, é a Organização de Assistência Técnica e Extensão Rural e Social (OAE1) oficial do Estado que dá suporte aos agricultores para as atividades de processamento de alimentos. Na OAE1, apenas uma pessoa da equipe atende todas as demandas relativas às atividades de processamento, além de contribuir com a equipe municipal no atendimento de uma série de outras demandas.

Em relação ao município 2, o EOAS2 esclarece que a sua organização não possui uma equipe de apoio às atividades de processamento, mas que esse é um objetivo para o futuro; e que o apoio técnico é realizado pela OAE2 que auxilia desde o planejamento inicial da agroindústria, “eu não me meto, tem coisa que quem tem expertise tem que fazer e a gente dá suporte no que é necessário”. O EOAS2 reconhece que quando se fala em apoio, a organização mais lembrada e citada como relevante é a OAE2:

A OAE2 auxilia desde o planejamento inicial da agroindústria, quando vai fazer uma obra, uma construção, uma reforma e, toda essa parte de projeto e de organização. Auxilia na questão da documentação, auxilia na questão de busca de cadastro, junto ao governo do Estado. Então, essa parte mais de organização de início de agroindústria é feita pela OAE2. (EOAS2)

O processamento de alimentos da agroindústria familiar é uma das frentes do trabalho da OAE2, porque, na prática, os agricultores necessitam dos serviços da desta organização, para capacitações em “boas práticas de fabricação”, elaboração de propostas/projetos de financiamento, organização de documentos necessários para encaminhar a formalização e para a comercialização, especialmente nas feiras locais e nos programas governamentais, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Para atividades de comercialização, simplesmente, não há necessidade de “passar” pela OAE:

O coração da agroindústria familiar é a DAP, o CAF, hoje. Então, se ele tem DAP e CAF e quer fazer uso desses benefícios do programa estadual que é: participar das OAE, por isto que a gente dá uma atenção maior. Em torno de 98% já pegaram auxílio como o FEAPER, que recebe um rebate [bônus de adimplência] de 80% e isto já alavancou bastante o ramo da agroindústria. (EOAE2)

O Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) é o documento que dá acesso a todos os agricultores e empreendedores familiares rurais, às políticas públicas direcionadas ao segmento, e passou a substituir a DAP – Declaração de Aptidão ao Pronaf. Assim, o EOAE2 aponta que, com o CAF, o crédito se apresenta como um instrumento concreto para motivar o agricultor a investir em estruturas de processamento de alimentos. Esclarece ainda, que a intenção é de ampliar o acesso ao crédito para um número maior de agricultores, especialmente para aqueles que ainda não tiveram condições de receberem esses benefícios, mas que podem ser

contemplados a partir do acesso ao Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais (FEAPER).

No caso do município 2, a OAE2 possui uma estratégia de aguardar o interesse das famílias para iniciar ou incrementar o processamento de alimentos e formalizar o empreendimento, em vez de trabalhar na “busca ativa”, ou seja, como acontece em outros municípios, em que há uma busca por famílias que possuem potencial com esse tipo de atividade. O EOAE2 considera que a vontade e iniciativa das famílias é fundamental, especialmente porque envolve investimentos significativos e a OAE não deve assumir a responsabilidade da tomada de decisão, mas oferecer informações que possam contribuir na tomada de decisões: “na minha parte eu não gosto de incentivar, já teve problema com colegas que botaram pilha e a agroindústria não teve êxito - fechou. Essa cruz eu não vou carregar, [...] nem sempre a legalização diz tudo” (EOAE2).

Na prática, os agricultores precisam passar pela OAE2, para a realização das capacitações, para viabilizar o acesso ao crédito, para consolidar os trâmites da formalização e, por fim, para realizar a comercialização, especialmente nas feiras locais e nos programas governamentais como o PNAE e PAA. A secretaria da agricultura, através do Sistema de Inspeção Municipal (SIM), também dá suporte com informações aos agricultores, mas possui como principal atribuição o controle das atividades de processamento de alimentos. Quando se trata de processamento de produtos de origem animal, a atribuição passa a ser da vigilância sanitária, através do SIM, quando o município possui este Sistema (EOAE2).

Os alvarás para atividades de manipulação e processamento de produtos de origem vegetal são expedidos pela 13ª Coordenadoria Regional do Estado, localizada em Santa Cruz Sul, de forma que a emissão dos alvarás não está diretamente vinculada ao município 2. Quando se trata apenas de atividade de comercialização, sem manipulação e processamento, o alvará é emitido pelo município, através do setor de vigilância sanitária. Por exemplo, um estabelecimento que só comercializa carne, pode ter seu alvará emitido pelo município. No entanto, quando se trata de processamento de alimentos embutidos, o alvará é emitido pela 13ª coordenadoria de Santa Cruz do Sul (EOAE2).

Quando se trata de atividades de processamento de alimentos que não estão formalizadas, o apoio e a assessoria ficam por conta da OAE2. No entanto, a

prioridade de atendimento é para as famílias que expressam interesse e encaminham a solicitação para a formalização do seu empreendimento.

Da mesma forma que ocorre nos outros municípios pesquisados, a Organização de Apoio Sindical do município 2 (OAS2) não desenvolve ações de apoio direto às atividades de processamento de alimentos, a não ser com a organização de espaços para agroindústrias que se interessam em participar de eventos regionais/estaduais.

Outra organização de apoio citada no município 2 é a cooperativa de agricultores familiares que desenvolve atividades relacionadas à comercialização dos produtos das agroindústrias, especialmente nos programas de governo PNAE e PAA.

O EOAE2 comenta que nos últimos anos tem havido uma boa aproximação e uma boa relação entre as organizações de apoio e controle, a ação em parceria tem sido bastante eficiente e acontece de forma complementar:

Desde que eu vim para cá, eu vi que uma forma de auxiliar eles [agricultores] é a gente estar próximo dos órgãos de fiscalização, isto atalha para eles. Antigamente, o produtor vinha aqui e ele providenciava a documentação, a gente só fazia um ou dois documentos e eles iam lá no município vizinho, para renovar o alvará. Hoje não, hoje a gente faz toda a documentação para ele aqui, daí a gente vai na propriedade, muitas vezes ele nem vem aqui, a gente vai na propriedade, ele só assina e a gente manda toda a documentação para a 13ª coordenadoria, a coordenadoria marca e a gente acompanha a visita da coordenadoria. O alvará vem para cá [para a OAE2] e a gente faz a entrega lá [na propriedade], praticamente ele nem vem no escritório. (EOAE2)

Esse relato demonstra a boa articulação que há no município entre as organizações de apoio e de controle e uma ação relevante da OAE2, no sentido de facilitar e agilizar os processos de formalização e de emissão de documentos, ao longo da caminhada da atividade de processamento. Resultante dessa ação coordenada e em parceria, o município 2 conta um número maior de agroindústrias formalizadas e em vias de formalização, comparado aos outros municípios enfocados na pesquisa; uma ação proativa em relação à facilitação ao acesso de recursos subsidiados, através dos programas e políticas públicas. No entanto, não existem informações sobre o que representa a informalidade no município, para os produtos de origem animal e vegetal.

A partir das entrevistas é possível aferir que as ações das Organizações de Apoio Extensão (OAE) são bastante diversificadas nos municípios, em função das várias frentes de atuação. As equipes, em geral, são reduzidas para atender a demanda e normalmente não há alguém que possa assumir a função específica de

apoio às atividades de processamento de alimentos, como uma prioridade das OAE, ou não a colocam como prioridade. As capacidades e habilidades pessoais são bastante distintas e as exigências para a organização de documentos para a atividade de processamento exigem conhecimento, dedicação e tempo disponível, para atender as demandas. Nesse sentido, percebe-se que as OAE contam com pessoas capacitadas e comprometidas, porém a demanda está aquém da capacidade de pessoal e estrutura para esse tipo de atividade.

No município 3, as organizações que apresentam relação com o processamento de alimentos são a Organização de Apoio Extensão (OAE3) e a Organização de Controle Pública (OCP3), para as atividades de instalação e formalização das agroindústrias. Enquanto - como acontece nos demais municípios abordados na pesquisa - a OAS3 atua na coordenação das agroindústrias, a fim de viabilizar a participação em feiras e eventos.

A OAE3 conta com uma equipe de três profissionais que atuam no município. O trabalho de apoio ao processamento de alimentos, no entanto, é realizado por apenas uma pessoa. Existe o acompanhamento para os grupos de mulheres, a partir de demandas que passam a ser apresentadas e que requerem um planejamento de ações periódicas. Nessas demandas, “geralmente tem a parte de processamento de alimentos que elas pedem, né, e aí a gente aproveita no grupo, então, trabalhar essas questões assim, de boas práticas, de como armazenar, do processamento em geral, a gente faz dessa forma”, comenta o EOAE3.

As atividades de capacitação, como os cursos de boas práticas para os agricultores, são realizadas a partir da disponibilidade de cursos que a Organização de Apoio Extensão (OAE) estadual oferece, “as boas práticas, geralmente, na parte das agroindústrias, a gente organiza com a OAE estadual, quando tem curso, porque a gente identifica as demandas, junto ao pessoal e encaminha para o curso” (EOAE3). Esses cursos são oferecidos preferencialmente para as famílias que optaram pela formalização, ou seja, que estão formalizadas ou em vias de formalização. Para os agricultores que processam alimentos informalmente, a capacitação é realizada de forma pontual, “os informais a gente faz um trabalho mais pontual, mais direcionado para a pessoa, às vezes faz uma visita na casa, dá uma orientação”, enfatiza o EOAE3.

O EOAE3 destaca que a demanda de cursos de capacitação é superior à capacidade de oferta da Organização de Apoio Extensão (OAE) estadual. Nas

agroindústrias formais, praticamente 100% das famílias participaram dos cursos de boas práticas, porque é um requisito para se formalizar e ingressar no SIM, principalmente para as agroindústrias que processam produtos de origem animal, segundo a EOA3. Nas agroindústrias de origem vegetal formalizadas, o curso de boas práticas também é um requisito. Pelo menos um membro de cada agroindústria precisa participar do curso para trabalhar na unidade de processamento.

Nesse sentido, percebe-se que a prioridade para participação nas capacitações é dada a agricultores cujos empreendimentos foram formalizados. No entanto, existe a demanda por parte de agricultores que não estão formalizados. Entende-se que a capacitação busca aperfeiçoar as práticas de processamento e, conseqüentemente, melhorar alguns atributos como conservação, embalagem e apresentação dos alimentos processados ou semiprocessados, e que poderiam ser fundamentais também para as atividades informais. Nesse sentido, um dos objetivos de proporcionar a participação de agricultores em capacitações de boas práticas é aperfeiçoar o manejo destes atributos, mesmo que as atividades sejam realizadas informalmente, pois se trata de autoconsumo e de subsistência, com a venda do excedente.

Portanto, uma das questões importantes, considerando que a informalidade é significativa nos municípios, é possibilitar a ampliação da oferta dos cursos de “Boas Práticas de Fabricação na Pequena Agroindústria Rural”, a fim de atender a demanda reprimida. Esse limite está relacionado com a capacidade do estado em atender essa demanda, através da ampliação de pessoal nas equipes municipais e nos centros de treinamento da OAE. Associada a essa demanda de capacitação, nos três municípios pesquisados, foi explicitada a carência de recursos humanos para atendimento das questões ligadas ao processamento de alimentos, seja de modo formal ou informal.

3.3.1 Limites das organizações nas atividades de apoio ao processamento de alimentos da agricultura familiar

Uma das questões apontadas como limites para a ação nas atividades de apoio ao processamento de alimentos da agricultura familiar é a falta de recursos humanos para dar conta das demandas e para conseguir qualificar as ações pertinentes às atividades realizadas pelos agricultores, destaca o EOA1:

Não falando só do município, acho que nós temos um problema grave que hoje é o quadro de funcionários. Tá pouco, não é um problema só do município, é um problema generalizado, sabe. Então, se a gente tivesse mais gente no quadro funcional, teria como dedicar mais tempo exclusivo para isso aí [processamento de alimentos da Agricultura Familiar]. (EOAE1)

Além da demanda de recursos humanos, apontada pelo EOAE1, há destaque para a necessidade de melhorar a estrutura, com mais veículos disponíveis para a ação de campo:

Em aumentando o quadro de funcionários, sim, tem necessidade também de aumentar a quantidade de veículos, é que tem que dar mobilidade para esse serviço, eu acho que hoje seria o principal entrave em relação à prestação de serviço, nesse sentido. (EOAE1)

Quanto ao apoio efetivo às famílias de agricultores, o EOAE1 comenta também sobre a necessidade de crédito específico para subsidiar as atividades de processamento de alimentos da agricultura familiar:

Se a gente for olhar do ponto de vista do agricultor, nós precisávamos, na verdade de linhas de crédito. Tem o Pronaf, mas só que o Pronaf, tu sabe que o Pronaf, nos últimos anos, ele é divulgado, tem X milhões, daí daqui há um mês não tem mais dinheiro. Então, tinha que ser pensado dessa forma, eu acho que tem que ser direcionado para uma coisa mais, se tu tá pensando em fomentar a agroindústria, tu tem que pensar em alguma coisa específica pra isso aí. (EOAE1)

Além do Pronaf tem o Feaper, mas há a vinculação desse fundo à consulta popular, que é muito pouco considerada e valorizada, haja visto que, o município possui uma participação praticamente inexpressiva na consulta popular, “Olha que ridículo, o município com mais de 80 mil habitantes, com mais de 60 mil eleitores, o município há 3 anos atrás teve 17 votos na consulta popular; em 2022 foram 200 e poucos votos, na consulta popular”, diz o EOAE1. Em 2023 o município não teve acesso a recursos da consulta popular, porque o município não consegue atingir uma votação mínima de 2% dos votos válidos para acessar o recurso, explica o EOAE1. Nem sequer são realizados debates para definir prioridades para aplicação desses possíveis recursos e muito menos possui mobilização para garantir a votação necessária, ou seja, são recursos financeiros desprezados pelas organizações do município, mas que poderiam alavancar várias experiências da AF, complementa o EOAE1.

Nesse contexto, percebe-se que esse tema do processamento de alimentos, normalmente é analisado em relação aos limites dos agricultores e são apontadas várias questões que colocam o agricultor como um dos principais responsáveis pela não adesão aos programas de processamento de alimentos que induzem à formalização dos empreendimentos. Quando se trata dos limites das organizações e instituições, parece que são ocorrências isoladas. No entanto, se não há pessoal para prestar um serviço específico para essas atividades da AF, se a estrutura física é insuficiente, se faltam programas específicos de financiamento, se as legislações não são adequadas às dinâmicas industriais de médio e grande porte, como se espera que os agricultores familiares entendam e invistam em atividades de processamento de alimentos? Ou seja, existe um conjunto de limitações das organizações e instituições e, no entanto, alguns discursos delas advindos asseveram que os agricultores não se mobilizam ou não se conscientizam para viabilizar a ampliação e a formalização das suas atividades de processamento. Considerando que são as próprias instituições e organizações que são insuficientes ou inadequadas a esse público, a responsabilidade e as limitações não podem recair sobre os agricultores familiares.

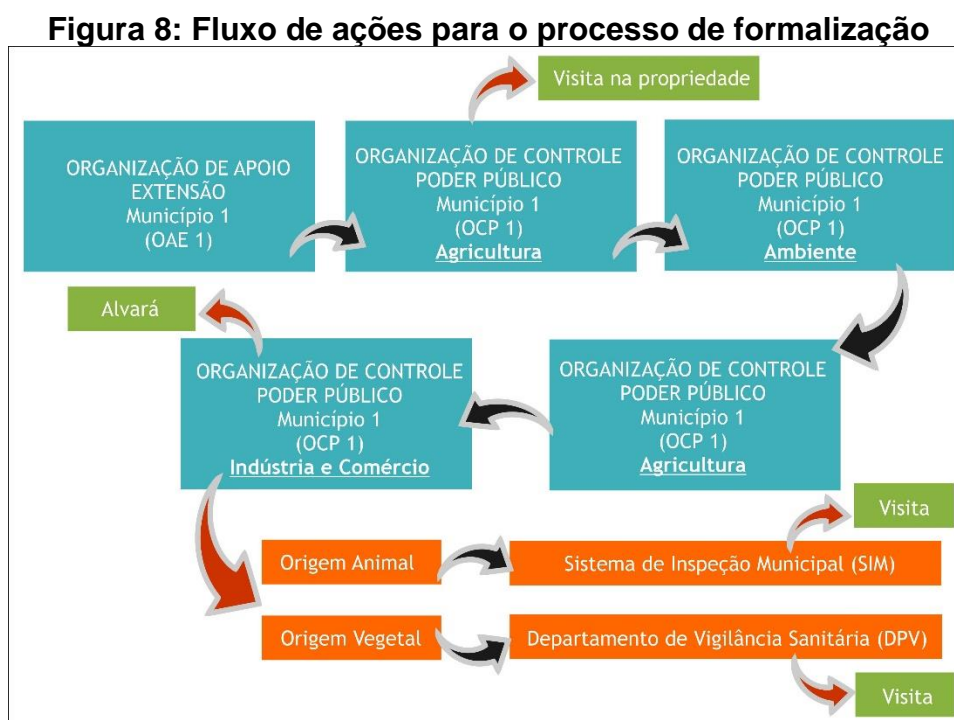
Em relação ao poder público municipal, o EOAE1 salienta a existência de ações junto às agroindústrias, em que o trabalho é realizado de forma conjunta, entre organizações de apoio e de controle. A prefeitura possui um programa municipal de agroindústria familiar, criado em 2012, que, em parte, tem contribuído para coordenar e proporcionar maior agilidade nas ações de apoio e de controle realizadas pelas organizações. Antes da efetivação deste programa, a situação era bem mais complicada:

Quando o agricultor queria fazer uma agroindústria ele simplesmente peregrinava por todas as secretarias, para ver o que conseguia de cada uma delas, até para conseguir viabilizar alguma coisa e pagava as taxas que nem de uma agroindústria urbana, né. Então, depois do programa essas taxas foram reduzidas e tudo foi centralizado na secretaria municipal de agricultura e pecuária. Então, ali começou a ter uma agilidade em relação ao processo. (EOAE1)

A partir dessa fala, reflete-se sobre outra questão importante: a dificuldade dos agricultores em obter informações precisas para iniciar um processo de formalização. Há um conjunto de exigências para a instalação de estrutura física, que são tratadas pela OAE1, como por exemplo, planta baixa, croqui, memorial descritivo, para

viabilizar a liberação da obra, como procedimento do programa e/ou para obter financiamento nas instituições de crédito. Para atividades de processamento de produtos de origem vegetal, com recursos próprios, a elaboração do croqui e do fluxograma são suficientes. Para processamento de produtos de origem animal as exigências são maiores.

Considerando essa complexidade, no caso do município 1, a situação ficou relativamente amenizada após a criação do programa municipal e da definição de funções das organizações, ponderando que essa boa articulação existente entre as organizações de apoio e de controle tem facilitado a obtenção das informações e agilização dos fluxos exigidos. A partir do programa municipal para agroindústria familiar, existe uma definição de atribuições entre as organizações e um fluxo relativamente organizado, a fim de facilitar os processos de formalização das atividades de processamento e atender a Legislação Tributária, Sanitária e Ambiental, conforme a Figura 8, descrita pelo EOAE1:



Fonte: Elaboração do autor, 2023.

No município 1, normalmente a OEA1 recebe a demanda, analisa a viabilidade da proposta e encaminha para a Organização de Controle Pública (Secretaria Municipal da Agricultura e Pecuária - SMAP) para enquadramento no Programa Municipal. Para realizar o enquadramento no Programa Municipal, técnicos da SMAP

realizam uma visita no local onde a agroindústria será implantada e orientam o agricultor sobre a documentação necessária e sobre o preenchimento do requerimento para a abertura do processo e da ficha do Cadastro Único do Programa de Agroindústria. Posteriormente, o processo é encaminhado para a Organização de Controle Pública - OCP - (Secretaria Municipal do Meio Ambiente), para análise da situação ambiental e para orientação sobre as medidas preventivas; após essa análise, o processo retorna para a Organização de Controle Pública - OCP - (Secretaria Municipal da Agricultura). Na sequência, o processo é encaminhado para a Organização de Controle Pública (Secretaria Municipal da Indústria e Comércio), para a solicitação de alvará. Caso a proposta seja para produtos de origem animal, o processo é encaminhado diretamente ao Sistema de Inspeção Municipal – SIM, para que seja marcada uma visita de fiscalização da equipe do SIM. Caso a proposta seja para produtos de origem vegetal, o processo é encaminhado para o Departamento de Vigilância Sanitária e também é marcada e realizada uma visita das OAE1 e OCP1. A Licença Ambiental é dada pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente - SMMA. (Santos, 2017)

Deste modo, um dos primeiros passos, quando o agricultor procura uma dessas organizações ou quando é identificada uma família com potencial para realizar ou incrementar uma atividade de processamento, é a realização do cadastro no programa municipal de agroindústria, na prefeitura municipal; o segundo passo é a inscrição no Programa Estadual de Agroindústria familiar – PEAf. O terceiro passo é a visita na propriedade, com a participação da OAE1 e da OCP1, a fim de conferir e juntar elementos técnicos, para avaliar a viabilidade produtiva e as condições concretas para implantar ou reformar uma estrutura física existente. Caso o agricultor queira realizar um novo investimento produtivo, são adotados vários procedimentos técnicos para orientação (manejo e fertilidade do solo, cultivos apropriados, material propagativo, formas de plantio, tratamentos culturais), antes de projetar a estrutura física. Quando há necessidade de financiamento bancário, através do Pronaf ou Feaper, a OAE1 fica responsável pelas orientações pertinentes ao empreendimento e pela elaboração do projeto técnico, sempre que houver recurso disponível para atender a demanda específica.

Na sequência ou concomitantemente, dependendo da situação, inicia-se o processo para a liberação do produto, com o intuito de atender todos os procedimentos e requisitos “legais”, para viabilizar a comercialização: a formatação

da embalagem e da rotulagem (arte gráfica, código de barras, *QR code*), em que há exigência da indicação de composição nutricional, a qual deve ser realizada por profissional da nutrição ou engenharia de alimentos. Em anos anteriores, a OAE1 elaborava a composição nutricional de até 3 produtos para cada agroindústria, em parceria com nutricionistas voluntários da região. A partir de dezembro de 2022 a OAE estadual passou a assumir a elaboração da rotulagem para todas as demandas de produtos dos municípios do estado. Para a Casa das Trabalhadoras Rurais, que possui cinquenta e um produtos formalizados, a rotulagem desses produtos foi realizada pela OAE1, com apoio de alguns nutricionistas da região, que se dispuseram a colaborar voluntariamente.

Portanto, até 2022, tratava-se de mais uma situação em que não havia uma estrutura regional organizada para esse tipo de demanda, ou seja, dependia da boa vontade de profissionais para realizar um trabalho voluntário, não remunerado. “No momento que o agricultor tem a liberação, que ele está com todos os alvarás, a gente conhece bem o processo, encaminhamos para Porto Alegre, para o Selo Sabor Gaúcho, e está liberado para ir para o mercado”, destaca o EOAE1. O selo Sabor Gaúcho indica que a agroindústria é proveniente da agricultura familiar e está legalizada sob o ponto de vista ambiental, tributário e sanitário junto ao PEAf. Após a liberação do produto para a comercialização, a OAE1 segue dando suporte para orientar as atividades comerciais, “a partir desse momento, então, a gente continua dando o acompanhamento a ele, mas não é um acompanhamento tão intensivo”, o EOAE1 acrescenta que o acompanhamento da EOAE1 segue no sentido de dar um suporte ao agricultor que, de certa forma, está ingressando numa atividade diferente ou com outra dinâmica.

O EOAS1 aponta para o limite político institucional, ao mencionar que as atividades de processamento são dependentes do poder público e que as alterações nos governos municipais, que acontecem a cada 4 anos, influenciam no desenvolvimentos das atividades da agricultura familiar:

Eu já estou atuando há quase dez anos, assim, vendo a situação do município nessa questão, e varia muito de governo para governo, tem governos que apoiam a agricultura familiar, falando em questão quando muda de prefeito ou coisa assim, eles têm um viés de apoio à agricultura familiar e tem alguns que a gente, daí a gente como entidade que é, a gente é voltada pro apoio ao agricultor, a gente tenta fazer com que se tenha mais, né, quando modifica [o prefeito], e tem uns que fomentam assim, na questão, nesse projeto que a gente tem envolvimento das agroindústrias, que foi formalizado, acho que em 2016, eles procuram diminuir a taxa do valor do alvará, sabe assim, fazer um

pacote que tem que ter um RT [responsável Técnico], daí a gente consegue ter um pacote para ter um RT para vários, sabe. Então, depende muito da conversação com o prefeito, nesse tipo de apoio. (EOAS1)

O EOAS1 relata uma situação que ocorreu no município com a produção leiteira, que é uma das características de várias propriedades da agricultura familiar do município:

A gente teve um ano que foi muito estimulado pra quem tinha produção leiteira, ter uma agroindústria de beneficiamento do leite de saquinho [pasteurizado]. Assim, com esse apoio, formalizaram-se 3 a 4 agroindústrias, mas a gente teve muita questão, até dessa questão do mercado, as pessoas não queriam mais consumir o leite de saquinho. Então, elas acabaram fechando, a gente tinha muito, a terceira [agroindústria] eu sei que está fechando agora. “Tinha dentro da associação, agora é cooperativa, tinha 3 agroindústrias de leite que forneciam para as escolas o leite de saquinho e a bebida láctea, e agora acabaram fechando e não comercializam mais. (EOAS1)

O EOAS1 destaca que há um apoio expressivo das organizações do município, mas que nem sempre as atividades se viabilizam, em função do mercado, do consumo ou da escassez de planejamento para atender alguns mercados específicos, a partir das políticas e programas de governo, como o PNAE:

Agora estamos com uma grande questão, que temos dentro da cooperativa: a da comercialização. Temos quatro agroindústrias de panificados, só que agora na nova resolução que saiu do PNAE, em 2020, da redução do consumo de biscoitos e panificados, eles não podem mais comprar, as escolas não podem comprar, só pode uma quantidade X desses produtos, o mel não se consegue mais colocar, a gente tem duas agroindústrias de mel, na realidade dois agricultores, mas é dentro de uma agroindústria; é uma associação que possui uma agroindústria, então, eles acabam não conseguindo comercializar. Por que não vão comercializar mais? Porque não pode, não pode fornecer para as escolas. As nutricionistas responsáveis disseram que não pode consumir o mel, que a quantidade de açúcar é elevada e vai afetar nutricionalmente. Então, a gente acaba sendo afetado por essas questões; a do panificado caiu drasticamente a compra. (EOAS1)

Segundo as nutricionistas, o mel não pode ser adquirido porque ultrapassa o nível de consumo de açúcar diário; com essa mesma justificativa, a aquisição de *schmier* também foi cancelada. A comercialização principal desses produtos passou a ser com o quartel (base militar), onde essas restrições não se aplicam, o que tem amenizado a situação e a manutenção desses agricultores na cooperativa, destaca a EOAS1:

A cooperativa foi fundada em 2019, começou a atuar em 2020, dentro da pandemia, então, agora que a gente tá começando, a normalizar nas questões da venda, mas é mais basicamente isso aí assim, a gente trabalha só com esses mercados, então a gente tá à mercê do que eles compram.

Essas preleções demonstram outras fragilidades que estão imbricadas nas atividades de processamento. Existe uma rede de apoio e um esforço para motivar a formalização. No caso do leite, a preferência é pelas embalagens *tetra pack*, as quais têm um tempo de prateleira prolongado e não requerem refrigeração. No entanto, o agricultor que possui uma pequena agroindústria e já realizou os investimentos em equipamentos para pasteurizar o leite, não conta com recursos financeiros suficientes para investir numa nova tecnologia que, provavelmente, só se viabiliza com outros volumes de matéria prima; isto implica em alterações no sistema de produção ou vai de encontro à dependência de outros fornecedores, que certamente exige uma logística diferenciada, envolvendo contratos, transporte, armazenamento e distribuição. O EOAS1 comenta ainda que houve o incentivo para a formalização das agroindústrias de leite, com o intuito de atender a demandas da alimentação escolar, contudo, as escolas não tinham estruturas adequadas para armazenamento desse leite pasteurizado, em condições de temperatura adequada:

Tudo está relacionado, porque o que faz um fechamento, a questão da compra, a gente entregava para as escolas do município, que são em torno de vinte e duas, entre creches e escolas, só que elas não são, elas não tinham [estrutura], o pasteurizado ele precisa de uma certa refrigeração, então elas não tinham disponível para elas [escolas e creches] geladeiras ou freezer que fosse poder realocar aquele produto lá. Então, já diminuiu a compra porque o município não tem condições de comprar geladeira, a quantidade de geladeira necessária, ou refrigerador para alocar esses produtos. Então, tudo está relacionado ao não comprar, ao fechamento, ao não ter mercado, isso tudo acaba afetando, se a gente for ver numa visão ampla. (EOAS1)

Essa situação é complexa, porque teve uma articulação de várias organizações do município para apoiar a instalação e formalização de algumas agroindústrias de leite no município, para atender a demanda das escolas, que não são poucas. Contudo, não houve um planejamento prévio para viabilizar o armazenamento do produto, nas escolas e creches. Com isso, as agroindústrias são inviabilizadas e quem “paga a conta” são os agricultores, mesmo que tenham realizado todo o esforço para se adequarem às exigências das instituições. As instituições foram respeitadas e seguidas pelas famílias que, certamente, tiveram que remodelar seus sistemas

produtivos e suas dinâmicas familiares, mas os equívocos no planejamento mercadológico inviabilizaram a continuidade das atividades.

No caso do município 2, segundo o EOAE2, a principal limitação é a falta de pessoal para atender a essa demanda relacionada ao processamento de alimentos, porque as outras demandas, dos programas e políticas públicas governamentais, e outras prioridades da OAE2, que são bastante burocráticas, tomam muito tempo da equipe, especialmente as atividades de crédito, associadas aos eventos climáticos e suas influências negativas nas atividades produtivas. Comenta, ainda, que somente a renovação de um alvará, sem contabilizar a quantidade de visitas e do tempo despendido até a formalização/legalização, leva em torno de 4 horas de trabalho por mês, para cada agroindústria. Existe também o apoio da OAE2 nas atividades de comercialização, como as feiras municipais e regionais.

No período da pandemia de Covid19, houve uma aproximação entre as organizações de apoio e de controle no município, em função da relação de confiança, destaca o EOAE2. Em alguns casos, a fiscalização passou a ser realizada pela OAE2, a partir do repasse do *check list* elaborado pela Organização de Controle Pública (OCP) do município 2. A OAE2 realizava a vistoria e a OCP2 firmava o alvará, como forma de expedi-lo em caráter emergencial, em função da pandemia. Esse processo foi possível pelo conhecimento, pela experiência e pela confiança entre essas organizações. A 13ª coordenadoria, sediada no município vizinho, acompanha as visitas, mas a parte burocrática segue sendo realizada pela OAE2.

Deste modo, várias demandas que não são atribuições da OAE2 passam a ser absorvidas em função das dificuldades dos agricultores familiares para viabilizar o atendimento de certas exigências, explica o EOAE2:

Eu não consigo deixar o produtor mal, por exemplo, código de barras é uma coisa... quem é que faz código de barras, mandar aonde? Não tem nem onde mandar o cara, aí tu acaba absorvendo demanda que não é tua e tu não tem nem onde mandar o cara, só que eu não vou deixar um assistido [agricultor] sair daqui com uma dúvida na cabeça. Poderia mandar num escritório de contabilidade para “morder o cara lá”, aí tu acaba absorvendo isso aí. (EOAE2)

Em algumas situações, os outros colegas da equipe de trabalho ficam sobrecarregados, porque cada demanda “nova” toma tempo a mais do técnico que se propõe ao atendimento, que não seria das organizações de apoio, “a gente faz a coisa, para não deixar o cara mal, não é nem que a gente quer” (EOAE2). Outro exemplo envolvendo as dificuldades encontradas nos processos burocráticos é relativo à ficha

nutricional, que se for enviada para a OAE, terá retorno após cinco meses, “como é que tu vai trabalhar dessa forma?”, exclama o EOAE2.

Não obstante, e com dedicação extra de alguns técnicos das organizações de apoio, parece que o processamento de alimentos da agricultura familiar não é mais uma frente de trabalho prioritária, considerando que o setor de agroindústria foi “enfraquecido”, como estratégia da Organização de Apoio e Extensão da Assistência Técnica e Extensão Rural e Social (ATERS) a nível estadual. Muitas das atividades que eram realizadas pelos técnicos, atualmente estão sendo realizadas por estagiários: “se fosse uma frente de trabalho, o setor de agroindústria deveria estar montado, com funcionários da organização, não dependendo de migalha de estagiário, né” (EOAE2). Há um marketing da organização de apoio, a nível estadual, mas na prática essas atividades recaem sobre as equipes municipais que devem buscar alternativas para dar conta de demandas que fogem da alçada da organização. Por exemplo, para a rotulagem dos produtos, a equipe municipal estabeleceu uma parceria com a Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc).

Essas ponderações demonstram os esforços dos técnicos dessa organização de apoio para atender demandas que não seriam de responsabilidade direta da organização. Há também a carência explícita de técnicos que possam dar suporte a um programa dessa envergadura e com tantas peculiaridades e complexidades. Deste modo, tudo o que está sendo feito é no sentido de atender a demanda das agroindústrias que estão formalizadas ou em vias de formalização. Logo, o processamento informal de alimentos, como de praxe, fica na invisibilidade, ou seja, nem aparece como demanda ou como necessidade dos agricultores, mesmo que seja reconhecida a sua significativa representatividade no cômputo geral das atividades de processamento.

3.3.2 O controle das atividades de processamento de alimentos e seus desdobramentos

Esta seção, buscou analisar os tipos e modos de monitoramento que as organizações possuem em relação à dinâmica das atividades de processamento de alimentos da agricultura familiar, no sentido de avaliar ao longo do tempo o desempenho da formalização das agroindústrias familiares, a criação de novas agroindústrias e o encerramento de atividades que não se viabilizam por algum

motivo, bem como os desdobramentos das atividades informais no contexto das agroindústrias familiares rurais.

Nesse sentido, o EOAE1 destaca que as organizações do município, envolvidas nas atividades de processamento de alimentos, realizam o controle: “Nós temos o controle das agroindústrias que estão buscando a legalização, né. Eu também tenho aqui só dos PEAf, entendeu?” No entanto, este controle é no sentido restrito de registro e guarda da documentação e do processo relativo a cada empreendimento. O controle dos processos das agroindústrias, para atividade de fiscalização ficam a cargo da OCP1 “isso aí eu acredito que o Departamento de Vigilância Sanitária, a parte de fiscalização de origem vegetal tenha; o SIM tem da parte animal”, esclarece o EOAE1.

Salienta-se que a pergunta não foi compreendida/interpretada conforme foi explicitado pelo pesquisador no início da entrevista sobre o que a pesquisa considera quando se remete ao tema do processamento de alimentos da agricultura familiar, formal e informal. As respostas tendem a se reportar ao processamento formal. Isso reforça a tendência da invisibilidade da informalidade e/ou de certa precaução, para não falar de situações complexas para as organizações de apoio e de controle, e que não possuem dados concretos. Na insistência de saber sobre os dados de todo o processamento de alimentos do município, o EOAE1 admite “não temos esse dado aí, tô te falando, na verdade nós temos dados de quem é legalizado”.

No caso do município 2, o EOAE2 destaca que para as agroindústrias formalizadas, a OAE2 possui um sistema de controle para cada a agroindústria, a fim de monitorar, facilitar e agilizar a documentação, especialmente em casos de necessidades de renovação:

Eu tenho esse meu controle, por exemplo, que ele está com a data de fundação deles, quando começou a atividade, quando vence o alvará sanitário, o licenciamento ambiental, segmento; tem, na verdade, ela toda estratificada para um bom monitoramento. É como se fosse um escritório de contabilidade, assim, não envolvendo notas, mas da parte do produtor, ele não precisa se preocupar quando vai vencer o alvará dele. Ele sabe que 30 dias antes de vencer a gente está entrando com a documentação dele, sem ele solicitar.

Nesse sentido, percebe-se que no município 2 existe, de fato, um controle efetivo e uma ação de apoio às atividades formais de processamento, com a realização de ações que ultrapassam a “responsabilidade” da OAE2. Ou seja, reconhecem a dificuldade desse tipo de controle por parte dos agricultores e acabam

desempenhando o que se poderia considerar como um “apoio extra”, que facilita muito o controle para as famílias que possuem esses empreendimentos formalizados.

Sobre o processamento informal em pequena escala, realizado na casa do agricultor ou em alguma peça da casa, ou anexo, o EOA 2 considera que esse tipo de situação existe com agricultores “assistidos” pela OAE2 e as ações de assessoria acontecem dentro do conjunto das atividades desenvolvidas com essas famílias, mas fora do contexto das agroindústrias – não são ações voltadas especificamente para o processamento de alimentos, porque não estão formalizadas. Nesses casos, podem permanecer na informalidade ou manifestar interesse em apostar na formalização. Como no caso dos panifícios, que já são processados há anos:

Ela esboça que um dia quer legalizar e aí a gente chega junto, daí, tem trabalho em andamento, nesse caso. Chegar junto o que é? Justamente orientar ela, fazer o cadastro no PEA, e aquilo ali já dar o primeiro passo, para daqui a pouco receber o recurso e normalmente flui dessa forma. Nesse tipo de situação, se fluir bem, em uns três ou quatro anos legaliza. (EOAE2)

Em relação ao crédito e para acessar o recurso do Feaper, por exemplo, em situações específicas, não há necessidade de o empreendimento estar legalizado, mas deve estar cadastrado no PEA, como aconteceu para três agroindústrias do município.

Seguindo na reflexão sobre a informalidade no município 2, o EOAE2 reconhece que a informalidade possui um percentual significativo e difícil de ser mensurado, porque a venda direta acontece de forma espontânea e com a utilização de várias estratégias e recursos, inclusive os recursos disponibilizados através das redes sociais:

É, isso aí não tem parâmetro, a gente tem produtores que são da cooperativa, que a gente sabe que fazem, tipo cestas e se aproveitam das redes sociais para fazer a divulgação, seja nas instituições, bancos e coisa, dispara lá [divulga], eu tenho um cardápio x de produtos e daí dispara para vários e depois eles entregam, é uma fatia significativa que é sem controle, a venda direta. (EOAE2)

Deste modo, o EOAE2 reconhece e concorda que existe uma diversidade de atividades de produção, de processamento e de comercialização que não são conhecidas pelas organizações e pelas instituições, e que se constituem a partir da venda direta:

Porque qual é o ponto que começa a despertar e saltar aos olhos, que tu pode ter monitoramento, é justamente de um cara ali que tem uma peça, de que ele tenha uma parte para a questão dos ovos, onde ele faz uma seleção, uma limpeza, a partir desse momento que tu sabe, aí fica mais fácil, mas tem aquele cara ali que tem e bota o ovo na caixa e sai vender, isto é praticamente impossível de tu medir. (EOAE2)

Então, quando se fala de processamento de alimentos e se utiliza o termo agroindústria, remete-se a uma imagem estrutural de algo que está relacionado a um determinado produto. No entanto, quando se fala em processamento de alimentos no sentido da agricultura familiar como uma atividade cultural intrínseca, passa-se a compreender e a considerar que existe uma diversidade e uma amplitude de atividades de processamento de alimentos, para as quais não há dados passíveis de mensurar o que ela significa para a cultura e para a economia dos territórios.

Para o EOAS2, as atividades informais no município são expressivas. Para citar alguns limites do processo de formalização, o EOAS2 relata que uma agroindústria fechou no município 2 porque o custo de produção ficou muito alto. O mercado interno do município não conseguia mais atender e comercializar o produto dessa agroindústria. Segundo o EOAS2, o agricultor relata que:

Fechou porque “queria fazer tudo no certinho”, mas o seu produto no fim ficava mais caro, pela questão da legalização, porque é pagar veterinário, pagar isso, análise, toda semana tem que fazer análise, e não é só análise da água, é análise do produto, é análise da carne, é análise disso e tudo é caro e o informal estava vendendo, vendendo praticamente dentro da porta dele. (EOAE2)

O EOAS2 avalia que essa situação levou o agricultor a tomar a decisão de encerrar as atividades, “foi obrigado a fechar, para não quebrar”. Contudo, pondera que além dos custos citados, houve também negligência no processo de gestão da agroindústria. Nestas ponderações, percebe-se certa confusão em relação à informalidade. Por um lado, fica evidente o reconhecimento de que o processo de formalização é oneroso para o agricultor, por outro, constata-se uma concorrência entre quem fez “tudo certinho” e quem opera na informalidade.

O EOAS2 faz uma avaliação diferenciada ao estimar que a informalidade é ainda muito expressiva no município 2, principalmente para os produtos de origem animal:

De origem animal, a gente pode botar aí 85%, ou até mais, porque daí origem animal é mel, origem animal é ovos, origem animal é frango, quantos carneiam frango, peixe, 90%, 90% hoje é informal, na área animal. Na área vegetal já tá um pouquinho mais legalizado, então, ali eu chuto talvez uns 70% informal, porque já tem agroindústrias de panificação, de massas,

agroindústrias então de melado, *schmier* e tal, que tem muitas legalizadas, que é a grande maioria do nosso município, essa talvez até poderia ir para uns 60%, de informal, mas a de origem animal, olhando tudo isso, 90% tranquilo, porque não temos agroindústria de queijo e se vende queijo, se compra queijo, de ovos, então, é um percentual bastante alto. (EOAE2)

Ao analisarem-se as falas do entrevistado, a partir das perguntas sobre o processamento de alimentos, mesmo que o entrevistador tenha deixado claro o entendimento sobre as atividades de processamento, vê-se que as respostas tendem a referenciar a agroindústria como uma estrutura consolidada ou em vias de consolidação, destacando, ainda, que a validade do processamento só é reconhecida nestas condições.

Para algumas organizações de apoio e controle, as conversas fluem muito bem até o momento em que se começa a tratar da significância da informalidade em termos percentuais. Primeiro, tudo indica que não há qualquer tipo de levantamento oficial que possa dar uma ideia real do significado da informalidade nos municípios; segundo, parece não haver interesse em dar visibilidade para esse tipo de prática considerada como ilegal ou clandestina. É possível que a exposição desse tema revele questões que movimentam interesses socioeconômicos ou que podem trazer consequências para os agricultores. De um modo geral, prevalece a opção de construir uma narrativa a respeito deste tema, a partir das consequências, como precaução ou como receio de enfrentamento às instituições.

Percebe-se, de certa forma, que há uma carência sobre a compreensão real do que representa o processamento de alimentos nos municípios. Ou ainda, talvez seja essa uma forma de dar outra feição ao discurso para que o que é dito não seja tão categórico de modo a suscitar outras interpretações, tendo em vista que se trata de conversas formais, para a construção de uma tese.

Tal moderação no discurso dos entrevistados é compreensível pelo fato de que tratar desse tema significa “abrir uma porta” para um ambiente que não é devidamente conhecido e que possui implicações consideradas “ilegais ou clandestinas”, como são identificados por muitas organizações. Assinalar um problema ou uma situação dessa natureza pode trazer como consequência, pelo menos, duas questões relevantes: apontar para a necessidade de se construir alternativas para uma situação de grande complexidade e/ou criar uma situação de pânico, porque a alternativa pode ser, na mesma linha que vem sendo apontada ao longo dos anos, a legalização com os

parâmetros atuais ou uma ação mais efetiva de fiscalização punitiva para os agricultores.

3.3.3 O processamento de alimentos, percepções e avaliações

O processamento de alimentos realizado por famílias rurais, longe de ser uma prática nova, é uma atividade que, historicamente, compõe a lógica de funcionamento da agricultura familiar. Na sequência, serão apresentados os resultados e análises das entrevistas realizadas nos municípios, que se desenvolvem a partir das compreensões dos entrevistados sobre a atuação das organizações de apoio e de controle, a partir de seus representantes que foram entrevistados.

O EOA1 reconhece que as agroindústrias de origem animal são poucas em relação às de origem vegetal. Na região sul do município 1, onde há predomínio de lavouras extensivas, o processamento se dá majoritariamente com o mel, enquanto na parte norte do município, onde há a maior ocorrência de minifúndios, estão as agroindústrias que processam basicamente frutas, verduras e legumes processados e semiprocessados e panifícios, ou seja, há produção daquilo que é típico das unidades de produção de base familiar.

A percepção dos atores/moderadores que atuam nas organizações, quando se trata de processamento de alimentos, é bastante nebulosa e conflitante, para o que se poderia chamar de interpretação dupla, ou seja, o que percebe e interpreta o ator como um munícipe integrante do território e a sua postura institucional como um moderador de processos e como executor de programas e políticas públicas pautadas pelas instituições. São pessoas, trabalhadores das organizações, experientes e conhecedoras do cotidiano dos agricultores familiares, mas a sua função profissional conduz para a ação e a responsabilidade de seguir os regramentos impostos pelas instituições. Em alguns momentos das entrevistas, algumas contradições e constrangimentos são perceptíveis:

É muito complicado tu querer incentivar alguém a fazer alguma coisa, fora da legalidade, vou te ser bem sincero, cara. Por que isso aí, se tem alguém que tem 50 galinhas, né, e ele comercializa duas a três dúzias de ovo por dia, a gente sugere – vou cuidar aqui agora – a gente sugere que, na verdade ele busque a diversificação da propriedade dele, é lógico que é uma das fontes de renda que ele tem é esse ovo, por exemplo. Agora, eu não posso incentivar alguém a ter duas mil galinhas e não se legalizar, entende, eu não posso incentivar isso. (EOAE1)

O representante da OAE1 compreende que existe um sistema de produção diversificado e que a produção de ovos, mesmo que reduzida, é parte desse sistema e possui importância econômica, porque compõe o conjunto diverso de produtos da família. No entanto, esclarece que do ponto de vista das instituições esse volume de produção de ovos não tem a mínima condição de se viabilizar dentro desse sistema de controle sanitário – formalizar o empreendimento – por vários motivos, que vão desde as exigências de estruturas de produção, de armazenamento e de transporte, até as necessidades de alteração de rotinas e de remodelação do sistema de produção. No entanto, essa sensibilidade de um profissional cidadão não pode ser levada em consideração, na sua atuação vinculada a uma organização, porque as instituições devem ser respeitadas:

A gente, como instituição, tem que procurar fazer aquilo dentro do que a legislação permite. A gente sabe que tem uma escala mínima para viabilizar o negócio, por exemplo, segundo os veterinários extensionistas da instituição, para partir para um entreposto de ovos, tem que ter 2 mil galinhas [poedeiras], para se viabilizar. Mas, alguém consegue se viabilizar com quinhentas? Consegue, só que daqui a pouco vai levar 6 a 7 anos, para tirar o investimento. Se tu não tiver outra fonte de renda para tocar, vai demorar para se pagar aquilo que é feito, então, a gente parte de parâmetros médios, até para a gente saber onde a gente quer chegar (OAE1).

O fato é que situações como essa, exemplificada pelo EOAE1, são comuns e a produção se destina ao autoconsumo e à venda do excedente, como estratégia de sobrevivência. Contudo, o representante da organização de apoio (EOAE1) se vê impossibilitado de atuar em situações dessa natureza, em função da limitação institucional e, por que não dizer, da falta de orientação alternativa da própria organização de apoio, também incapacitada ou impedida pelas instituições. Assim, discute-se a viabilidade econômica, a partir das imposições institucionais; o que menos se discute é se esse produto é passível de gerar risco à saúde pública, para as condições peculiares em que é produzido, armazenado e comercializado em cadeias curtas.

Dentro da perspectiva institucionalista, esse tipo de situação se torna inviabilizado e, sequer, há a possibilidade do representante da organização de apoio construir, junto com as famílias, alternativas que possam qualificar as atividades produtivas, de processamento e de comercialização, quando necessárias, a fim de fortalecer os sistemas resilientes, típicos da agricultura familiar. Deste modo, parece ser menos arriscado que situações dessa natureza permaneçam na invisibilidade,

realizando as suas atividades como se ninguém tivesse conhecimento, sem confrontar interesses, como destaca o EOAE1:

Na verdade a oportunidade é dada para todos, eu não posso obrigar ninguém a fazer nada, até porque nós não somos fiscalização, a gente está aqui para orientar, só que eu entendo que a diversidade e que a agregação de valor é importante na renda dessas famílias, eu entendo isso, só que como instituição, eu não estou falando [eu] como CPF, eu estou falando [eu] instituição, nesse momento. Não tem como a instituição fomentar algo fora do que exige a legislação. Eu, sinceramente, acho que a legislação tinha que ser diferente, eu acho que o grande pulo está na legislação. A gente tem, na verdade, regras que são criadas muitas vezes pensando em grandes empresas, não sei o porquê, não sei qual o motivo, né, e as legislações chegam enquadradas de maneira que muitas vezes o agricultor não tem como se enquadrar dentro dessas regras. (EOAE1)

Para estes moderadores – representantes das organizações de apoio – não restam alternativas que não passem por orientações baseadas nos regramentos existentes. Segundo o EOAE1, “quando alguém quer buscar a parte de agroindustrialização, a gente tem que direcionar para parte ou de fiscalização ou pelo menos vinculada a alguém que trabalha com legalização. Eu não tenho escolha como instituição, sabe?”. De certa forma, isto demonstra a consciência e a responsabilidade das organizações de apoio nas orientações técnicas, para a tomada de decisão dos agricultores, levando em conta que a fiscalização pode aplicar multas para situações em que não são cumpridas todas as exigências legais e essas multas são imputadas diretamente aos agricultores:

Até pelo seguinte, porque é muito bonito eu chegar e dizer: pode fazer e vender que não vai dar nada, e daí, quando bate a fiscalização lá e te vem uma multa, esse exemplo do Fulano [agricultor proprietário de uma agroindústria] que eu te falei, ele tomou uma multa ambiental de R\$ 32.000,00, e se eu fomentar algo que é fora da legalidade, eu não vou pagar estes R\$ 32.000,00, ele que vai pagar. A Beltrana, aquela vez, tomou uma multa que que era R\$ 16.000,00, R\$ 14.000,00 ou R\$ 15.000,00 por aí. Imagina se a OAE1 tivesse comentado, pode fazer sem legalizar nada mesmo, não é eu que vou pagar essa multa, é o agricultor que vai pagar essa multa, entende? Então, a gente tem que ter essa responsabilidade, a gente quer que todo mundo consiga, só que isso também passa por fomento, e o fomento que eu digo, não só a parte de assistência, também a questão financeira e principalmente legislações que permitam eles ter esse acesso de forma mais branda, não estou dizendo irresponsável [...].

Deste modo, a responsabilidade das organizações de apoio, mencionada pelo EOAE1, refere-se ao seguimento da legislação, para evitar qualquer tipo de constrangimento e/ou prejuízo para as famílias. O EOAE1, pondera que a situação em relação ao processamento de alimentos tem se alterado nos últimos anos, alguns

procedimentos que eram tolerados já não podem mais serem realizados, o controle tem sido mais rigoroso:

[...] é diferente de 2003, quando eu trabalhei na SMAP, que a gente chegava no vendedor de leite de litrão e ao invés de dizer para ele assim, bota fora o teu leite, que seria um absurdo, a gente dizia o seguinte, tu não pega litrão de container de lixo, isso acontecia em 2003, outros tempos, há vinte anos atrás. Então, hoje em dia é diferente a visão, porque a legislação toda ela está muito mais rigorosa e uma legislação que praticamente esmaga a possibilidade do pequeno. Então se tu não tiver realmente amparo de instituições, amparo financeiro, muitas vezes, e principalmente a gente tem que ver, no meu ponto de vista, uma reformulação da parte de exigência, da parte de legislação, para a agroindústria familiar, acho que isto tem que ser revisto. (EOAE1)

O relato evidencia que, mesmo que os representantes das organizações de apoio trabalhem no sentido da busca pela formalização das atividades de processamento de alimentos, há a compreensão de que as regras institucionais não são adequadas à realidade de muitas famílias de agricultores.

Ainda que com o intento de formalizar essas atividades, o EOAE1 cita o exemplo de uma feira, apoiada por uma organização de ensino de destaque na região, que foi estruturada para ser temporária e que passou a ter um local fixo. Nesta feira, mais de 90% dos agricultores são assistidos pela OAE1 e isso cria uma situação de constrangimento e de desconforto, observa o representante da OAE1:

Só que lá está sendo comercializado *schmier*, abóbora, linguiça, queijo, um monte de coisas que não está dentro da legalidade, daí eu pergunto para eles: com que cara eu vou chegar do lado do fulano que botou R\$150.000,00 para fazer uma agroindústria de linguiça, se eu testou do lado daquilo que não está dentro da legalidade, dali, entendeu. Como é que eu vou estar do lado da sicrana que botou R\$ 15.000,00 para ajustar uma peça e fazer a agroindústria de panificados dela, se eu também vou estar do lado daquela que não fez isso daí.

A expressão “estar do lado” de um ou de outro refere-se às instituições e à ética profissional na relação com os agricultores e àquilo que deve ser cumprido por um representante de uma organização de apoio que possui as instituições como referência. Em relação a essa situação, parece que existem, pelo menos, mais duas questões sobre as quais se deve refletir: uma é sobre a qualidade do alimento - os agricultores são assessorados pela organização de apoio, e, portanto, participaram de atividades que orientam sobre as boas práticas de fabricação - a qualidade desses alimentos é inadequada ou a questão é simplesmente institucional? A segunda questão é: se a feira tem persistido a uma situação que deveria ser temporária,

possivelmente, significa que os agricultores estão satisfeitos com a dinâmica da feira e os consumidores seguem buscando esses alimentos, considerando que não tem sido apontado nenhum risco de saúde pública.

A agricultura familiar e o processamento de alimentos realizado nas propriedades dos agricultores, ou de forma associativa, constituem-se numa importante estratégia de resistência socioeconômica aos processos de mudança rural. “O mercado informal pode ser entendido como aquele no qual os processos de produção e comercialização dos produtos [...] não atendem às exigências legais do setor” (Xavier e Brito, 2016, p. 7). Exigências essas relacionadas à produção, processamento e comercialização. Wilkinson e Mior (1999, p. 32) abordam a informalidade “como uma reação criativa à burocracia estatal e à inadequação na provisão de serviços tanto públicos como privados”. Do ponto de vista comercial os autores apontam para as exigências legais no sentido de limitação para o acesso a determinados mercados.

O município 1, em determinado momento da história recente, e em ação conjunta entre as organizações de apoio e agricultores(as), buscou uma alternativa concreta no sentido de mitigar esses limites institucionais, a partir da constituição de uma unidade coletiva de processamento de alimentos, a Casa das Trabalhadoras Rurais, vinculada a Associação de Mulheres Rurais. Essa agroindústria está inscrita no Programa de Agroindústria Familiar (Municipal) – PAF e possui personalidade jurídica, o que possibilita a comercialização em programas governamentais como o PAA e o PNAE, salienta o EOAE1, “tem outras benesses, além dela [a mulher] estar produzindo num local com conformidade, ela tem também outras possibilidades de mercado”. O objetivo principal da constituição dessa unidade de processamento é possibilitar que as famílias que processam alimentos e não têm condições de constituir suas próprias unidades possam utilizar essa estrutura formalizada de forma coletiva, segundo o EOAE1:

Também existem alternativas para aqueles que não têm condições de se legalizarem, como as próprias associações, vou dar um exemplo, Mulheres Rurais, hoje eu te falei da casa das trabalhadoras rurais, onde que se alguma mulher vive de panificação e digamos que ela não tem condições nenhuma, não tem recurso de fazer o básico, uma cozinha separada da casa, com tela na janela, não deixar cachorro e gato entrar ali dentro, o mínimo, o mínimo de higiene possível, ela não tem condições de fazer algo assim, a gente ainda tem aquela opção da Casa das Trabalhadoras Rurais, que é uma agroindústria toda legalizada e que pertence para uma associação de mulheres e que a mulher pode entrar nessa associação e produzir o seu produto ali dentro, seria uma alternativa.

Nesse caso, trata-se de uma alternativa relativamente interessante, contudo, altera a lógica da dinâmica familiar e da cultura de processar os alimentos nas propriedades. A agricultora precisa sair da sua casa, transportar a matéria prima até essa agroindústria e realizar o processamento. Obviamente, existe certo grau de organização, em que cada pessoa deve estar sujeita à disponibilidade de horário com espaço para utilização dos equipamentos. Há que se considerar que o processamento de alimentos, típico da agricultura familiar, é realizado em momentos compatibilizados às atividades produtivas e de lazer da família e ainda, à dinâmica de uso da mão de obra familiar. Deste modo, essa modalidade de processamento, como uma agroindústria centralizada, é uma alternativa interessante para as famílias que não possuem condições de investir numa unidade própria, mas o fato de ter que se deslocar para o centro urbano, onde está localizada a agroindústria, requer uma reorganização e, mais do que isto, trata-se de uma ressignificação da atividade de processamento intrínseca da agricultura familiar.

Para este contexto, não se discute a vontade da família e as possibilidades de viabilização da atividade de processamento, a partir da opção de processar o seu produto de acordo com a sua cultura e a sua dinâmica familiar. Em outras palavras, sempre é apontada uma alternativa voltada para a formalização (legalização). As opções são claras, estruturar uma agroindústria na propriedade ou se vincular à Associação, para seguir as regras. Tudo gira em torno da suposta legalidade, para garantir a qualidade do produto e da criação de novas possibilidades de acesso a mercados.

Mesmo com todas as ações realizadas nos últimos anos, a fim de regularizar as situações das agroindústrias do município 1, o EOAE1 acredita que a comercialização dessas agroindústrias formalizadas ainda permaneça com um percentual de 10% em relação ao volume que é comercializado informalmente no município. Por outro lado, o EOA1 estima que a comercialização dos produtos de origem vegetal das agroindústrias formalizadas do município gira em torno de 50%, tendo como referência o que é comercializado na feira municipal, que acontece todas as sextas-feiras. No entanto, admite que esses produtos ainda são processados e comercializados no interior do município e por este motivo se eleva o percentual da informalidade. O EOAE1 complementa que há dez anos atrás em torno de 90% dos produtos comercializados na feira municipal eram informais e que com o controle da

vigilância sanitária houve uma redução significativa da informalidade nessa feira, especialmente nos produtos de origem vegetal.

Seguindo na análise do processamento e da comercialização dos produtos, o EOA1 ressalta que aconteceram mudanças significativas nesses tipos de atividades comerciais da agricultura familiar, no entanto, não há informação que possa dar uma ideia, sequer aproximada, do que representa esse tipo de atividade no contexto do que é processado e comercializado com base em diferentes estratégias, utilizadas pelas famílias de agricultores:

Então, esse dado nós não temos ele anotado, nós não temos isso registrado em lugar nenhum, mas a gente sabe que quem entrega o pão, a cuca, o bolo, a *schmier*, direto nas casas, normalmente são agricultores que já entregavam verduras e outros produtos, agora também entregam esses produtos. (EOAE1)

Em síntese, dos produtos de origem animal, há uma estimativa de que aproximadamente 90% dos processados pela agricultura familiar é informal, ou seja, não atende todos os requisitos da legislação. Os produtos processados de origem vegetal giram em torno de 50%, a partir do parâmetro do que é comercializado apenas na feira livre, segundo o EOA1. Contudo, sabe-se que o que é comercializado na feira livre é parte de um volume maior, imensurável, produzido, processado e comercializado no município.

Essas agroindústrias comercializam seus produtos na feira livre municipal, nos programas governamentais (PAA e PNAE) e na feira itinerante, que passou a ser fixa e permanente, e ainda têm as famílias que processam alimentos e comercializam em vários outros espaços como nas comunidades, entregas nas casas sob encomendas, comercialização próximo à rodovia, entre outras modalidades que se utilizam das redes sociais. Existem agroindústrias do município 1, que abastecem os pequenos e médios armazéns localizados nos bairros, e que atendem em torno de 3 mil habitantes, residentes nos bairros. Esse comércio direto das agroindústrias com os mercados dos bairros também sofreu algumas alterações, em função do controle da vigilância sanitária, nesses estabelecimentos comerciais, informa o EOAE1:

Então eu te pergunto: por que o armazém de vila está preocupado? Por causa da fiscalização, entendeu? Então, antes um armazém de vila, há alguns anos atrás, ele podia pegar o pão do fulano, podia pegar a bolacha do sicrano, por exemplo, e colocar lá dentro. Hoje em dia, é difícil tu encontrar num armazém de vila, um produto que não tenha algum tipo de registro, porque a fiscalização bate neles também. E isso aí acabou limitando um pouco do mercado para esse informal, não legalizado, mas não na venda direta, isso

aí não influencia na venda direta, mas influencia na parte de revenda, através de estabelecimentos comerciais, isso aí influencia bastante.

Essa situação de controle mais efetivo nos estabelecimentos comerciais, inclusive na periferia da cidade, em que os agricultores comercializavam de forma mais regular e facilitada, passou a restringir o espaço de comercialização de produtos processados informalmente. Isso não só dificulta ou limita as possibilidades dos agricultores, mas também interfere na possibilidade de escolha de produtos com especificidades locais, por parte dos consumidores.

De acordo com o Entrevistado da Organização de Controle Poder Público, do município 1 – EPCP1, a informalidade é praticamente imensurável e incontrolável:

É que a produção informal é difícil de tu mensurar ela, não tem como, tu pode fazer compota na tua casa, tu não vai estar deixando de estar beneficiando, daqui a pouco tu vai lá e vende para um amigo, esse é o controle que nós nunca vamos ter”, isso aí não tem como tu ter, tá. (EOCP1)

Para o EOCP1, o mínimo de controle que é possível ter sobre o que é produzido e comercializado formal e informalmente, recai nos produtos que passam pelas estruturas públicas de comercialização, como a feira livre municipal. O EOCP1 comenta que é muito difícil ou quase impossível realizar um monitoramento e controle dessas atividades, a partir de uma busca ativa, assim sendo, o controle passa a ser limitado:

A gente tem das pessoas que usam os órgãos públicos, que nem eu te digo, a feira livre a gente tem noção de quem está produzindo, quem não está, o que que é legal, o que que não é, a gente tem noção disso nesse espaço, entendeu, mas é porque eles estão usando um espaço público, salvo, as gurias [que trabalham na vigilância sanitária], também elas não vão andar de porta em porta para verificar quem está processando, fazendo linguiça. Tchê, linguiça todo mundo faz lá fora [área rural do município], isso é real, matar ovelha todo mundo mata pra fora, é ilegal, mas todo mundo faz, entendeu? É aquilo, todo mundo faz e não tem como mensurar isso daí, tá. (EOCP1)

A partir desse panorama, o EOCP1 comenta que existe um esforço do poder público municipal no sentido de “motivar” os agricultores a formalizarem as suas atividades de processamento, tendo como mote principal a agregação de valor, “mas a questão, o que a gente tenta botar na cabeça das pessoas é a questão de agregar valor”. (EOCP1). Ele cita como exemplo o caso de um dos primeiros a se formalizar na parte de agroindústria. O agricultor foi pego numa barreira da vigilância sanitária, e teve todo o material apreendido, “se incomodou, se sujou, polícia por causa disso

da””; foi então que esse agricultor resolveu se formalizar; se legalizou e ganhou muito dinheiro com isso, hoje”.

Atualmente esse agricultor está cadastrado no Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (SISBI-POA) e se tornou uma referência. O Sistema de Inspeção Municipal (SIM) faz parte de um consórcio regional, formado por treze municípios. Esse consórcio foi responsável por conseguir o cadastro no SISBI. Atualmente são 3 municípios deste consórcio que estão habilitados no SISBI. A viabilização através de consórcio facilita a contratação de pessoal e padroniza a legislação dos municípios que fazem parte do consórcio, facilitando as atividades comerciais e os controles sanitários, comenta o EOCP1.

Para o Entrevistado da Organização de Apoio Sindical (EOAS1), a situação da informalidade persiste no município e se altera de acordo com algumas situações, como a pandemia de Covid 19 e as ferramentas disponíveis, como as redes sociais:

Eu acho que 80% ou mais é informal, que a gente tem, e tu vê no próprio *Facebook*, as pessoas divulgando, amanhã eu vou estar em tal ponto e tu sabe que aquela pessoa tem o queijo colonial que não é [formalizado], o salame, tudo assim, e a gente tem casos aqui. (EOAS1)

O EOAS1 comenta que existe processamento informal de queijo e que apenas uma agroindústria está operando formalmente. No entanto, esta agroindústria teve um processo que durou seis anos para se formalizar, sendo que um dos entraves foi passar de um queijo colonial para um queijo “industrial”, obedecendo todas as regras de processamento, comenta a EOAS1. Reconhece que, mesmo com todo o apoio e empenho articulado das organizações, a massificação da formalização das atividades de processamento de alimentos, realizada pela agricultura familiar, não tem tido avanços.

Esse tipo de apoio, articulado entre as organizações, facilita a busca por informações sobre os processos de formalização e diminui custos para os agricultores. Inclusive foi elaborada a Cartilha da Agroindústria em Apoio a Formalização dos Empreendedores Rurais, com orientações para os agricultores que pretendem buscar informações objetivas sobre os passos para a formalização das atividades de processamento de alimentos. Alguns municípios não contam com programas específicos para o processamento de alimentos e as informações para os agricultores não são oferecidas de forma integral e articulada, o que gera muita dúvida e insegurança, ressalta o EOAS1.

No município 2, a maioria das agroindústrias formalizadas são recentes, em média surge uma agroindústria por ano, segundo o EOAE2. Na maioria dos casos, as iniciativas de investir ou incrementar as atividades surgem de famílias que já são assistidas pela OAE2, algumas com propostas de produtos novos, outras com a intenção de ampliar a produção e as estruturas já existentes. Há também casos de agricultores que não são assistidos pela OAE2 e acabam tendo interesse nessa área. Deste modo, os agricultores que processam alimentos informalmente também são atendidos pela OAE2, especialmente os que já manifestaram interesse em formalizar as suas atividades:

Eles não estão legalizados, hoje, mas cada visita que tu faz é aquela coisa, tu sempre busca uma melhoria, mesmo sabendo que o cara não vai se adequar para conseguir um alvará, por exemplo, esse ano, mas tu está sempre orientando ele a produzir de forma correta, de tirar uma mesa de madeira, tentar deixar o máximo mais padronizado para a parte de inocuidade. (EOAE2)

Nas visitas realizadas pela OAE2, seja para agroindústrias formais ou informais, um dos objetivos é monitorar e orientar os agricultores. Em média, são realizadas entre 3 a 5 visitas por ano, em cada agroindústria, “chega a ser bem rotineiro, principalmente em épocas de renovação, seja de alvará sanitário ou de licenciamento ambiental”. (EOAE2).

Nesse sentido, há que se salientar que quando é mencionada a informalidade, a referência é para as unidades de processamento que já possuem a produção e estão inseridas no comércio local, relativamente organizadas – em vias de formalização. Existe certa dificuldade de tratar a informalidade dentro de um contexto geral, partindo de uma situação real do que existe de processamento no município, mesmo que a mensuração seja praticamente impossível. No caso do município 2, muitas agroindústrias que processam alimentos e comercializam informalmente são reconhecidas pelas organizações de apoio e, inclusive, são atendidas pela OAE2, quando há solicitação, e são realizadas orientações no sentido de melhorar os atributos relativos aos produtos processados, como as boas práticas de fabricação, cuidados com o manuseio dos alimentos, com o armazenamento, com as embalagens e com informações aos consumidores.

Segundo o EOAE2, o processamento de alimentos de origem vegetal ainda se desenvolve de uma forma adequada. É possível manter a família, manter a produção própria, o processamento da matéria prima e realizar a própria comercialização.

Contudo, o EOAE2 afirma que nas atividades de processamento de produtos de origem animal a situação é mais complexa:

Isto não se repete na parte animal, a parte animal confronta muito com a legislação, hoje. A gente tem casos de uma agroindústria que tinha o suíno, abatia, fabricava e comercializava tudo em família, mas não era formal. A partir do momento da formalização acabou essa parte. Hoje, não são eles, não são agroindústria, hoje eles têm que comprar a carne. Eles não vão fazer um abatedouro para carnear seis porcos por semana, é um investimento alto. Então, na hora que tu exige que ele siga o regramento sanitário para uma agroindústria, ou para estar no Programa Estadual, o regramento para ter uma agroindústria formalizada, ele realmente deixa de ser uma agroindústria [...] são agricultores por outras razões, a raiz nata de produzir a matéria prima se acaba. (EOAE2)

Para o EOAE2, em determinadas atividades de processamento da agricultura familiar, quando há a opção pela formalização, pode ocorrer uma descaracterização a partir da necessidade de alterar a dinâmica existente na unidade de produção e nas relações de trabalho, em função das exigências impróprias ou desproporcionais: “daqui a pouco, um cara que vai se adequar para o SIM, a exigência vai ser a mesma pro pequeninho, que lá vai vender embutido três vezes no ano, por exemplo, ou só para uma feira, não, a legislação é a mesma, e isso aí acaba dificultando” (EOAE2). Assim, muitos agricultores seguem suas atividades e seus ritos próprios, até que algo aconteça no sentido da necessidade ou imposição de regras de adequação, ou de novas estruturas para seguir a atividade de processamento.

Partindo de uma situação em que o município 2 é considerado uma referência no trabalho com agroindústrias na região (o que, de fato, se comprova pelo número e qualidade das agroindústrias formalizadas) e não possui capacidade técnica numérica para atender as agroindústrias formalizadas, fica evidente a falta de estrutura para atender as demandas das atividades informais de processamento. “Aqui no município, deveria ter no mínimo uns seis caras trabalhando, tem dois, além disto, a própria secretaria não tem um técnico específico pra isso. Então, é um gargalo sim, a questão técnica, acho que é o principal, além do mercado” (EOAS2).

Além dos gargalos de apoio técnico e de mercado, o EOAS2 informa que não existe agroindústria formalizada para a produção de queijo no município e diz que consome queijo produzido no município, “hoje nós não temos nenhuma agroindústria de queijo legalizada e eu compro queijo de agricultores do município” (EOAS2). Além do queijo, o comércio de ovos e de pescado, praticado fora dos mercados convencionais, é todo informal, reconhece o EOAS2. Os cursos de boas práticas têm

contribuído muito para melhorar a qualidade dos produtos processados, mesmo que as famílias não atendam a todos os requisitos da legislação, salienta o entrevistado OAS2. Várias famílias têm acesso a cursos de capacitação para as atividades de processamento, especialmente os cursos de “boas práticas de fabricação” oferecidos pela assistência técnica oficial do Estado e por outras organizações.

Depreende-se que existe certo conhecimento sobre essas atividades, consideradas ilegais, mas não há uma preocupação em entender essa lógica da agricultura familiar. A inquietação, nesses casos, é no sentido de que não se deva “abordar” essas situações, que no município não são “controladas” e repreendidas, como em outros municípios. Qualquer debate ou situação que possa criar um fato sobre a informalidade, como a proposição de uma legislação específica, pode ser um gatilho para o princípio da repreensão dessas atividades informais.

Enfim, nas entrevistas fica evidente a falta de um estudo mais preciso sobre as motivações e as dinâmicas que influenciam a permanência da informalidade em patamares significativos nos municípios, mesmo com políticas públicas e organização para participação em eventos externos. Parece que há uma busca de um “despertar de autoconsciência” dos agricultores, a partir de algum fator motivador, em que os limites de assessoria técnica e de mercado são apontados como os fatores mais relevantes. As ações das organizações de apoio não apontam para a busca da compreensão de uma realidade existente – a informalidade –, feito a partir de um levantamento de dados contundente, que possa levar em conta outros fatores, que não sejam apenas o técnico e o econômico. As análises se concentram em torno das possibilidades e abrangências dos mercados, como sugere o EOAS2, “hoje, um dos maiores, acho que, gargalos é pra daqui a pouco conscientizar também o próprio agricultor a se legalizar é o acesso ao mercado”.

No entanto, será que é esta a verdadeira causa de resistência do agricultor, para formalizar a sua atividade de processamento? Ou existem outros fatores que não estão sendo compreendidos, como o contentamento em permanecer nesses nichos de mercado minimamente consolidados, manter seu modo de vida e preservar essa cultura e esse “saber fazer” que envolve vários aspectos socioculturais, além dos econômicos? Nesse sentido, o autoconsumo raramente é mencionado como um fator estratégico para a agricultura familiar, assim como a subsistência, como um fator de renda e de segurança alimentar.

Desse modo, a preocupação com a inserção dessas agroindústrias formais nos mercados locais e regionais, de forma organizada, não deixa de ser uma inquietação em relação à “inclusão social” de parte dos agricultores familiares, a partir da busca de alternativas de mercado que possam viabilizar, economicamente, as famílias que processam alimento e estão formalizadas. Talvez, pelo fato, dado como oficial, de que as instituições “orquestram” como deve ser a dinâmica e o desenvolvimento do setor de processamento de alimentos, a inclusão social, para os demais, não é sequer mencionada como necessidade de análise, segue excluída e invisível até que seja denunciada ou que haja capacidade operacional de fiscalização efetiva e rotineira.

Isso faz sentido tendo em vista que, em momento algum, essa situação de informalidade aparece como um problema ou um risco iminente de saúde pública e as denúncias, segundo alguns entrevistados das organizações de apoio (OA), não partem de risco para a saúde ou de contaminação dos alimentos. Os motivos são variados, normalmente questões de concorrência, de intrigas e até de divergências ideológicas. Nesse sentido, segue a informalidade com uma dinâmica própria, que não é compreendida e muito menos analisada, do ponto de vista das “supostas ameaças” para a saúde pública, conforme as instituições, a partir de seus regramentos.

3.3.4 A formalização e os desencontros com a lógica de produção na agricultura familiar

Entender a lógica da agricultura familiar requer sensibilidade e capacidade de raciocinar sobre a composição de vários elementos que interagem nos processos e nos sistemas de produção familiar diversificados, em que cada tomada de decisão é analisada e realizada com base na integralização das atividades. Deste modo, o primeiro requisito é entender que existem lógicas distintas e que nem sempre a questão financeira é colocada como prioritária, para a tomada de decisão, em relação a qualquer alteração que possa afetar o sistema. Outro requisito é a compreensão de que nesses sistemas diversificados existem pessoas, culturas, sonhos e relações que extrapolam o contexto familiar e as relações econômicas produtivas. É nesse sentido, que esta pesquisa buscou também compreender a percepção das organizações e as implicações das instituições em processos dessa natureza.

A partir dessa ponderação, O EOAE1 sugere a análise de outro aspecto do processamento e aponta para a conveniência de se fazer uma separação entre agricultores cujos sistemas se embasam em estratégias de autoconsumo e os que interessam-se em ampliar a escala de produção, buscando relacionar com aspectos de penosidade do trabalho:

Pelo que a gente tem acompanhado, isso muda muito. Primeiro, a gente separando aquele que produz para autoconsumo e vende o excedente ele é um, a gente está falando agora daquele que realmente quer fazer alguma coisa em escala comercial, primeiro, ele para de trabalhar tanto no serviço braçal, essa é a primeira coisa que a gente nota. (EOAE1)

Com isso, o EOAE1 aponta que o tempo de dedicação para o processamento em maior escala remete à diminuição das atividades de produção de alimentos e o processamento é menos penoso do que nas atividades de produção. Contudo, significa também que essa mudança altera a rotina da família e a lógica da produção; esta pode ser uma alternativa para famílias que pretendem alterar o seus modos de vida e apostar em incremento de renda, a partir de uma nova conformação do sistema de produção, passando a dar ênfase no processamento e na comercialização de produtos.

O EOAE1 comenta que alguns agricultores que investiram na formalização das atividades de processamento de alimentos valorizam o fato de terem saído da invisibilidade. Nesse comentário, aparece o tema da invisibilidade, assinalado pelos próprios agricultores, segundo o EOAE1, e, de certa forma, corroborado pelo próprio entrevistado:

Então, o agricultor passa a vida toda produzindo e entregando, produzindo e entregando produtos e muitas vezes as pessoas nem olham na cara dele, não sabem quem eles são, no dia-a-dia. No momento que eles têm uma agroindústria e começam a beneficiar, eles começam a ter voz ativa em reuniões, na rádio, em jornal, em conselhos, etc. Então parece que eles surgem para o mundo que eles sempre existiram, mas que eles viviam na invisibilidade. Aqueles que têm a agroindústria eles conseguem ter uma vitrine maior e se sentem mais valorizados como seres humanos, também. (EOAE1)

Nesse caso, a informalidade é apresentada como invisível e como um problema de reconhecimento dos agricultores. A expressão utilizada pelo EOAE1, “surgem para o mundo que eles sempre existiram, mas que eles viviam na invisibilidade”, aponta para o reconhecimento da informalidade como uma atividade que se poderia identificar como “fora da vida normal” e desvalorizada, praticada por atores sociais

invisíveis e “desconhecidos” no contexto social em que vivem. Seguindo esse raciocínio, o EOAS1 cita exemplo de uma agroindústria que se formalizou e o que alterou na rotina da família, inclusive com o retorno de pessoas da família para trabalhar nas atividades de processamento:

Dando o exemplo da família que me chamou muita atenção, essa do leite, que quando eles formalizaram a agroindústria, era o casal e dois filhos. Os dois filhos, já trabalhavam fora, trabalhavam em construtoras, como servente de obras, e quando formalizaram a agroindústria eles voltaram, por que eles tinham que fazer toda a logística de entrega do produto. Antes eles produziam uma quantidade bem grande de leite e só chegava lá essas empresas que buscavam na propriedade e levavam o leite. Então, eles só tinham que tirar o leite e armazenar para entregar, e daí depois teve a necessidade, quando eles começaram a entregar, de organizar uma logística de entrega. Outra questão é sobre a compra de embalagem e toda essa logística que uma agroindústria envolve. Então, eles voltaram para a propriedade. Agora, quando eles fecharam [o empreendimento], eles tiveram que sair de novo [retornar para a cidade]. Outra questão que mudou na propriedade é que ele [o proprietário] investiu na compra de terras para colocar os animais, é mais animais para tratar, precisa mais gente. Então, a gente vê muito assim, a família toda se envolvendo, se envolvendo muito na gestão. Normalmente é a esposa que faz a gestão, a emissão de nota, o que entrou, os pedidos, e o marido vai lá e produz, é bem diversificada, assim, dependendo do tipo de agroindústria, mas envolve muito a família no geral, assim. (EOAS1)

Deste modo, a formalização requer um processo de reorganização e de redistribuição de tarefas na família, de acordo com as potencialidades, os filhos tendem a trabalhar nas tarefas que envolvem as tecnologias modernas, como a informática e o manejo de equipamentos, o pai se envolve no controle da produção de matéria prima e a mãe se envolve nos controles burocráticos rotineiros, como a organização dos pedidos e das entregas das encomendas. Avalia também que no caso da produção de leite as atividades são diárias, inclusive nos finais de semana, o que dificulta uma ausência de toda a família na propriedade, “não consegue a família toda sair de férias para praia uma semana, não tem como”, comenta a EOAS1. Portanto, essa experiência também demonstra que as mudanças na rotina da família e nas estratégias de produção, processamento e comercialização, podem se transformar em situações de risco para a dinâmica familiar, com a inviabilização do empreendimento.

Seguindo o raciocínio, e a fim de exemplificar a complexidade do processamento de alimentos no município 1, o EOCP1 comenta sobre uma situação recentemente ocorrida, quando da entrevista:

Essa semana chegou um senhor querendo participar da feira livre e eu perguntei, o que o senhor quer comercializar na feira livre? Ah, eu quero

comercializar, verduras, hortaliças, mel, ovos. Tá, como é que ele envasa esse mel? Tem uma agroindústria? Participa da CAP? Esse ovo é de onde? Então, assim, origem animal é outra legislação, então, a informalidade eu acho que é muito expressiva, como o colega comentou, no município, no Estado, no Brasil. (EOCP1)

O EOCP1 comenta que esse tipo de situação relacionada à informalidade é comum nos municípios do país e que em países vizinhos, como o Uruguai, não há tanta rigidez ou se trata de manter respeito às tradições, “não, fora do Brasil não, tu vai lá no Uruguai, tu pode comprar banha no mercado público, não dá nada, é a nossa legislação aqui que é diferente, a nossa não, a nossa tradição que é diferente da deles, entendeu”.

Nessa perspectiva de análise, o EOCP1 faz uma comparação interessante e admite que os produtos, mesmo sendo de origem animal, podem ser processados informalmente e não apresentarem problemas em relação à qualidade. Contudo, alerta para os riscos atinentes à fiscalização sanitária:

Eu tenho uma posição minha em relação a isso, quem são as pessoas que se legalizam, são aquelas pessoas que querem agregar muito valor ao produto dele, certo? Linguiça, tem muita gente que vende linguiça, eu vou até te dar um exemplo, o cara que mais vende linguiça no município não é legalizado, ele não faz parte da fiscalização das gurias [equipe de controle], a linguiça dele é super bem produzida, não tem nada de problema, mas é aquele preço de linguiça comum, ele entrega em casa, ele faz tudo que é cambalacho, tá. (EOCP1)

Deste modo, o EOCP1 faz uma comparação com outra agroindústria que fez a opção pela formalização e agregação de valor e que pode comercializar em qualquer lugar, sem que tenha o risco da fiscalização, “ele busca mercados que o ilegal não vai buscar”, afirma o EOCP1. É possível perceber certa confusão em relação à formalização, por um lado, há o reconhecimento de que a qualidade do produto não possui uma relação tão direta com a formalização do empreendimento, por outro, mesmo que o produto tenha qualidade reconhecida pelo consumidor e pela organização de controle, o limite é atribuído à institucionalidade e aos riscos que os agricultores podem ter com as ações que são realizadas pelas organizações de controle.

Os cambalachos, citados pelo EOCP1, referem-se às distintas formas de comercialização da linguiça, realizadas fora dos modelos apregoados pelas instituições. O EOCP1 esclarece que na feira livre o controle da equipe da vigilância sanitária é semanal, não fazem apreensão dos produtos, mas informam sobre

algumas situações: “tu não pode comercializar leite em litrão, tu não pode comercializar queijo sem ter uma agroindústria, nem mel, nem ovo, a agente de vigilância vai lá e assina” (EOCP1), ou seja, o apontamento da “ilegalidade” é identificado e informado ao agricultor:

Os produtos não são apreendidos, mas vai muito do bom senso do produtor, do feirante, das agroindústrias, porque dentro da feira livre têm os que possuem agroindústrias formalizadas e os que processam informalmente, então, é meio que um mercado cruzado, no mesmo espaço, e a gente faz questão de avisar o cliente. (EOCP1)

A equipe da secretaria municipal ressalta que os agricultores da feira são orientados, mas a justificativa dos agricultores é que eles receberam várias encomendas e eles têm que atender a demanda dos consumidores. O EOCP1 explica que, mesmo considerando as ações da vigilância sanitária mais pedagógicas do que punitivas, em determinados momentos são realizadas as “batidas” – são as ações de fiscalização que acontecem como fator surpresa em feiras, acessos rodoviários e diretamente nos empreendimentos. Sobre essas ações, o EOCP1 opina que os efeitos são pontuais e imediatos:

Eu não acredito nisso, que batidas, sabe, eu acho que tem aquele efeito imediato. As gurias fizeram uma [fiscalização] recente, no ano passado, de carne, né, eu acho que aquele efeito é muito pontual, é um trabalho que é necessário, infelizmente, porque o que que acontece, a fiscal não é só médica veterinária da secretaria, a fiscal é a vizinha da fulana que vai fazer a batida.

A partir dessas ponderações, o EOCP1 afirma que a informalidade nunca vai acabar, porque tem consumo para esses produtos diferenciados e o preço desses produtos também é atrativo para o consumidor. A equipe reconhece que tem uma série de fatores que estão envolvidos nessas decisões - de formalizar ou não formalizar - e que muitas dessas questões estão relacionadas aos processos históricos e culturais, típicos da agricultura familiar. No entanto, para o EOCP1 “o radicalismo para terminar com isso seria na força, quer saber, seria na força, no medo, deixar as pessoas com medo da multa, do que? Do dinheiro, sempre vai ser o dinheiro”.

Desse modo, parece que a resistência dos agricultores se resume a questões financeiras ou posturas “atrasadas”, quando diz que “também tem aqueles mesmos que são trancados no pensamento antigo, no pensamento já obsoleto e que não tem mais o que tu fazer” (EOCP1). Na sequência das ponderações, o EOCP1 abre outro

campo de análise ao aludir a ação da fiscalização com questões políticas, o que Bourdieu (1989) identifica como campos de disputas, ao mencionar a influência dos atores políticos e os riscos de confrontos com os agricultores:

É muito político também, eu [agente da fiscalização] chego na feira livre, eu e o secretário, a fulana que é agente de fiscalização, que é concursada, no caso, chega lá e diz assim, hoje nós vamos recolher tudo. Amanhã não tem mais secretário aqui sentado nessa mesa, porque eles já tinham ido lá na câmara de vereadores, tinham feito um painel na frente do prefeito e acabou a secretaria, vamos trocar essa gente aqui e botar outros. Enfim, então é muito político; a política, o dinheiro e a cultura, acho que são os fatores principais que vão moldando a sociedade no geral e não deixa de ser diferente com essa questão de legalidade ou informalidade. (EOCP1)

A partir dessa declaração, observa-se que a informalidade, além de ser considerada ilegal ou clandestina, expressões repetidas em vários momentos, passa a ser associada a um pensamento antigo e obsoleto sobre o qual não se tem o que fazer, como se fosse uma situação que não sinalizasse qualquer possibilidade de ser compreendida e trabalhada. Isto é, a mudança para uma suposta modernidade tem relação com as instituições e deve partir dos agricultores, e praticamente não se considera as causas da informalidade, as tipologias existentes e as necessidades de mudanças na legislação, no sentido de contemplar, reconhecer e buscar alternativas para abarcar essa diversidade e as particularidades que estão entrelaçadas nesses processos.

Desse modo, considerar que a atividade informal tem contornos políticos e que pode custar a perda de cargos, é um fato que, de certa forma, mostra a força da organização dos agricultores e dos consumidores, a fim de garantir a continuidade desse tipo de atividade e que essa modalidade de processamento e de comercialização não incida em risco iminente de saúde pública. Caso houvesse alguma suspeita de riscos sérios à saúde pública, considerando essas atividades históricas e culturais conhecidas no município, como as feiras, não haveria qualquer tipo de manifestação pública, com qualquer peso político, que pudesse dar sustentação para esse tipo de atividade. Esse aspecto demonstra que a discussão sobre a qualidade dos alimentos e os riscos para a saúde pública são argumentos frágeis e que as organizações assumem a função preponderante para justificar o controle da conduta dos agricultores e desconsideram a construção histórica e as realidades diversas, que resistem e não atendem ao conjunto das exigências apregoadas pelas instituições.

Na direção de outra interpretação, o EOAE2 compreende que a formalização, para alguns agricultores, é um processo de transição, porque já havia produção e processamento de alimentos. Trata-se de uma opção de incremento de renda, para casos que apresentam um potencial mercadológico. “No município só tem uma agroindústria que começou do zero, o cara fez o curso, primeiro ele montou todo o estabelecimento, se legalizou e aí foi fazer os cursos para fazer embutidos”. Neste caso, o agricultor não dependia dessa renda, ele já tinha outra atividade produtiva rentável, destaca o EOAE2.

No entanto, a maioria dos agricultores que opta pela formalização já tem pelo menos cinco anos de trabalho e de experiência, “a maioria já vem ali de cinco a dez anos produzindo, um pouquinho meio informal e já tá tem uma certa qualidade e na história quando legaliza, mas é um divisor de águas, a questão da comercialização e o aumento de renda, através da comercialização”. Mais uma vez, essa lógica demonstra certa dificuldade de compreensão sobre o que pode ser um processo de transição e o que pode ser uma opção dos agricultores. Obviamente, acreditar e tratar a informalidade como um processo de transição é mais conveniente, porque o que não segue esse fluxo de transição está fora do “processo normal”, caracterizando-se como ilegal ou clandestino e permanecendo na invisibilidade, ou na condição da não necessidade de ser visualizado.

O EOAE2 pondera que as mudanças no sistema produtivo são consideráveis e que, normalmente se trata de uma opção que passa de um sistema calcado na produção primária, para um sistema voltado ao processamento de alimentos, não necessariamente com produção própria, e a alteração das estratégias de comercialização em espaços diferenciados, mais abrangentes:

Noventa por cento do que motiva ele é a troca da matriz dele, ele tem essa forma que é a propriedade que gira quase de forma automática, dentro de toda a sua sustentabilidade, de subsistência com a comercialização. A partir do momento que dá essa guinada de legalizar e é o que ele espera, é viver daquilo ali, daí já muda, não que fique de lado, mas ele já foca no aumento de escala de produto, mantendo qualidade para viver daquilo ali. (EOAE2)

A mudança de foco é a mudança de uma rotina que foi se estruturando ao longo da história de vida e de gerações, com construções de conhecimentos e dinâmicas de saberes sobre os potenciais dos sistemas produtivos. Para o EOAS2, essa mudança de foco pode significar alterações significativas na rotina das famílias:

Muda bastante coisa, principalmente, se tu for olhar o cotidiano, porque hoje pra tu entrar numa agroindústria, tu tem muito mais obrigações com a questão sanitária, acho que o dia-a-dia da família muda um pouco, mas em si, em tese, na produção já tão produzindo, tem só aquela estrutura diferente ali que vai ter que cuidar na entrada, da bota, tem que cuidar com a questão propriamente de telas, não pode estar com a porta aberta de qualquer jeito, e tal, a grande maioria das famílias já produz dentro da sua casa, então já, no mesmo lugar que ele faz o almoço pra família, ele tá fazendo bolo, a cuca, então ele vai ter um cuidado, mas eu vejo que o que mais muda na propriedade, no momento em que tu tem ela legalizada, é olhar para a questão financeira, porque muda muito, tu vai ter um custo adicional muito maior, no momento que tu vai legalizar ela, precisa laudo de água, laudo do meio ambiente, tu vai ter que ter todos estes laudos sempre em dia, laudo de bombeiros, que é uma coisa agora que é exigência, então essas coisas tudo vai agregar custo para família. (EOAS2)

O EOAS2 cita exemplos de algumas agroindústrias do município 2 que, segundo a legislação, não poderiam estar formalizadas. Cita como exemplo, a exigência de tela no entorno da agroindústria, para evitar a circulação de animais. Esse tipo de custo pode desmotivar o agricultor, pode fazer com que ele desista do processamento (fechar a agroindústria) ou voltar para a informalidade, avalia o EOAS2. Então, a opção pela formalização requer um conjunto de alterações no sistema de produção e nos procedimentos em relação ao empreendimento:

Na verdade muda tudo dentro da propriedade, muda que tu acaba entrando, vamos dizer assim, na minha visão, tu acaba perdendo aquele vínculo mais familiar e entrando num vínculo industrial, eu sei que o pessoal ali que tem a produção de embutidos, eles tem até uma distância segura de animais, eles não podem nem ter o gado muito perto da propriedade, então, muitas vezes eles até são obrigados a arrendar outros espaços pra deixar os animais. Eles compram a carne, antes eles mesmo abatiam. (EOAS2)

Para as organizações de apoio, algumas mudanças parecem imperceptíveis, mas são facilmente reconhecidas pelos agricultores e pelos consumidores, sobretudo às relacionadas ao sabor e aroma dos produtos, quando a matéria prima passa a ser adquirida nos frigoríficos e não mais oriunda da produção própria. Essa alteração na fonte da matéria prima acontece em função da viabilidade, ou seja, para manter a produção própria da matéria prima para os embutidos o agricultor tem que fazer mais um investimento em estrutura de abate, o que na prática se torna inviável para situações típicas da agricultura familiar, isto é, um grande investimento para abater poucos animais.

O EOAS2 reconhece que a alteração da fonte de matéria prima muda as características peculiares do produto, além da necessidade de adição de produtos que são exigidos, por lei, para a conservação dos embutidos. Reconhece também que

altera a relação com o consumidor que busca esse “produto diferenciado”, que não é encontrado no mercado convencional. A matéria prima, em tese, é a mesma, o que muda é o tipo de animal, a alimentação fornecida, o manejo do animal e da carne. Assim, os cursos de capacitação podem ser importantes no sentido de melhorar alguns aspectos relacionados às boas práticas de fabricação, e com isso melhorar a aparência e a durabilidade do produto processado, mas sem alterar as características da matéria prima produzida em condições de manejo e alimentação diferenciadas.

Para o EOAS2 essas alterações são significativas, não só pela modificação que promovem nas características da matéria prima, nas peculiaridades do produto, como também pelas conseqüentes mudanças de mão-de-obra e dos custos. De certo modo, a produção é direcionada para atender as demandas para viabilizar a agroindústria e tende a diminuir ou eliminar a produção de outros produtos que faziam parte desse sistema anteriormente, avalia o EOAS2:

Com esse tipo de mudança de origem da matéria prima “um dos gargalos é que vai aumentar o custo, porque ele não vai ter mais o boizinho dele, que ele vai tratar daquele jeito, ou propriamente, hoje tu pega algumas agroindústrias que compram cana de açúcar até de São Paulo, para dar conta da demanda, e não é a nossa cana aqui, a geada daqui, que não tem o solo daqui e todo esse contexto histórico também do produto. Então, daqui a pouco, a família perde um envolvimento histórico que tem aquela produção, né, cultural e outras questões, porque ela acaba entrando na produção de grande escala, de mercado, aumenta o custo dela, conseqüentemente ele tem que aumentar a produção, daqui a pouco pegar mão de obra também pra isso, que antes ele fazia tudo, o marido e a esposa faziam dentro da cozinha.

A partir dessas interpretações, quando se refere a alteração no sistema de produção, em função da intensificação da atividade de processamento, e para justificar o investimento necessário e viabilizar o empreendimento, invariavelmente a análise tende a se concentrar pelo viés econômico da atividade. Na prática, sabe-se que, em termos gerais e pragmáticos, ocorrem significativas modificações nos sistemas de produção, que são desconsideradas ou minimizadas por algumas organizações de apoio e de controle. Significa que a diversificação existente nas propriedades tende a sofrer interferências, tanto do ponto de vista do sistema, da sustentabilidade, da resiliência, como das questões históricas culturais e socioeconômicas das famílias.

Num primeiro momento, do ponto de vista da economia, para algumas famílias pode haver agregação de valor aos produtos e melhoria na situação econômica. No

entanto, a realidade da maioria das famílias não é adequada a esse tipo de estratégia e isto se confirma pelo fato de que nas últimas décadas a opção para a adesão à formalização dessas atividades tem sido muito baixa. Deste modo, não se pode considerar ou afirmar que há um interesse explícito da maioria das famílias em aumentar a escala de um determinado produto e ampliar os canais de comercialização em detrimento de uma história e de um modo de vida que se mantém ao longo dos anos.

Sendo, talvez, simplista em dar significância interpretativa a essa análise, pode-se deduzir que essas atividades “invisíveis” são desprezíveis pela sua própria condição de informalidade ou não devem ser consideradas pelo fato de que, do ponto de vista institucional, não se enquadram nos parâmetros tidos como legais. Como exemplo, pode-se citar que não existe nenhuma agroindústria para o processamento de ovos no município; isso significa que todo o comércio de ovos, realizado pelos agricultores familiares do município 2, desenvolve-se no âmbito da informalidade, exceto o comércio dos pequenos, médios e grandes mercados.

No caso da cana-de-açúcar e seus derivados, que são produtos característicos do município 2, a estimativa é que exista apenas uma agroindústria estruturada, que permanece na informalidade. No entanto, outras famílias processam a cana-de-açúcar e comercializam de forma alternativa. Prova disto, é o comentário do EOAE2 ao reconhecer que seguidamente eles encontram placas nas entradas das propriedades, indicando o comércio de subprodutos da cana-de-açúcar. Esclarece que o controle que existe é para a produção em maior escala: “em escala maior, realmente de dizer eu faço o meu melado informal aqui em casa e saio a vender, está tudo sob o nosso controle, aqui, e aí, esse aí só teria 1” (EOAE2).

Assim, quando o processamento é mencionado com sendo em escala maior, significa que se trata de agroindústrias que processam quantidades maiores de cana-de-açúcar e que já possuem mercados minimamente estruturados, enquanto os demais agricultores que processam derivados da cana-de-açúcar são praticamente desconsiderados. Contudo, o entrevistado da OAE2 afirma que existe o comércio informal desses produtos, realizado também por pessoas ou agroindústrias de fora do município, que seria um outro tipo de análise.

Tal fato reforça o que também acontece nos demais municípios pesquisados: não há nenhum tipo de controle e de estimativa sobre o que representa a informalidade nos municípios, aquilo que se poderia caracterizar como

processamento em pequena escala, com comercialização em cadeias curtas. Numa provocação [do pesquisador] sobre o que fazer com a informalidade, o EOAS2 reconhece que se fala da informalidade como um tema que se conhece muito pouco, porque inclusive as estimativas são “chutes” sobre essa realidade que pouco ou quase nada é conhecida nos municípios, considerando a diversidade e amplitude dessas atividades.

Outro exemplo, é sobre o comércio de pescado, em que não há nenhuma agroindústria que processa pescado no município 2, segundo o entrevistado EOA2, no entanto, reconhece que existe o comércio de peixes, através de uma feira que acontece a cada 15 dias, realizada por um grupo de 5 a 6 piscicultores. De fato, fica difícil de acreditar que a desconsideração é por falta de conhecimento da realidade dessas atividades, no município. Não parece, em momento algum, que esse tipo de análise seja intencional, mas se apresenta como uma naturalização de uma situação de invisibilidade.

No caso do município 3, em se tratando da alteração da rotina dos agricultores, quando há a opção pela formalização, a EOAE3 utiliza um exemplo concreto sobre a produção e comercialização de ovos no município e adverte para a necessidade de avaliar/analisar a mão de obra, a capacidade de investimento, a origem do alimento para as aves e os demais materiais necessários para este tipo de atividade:

Para alguns vai ser viável, mas para outros, com certeza, não. Porque vai impactar toda a rotina deles, todo o sistema de processo deles, vai mudar. Há elementos importantes que mudam no jeito da criação, o galinheiro vai ter que ser de acordo com a legislação, vai ter que ter um outro jeito de coletar os ovos; para alguns vai impactar bastante. (EOAE3)

Assim, além de estar ciente de que a formalização provoca impactos na rotina das famílias, o EOAE3 chama a atenção para outro fator importante relacionado ao conjunto de produtos que são processados em pequena escala.

No caso em que os agricultores processam vários produtos diferentes na propriedade, a formalização deve acontecer para cada tipo de produto? Tudo, e aí tu sabe que são processos completamente distintos e muitas vezes exigem uma, duas agroindústrias diferentes. Isso sim, inviabiliza totalmente, é impossível tu legalizar uma agroindústria de linguiça, uma de ovos e uma de melado na tua propriedade, não tem, tu vai ter que optar por uma delas, e aí, ou vai seguir os outros [produtos] na informalidade ou vai parar com os outros, isso com certeza, inviabiliza totalmente. (EOAE3)

Nesse sentido, por um lado, entra o debate sobre o incentivo à diversificação, adotado pela maioria das organizações de apoio e de controle, como estratégia de sustentabilidade, resiliência e diversificação de renda; por outro, a tentativa de “enquadramento” do agricultor num sistema inadequado para a sua forma histórica e peculiar de produzir, processar, conservar, consumir e comercializar seus produtos, a partir de uma configuração sistêmica. Sendo assim, a agricultura familiar não poderia ou não deveria ser tratada como são tratadas as indústrias convencionais. Para o EOAS3, a informalidade não só agrega renda para o agricultor, como também é uma fonte de renda e de circulação de produtos no município:

Na minha visão, hoje a informalidade é importante para o município, até para a questão de agregar renda para o município, porque não fica só o fumo. Ninguém nunca fala o quanto o cara agrega vendendo um saco de feijão, quando o cara tá agregando, vendendo para o vizinho um saco de milho, isto tudo é agregação de valor e isso acaba sendo também uma forma de informalidade. Se nós acabarmos com isso, daqui a pouco nós vamos até prejudicar toda uma cadeia que hoje já existe, na minha visão. (EOAE3)

As perguntas, para as quais se deveria ter respostas são as seguintes: Considerando que existem programas e políticas públicas, que existem organizações de apoio, que há apoio do poder público municipal e tantas outras ações de estímulo à formalização das atividades de processamento, por que a informalidade ainda é tão expressiva? Por que as pessoas se mantêm na informalidade? É só uma questão de falta de consciência ou de conhecimento ou é uma opção do agricultor? Essa informalidade é uma ilegalidade, uma clandestinidade, ou ela é uma opção por um modo de vida?

Em vista disso, o EOAS2 reconhece que é uma opção de um modo de vida, que o recurso que provem desse comércio circula na economia local e faz parte da história e da cultura da agricultura familiar. Portanto, trata-se de uma prática legítima para a qual não há justificativas factíveis de se repreender:

É uma opção de um modo de vida e é uma opção também para não ficar preso a uma cadeia produtiva que hoje é o fumo e que tá chegando com força, assim como a soja. É uma opção de vender o excedente daquilo que eu tô consumindo e poder comprar o que eu não consigo comprar com a cadeia atual, né. Tu vai condenar uma pessoa dessas? Não, esse recurso tá girando no mercado, isso tá indo para a farmácia, etc. (EOAS2)

Nesse sentido, mesmo reconhecendo que para muitos agricultores se trata de uma opção de permanência num determinado modo de vida, o EOAS2 reconhece a

importância das atividades de processamento formal, existentes no município. Considera importante que algumas agroindústrias estejam num processo de transição para a formalização. No entanto, reconhece que a informalidade é muito significativa e que há necessidade de se analisar com mais profundidade esse contexto de processamento de alimentos.

As entrevistas demonstram que existe um certo zelo pela estratégia de formalização das atividades de processamento de alimentos, como um contexto ideal e de menos riscos para os agricultores e para as organizações. Nesse sentido, parece que há certo consenso, porque não existem dúvidas sobre a importância e a tranquilidade que a formalização dessas atividades pode propiciar aos agricultores, que possuem capacidade econômica e interesse em investir nessa modalidade. Contudo, segue a preocupação sobre as incertezas e riscos iminentes para uma parcela significativa de famílias que mantém a opção em seguir com o seu modo de vida e sem qualquer interesse em formalizar as suas atividades de processamento de alimentos.

3.3.5 A informalidade nos municípios e seus significados

A partir do reconhecimento de que a informalidade existe, apesar da situação de invisibilidade, apresentam-se a percepção e a interpretação dos entrevistados sobre as possibilidades de causar problemas ou apresentar riscos aos municípios.

O EOAE1 é enfático na sua posição, como empregado e representante da OAE1, em relação à busca pela formalização das atividades de processamento de alimentos, “como instituição eu vou sempre defender a legalização de tudo que puder ser legalizado”. Contudo, faz algumas ressalvas enquanto cidadão do município, contribuinte, consumidor de produtos da agricultura familiar e como munícipe que se preocupa com o desenvolvimento do território:

Falando como eu [pessoa], acho que a gente tinha que ter o máximo de produção local, de tudo que fosse possível. Aquele que comercializa somente o excedente, ele tinha que ter treinamento para isso, para ter noções básicas de higiene e controle daquilo que ele está fazendo e tinha que trazer esse produto para a cidade, essa é uma opinião pessoal. (EOAE1)

Nessa fala fica evidente a contradição entre aquilo que um profissional, com vários anos de experiência no apoio às atividades de processamento de alimentos,

tem que realizar, como representante de uma organização de apoio, e o que ele, como cidadão, considera razoável no sentido de orientar/capacitar os agricultores, para continuarem com as atividades históricas, tradicionais e culturais de processamento de alimentos, com produção segura e ingressar no mercado [urbano]. Se fossem viáveis, estratégias como essas, de certa forma, reduziriam a entrada de alimentos oriundos de outras regiões ou estados e facilitaria, na prática, a comercialização dos produtos produzidos no município. Significaria proporcionar a agregação de valor a esses produtos característicos e peculiares e facilitar a vida dos agricultores familiares, inclusive, do ponto de vista da sucessão familiar. O entrevistado comenta ainda, que não há um programa ou uma campanha que ajude a fortalecer a produção e a comercialização da produção local de produtos urbanos e rurais do município, a fim de fazer o recurso girar na economia local.

Ao realizar essas avaliações, em âmbito pessoal, o EOAE1 considera que existe uma gama de alimentos e outros produtos que são processados no município, mas não são reconhecidos e valorizados; além da alimentação estar muito voltada para alimentos processados e ultraprocessados de grandes empresas de alimentos (*fast food*), que levam o recurso, oriundo da comercialização, para fora do município. Para o EOAE1, há uma grande necessidade de fomentar e apoiar a produção, o processamento e a comercialização de alimentos e outros produtos, no âmbito do município:

Eu acho que nós teríamos que ter alguma coisa na lei que regulasse a venda de excedente, para aquele pequeno que não vai expandir, mesmo, e todos aqueles outros que trabalham alguma coisa em escala, tinham que buscar a regularização, porque vale a pena regularizar, tu abre outros mercados. (EOAE1)

Dessa fala, destaca-se a proposta de diferenciação para os distintos tipos de atividades dos agricultores familiares, em que a informalidade, para aquele que é pequeno, teria que ser reconhecida e apoiada e, ainda assim, apoiar as atividades de processamento que optam pela formalização, a fim de ampliar a produção e as possibilidades de mercado. Isto é, tem agricultores que já optaram pela formalização porque viabilizaram as atividades de processamento e possuem acesso a novos mercados; existem aqueles que estão numa fase de transição entre a informalidade e a formalidade porque estão com demandas mercadológicas que justificam e viabilizam a formalização; e há uma parcela de agricultores (entre 50% e 90% deles)

que sequer buscaram informações para formalizar as suas atividades de processamento, em função da baixa escala e dos seus nichos de mercado, isto é, não estão interessados em alterar a sua forma de produzir, processar e comercializar – pretendem permanecer com o seu atual modo de vida.

Contudo, essa terceira parcela, além de ser “invisível”, não faz parte de qualquer levantamento estatístico das organizações de apoio e de controle, do município. Do ponto de vista da economia, essa terceira parcela, não contribui diretamente com os tributos obrigatórios do município, por outro lado, contribui com a dinamização da economia, porque adquire parte da matéria prima no município, para realizar o processamento de alimentos e o recurso oriundo das vendas circula na economia local, ao contrário de muitas empresas que atuam no município e possuem outras estratégia de investimentos. No entanto, o EOAE1 salienta a importância em relação aos cuidados básicos necessários, para prevenir qualquer tipo de contaminação dos alimentos. Não há como desconsiderar os riscos a que estão sujeitos os processos de manipulação de alimentos:

Existem cuidados básicos, cuidados mínimos em relação a parte de alimentação, porque a alimentação é algo seríssimo, que eu imagino que até aquele que comercializa o excedente [informal] tinha que ter uma noção disso, né”. “Quem produz, quem manipula alimento, tem que ter uma formação básica, é obrigação, a gente tem que alertar. (EOAE1)

Neste sentido, existe certo consenso sobre a importância de os agricultores que processam alimentos serem capacitados e instruídos quanto aos riscos de contaminação e os demais cuidados nas distintas etapas, desde a produção até a comercialização. No entanto, como isso pode acontecer se as organizações não sabem quem são essas pessoas, onde estão, e qual é o número de agricultores que estão vivendo essa realidade? Não existe um diagnóstico sobre essa realidade, sequer alguma ideia ou iniciativa de realizar uma busca ativa, para conhecer essa realidade, não no sentido da punição, mas para conhecer a realidade e para poder construir alternativas factíveis para essa situação complexa, significativa e desafiadora para todo o conjunto dos atores sociais.

Obviamente, corre-se certo risco porque, dependendo da forma como um diagnóstico dessa natureza seja realizado, pode-se não chegar aos objetivos propostos, porque os agricultores, a partir de seus mecanismos de defesa, podem optar pela não exposição das suas estratégias de processamento de alimentos e de

comércio informal, por receio de ações punitivas. Assim, teria que ser construído uma espécie de pacto, com uma metodologia adequada à realização de um diagnóstico que permitisse conhecer a realidade do território, a partir das distintas situações em que estão inseridas as atividades de processamento de alimentos da agricultura familiar.

Quando se fala em agroindústria e comercialização da agricultura familiar nos municípios, tem que se utilizar algumas referências. Uma delas é a feira livre municipal, modalidade de comercialização a partir da qual se pode verificar que a informalidade é significativa, em torno de 90% para produtos de origem animal e 50% para produtos de origem vegetal, comenta o EOAE1. Comenta ainda que, em todo o município, há apenas 15 agroindústrias legalizadas ou em processo de legalização.

Outro dado é que no município 1 existem em torno de 300 famílias que possuem a Declaração de Aptidão (DAP), em que as propriedades são caracterizadas como agricultura familiar. A partir desse dado, o EOAE1 faz a seguinte reflexão:

Sabe quantas DAPs têm no município, hoje? Trezentas, pouquíssimo, né? Considerando que tu tem 300 famílias de agricultores familiares, no município, 10% seriam trinta [agroindústrias] e tem 5% [famílias] com agroindústrias, tu entendeu?

Este dado, comparado com o número de agroindústrias formalizadas, demonstra que há um percentual muito baixo de formalizações, significa que apenas 5% dos agricultores do município, enquadrados como familiares, estão dentro do processo (legalizados ou buscando a legalização). Confirma, mais uma vez, que a informalidade é expressiva, quando se tem a informação de que existem mais de 40 agricultores, conhecidos como verdureiros, que produzem e comercializam frutas e hortaliças, e que se sabe que na “carona” dessas frutas e hortaliças são comercializados alguns produtos processados e semiprocessados.

O EOAE1 cita um caso interessante de um agricultor que produz noz pecã e iniciou a comercialização diretamente com as indústrias do município. O referido produtor recebia R\$12,00 por kg; ao fazer a opção de descascar o produto em casa, passou a comercializar pelo valor de R\$60,00 o kg. Esse é um exemplo citado pelo EOAE1 como viável de formalizar uma agroindústria, em função da agregação significativa de valor, a partir do processamento. No entanto, o investimento para a instalação de uma agroindústria requer um determinado volume de produção para

viabilizar todos os custos advindos da formalização, então, não se trata apenas de analisar a viabilidade do investimento, tão somente com a possibilidade de agregação de valor que o processamento possibilita, mas de todas as implicações decorrentes da formalização.

O EOCP1 evidencia opinião diferente do EOAE1 do mesmo município, sobre as estimativas de percentuais de atividades informais de processamento de alimentos, “eu acho que a informalidade é 70% no município e na origem vegetal também”, explica o EOCP1. Para o EOCP1, a avaliação recai sobre a desvalorização dos agricultores que fizeram altos investimentos, comparados com os que produzem e comercializam informalmente, e que trabalham com o mesmo tipo de produto:

Eu acho que os principais problemas, tirando a parte de saúde, que é o principal e acho que é o primordial, é também essa desvalorização de quem investe, por exemplo, um produto linguiça que tem todo um investimento, diário, mensal, semanal; a cada 15 dias tem análise de água, análise de leite. (EOCP1)

Sob este aspecto, a análise incide sobre a questão financeira, comparando com os custos de implantação e de manutenção do negócio de quem optou pela formalização e de quem não possui esses custos, com as atividades informais:

A questão de tributação, parece que ela não estimula a pessoa a se formalizar, mesmo dentro dos programas, porque o programa ele tem um prazo de isenções [carência], né, depois tu passa a pagar, mas também a pessoa é obrigada a pagar, também não vai produzir a vida toda e não pagar nada, mas é isso aí que estimula muito, também, essa informalidade sem custo, tu agrega, tu ganha mais valor nessa diferença. (EOCP1)

Nesse sentido, o EOCP1 interpreta que as definições sobre a formalização passam também pelas estratégias econômicas de reprodução familiar, uma lógica que nem sempre é compreendida, porque integra outras dimensões além da econômica:

Eu acho que a ação que move o agricultor, ou seja em qualquer outra área, é assim: o que que eu ganho, entendeu, nunca ninguém vai mudar do nada, eu já vendo o meu pão, já vendo o meu biscoito, a minha bolacha, o meu doce, o que for, do jeito que eu vendo eu consigo manter a minha família, mantenho meus filhos na escola. Por que eu vou me legalizar hoje, eu tenho 50 anos, porque eu vou me legalizar? Que motivo eu tenho? (EOCP1)

Partindo de uma análise econômica e legalista, o EOCP1 acha que a mudança da informalidade para a formalidade só acontecerá através de imposições. Isto é, para o agricultor participar de qualquer política pública, municipal, estadual ou federal, ou receber qualquer benefício do município, tem que estar legalizado, “tu ir afunilando”,

comenta o EOCP1. Argumenta que pela lei é possível fazer esse afunilamento e coibir as atividades informais. Para o EOCP1, não há uma alternativa para a feira livre, que poderia ser apresentada como uma solução, a não ser chegar na feira e realizar uma operação para recolher tudo que não está de acordo com os parâmetros legais. Entende que esse agricultor se sentiria coagido e não comercializaria mais produtos processados diversificados como frutas, legumes e verduras. No entanto, avalia que ninguém teria coragem de adotar esse tipo de “estratégia”.

Para o EOCP1 a mudança pode acontecer se houver uma ação impositiva e rigorosa, partindo do ministério público: “só haverá mudança se o ministério público entrar para rachar, entendeu, e o MP dar respaldo para os agentes municipais, como uma determinação imposta por um órgão superior”. O EOCP1 complementa dizendo: “resumindo, o que eu te falei, qual é o primeiro prognóstico, é dinheiro e força policial”. Porém, o EOCP1 considera que a entrada na feira livre é uma coisa diferenciada, “a feira livre é uma bolha, que envolve muitas questões, distintas de uma barreira ou de uma agroindústria que foi denunciada”. Inclusive, o EOCP1 menciona que a equipe teve orientação sobre as abordagens fiscalizatórias, “foi solicitado para nós não fazermos barreiras, nem na sexta-feira e nem no sábado, que é o dia da feira”.

Deste modo, a partir dessas considerações percebe-se que a invisibilidade da informalidade está entrelaçada por outros aspectos como as relações políticas que se estabelecem no contexto do território e por certa conveniência dos atores envolvidos. A manutenção dessas atividades informais sob uma relativa invisibilidade pode evitar relações de conflito, isto é, todos sabem que existem essas atividades, assim como todos sabem que a situação se reveste de certa complexidade, do ponto de vista de resolução. Então, parece haver um pacto informal para tratar dessa temática, em que as tentativas de coibição se constituem apenas por ações de denúncias, porque a denúncia se torna a maneira “legal ou legítima”, em que as responsabilidades ficam ofuscadas.

O EOCP1 explica, como exemplo, que num estabelecimento, como um açougue, a área da saúde é responsável pela parte comercial, onde está o balcão de venda, no local de formulação e manipulação do produto a atribuição é do SIM. Porém, reconhece que ações de fiscalização geram tensões sociais e que nem todos os governos se interessam em criar situações de constrangimento e de descontentamento com os agricultores e com os consumidores:

[...] mas no município, ninguém quer pegar para si, essa incumbência de ir lá fazer alguma coisa, então, na realidade, isso é uma coisa muito particular de cada governo, e é uma coisa que a feira livre tá lá há anos e é comercializado tudo que é tipo de produto, no início não existia esse tipo de restrição, a partir do momento que começou a se ver esse tipo de restrição e ser exigido dentro do município e dentro desses espaços de comercialização, um tipo de restrição, quanto à legislação, isso, de uma forma ou de outra não existe como fazer, o que foi feito até agora, muito pouco efeito surtiu. (EOCP1)

Esta constatação denota que havia uma situação histórica e cultural, antes de qualquer legislação específica para esse tipo de atividade, e que dificilmente vai se alterar sem que haja uma justificativa plausível e uma proposta que motive a formalização, sem grandes alterações nos modos de vida dos agricultores e dos consumidores, consolidadas ao longo de décadas. Há um reconhecimento de que seguem as atividades de venda de leite em recipientes plásticos reaproveitados, de frango transportado em caixa térmica, entre outras inadequações. Para o EOCP1, os consumidores não conseguem ter um discernimento sobre esses produtos:

O problema todo do produto clandestino: tem porque existe quem compre, então, se o comprador não tem um discernimento do que é um produto clandestino, o que o produto clandestino pode acarretar, além da saúde é o impacto na economia do local.

Enfim, nota-se que, na tentativa de identificar um problema ou uma causa para a informalidade, são apontados fatores diversos. Por vezes, acredita-se que o problema é a falta de consciência do agricultor, por outras, atribui-se ao baixo senso de discernimento do consumidor sobre riscos à saúde ou, ainda, a um possível impacto na economia local. Muito além de identificar um possível culpado, esses argumentos ou suposições se constituem a partir de uma complexidade que não permite uma análise conclusiva sobre essa temática.

Além da persistência em tratar o alimento informal como clandestino, o EOCP1 avalia que um dos problemas para a formalização do processamento de alimentos é a burocracia e que o agricultor apresenta certa aversão para esse tipo de exigência de documentos:

O produtor rural sabe trabalhar, mas ele não sabe lidar bem com papel, quando começa a pedir documento e papel, ele fica indignado, ele não gosta, porque ele acha que aquilo não é o diário dele, não é da convivência dele, estar lendo, preenchendo formulário, preenchendo isso e aquilo, ele começa a se estressar e aquilo, para ele, já começa a ficar complicado. Quando tu apresenta a lista dos documentos que precisa para a formalização, ele já olha aquela lista assim, a gente já vê a cara dele, ele olha aquela lista e diz “pelo

amor de Deus”, já não quero mais fazer, é bem assim, quando apresentou a lista de papel já dá um troço, ele já tem vontade de sair correndo. (EOCP1)

Parece cômodo atribuir ao agricultor esse tipo de ônus, pelas suas dificuldades ou resistências em lidar com determinadas exigências burocráticas. A partir dessa evidência, o EOCP1 destaca que há a necessidade de se fazer um trabalho de fiscalização e conscientização, partindo do princípio de que essas experiências estão atreladas a uma construção histórica que, no mínimo, deve ser considerada e tratada com bom senso:

A gente tem que ter um pouco de jogo de cintura, a pessoa que entrar sem jogo de cintura, sem ter o entendimento que aquela pessoa está há 35 anos no seu mercado, fazendo do mesmo jeito, que não tem nenhum registro e não conseguir conversar com a pessoa, não consegue, não consegue. (EOCP1)

O EOCP1 entende que é imprescindível acompanhar e dar o tempo necessário para que a pessoa possa se adequar, sem cancelar as atividades, porque se trata de produção, de emprego, de arrecadação. Enfim, o EOCP1 pondera que “é preciso ter uma empatia e sensibilidade”.

De certa forma, o EOCP1 faz uma análise dúbia sobre a formalização. A sensibilidade e a empatia deveriam servir para entender como esses procedimentos informais se constituíram e como perduram ao longo das décadas e, a partir dessa compreensão, buscar alternativas que possam fortalecer esses processos. No entanto, o intuito é bem claro, “ter jogo de cintura para buscar formas de adaptação às instituições”, ou seja, adaptar o agricultor às regras do jogo, e não o contrário.

Em relação ao município 2, O EOAE2 considera que a informalidade não é um problema para o município, porque os públicos consumidores são distintos, não chega a se tratar de competição:

Esse produto não compete com o mesmo produto que está sendo vendido de forma paralela; é o mesmo produto que tem no mercado, mas não, parece que são dois públicos diferentes, o público do mercado, por exemplo, que compra o melado no mercado e o pessoal que vende nas casas, direto, no interior, por exemplo, são públicos distintos de comércio, né.

Sobre a arrecadação de impostos, o EOAE2 avalia que não há como estimar uma proporção que deixa de ser arrecadada, mas entende que não se trata de uma situação que preocupa os entes públicos. Na sequência dessa reflexão acerca das finanças, o EOAE2 corrobora a posição do EOAE3 e reconhece que o recurso oriundo

do comércio informal de alimentos tende a circular na economia do município, através da aquisição de bens e contratação de serviços que não são produzidos ou desenvolvidos na propriedade.

Deste modo, é preciso analisar e compreender que existem várias questões envolvidas nas atividades de processamento de alimentos. Refere-se a um conjunto de alterações nas lógicas econômicas, históricas e culturais e, possivelmente, no modo de viver e se relacionar no contexto da família, da comunidade e com os consumidores. Provavelmente, esses fatores possuem peso significativo na opção do agricultor em permanecer na informalidade.

Sobre a viabilidade e os limites para a formalização das atividades de processamento, o EOAS2, como representante sindical, reforça a ideia de que os custos das estruturas exigidas para o processamento de vários alimentos é significativo, para os agricultores que possuem poucos recursos, e a manifestação de descontentamento ou de reação às instituições se estabelece a partir da opção pela permanência na informalidade:

Acho que hoje, a formalização ela é muito cara, para tu formalizar uma agroindústria de embutidos, ou até de mel. Vou pegar o exemplo dos guris do mel: eles têm toda uma legislação pesada em cima, da produção de mel, porque ela não deixa de ser uma produção animal. Então, tu tem que ter veterinário responsável, tu tem que ter toda uma infraestrutura pra conseguir dar conta, mas ok, a estrutura eu acho que é importante, tu ter lá uma mesa de inox limpa, ajeitada, isto é saúde, isto é bom, só que hoje eu vejo de que a legislação ela é muito cara, para tu manter uma agroindústria viva. Hoje, para tudo tu precisa análise, então, de tempos em tempos, tu tem que ficar fazendo análise do mel, da carne e tal, que é importante, é necessário, mas teria que ter subsídio para isto, também, já que o cara tá formal, tá formalizado, daqui a pouco o próprio Estado consiga, de alguma forma, suprir esses custos dessas agroindústrias, sei lá, tu é agroindústria, tá legalizado, tá registrado, tu vai ter um percentual de desconto para fazer todas as análises. Então, eu hoje vejo que o grande gargalo, para a legalização e também nas legislações é o custo delas, principalmente para manter uma agroindústria viva; muito por isto a informalidade se mantém, no meu olhar. (EOAS2)

O EOAS2 considera que o processamento de alimentos, em geral, é oneroso e que deveria ter subsídios do município e do estado, a fim de abrandar este custo para os agricultores que querem apostar neste tipo de atividade, e compreende que a legislação de abrangência estadual é relativamente adequada, para quem pretende comercializar além das fronteiras municipais.

A mesma legislação que serve para uma agroindústria familiar de embutidos é a mesma a mesma legislação para uma grande indústria, ou algo nesse sentido, então, acho que hoje, da forma que a legislação tá, ela muitas vezes

prejudica a própria legalização das agroindústria, pelo teor dela em si, ela poderia, daqui a pouco, ter umas flexibilizações. (EOAS2)

O EOAS2 considera que o Sistema de Inspeção Municipal (SIM) é importante, mas salienta que a restrição de comércio dentro do perímetro geográfico do município é um limitante. Considera ainda que poderia haver acordos entre os municípios para facilitar a transposição dessas barreiras.

Entretanto, não se sabe qual é o volume de entrada diária de produtos e volumes processados em outros municípios, assim como dos produtos que também são processados e comercializados nos limites de cada município. Isto é, os municípios praticamente não possuem informações sobre o que é produzido, processado e comercializado. Enfim, é nesse contexto que a informalidade está inserida, no entanto, trata-se de uma realidade distinta e particular e que não se adequa a comparações com produtos convencionais.

Deste modo, apreende-se que o produto informal é diferenciado, porque em geral traz consigo uma identidade cultural. Dar apoio à diversificação significa olhar para a realidade, entender essa realidade e apoiar a diversificação a partir da forma como foi estruturada e conduzida no seu contexto histórico, pelos agricultores. Sob outra perspectiva, a formalização, normalmente, induz a uma mudança nos sistemas de produção e nos modos de vida, assim como reconstrói um conjunto de relações e interferências externas no cotidiano das famílias. Essas intervenções, por vezes, desordenadas, das organizações de apoio e de controle, com interpretações e procedimentos diferenciados, podem aportar mais dificuldades para os agricultores e interferir negativamente nos processos de desenvolvimento dos territórios.

O EOAE2 cita um exemplo concreto: “na época que a profissional da vigilância estava de licença, veio um profissional de outro município e o projeto foi feito e executado. No retorno da licença, a profissional não aceitou a porta no local onde havia sido colocada, mandou trocar a porta”. Estas interpretações são recorrentes, porque cada profissional interpreta e realiza as exigências de acordo com as regras ou, por vezes, utiliza-se do bom senso. Nesse sentido, há que se considerar a importância de uma ação articulada entre as organizações de apoio e de controle, “esse tipo de situação, em que eles não se conversam, na verdade, fica a critério de cada um, e aí a gente fica de meio campo, né” (EOAE2). Considerando que existe esse tipo de “descompasso entre os moderadores” das organizações, não é possível imaginar a confusão que fica na cabeça dos agricultores.

Nos 3 municípios pesquisados, muitos agricultores que permanecem na informalidade, participam de atividades de capacitação para o desenvolvimento de “boas práticas de processamento de alimentos” e reconhecem a importância dos aprendizados, a fim de melhorar os processos produtivos, a conservação dos alimentos e o aumento do tempo em estoque. No entanto, isso não significa, necessariamente, alterar a forma de processar seus produtos.

3.4 Regulamentos e seus limites para as organizações e para os agricultores familiares

As organizações de apoio e de controle reconhecem e apontam para a importância de haver regulamentos básicos que identificam certos atributos, no sentido de garantir que os produtos processados possam ser seguros para os consumidores. Esses regulamentos existem, no entanto, são questionados em função do grau de exigência que há para determinados tipos de processamento. Deste modo, estas organizações manifestam a sua percepção e apontam algumas lacunas desses regulamentos, bem como as dificuldades dos agricultores em atender ao conjunto de exigências institucionais.

A ação desenvolvida pelas organizações de apoio estabelece vínculos diretos com as instituições, tendo em vista que as capacitações e orientações precisam levar em conta as instituições que regem o funcionamento das atividades de processamento de alimentos. Desse modo, os afazeres cotidianos colocam os profissionais das organizações de apoio em situações de desconforto e de constrangimento, frente a uma realidade que, para muitos casos, não é compatível com a lógica institucional do processamento convencional de alimentos, trata-se de lógicas destoantes.

Deste modo, existe esse questionamento também por parte dos agricultores familiares, considerando que para determinados alimentos o processamento é relativamente simples, não exige tantos cuidados com o produto, e se concentra basicamente na retirada da casca e no uso de água limpa, porque o consumidor é quem faz a outra parte do processamento na sua residência:

Nós temos agricultores familiares que comercializam mandioca descascada, eu não sei até que ponto a mandioca descascada exigiria que tu tivesse que ter uma agroindústria, sinceramente a minha opinião, se alguém quiser fazer, nós vamos fazer dentro do que a legislação exige, eu não estou

questionando, enquanto a lei está valendo, a lei tem que ser cumprida, eu entendo assim. (EOAE1)

Nesse sentido, fica evidente que há um reconhecimento explícito, inclusive com exemplos concretos, de que a legislação não é apropriada para muitos casos. Contudo, as organizações de apoio assumem que a legislação existe e, portanto, deve ser cumprida como tal. De algum modo, sobre essa temática da legislação, há certo consenso de que existem lacunas ou exageros, para determinadas situações de processamento de alimentos. Curioso é que, ao mesmo tempo em que há esse reconhecimento consensuado, não há nenhuma iniciativa no sentido de provocar alterações. Conforme as proposições de Foucault (1988), esse seria um caso em que há necessidade de sacudir as evidências, sacudir aquilo que é familiar, aquilo que se está acostumado a ver, que parece o óbvio, mas que tem que ser problematizado, pensado de uma forma diferente em vez de legitimado como o que já se sabe, a fim de tornar visível o que é (in)visível. Dever-se-ia colocar em debate as verdades até então inquestionáveis em distintos campos, especialmente das regras e da justiça social.

Nesse sentido, no Relatório elaborado pela Assembleia Legislativa do estado do Rio Grande do Sul - ALERGS (Rio Grande do Sul, 2017) sobre o processamento de alimentos na agricultura familiar, redigido a partir de uma série de audiências públicas realizadas em distintos municípios do estado, as percepções e constatações apontadas são apresentadas de forma bastante contundente, tanto pelos agricultores como pelas organizações que participaram dessas audiências públicas. No entanto, nenhuma ação foi tomada no sentido de, sequer, aprofundar esse debate, muito menos de uma ação proativa, no sentido de dar continuidade às análises e estudos sobre essa temática. Tanto é verdade que, desde 2017, não houve nenhuma atividade no sentido de dar continuidade a esse tipo de estudo.

A partir deste relatório (Rio Grande do Sul, 2017) e dos debates sobre o processamento de alimentos, utiliza-se a justificativa da garantia da qualidade do alimento, como se a qualidade se apresentasse como uma situação estanque, em que a adoção de determinadas práticas e procedimentos podem ser utilizados para uma gama de produtos, a fim de garantir a qualidade do produto final. Em determinadas situações, esquece-se que do outro lado existem agricultores familiares que precisam sobreviver e que nem sempre possuem condições de seguir parâmetros industriais para processar seus produtos, agregar valor e assegurar qualidade de vida.

Tal fato aponta para situações em que profissionais seguem e executam as orientações das instituições, mas que nem sempre consideram que os regramentos factíveis em relação a determinados procedimentos, como exemplifica o EOAE1): “eu já fiz legalização de agroindústria de mandioca, eu faço isso, tá, eu faço isso sempre me questionando até onde realmente teria necessidade disso, tá, ninguém vai comer aquilo ali cru”.

Outro exemplo que o EOAE1 comenta é sobre o entreposto de classificação de ovos. A legislação aborda sobre a classificação, a lavagem e a seleção de ovos, “primeiro que não se lava ovo, tá, mas já na legislação, já traz que tem que ter lavagem junto ali, tá”. Significa que um agricultor que possui 24 galinhas poedeiras pode produzir aproximadamente duas dúzias de ovos por dia, mas uma família normalmente não consome essa quantidade diária, o excedente pode ser comercializado e, com certeza, contribuir na complementação de renda da família. No entanto, se esses ovos forem comercializados, esse ato enquadra-se como criminoso, o agricultor estará infringindo a legislação, comenta o EOAE1. Mesmo tendo esta compreensão, o EOAE1 aponta que não orienta nenhum agricultor a comercializar “por fora” [dos aspectos legais]:

Como instituição eu não posso orientar nada que não seja legalizado, tá, mas eu entendo, que até um número X de galinhas, por exemplo, nesse caso, sabe, deveria ser permitido, se a comercialização dele, sei lá, qual o termo que utilizaria, se seria crioula, artesanal, colonial, não sei como, sabe, mas alguma coisa nesse sentido tinha que ser feito, para o pequeno. (EOAE1)

O EOAE1 salienta que “é da cultura do colono ter a galinha, ter o porco, é da cultura do colono, não da parte sul, mas da parte norte do município”. Na parte norte do município há o predomínio de médias e grandes propriedades que se especializaram na produção de grãos. No entanto, essa cultura de criação animal, típica da agricultura familiar, é inviabilizada (ilegal) do ponto de vista institucional, a legislação só admite esse tipo de atividade para consumo próprio, a família pode consumir, mas não pode comercializar esse tipo de produto:

A gente tem que praticamente obrigar ele a não ter mais galinha, que é um troço absurdo, pra quem vive no interior, não ter a galinha, não ter o porco. A gente obriga ele, ou a entrar na legalidade ou daqui a pouco ter que terminar com toda a produção e ele não vai fazer isso daí, então ele passa a se esconder por causa de 2 a 3 dúzias de ovos, tá, a gente sabe que ninguém vai estar comendo ovo cru, também. [...] se a legislação permitisse tu pegar esse agricultor que só quer comercializar o excedente de ovo, levar ele para dentro de uma sala de aula e dar o treinamento para ele, de uma semana e

dizer, tchê, o seguinte, tu tem que ver com a lanterna embaixo, tu sabe que com uma lanterna tem como ver, olha com a lanterna embaixo, se o ovo está choco ou não está choco, não bota ovo com merda de galinha grudada na casca dentro da caixinha, [...] poderia ser feito algumas coisas nesse sentido, alguma coisa nesse sentido tinha que ser pensada. (EOAE1)

Nesse sentido, o EOAE1 faz referência a determinadas práticas simples, que obviamente não servem para grandes empreendimentos, mas que são de conhecimento prático dos agricultores e que podem ser “melhoradas”, a partir de módulos de capacitação básica, sem grandes investimentos. No entanto, essas questões sequer são cogitadas como passíveis de serem realizadas. No que se refere à qualidade, o monitoramento poderia ser realizado, eventualmente, a partir de análises laboratoriais para aferir a qualidade do produto. No entanto, esse raciocínio não prospera e não existe qualquer iniciativa nesse sentido, simplesmente essas atividades são consideradas informais e os produtos são considerados como ilegais e/ou clandestinos.

O EOAE1 menciona um caso em que houve uma denúncia relativa a um produtor que não havia concluído a formalização da agroindústria e que estava comercializando seus produtos. A denúncia foi feita e, em seguida, houve a ação da “força tarefa”, que ele classifica como um aparato que se formou, como se tivessem apanhando drogas ilícitas, “foi um absurdo o jeito que foi, o jeito, a forma de atuação. Ela [a família] estava errada, tá, mas a forma de atuação foi brutal, o que fizeram com aquele agricultor” (EOAE1). Concretamente, a multa ambiental para essa situação foi em razão de haver um chiqueiro com dois leitões a menos de 40 metros da estrebaria, o que configurou um dos crimes ambientais. Outra justificativa para a multa é que a água da pia não ia direto para um sumidouro, como determina a lei. Em discussão no conselho municipal, confrontando a legislação com a gravidade do “crime ambiental”, a multa foi reduzida para aproximadamente 20%. “Foi o que deu para fazer, sabe, porque a legislação é terrível, em relação a isso aí”, avalia o EOAE1.

Assim, o EOAE1 avalia que os agricultores foram vítimas de uma ação abusiva, apesar de haver, de fato, situação de informalidade. No entanto, considera que as organizações de controle estavam desempenhando o seu papel institucional. Esse juízo, ao considerar que a família estava errada e que as organizações estavam cumprindo a sua função, aponta para a irregularidade no método e não no mérito. Ora, se a família estava errada, a “força tarefa” agiu conforme o procedimento legal que a instituição lhe confere. Questionar o método e não o mérito, induz a uma interpretação

que questiona o comportamento humano e não às instituições. Talvez, esse tipo de posição seja uma forma cômoda, que se poderia caracterizar como: “ficar bem com todos”, com os agricultores e com as organizações. No entanto, essa pode ser a principal barreira que impede que essa realidade seja estudada, apurada e debatida na sociedade.

Em função de algumas operações realizadas pela “força tarefa” no município 1, com algumas agroindústrias, foi proposta uma audiência pública, a partir da comissão de agricultura da assembleia legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, envolvendo agricultores, poder público municipal e diversas organizações de apoio e de controle das atividades de processamento. Em princípio, a temática e os debates foram muito interessantes, porque levantaram vários aspectos relacionados à atuação das organizações de controle, a partir das instituições. A revolta, expressa pelo EOAE1 é com os políticos que conduziram a audiência pública, pois fizeram muitos discursos e, concretamente, não houve nenhuma ação no sentido de alterar qualquer condição institucional.

Ou seja, foi muito barulho em mais um ambiente montado, sem haver nenhuma ação concreta em relação à legislação. Nada foi alterado, as organizações de controle continuam com a possibilidade e o poder de cometer novos contrassensos, como entrar na casa do agricultor e vasculhar os depósitos de comida destinada ao autoconsumo dos agricultores, “isto é um desrespeito com a família dele”, considera o EOAE1.

Este tipo de relato explicita um dos vários tipos de situação de embaraço e de constrangimento que os agricultores familiares vivenciam e que a sociedade pouco conhece ou desconhece. Pode-se dizer que o cumprimento da institucionalidade, quando executado aos rigores da lei, causa situações de acanhamento e/ou de humilhação aos agricultores e, inclusive, para alguns profissionais que executam as ações de apoio a essas atividades. Assim, além da informalidade permanecer em situação de invisibilidade, a ação das instituições, em alguns casos, extrapola os limites do bom senso e trata agricultores familiares com preterição e desmoralização. Além do mais, demonstra desconhecimento sobre alguns tipos de agricultura e modos de vida constituídos e operacionalizados na forma de sistemas de produção, com base em legados históricos e culturais.

O EOAS1, assinala que existem as exigências para a atividade de processamento de alimentos e, além das exigências, as interpretações, que nem

sempre são as mesmas, para orientar sobre as estruturas e os equipamentos necessários para atender a essas exigências. Trata-se de uma situação complexa, porque a ação se desdobra em orientações de distintos atores, das organizações de apoio e das organizações de controle, com olhares e interpretações diferenciadas:

É, como eu disse, ali tem uns que tu visita, vamos dizer assim, que faz o processamento em casa e tu vê que é tudo muito limpo, tudo muito organizado, tem um espaço próprio pra produção, só que quando entra na questão de legislação é que fica mais complicado, as taxas ficam maiores e as exigências também, tem uns que precisam de um balde de inox e o balde de inox o valor é quinhentos reais, então fica inviável, quanto ele vai ter que produzir para comprar o balde? Então, tem várias coisas assim e até por isso que foi feita essa questão do programa de agroindústria, para orientações. Teve até a questão dos técnicos responsáveis, que aí uns interpretavam a legislação de uma maneira e falavam que a agroindústria deveria ser desse jeito, vamos dizer que o pessoal da secretaria da agricultura orientava para ser de uma maneira e chegava o pessoal da secretaria do meio ambiente, do setor que fornece alvará, pegava e falava não, tu precisa de... o pé direito tá errado, daí tu imagina, tu ter que demolir e subir 30 cm ou 20 cm, no pé direito. Aqui tem que botar telinha, essa torneira que tu comprou não é assim, tem que ser de outro jeito, mas ele já gastou comprando aquela, por isso que teve o programa, até pra as entidades se alinharem, dentro da própria prefeitura; não havia alinhamento de como deve ser e o que é cobrado pra ser. Então a gente teve até uma conversa com as fiscais, para elas orientarem também, pegarem junto e não só chegar para fiscalizar. (EOAS1)

Daí, depreende-se que as questões levantadas sobre o processamento de alimentos não consideram toda a sua amplitude e tendem a ser respondidas através de exemplos baseados em atividades formais ou em vias de formalização. Num sentido mais propositivo e de utilização de bom senso, para algumas situações, o EOAS1 arrisca uma avaliação realista e aponta para algumas alternativas que poderiam minimizar a tensão que os agricultores padecem com a informalidade:

O próprio programa, ele veio para isso também, pelo menos fazer esse produto informal produzir numa questão sanitária adequada; tu não precisa ter o balde de inox, não precisa ter a mesa de inox, mas tem que ser uma mesa limpa, essas questões assim de orientação, que a própria OAE1 aqui faz, a gente sabe que as mulheres produzem e elas não vão se formalizar porque elas só vendem nessa região, de porta em porta. Não é viável para elas se formalizarem, mas pelo menos ter essa orientação de legislação, questão sanitária, saber o que que pode e o que que não pode, o que seria melhor no transporte, como deve transportar o alimento, essas orientações, pra ter essas informações, chegar informação para o pessoal, o que seria mais adequado e o que pode agravar a saúde da pessoa, se não for um produto de qualidade, vamos dizer assim. (EOAS1)

Para a EOAS1, é fundamental a capacitação e a orientação, “porque tu tem que ter boa prática na comida que tu vai fazer no dia-a-dia, então, para ser cuidadoso com isso também, ter esses cuidados” (EOAE1). Houve um período em que a fiscalização

sanitária foi muito intensa em ações punitivas nas vias de acesso ao período urbano, especialmente onde estão as unidades de produção familiar, como relata o EOAE1: “parando os carros, abrindo, jogando a comida, jogando no chão, assim, e tu via que o produto estava adequado”, ressalta. O EOAE1 relata ainda que, em muitos casos, esses produtos não eram para comercializar, mas para atender as necessidades básicas de famílias que moram no perímetro urbano e que possuem chácaras no rural, ou para os familiares que trabalham na cidade, inclusive, para estas situações a fiscalização não permitia o transporte dos produtos.

Não se trata de apontar as instituições, ou as pessoas que executam as ações de fiscalização, como culpadas, mas, sobretudo, entender a realidade, esclarecer o que é importante do ponto de vista da saúde pública e como os alimentos devem ser produzidos, processados, transportados e comercializados. O conceito de qualidade está de acordo com as legislações, ou vice-versa?

O EOCP1 opina que há possibilidade de flexibilizar o regulamento em determinadas situações e que isto pode não ocorrer, em função do engessamento da legislação:

Eu vou te dar uma opinião em relação a isso, existe uma legislação nossa e a nossa legislação a gente flexibiliza o máximo que pode, dentro de uma legislação maior, é assim que funciona, isto chama-se hierarquia, a nossa legislação ela é um tanto quanto engessada, sim, porque como eu te digo, não é como o nosso governo quer que seja a produção, não, é como a lei determina que seja feita essa produção, ponto. (EOCP1)

O EOAP1, considera ainda que em determinados momentos, por situações não muito claras, existe mais rigidez no controle das atividades de processamento e, ao mesmo tempo, reconhece que a formalização possui custos muito elevados para determinados produtos:

O DVS [Departamento de Vigilância Sanitária] teve uma época que eles trancaram bastante coisa, não sei se eram eles por questões particulares ou se a legislação da época era muito rígida, hoje a gente já tem um relação bem melhor com o Departamento de Vigilância Sanitária, a gente consegue uma otimização maior entre os processos, entre tu entrar e finalizar um processo, entendeu, mas que a lei engessa bastante, engessa, isto tu pode ter certeza, principalmente produtos de origem animal, as exigências são bem consideráveis; hoje em dia tu quer fazer uma agroindústria de queijo tu não pode pensar em menos de 200 mil reais, para tu investir numa agroindústria, por menor que ela seja, tudo é muito caro, tudo é inox, vale um monte de dinheiro. No contexto geral, a lei ainda engessa muito. (EOCP1)

Essa fala demonstra que as relações internas das organizações de controle, nem sempre interpretam da mesma forma as instituições (normas) e as metodologias operacionais das equipes de controle, e que esses “conflitos” podem estar relacionados a questões que vão além de questões técnicas institucionais. Outra questão importante é o reconhecimento dos custos elevados de investimentos, especialmente para a formalização de atividades de processamento de produtos de origem animal, de acordo com às exigências sanitárias, sem considerar todos os riscos que estão envolvidos em investimentos dessa natureza, os processos burocráticos, antes, durante e depois da decisão de realizar o empreendimento.

Na sequência o EOCP1 faz uma análise sobre uma das tentativas de resolver a situação das agroindústrias familiares, através da criação de um selo, o “selo arte”, instituído pela Lei nº 13.860, de 2019 e regulamentado pelo Decreto 9.918 de julho de 2019, com o objetivo de proporcionar uma autenticação da qualidade de produtos artesanais:

Quando foi lançado o selo arte, vou te dar um exemplo bem prático, o selo arte, eu me lembro quando lançaram esse selo arte, meu Deus, era a revolução no Rio Grande do Sul, o selo arte vai legalizar tudo, vai ficar tudo redondinho 100%. Tchê o selo arte faz quatro anos que eu vi falar em selo arte e até hoje é a mesma coisa, ninguém sabe nada, ninguém, não se trabalha em cima disso, foi criada uma misticidade em cima do selo arte, que na verdade seria só um desenho, para dizer que teu produto é legal. Tchê, mas isso é o que a gente faz aqui [...] nunca houve evolução nenhuma do selo arte. (EOCP1)

Deste modo, O EOCP1 entende que a criação de selos para identificar os produtos não tem muito a ver com questões legais das atividades de processamento de alimentos, o que acontece é que são apenas selos que não contribuem ou alteram qualquer dinâmica nas atividades de formalização. Da mesma forma, cita o exemplo da Expointer, que acontece todos os anos no município de Esteio/RS, onde tem se fortalecido, ano a ano, o pavilhão da agricultura familiar em que muitas agroindústrias do Estado comercializam seus produtos: “tu pega uma Expointer da vida, todos os produtos podem ser comercializados no RS, de porteira aberta, né, passa a Expointer tu não pode mais, é incrível, mas é assim que funciona” (EOCP1).

O EOAE2 considera importante distinguir os regulamentos para as atividades com produtos de origem animal e vegetal. Por exemplo, uma agroindústria de origem vegetal não envolve altos custos, considerando que não há o custo do alvará sanitário, só vai ter custo quando tiver que fazer uma análise de água ou controle de pragas.

Para agricultor familiar, o custo do licenciamento ambiental gira em torno de R\$70,00 a R\$80,00, a cada dois anos. Deste modo, os custos burocráticos para o processamento de produtos de origem vegetal são bastante reduzidos. Atualmente, a instalação de uma agroindústria de origem vegetal é muito simplória, o investimento em estrutura física é o custo mais significativo, segundo o EOAE2. Já para o processamento de produtos de origem animal as requisições são mais complexas e custosas:

a exigência envolve mais custo, porque precisa de plantas, precisa de 7 plantas, registradas por um engenheiro, com ART, alvará de localização, alvará de trânsito, no caso de veículo, alvará dos bombeiros que já representa um custo bem maior, para os produtos de origem animal e que não são exigidos para produtos de origem vegetal. (EOAE2)

No caso das exigências para o processamento de produtos de origem animal, há envolvimento de um número maior de documentos que são emitidos pela prefeitura municipal, como, alvará de localização, alvará de trânsito, alvará dos bombeiros, entre outros, que somam-se aos custos para as atividades de origem animal e que não são exigidos para as atividades de origem vegetal. Além destes custos, tem a necessidade de pagamento mensal de 1 salário mínimo, para um responsável técnico (RT), que nem sempre realiza a visita prevista. “Qual é o argumento deles, cobram meio salário mínimo para assinar e não precisar visitar”, observa o EOAE2, mesmo quando a organização dos documentos é realizada pelas AOAe, a periodicidade das análises, no caso, fica atrelada ao profissional habilitado, do município:

A parte de RT, análise de produto também é a frequência que aqui a gente não tem esse problema, mas a gente vê no município do lado que sofre com isso; vai da exigência do veterinário; daqui a pouco se ele quiser exigir que o cara tem onze produtos de embutidos e ele quiser exigir dos onze, ele pode exigir, a cada 3 meses; daí tu quebra uma agroindústria. (EOAE2)

Nesses aspectos, relacionados aos custos e exigências, percebe-se claramente que a inquietação fica centrada nos itens que compõem os custos para a formalização e na capacidade de flexibilizar as exigências, por parte dos profissionais responsáveis. Ora, se a flexibilização das exigências existe em vários municípios, do ponto de vista prático, deduz-se que essas exigências não são adequadas ou não totalmente compatíveis, para várias situações que envolvem o processamento de alimentos, para a agricultura familiar.

Outra questão é que não há um procedimento padronizado entre as Organizações de Apoio (AO) e as Organizações de Controle (OC), haja vista que o bom senso é levado em conta, em algumas situações e municípios e, em outros, o rigor é maior. Os casos de intransigências nas ações de controle são bastante conhecidos na região, ou seja, sabe-se quais municípios e quais profissionais atuam com muita rigidez; inclusive são identificados como “os que colocam a lei debaixo do braço e aplicam sem dó”, comenta o EOAE2.

Para o EOAE2, existe a compreensão sobre a necessidade de um meio termo em relação às cobranças, como exemplo, “se tirasse a exigência do RT e atribuísse as visitas contínuas da OAE, poderia ser uma saída, né, porque a gente realmente já faz a visita, como atividades de apoio” (EOAE2). O EOAE2 acredita que poderia ter um meio termo, mas considera que o controle sanitário, em si, é simples. Destaca que, às vezes, é difícil convencer o agricultor de algumas medidas, como por exemplo: “colocar na cabeça dele que no dia de produzir ele tem que botar um jaleco, uma coisa assim, para ter a parte sanitária melhor, né. É através da extensão que a gente tenta modificar”, assinala o EOAE2.

Nesse sentido, a compreensão sobre essas atividades, ficam tangenciadas por outros elementos que dizem respeito ao processo histórico, à cultura, ao modo de vida e ao tipo de produto que é processado a partir de saberes repassados de geração a geração. Não se trata de questionar o zelo pela qualidade dos produtos e o intuito de oferecer alimentos saudáveis para os consumidores, o que tem sido traduzido como “precaução para problemas de saúde pública e segurança alimentar”. Os agricultores que processam alimentos interessam-se, mais do que qualquer um, em oferecer produtos inócuos para os consumidores, porque esses produtos são os mesmos que a família consome.

O EOAE2 ressalta a importância do processamento de alimentos para os municípios, no entanto, aponta que ainda existem muitas questões que não são claras e que as informações, às vezes, são desconhecidas:

Eu acho bem importante, acho uma pena, não sei se é porque é uma demanda nossa, existe muito pouca capacitação, seja para nós da OAE2, porque é muita falta de informação no setor, seja no INSS. Daqui a pouco tu questiona um cara, por exemplo, sobre a questão da seguridade, para se aposentar como segurado, se eu abro um CNPJ na mesma linha da matriz produtiva que eu tenho, da matéria prima, eu consigo ser segurado? Ninguém consegue te responder. Tem gente que diz: pode abrir o teu CNPJ lá, que tu não vai se complicar, para se aposentar. Essa falta de capacitação, seja para

as organizações de apoio, seja para a previdência, seja da parte contábil, também. (EOAE2)

Essa lembrança expõe mais uma das dificuldades que persistem ao longo dos anos, como as informações sobre a seguridade social. Percebe-se certo consenso sobre a importância, no entanto, a fala se conecta rapidamente a um conjunto de questões. Ressalta-se que, apesar de haver o programa estadual, os sistemas de inspeção definidos em âmbitos municipal, estadual e nacional, e um discurso motivacional para a legalização das agroindústrias familiares, ainda existe insegurança para as organizações de apoio e para os agricultores, como, por exemplo, nas questões relacionadas à aposentadoria, por falta de informações adequadas e precisas. “Infelizmente tem mais entraves do que prós, mas da minha vista, como importância, eu acho fundamental; [...] a gente que está no meio acaba não percebendo, mas é um nicho de agricultor bem mais capitalizado”, assinala o EOAE2.

Outro elemento apontado pelo EOAE2 é sobre o futuro dessas atividades de processamento de alimentos, considerando que a falta de sucessores na agricultura familiar pode ocasionar uma diminuição significativa dessas atividades; “pena os entraves, mas aí entra também a questão de falta de sucessão, 50%, bota aí, que provavelmente não vai ter sucessão, aí é aquela coisa”, pondera o EOAE2.

Enfim, se já existem situações que dificultam o desenvolvimento das atividades de processamento na agricultura familiar, como os regramentos e a falta de informações precisas, agrega-se essa situação complexa que é a sucessão. Obviamente, esses fatores se somam e tornam-se relevantes nos momentos de tomada de decisão.

Por fim, o EOAE2 alerta para a necessidade de se ter mais sensibilidade em relação ao aparato legal, “talvez sensibilidade na parte das exigências”, para que o agricultor possa se motivar e se adequar às exigências, com menor investimento:

Poderia ser então, talvez, para ter como incentivo, uma flexibilidade na parte sanitária, que daí envolveria menos custo. Talvez o produtor teria um interesse maior, não, eu não vou gastar tanto ali, eu vou me adequar, então, nem que eu vou produzir em três ou cinco anos. Então, talvez uma maior flexibilidade de algum eixo. (EOAE2)

A narrativa que aponta a necessidade de flexibilidade na legislação, especificamente para atividades da agricultura familiar e com seus mercados

localizados, característicos e conhecidos, é comum entre os entrevistados e se apresenta como uma alternativa possível e viável, para ser trabalhada pelo conjunto das organizações, a partir das instituições. Contudo, dificilmente isto irá acontecer enquanto este tema da informalidade continuar sendo considerado como invisível ou inexistente, aos olhos das organizações e dos atores sociais.

Em síntese, além de reconhecer a diversidade de experiências existentes no território, dever-se-ia buscar uma alternativa de coexistência com tratamentos diferenciados, a partir da diversidade e das peculiaridades de cada situação, sem perder de vista a necessidade de manter a atenção para a qualidade, para cada tipo de alimento processado.

3.4.1 Avaliação do processo de formalização das atividades de processamento

Nos municípios pesquisados, as agroindústrias familiares que fizeram a opção pela formalização, representam um percentual muito pequeno em relação ao conjunto de agricultores familiares que possuem uma dinâmica própria de produção, processamento e comercialização de seus produtos. Nesse sentido, o EOAE1 compreende que a informalidade sempre vai existir, porque a vida no espaço rural e as relações com os consumidores é muito dinâmica, “mesmo que a gente legalizasse todos os empreendimentos que estão na informalidade surgiriam outros, posteriores a esses”, pondera o EOAE1. Mesmo assim, avalia que existem possibilidades concretas de ampliar a formalização das atividades, porque existe um enorme potencial de comercialização, a partir dos programas e políticas públicas governamentais:

Eu acho que passaria por políticas públicas, com incentivo de legalização, vou te dar um exemplo, hoje 30% do que é comercializado na alimentação escolar [é da agricultura familiar], nós temos 12 mil estudantes no município, entre as redes municipal e Estadual são 12 mil estudantes, são 12 mil bocas, quantas cidades na região que não tem 12 mil habitantes, nós temos no município só 12 mil estudantes, da rede pública. Então assim, se a gente conseguisse aumentar esse percentual de 30 para 50%, vou te dar um exemplo, se a gente conseguisse aumentar o percentual que fosse ter obrigatoriedade do PNAE, porque que eu acho que isso ia ser significativo, porque as escolas não tem merendeiras, manipuladoras, que se chama, as escolas não têm freezer, as escolas não têm geladeira, as escolas não têm gente suficiente para preparar alimentos. No momento que tu dobrasse o número de agroindústrias, só na parte da merenda escolar, tu teria mercado para todo mundo, tu teria como inserir esse pessoal todo na merenda escolar, porque para tu aumentar o comércio do produto *in natura*, tu ia ter que ter

mais manipuladoras, freezer e geladeira, etc, e não tem isso nas escolas, não têm perspectivas de aumentar isso. (EOAE1)

A análise sobre as possibilidades de comercialização se confunde entre as deficiências das políticas públicas políticas, a falta de estrutura nas prefeituras municipais e o interesse dos agricultores. A avaliação do EOAE1 é que as políticas públicas poderiam motivar os agricultores para a formalização do processamento de alimentos, mas as estruturas das prefeituras não são adequadas. Enquanto isto não acontece, o município acaba comprando muitos produtos processados de empresas de fora, instaladas fora do município. Ou seja, é muito mais cômodo encomendar leite em embalagens longa vida de uma média ou grande cooperativa e cumprir logo a meta estabelecida pelo PNAE. Infelizmente, o PNAE não tem como prioridade a aquisição de alimentos de agricultores do local (município), pondera o EOAE3. Contudo, reconhece que não há um interesse latente para a formalização dos empreendimentos, entre os agricultores familiares, ou seja, a questão não é meramente mercadológica:

Nem todos tem interesse em legalização, a verdade é essa, nem todo mundo tem interesse em legalizar, nem todo mundo quer ter a sua agroindústria legalizada, porque na verdade é um complemento de renda, quem faz como complemento de renda não tem interesse em se legalizar, porque aquele que começar a produzir em escala maior, em algum momento, mais cedo ou mais tarde, ele vai procurar a legalização. (EOAE1)

Nesse sentido, a análise retorna para a necessidade de se compreender que a lógica de sistemas de produção diversificados não é compatível com as instituições que balizam as atividades de processamento, a partir de escalas industriais. Desse modo, a análise econômica da agricultura, quando realizada por produtos, torna-se praticamente incompreensível e inviável, porque é o todo, em sua multidimensionalidade, que dá viabilidade às partes.

No escopo dessa reflexão, a partir de situações reais, há que se considerar que o processamento de alimentos na agricultura familiar, em geral, não se restringe a um produto. Então, a complexidade do processamento em sistemas de produção da agricultura familiar requer uma reflexão que contemple o arranjo em que o sistema está constituído e as distintas formas de processamento que compõem a diversidade de produtos que, em tese, viabilizam pequenas produções e formas de processamento, considerando o conjunto das atividades e suas inter-relações.

Nesse sentido, tem que se ponderar que esses sistemas de produção não são estanques. As alterações se estabelecem de acordo com as dinâmicas que vão acontecendo na conjuntura das famílias e com as possibilidades de demandas que os mercados locais vão apresentando em distintos momentos, como em ocorrências de estiagem, variação de preços de produtos, assim como em casos excepcionais, como a pandemia, que passou a alterar muitas rotinas de produtores e consumidores. Então, mesmo que alguns produtos sejam inviabilizados, por algum motivo, outros passarão a compor o sistema de produção. Daí, entende-se que a informalidade tende a permanecer ao longo do tempo pela sua dinâmica e pelas estratégias próprias de sobrevivência e pelo caráter resiliente da agricultura familiar.

O EOAE2 é taxativo em relação a possibilidade de acabar com a informalidade:

Eu acho que não tem como acabar, acho que é uma coisa fora de controle, né, tu pode fazer política pública, tu pode fazer programas de incentivo, mas tu vai cair, que nem o município, é uma mãe para os produtores em vários sentidos, tu pode fazer tudo, mas tem o produtor que ele tá nessa posição, que ele não vai dar o passo maior, entendeu? Justamente porque daqui a pouco, eu e a minha esposa que trabalhamos, daqui a pouco o cara é meio ruim de saúde, não sei quantos anos vou [viver] e a maioria dos casos tá assim, não tem filho. Então eu não vou, pode me dar 10 ou 20 mil eu não quero me envolver com parte sanitária, não quero ter um alvará para mim. Então, é um jogo de duas mãos, tu tem que ter a política pública, tu tem que ter o fornecimento de assistência para ele, mas ele também tem que querer. (EOAE2)

Existe um intento em ampliar a formalização das atividades de processamento de alimentos. Contudo, além da informalidade praticada pelos agricultores familiares do município, têm outras iniciativas e circunstâncias internas, das famílias, e também externas, que atuam na informalidade. O EOAE2 destaca duas questões que influenciam nas avaliações dos agricultores em relação a tomada de decisão, para investir em processos de formalização, que são a falta de pessoal e o risco da ausência de sucessão familiar para dar sequência no trabalho e garantir a viabilidade do investimento:

Primeiro, o que ainda fala mais alto é da parte social deles, da parte de falta de gente na propriedade, até por uma questão de sucessão, de seguimento, do que propriamente renda. Muitas vezes o produtor teria uma capacidade de recurso, para investir e se legalizar, mas é aquela coisa, é uma produção limitada que ele não consegue aumentar e não tem sucessão, e também o cara fica em cima do muro, eu não vou conseguir aumentar para cobrir um pouquinho mais os custos, e vou trabalhar na informalidade e fica naquela. Significa dizer que antes da questão econômica vem a questão social – sucessão. (EOAE2)

Isso significa que há certo reconhecimento de que a informalidade ainda é uma possibilidade de manter um modo de vida, com certa segurança, em função da capacidade produtiva e da garantia de mercados que já são conhecidos e são de domínio dos agricultores. Nesse sentido, a formalização, além de alterar o sistema produtivo e as relações de trabalho familiar, requer investimentos significativos e que podem se transformar em riscos, pois requerem uma capacidade mais apurada de gestão do negócio e, para alguns casos, a relação com novos tipos de mercados que exigem outro tipo de conhecimento e de estrutura.

O EOAE2 ressalta que o processamento de alimentos de origem animal apresenta uma situação ainda mais complexa, porque envolve também a necessidade de abdicar da situação de pessoa física, para se tornar pessoa jurídica e que implica em custos mais elevados:

[...] não é só adequar uma peça ali e vou sair vendendo, não, aí tu já envolve custos, já tem que ter um monitoramento bem mais aproximado, vai envolver custos e também uma coisa que eu não comentei na parte animal, é difícil tu abrir uma agroindústria na parte animal que não seja na pessoa jurídica, seja de embutidos, seja de mel, a maioria para tu entrar nos mercados já tem a exigência de CNPJ, nem pega se tu é bloco, pessoa física. Então, com CNPJ já envolve maior custo também e aí toda essa questão diferente da parte vegetal. (EOAE2)

Assim, a cada reflexão sobre as implicações decorrentes da formalização aparecem novos elementos que apontam para uma realidade que certamente deixa os agricultores com muitas dúvidas e inseguranças para a tomada de decisão.

Sobre a viabilidade da formalização das agroindústrias, o EOAE3 considera que é uma alternativa interessante, existe demanda para esses produtos diferenciados, mas chama a atenção para a necessidade de analisar as alternativas concretas de mercado:

A formalização é viável no geral, mas a gente tem que analisar caso a caso, dentro do município. Quantas agroindústrias daquele segmento já tem aqui dentro, que estão produzindo esse produto? Então, a gente sempre tenta olhar por esse lado também, para não daqui a pouco saturar, daqui a pouco tu tem três a quatro fazendo a mesma coisa, dentro do município, dentro de uma forma geral é viável porque tem demanda. (EOAE3)

No entanto, o EOAE3 reconhece que é impossível acabar com a informalidade, nas atividades de processamento desenvolvidas no município, tem convicção de que têm muitas famílias que processam e comercializam seus produtos, informalmente: “essa informalidade que eu me refiro que tem muito mais famílias, não é com o cunho

de empreendimento; eu fiz ali, sobrou vou vender, sabe?” (EOAE3). Nesse caso, a EOAE3 trata a informalidade como uma questão casual, em que o agricultor produz, processa e comercializa apenas o que sobrou do seu autoconsumo, como se a informalidade não fosse uma estratégia de subsistência. Talvez, seja esta uma das justificativas ou motivações para colocar a informalidade na invisibilidade, porque, em tese, o que é invisível não precisa ou é conveniente que não seja reconhecido e tratado como uma situação que se constitui a partir do contexto do cotidiano social.

Nesse sentido, vários estudos como os de Grisa (2007), Schneider (2003), Maluf (2003) concordam que o autoconsumo, no que tange a produção concretizada pela família, apresenta-se como uma estratégia de reprodução das famílias, e que esses produtos nem sempre são devidamente considerados nas avaliações dos sistemas produtivos de base familiar. Mais recentemente, Grisa, Schneider e Conterato (2013) reforçam e associam o conceito de autoconsumo à tradição da agricultura familiar e vinculam a outras funções como o acesso à alimentação saudável, à autonomia das famílias, à identidade e sociabilidade nas comunidades, à possibilidade de oferta de alimentos saudáveis, à agregação de valor aos produtos e às estratégias e ações de segurança alimentar e nutricional. Em relação à subsistência, a comercialização dos produtos excedentes, normalmente realizada em quantidades pequenas e em circuitos curtos, serve para viabilizar a aquisição de outros alimentos, que não são produzidos na propriedade, assim como serviços e demais suprimentos que são utilizados pela família nas lides diárias.

3.5 Políticas públicas de apoio ao processamento de alimentos e os limites para as agroindústrias familiares rurais informais

A situação em relação às políticas públicas, apresenta-se em conjunturas distintas nos municípios pesquisados. Enquanto um dos municípios possui sua própria política pública, para as atividades de processamento de alimentos, os demais não apresentam qualquer iniciativa nesse sentido. Em relação a políticas públicas estaduais, o Programa Estadual de Agroindústria Familiar (PEAF) é reconhecido e trabalhado nos três municípios pesquisados.

Para o EOAE1 o Programa Estadual de Agroindústria Familiar (PEAF) e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, entre outros, têm sido muito importantes como ferramentas de apoio ao desenvolvimento das agroindústrias,

“do PEAf, acho uma baita política pública, acho que ela é fantástica, na verdade, é que eu não sei como era antes dela, sabe, eu não sei como era antes de existir o PEAf, entende, essa que é a questão”. Acrescenta que o município passou a ser credenciado no SUSAF, a partir de 2022, e que é outra política pública que tem contribuído para aumentar as possibilidades de conquistar novos mercados, para as agroindústrias formalizadas.

Para o EOCP1, o fato de o município ter um programa de agroindústria familiar, organizado e articulado entre as organizações, facilita muito o acesso à informações precisas sobre os processos de formalização, a partir das definições existentes sobre os papéis de cada organização, relacionadas aos tipos de demandas e exigências, o rito é muito bem definido e as possibilidades de descontos nas taxas cobradas pela prefeitura são bastante atrativas. O EOCP1 comenta ainda que, quando o agricultor possui interesse em formalizar uma atividade, a equipe técnica se desloca para a propriedade, a fim de analisar a viabilidade do empreendimento:

Dentro do processo, dentro do trâmite, tem uma parte chamada visita técnica, que o produtor solicita essa visita técnica e a gente atesta uma viabilidade, a gente atesta baseada em número de hectares, por exemplo se for uma produção de nozes, se chega rede água naquela localidade, se tem água, se tem eletricidade, então essa viabilidade começa em coisas que são primordiais. (EOCP1)

Curiosamente, e quase que por princípio, o estudo de viabilidade é realizado pela equipe técnica municipal e os parâmetros são essencialmente econômicos e de potencial produtivo e sempre direcionados para uma linha de produção, e não para o sistema produtivo como é a realidade da agricultura familiar. Assim, por mais que o município tenha um programa específico para a agroindústria familiar, que tenha uma estrutura de apoio e de aporte de informações para o agricultor, a opção para a formalização é um processo muito complexo, pois envolve recursos, envolve mão-de-obra, readequações ou novas estruturas, envolve alteração no sistema de produção, envolve lógicas de gestão e relações mercadológicas mais complexas. Importante levar em conta, ainda, que o agricultor não está acostumado ao processo e que se imbricam também alterações históricas e culturais no processo de produção e de processamento.

Enfim, a opção pela formalização das atividades de processamento, na situação atual, concentra-se fundamentalmente em questões econômicas, enquanto que a lógica das famílias vai muito mais além de questões meramente econômicas.

Seguindo esse raciocínio econômico, o EOCP1 aponta para a necessidade de tratamentos, para as agroindústrias familiares, semelhantes aos que são dados aos empreendimentos de médio e grande porte no município 1, associando essa questão como um dos principais intuitos para a criação do programa municipal de agroindústria familiar:

O programa [de agroindústria familiar do município], pessoalmente, eu vejo ele muito mais, é lógico, ele tem diretrizes, pra tu fazer a formalização da agroindústria, mas é muito mais para a gente, são as políticas mesmo de nos resguardar, a questão de descontos, a gente sempre brigou pra agroindústrias, o mesmo incentivo que as grandes indústrias ganham aqui no município, desde receber terrenos, isenção de IPTU, esse tipo de política que tem pra grandes empresas que trazem grandes números de funcionários, é o que a gente queria para as agroindústrias, quando ela foi criada, essa lei das agroindústrias, não me recordo quando é que ela foi, era justamente esse o intuito, da gente conseguir puxar esses mesmos descontos, até proporcionalmente maiores, para a agricultura familiar e legalizar, por isso que foi criada essa lei das agroindústrias, na verdade. (EOCP1)

No entanto, há a compreensão de que a política pública criada, apesar da boa intencionalidade dos atores do município, não coaduna com a diversidade de atividades de processamento de alimentos e com a lógica dos agricultores familiares, conforme explica o EOCP1, e não conseguiu atender o que estava previsto inicialmente, em relação a tratamentos semelhantes que o município disponibiliza para outros empreendimentos de médio e grande porte que se instalam no município:

E aí a gente tem um modelo de todos os tipos, a gente tem um modelo de produtores que tem 12 pés de uma determinada cultura e querem processar, a gente tem o caso do produtor de tomate lá do cerro, que ele queria tudo na mesma agroindústria, queria tomate, queria nozes, queria extrato de tomate, queria geleia, e ele queria tudo em uma agroindústria só, tá, mas e aí, vai ter que arrumar essa estrutura aqui, vai ter que abrir essa porta aqui, vai ter que abrir uma janela lá, e a obra dele tá parada há 3 anos. (EOCP1)

Essa é a lógica cultural da agricultura familiar de fazer de tudo em casa, processar vários alimentos produzidos no sistema de produção, em que não há compartimentos ou espaços diferenciados para processar e armazenar cada produto, apenas as épocas e os horários que são organizados de acordo com as demais atividades produtivas, a partir do pensamento e da organização sistêmica das atividades. Então, em vez de reconhecer essa lógica e buscar alternativas que possam ser compatibilizadas, alguns atores se resguardam na obediência às instituições e na conveniência em manter a invisibilidade dessa realidade e, por vezes,

justificam-se a partir de atividades e fomentos que, em tese, não são compreendidos pelos agricultores, conforme o salienta o EOCP1:

A nossa parte, a parte do município, a parte da prefeitura, da secretaria e da OAE1 está feita, então precisa ter essa ação e esse fomento do produtor, que a gente sabe que também não é fácil, recursos também, então, eu acho que a organização e a visão de realidade que o produtor tem é um pouco distorcida, falar de empreendimento, de empreendedorismo é necessário, a gente já faz eventos, tem eventos de pastagem, tem evento de nozes, tivemos no ano passado. Então, eu acho que a secretaria vem cumprindo bem esse papel de trazer informação pro produtor.

Fica explícita a confusão analítica que o EOAP1 desenvolve, na tentativa de se eximir de certas responsabilidades ou para justificar as ações das organizações de apoio e de controle, simplesmente pelo fato de oferecerem determinadas atividades de capacitação que, aparentemente, poderiam contribuir de forma determinante na “conscientização” e na tomada de decisão dos agricultores para investir na formalização de suas atividades de processamento de alimentos.

Diferentemente do município 1, o EOAE2 esclarece que não há um programa municipal específico de apoio às atividades de processamento de alimentos. No município 2, existe um fundo rotativo que não é específico para o processamento de alimentos, mas o qual pode ser acessado pelos agricultores para investir nessas atividades. Informa também que a região tem conseguido acessar alguns recursos, seja através da consulta popular ou de recursos diretos da Secretaria da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural (SEAPDR): “o valor não é muito, mas serve de empurrão”, avalia o EOAE2.

O PEAf está bem enraizado no município 2, ou seja, já faz parte da dinâmica de quem opta pela formalização das atividades de processamento. Um dos limites que havia era a exigência de análise de potabilidade de água, o que já foi resolvido; outro limite era em relação aos prazos para avaliação das propostas de agroindústrias, “antigamente levava 4 meses para ter retorno, hoje está um pouquinho mais rápido, em torno de 1 mês, mesmo assim poderia ser um pouquinho mais ágil”, comenta o EOAE2.

O EOAE2 chama a atenção para algumas ações das organizações de controle e os descompassos com as exigências institucionais, de acordo com as competências e interesses do município, para a arrecadação de tributos:

Se tu sair com o teu melado frio [informal] aqui, tu não tem alvará e se tu quiser tirar uma nota errada, mas se tu tirar uma nota do bloco [do produtor]

e tu cair numa fiscalização da prefeitura, de ICMS, nem vão te perguntar se tem alvará; eles só querem saber do seu quadrado, eles só querem saber se tu tirou a nota certa para arrecadar. Há, mas aí, daqui a pouco, eu tirei as minhas notas erradas, mas tenho alvará. (EOAE2)

Esse fato aponta para uma falta de sintonia entre as atividades de controle realizadas no município. Trata-se de outro limite que, normalmente, não aparece nos debates. No entanto, nas entrevistas realizadas, mesmo que o discurso seja de total harmonia, em várias falas transparecem situações e/ou momentos em que essa consonância não acontece de forma tão natural e organizada.

Nesse sentido, as organizações envolvidas com os programas e as políticas públicas apontam para uma série de vantagens que a formalização pode apresentar. Entretanto, a adesão à formalização ainda é muito baixa, e isso também relaciona-se à atuação aos limites das organizações de apoio e de controle. O apoio das organizações nem sempre tem a mesma eficiência, abrangência, compreensão e prioridade nos distintos municípios pesquisados. No entanto, o EOAE2 diz que é difícil entender a lógica do agricultor, porque tem agricultor que recebe apoio, recebe recurso, recebe acompanhamento – “tem toda a ferramenta disponível e permanece a opção pela informalidade, com a promessa de legalizar na próxima safra. Como é que tu vai botar na cabeça do cara, forçar ele, tu não pode”, exclama o EOAE2. O EOAE2 associa também a manutenção da informalidade dos agricultores a certo receio em relação às organizações de controle:

É, às vezes medo, também, medo de tu estar sujeito a..., hoje, mesmo que a gente faça todo esse fluxo para eles, eles gostam que o cara da OAE2 ajuda na fiscalização, acho que eles se sentem mais seguros, mas eles ainda têm medo, mesmo tendo tudo certinho, tendo todos os requisitos o cara fica receoso, por ser fiscal, isso aí tá enraizado no produtor, também. (EOAE2)

Deste modo, a produção e o processamento de alimentos, que deveriam ser um motivo de orgulho e de satisfação para os agricultores, passam a se constituir como uma atividade que causa medo. Este medo existe porque a qualquer momento o agricultor pode ser vítima de uma denúncia e ter a sua propriedade inspecionada pelos membros da “força tarefa”, mesmo que as atividades estejam em conformidade com as instituições. Por outro lado, sabe-se que os agricultores possuem conhecimento sobre as exigências e, em alguns casos, optam por se manter em “meio termo”, o que consiste em adequar algumas exigências, mas não atender a todo o conjunto dos requisitos, em função de investimentos que não estão dispostos a realizar, ou até

mesmo de não concordarem com as exigências de determinadas condições. No entanto, esse “meio termo” não existe para as organizações de controle:

Eu vou te dizer, vai ser difícil porque, primeiro eu falo pela OAE2, para nós, não é de nosso interesse e que era para ser de interesse de um fiscal, é menos ainda, esse que é um limitante [...]; qual é a metodologia, hoje? É denúncia. O fiscal pode passar lá no mercado e ver que aquele produto tá irregular, ele não dá bola, ele só vai atender aquilo lá se for denunciado, se tiver denúncia e ele tiver que cumprir. Então, se não é de interesse nem do fiscal, ter um monitoramento...; aí é difícil. (EOAE2)

Uma reflexão que deve ser realizada, sobre esse tipo de procedimento baseado em denúncias, é que se cria uma situação de instabilidade social e de “criminalização” de uma atividade que deveria ser avaliada pela qualidade real do produto, em função das estratégias de conservação e de comercialização, para cada situação e para cada produto. Para isto, necessitaria de uma reavaliação das instituições e da reorganização das estruturas das organizações de apoio e de controle.

O EOAE2 destaca novamente a falta de recursos humanos na organização e aponta esse fato como um grande limite para o desenvolvimento das atividades de processamento e comercialização para os agricultores familiares, especialmente para as políticas públicas relacionadas aos programas governamentais. Segundo o EOAE2, como exemplo concreto cita o PNAE, afirmando que “tem um nicho de mercado aberto em todo o município, o regramento para atender uma chamada pública é o mesmo” (EOAE2).

O EOAE3 aponta alguns motivos pelos quais o agricultor não busca determinadas políticas públicas e opta por se manter na informalidade como, a vontade própria de manter seu estilo de vida, a falta de conhecimento sobre o processo de formalização e a necessidade de um investimento que nem sempre pode ser suportado pela família:

Às vezes é por opção, mas às vezes também pela falta de informação do produtor. Às vezes na cabeça dele ele cria que a legalização é um processo enorme, gigantesco, cria um monstro na legalização, quando na verdade, muitas vezes, principalmente na parte vegetal é mais simples. Então, às vezes é por falta de informação, às vezes por opção daquele estilo de vida, porque para ele mais prático, assim, por capacidade [incapacidade] também, porque no momento que ele precisar legalizar ele vai ter que, com certeza, fazer um investimento, e aí, às vezes, não tem esse aporte. (EOAE3)

Enfim, esse julgamento se aplica quando se considera apenas as atividades de processamento formalizadas e as que apresentam interesse em se formalizar. O

restante, a parte associada ao que nesta tese se nomeia de informalidade, permanece ativa na dinâmica dos municípios. Contudo, não se trata de buscar ou apontar culpados para esse tipo de situação. Trata-se de chamar a atenção para uma realidade existente em vários municípios, estados e países em cuja ação se resume a “aplicar a lei”, ou seja, buscar a formalização dessas atividades, antes de se realizar um diagnóstico que possa elucidar essa realidade e buscar formas que atendam a real necessidade dos agricultores e não, apenas, ater-se no cumprimento de um conjunto de leis que foram instituídas sem levar em conta a situação real e as características históricas e culturais da agricultura familiar, com todas as suas peculiaridades regionais.

4 CONCLUSÕES

Antes de tratar das conclusões, torna-se necessário esclarecer que esta pesquisa não teve o propósito de identificar e apontar “culpados”, para as questões tratadas sobre a temática do processamento de alimentos, avanços e retrocessos. Ao contrário, há que se reconhecer e parabenizar os atores moderadores que trabalham nas organizações de apoio e de controle e que se dispuseram a contribuir com seus depoimentos, de forma a conferir consistência às reflexões contidas nesta pesquisa.

O objetivo desta pesquisa foi analisar como a atuação das organizações de apoio e de controle reflete nas atividades de processamento de alimentos da agricultura familiar. Para tanto, foi realizada a busca de elementos que pudessem dar consistência sobre a atuação das organizações, a partir da legislação existente, dos programas e das políticas públicas para estas atividades.

Esta tese evidenciou, a partir do modo de atuação das organizações e com base nas instituições, que não existe reconhecimento público da diversidade de experiências existentes e, tampouco, um sistema ou modelo específico próprio consentido pelo aparato legal que respeite as particularidades e permita preservar as características históricas e culturais existentes nos territórios. À vista disso, discorreu-se sobre como as organizações, que executam atividades majoritariamente de apoio e de controle, percebem e se posicionam em relação a essa realidade em que vive a agricultura familiar, especialmente no que concerne às atividades de processamento de alimentos de origem animal e vegetal.

Para subsidiar a formulação desta tese, a metodologia utilizada foi pautada por entrevistas com representantes das organizações de apoio e de controle, sobre as atividades de processamento de alimentos desenvolvidas nos territórios. A partir dessas entrevistas ficou evidente que a informalidade possui uma amplitude significativa, que as organizações envolvidas interferem no cotidiano dessas experiências e que essa ação ainda é pouco analisada. Os trabalhos e referências acadêmicas disponíveis sobre o processamento realizado em âmbito doméstico são escassos, quando se refere ao processamento informal de alimentos realizado no meio rural. Esse fato ficou evidente, a partir da dificuldade encontrada para identificar estudos acadêmicos e referências institucionais sobre a temática.

Em relação à atuação das organizações de controle no processamento de alimentos, praticamente inexitem análises aprofundadas que contemplem o mérito,

os métodos e os impactos da atuação. A informalidade se apresenta em contexto de invisibilidade e, portanto, não é reconhecida. Então, em princípio, a atuação das organizações em relação à informalidade possui caráter preponderantemente fiscalizatório, porque está basicamente condicionada às denúncias, que podem ser originadas por distintas motivações, ou trata a informalidade como casual ou inexistente e, a partir desse tratamento, não se “aventura” a explorar esse universo.

Existe outro fator relacionado ao fato de que essas atividades, ao longo das décadas, não têm apresentado indícios ou situações concretas de risco à saúde pública e, por esta razão, não são priorizadas e intensificadas as ações de mapeamento e controle. Na prática, o que se apreendeu durante esta pesquisa é que não existe uma atuação homogênea das equipes municipais ou regionais que desenvolvem essas atividades de controle. As organizações de apoio atuam mais no sentido da orientação e mediação para a adequação das atividades, quase que exclusivamente, com vistas à formalização.

A procura pelo enquadramento formal das atividades de processamento da agricultura familiar se expõe como uma disputa que não se restringe ao uso da lei, mas se reveste de um conjunto de limitações e de interesses, tanto dos agricultores familiares como das organizações envolvidas. No caso das organizações de controle, a implementação das políticas públicas advém a partir da aplicação das normativas “legais” e se efetivam através das distintas formas de atuação das equipes técnicas, que são as pessoas responsáveis ou mediadoras dessas organizações.

Nesse sentido, as organizações de apoio são identificadas como parceiras da agricultura familiar, porque desempenham várias funções de apoio que vão desde a produção, acesso ao crédito e processamento até a comercialização. Em outro sentido, as organizações de controle são identificadas como organizações que atuam a partir das instituições. Em muitos casos, esse controle é interpretado como ação punitiva e é motivo de medo para os agricultores. Do ponto de vista prático, percebe-se que há certa carência de motivação para a aproximação na relação que as organizações de agricultores têm em relação às instituições formais, considerando que estas buscam adaptar e integrar as organizações aos padrões e regras formais existentes para o processamento de alimentos, na busca pela “padronização” dos alimentos e das estruturas agroindustriais convencionais.

Este é um dos pressupostos que explica a dificuldade de mensurar a informalidade no processamento de alimentos praticado pela agricultura familiar, dada

a sua dinâmica e a sua condição particular de invisibilidade e de falta de reconhecimento, pelas organizações de apoio e de controle. São atividades consideradas informais para as organizações, mas que são aceitas pela sociedade, tendo em vista que boa parte da comercialização acontece em feiras públicas municipais e em outros espaços configurados em redes locais de comercialização e, mais recentemente, através do uso das redes sociais.

Apesar do incentivo à agroindustrialização empreendido pelas organizações de apoio, as atividades de processamento e a comercialização desses alimentos seguem, à margem do setor formal, o que acontece, principalmente, pela dificuldade em atender ao conjunto das exigências estabelecidas nos regulamentos sanitários. Deste modo, ainda que nos últimos anos tenha havido um esforço em promover modificações que facilitem a formalização de agroindústrias familiares, permanecem algumas lacunas e desafios importantes que têm influenciado as decisões de muitos agricultores em manter a informalidade dessas atividades.

Neste caso, em relação à informalidade para o processamento de alimentos, não se aventa sobre a intencionalidade de burlar as leis e regulamentações que possam afetar os direitos das pessoas, especialmente dos consumidores, e tão pouco a comercialização de produtos que possam causar qualquer tipo de risco à saúde pública. Contudo, é imprescindível entender como essas regras foram sendo construídas a partir de tensões e conflitos que foram se assentando nas discussões sobre a qualidade dos alimentos processados e a necessidade de padronizar essas atividades. É necessário, antes de tudo, compreender a dimensão, os arranjos e as pressuposições que se constituem e se entrelaçam nas atividades informais.

O processamento de alimentos diz respeito a todo material alimentício, devidamente acondicionado, que possui uma vida útil acima da alcançada em estado natural, sendo utilizado para isso métodos físicos, químicos e/ou físico-químicos. Classificam-se em provisório ou permanente, segundo a sua duração, conhecida como tempo de prateleira. Para a vida útil dos alimentos processados, considera-se dias ou semanas para caracterizar conservas provisórias, e meses ou anos para as conservas permanentes. Esta classificação de alimento processado provisório pode ser uma alternativa apropriada para várias situações de processamento de alimentos da agricultura familiar, em que o objetivo da conservação se restringe a poucos dias, porque são experiências conectadas a circuitos mercadológicos de proximidade. Esta pode ser uma estratégia que compatibiliza autoconsumo e subsistência, ou seja, os

produtos que não são comercializados nesses circuitos e em curto espaço de tempo, são consumidos pelas próprias famílias ou entram nas ações de solidariedade entre parentes e vizinhos.

Deste modo, os métodos tradicionais vêm sendo marginalizados e o alimento, tratado como simples mercadoria (*commoditie*), passa a ser concebido como o “alimento correto”, formalizado. Isto não significa que deve haver uma disputa, mas o reconhecimento da importância de distintos métodos e a busca pela coexistência, a partir das especificidades e realidades diversas, como sistemas agroalimentares sustentáveis territorializados.

Esta pesquisa corroborou a ideia de que a forma de atuação das organizações tem influência e repercute diretamente no cotidiano dos agricultores familiares e nos processos de mudança social, cultural e econômica nos territórios, porque possuem a responsabilidade para fazer cumprir o que está estabelecido pelas instituições. No caso das organizações de controle, através das ações fiscalizatórias, podem induzir a alteração das configurações dos sistemas de produção e das estratégias de resistência das famílias. No caso das organizações de apoio, mesmo que os extensionistas moderadores tenham compreensões pessoais diferenciadas sobre as instituições, as suas funções profissionais são orientadas para o cumprimento da legislação. Deste modo, para além da produção primária, as atividades “para fora da porteira” e que não se enquadram nos aparatos legais, passam a ser marginalizadas.

As questões relacionadas ao processamento formal de alimentos têm sido longamente discutidas e formuladas, particularmente no campo da institucionalidade. No entanto, são raras as associações, com maior profundidade, sobre o papel e a ingerência das instituições no desempenho econômico, social e cultural das comunidades rurais, especialmente dos agricultores familiares. Isto se verifica através das distintas percepções e da atuação desigual das organizações.

Apesar de vários esforços e políticas públicas desenvolvidas para apoiar a agricultura familiar, os avanços têm sido insuficientes para viabilizar a ampla entrada de alimentos processados no mercado formal, ou seja, o intuito da formalização não tem tido o êxito acreditado. Desta forma, a compreensão sobre a atuação das instituições e das organizações de apoio e de controle nas questões de produção e comercialização de alimentos processados pela agricultura familiar pode contribuir na elucidação e na desmistificação de questões chave que estão envolvidas nessas atividades e nas relações de poder político e econômico nos territórios.

Nesse sentido, em vez de promover o desenvolvimento de estratégias que possam expandir a relevância da agricultura familiar local, as instituições podem estar contribuindo para a restrição e diminuição de experiências baseadas em modos de vida que não se adequam ao aparato institucional vigente.

Deste modo, as abordagens e os esforços empreendidos a partir dos programas e das políticas públicas, com o intuito de fortalecer a agricultura familiar e proporcionar melhores condições de vida no campo, não são acompanhados de avaliações e revisões institucionais, levando em conta a diversidade de realidades e as especificidades que se apresentam no contexto dos processos históricos construídos e vivenciados pela agricultura familiar. Talvez esse seja um dos motivos pelos quais as ações efetivadas por alguns atores e os fatores envolvidos na atuação das organizações que estão ligadas à implementação das políticas públicas, no que se refere à formalização massiva das atividades, não vem sendo alcançados.

Esta pesquisa demonstrou que a forma de atuação das organizações repercute no cotidiano dos agricultores familiares e nos processos de mudança histórica, social, cultural e econômica nos territórios, embora não seja fato assumido pelas organizações. Mesmo que não existam informações contundentes sobre o volume e os processos de beneficiamento realizados informalmente, há certo reconhecimento das organizações de apoio e de controle de que a informalidade está presente nos municípios analisados e que sua abrangência e diversidade é expressiva, mas pouco conhecida ou estudada. A partir dessa diversidade, os limites e os potenciais dessas experiências se confundem entre os discursos, entre as oportunidades, entre os tratamentos diferenciados e, especialmente, sobre a dificuldade de reconhecimento dessas atividades significativas e relevantes.

Nesse sentido, não se pode desconsiderar que o modo de vida do agricultor familiar tem como referência o autoconsumo e a subsistência, como forma de resistir e se manter com dignidade no meio rural. Esse modo de vida tem se caracterizado como um contraponto para a pobreza contemporânea e se caracteriza pelos fortes laços históricos e socioculturais, engendrados por mecanismos diferenciados para a mercantilização de seus produtos, tendo como prioridade ou exclusividade os mercados locais e a comercialização de forma direta.

Percebeu-se, a partir das entrevistas realizadas, a existência de convenções coniventes dos atores sociais em manter invisível o que as instituições não conseguem caracterizar de forma adequada, ou seja, não conseguem ou não

pretendem assimilar ou controlar. Essa invisibilidade tem se estendido ao longo das décadas, a partir de espaços que foram sendo gerados pelos distintos atores, sob distintos aspectos, porque o reconhecimento das dinâmicas informais de processamento de alimentos pode provocar desestabilização para além das instituições, em função das redes e articulações existentes no âmbito dos territórios, que envolvem modos de vida, jogos de resistência e sobrevivência, disputas de poder político, social e econômico, com dinâmicas próprias e complexas.

A busca de alternativas coletivas deve passar pela desestabilização de ideias discriminatórias, construídas sobre a informalidade no processamento de alimentos, a partir do reconhecimento e da capacidade de (re)construir alternativas, baseadas em (re)construção de novas institucionalidades, a partir das dinâmicas históricas, socioculturais e econômicas, que estão inseridas nos territórios. Desse modo, a alimentação deve ser compreendida também como uma forma de propiciar prazer e preservar as tradições.

A partir da sua função primordial, pode-se interpretar que as instituições se constituem como um referencial de criação de ordenamentos, utilizando a propriedade e os recursos e alterando o seu modo de vida, arraigado em um processo histórico e cultural. Trata-se de uma interferência institucional em processos históricos, em nome do “progresso” sem a participação dos que estão diretamente envolvidos. A constituição promulga que todos são iguais perante a lei, no entanto, para a situação da informalidade a lei possui vazios ou limites de abrangência.

Deste modo, considerando os altos índices de informalidade existentes nas atividades de processamento e comercialização de alimentos, nos municípios pesquisados, presume-se que os “progressos” obtidos com a legislação apresentam lacunas significativas, em função do campo de disputa entre os atores que estão envolvidos nessas atividades. Esse tipo de situação suscita algumas reflexões a respeito do conceito de campo, ambiente de disputas de poder entre grupos, em que Bourdieu (1989) caracteriza como sendo a tensão constante entre os dominantes e os dominados. E nesse campo de disputa, as regras são utilizadas para impor uma “conduta adequada”, em função do saber científico constituído. Essa conduta aparentemente adequada e normal é um campo de disputa, por onde o dominante se vale dos regramentos e o dominado reage no sentido de criar acordos sociais alternativos, de acordo com a sua realidade e necessidades, ou resistir através da manutenção do seu modo de vida tradicional. Nesse sentido, Setton (2002, p. 64)

considera, com base nos conceitos de campo de Bourdieu, que "as estratégias surgem como ações práticas inspiradas pelos estímulos de uma determinada situação histórica, como um espaço de relações entre grupos com distintos posicionamentos sociais, espaço de disputa e jogo de poder". Desse modo, os relatos dos representantes das organizações, contidos neste estudo, evidenciam esses campos de disputa e as estratégias adotadas pelos agricultores familiares.

Contudo, no caso das instituições em relação às agroindústrias familiares informais, essas disputas, por vezes, permanecem ocultas e os debates se encaminham no sentido de criar ou adaptar sistemas que possam teoricamente facilitar os registros das agroindústrias e ampliar as possibilidades de mercado, como uma aceitação naturalizada. Dessa forma, os sistemas se apresentam como modelos científicos "legitimados pela sociedade", sem apresentar uma alternativa de coexistência para situações que não estão contempladas nesses modelos convencionais. A coexistência passa pelo reconhecimento da diversidade, o que é corroborado por Setton (2002, p. 69) a partir da compreensão de que "a coexistência pode se configurar em um campo híbrido e diversificado de códigos e arquétipos identitários, consolidando-se num processo de socialização moderna baseado em variados padrões de referência".

Em suma, a busca pela homogeneização e padronização nas atividades de processamento de alimentos, a partir da atuação das organizações, pode levar a uma desconstrução de processos históricos e culturais da agricultura familiar. Essas intervenções tendem a afetar o modo de viver, de se relacionar e de preservar os costumes, os hábitos e as capacidades adquiridas das pessoas, mas dificilmente mudam as pessoas, porque a negação ou o descrédito tende a gerar formas alternativas de resiliência e de resistência.

Nesse sentido, torna-se fundamental analisar as políticas públicas que buscam apoiar a agricultura familiar, mas que também apresentam suas contradições e interpretações que se desdobram em ações punitivas de controle. Desse modo, é essencial entender como as instituições, as organizações e os atores, pessoas e grupos, atuam a partir da implementação das políticas, quais são as incompletudes e, conseqüentemente, as repercussões para os agricultores familiares e o desenvolvimento dos territórios.

As restrições podem ser formais ou informais, como convenções e códigos de conduta, pois os agentes e atores compartilham os mesmos códigos culturais, como

também o mesmo sistema jurídico e um conjunto de relações favoráveis para o aparecimento da mistura cultural que se manifesta pela cooperação e ou pela concorrência (Boisier, 1996). No caso das agroindústrias familiares, o que se percebe é a aceitação naturalizada das regras que, em alguns casos, dificultam ou inviabilizam a possibilidade de coexistência da diversidade de situações vivenciadas pelos atores sociais e que possuem outras motivações, além da econômica. Autores como Schumpeter (1997) destacam que as motivações para as atividades econômicas podem ser muito distintas, inclusive como motivação espiritual, mas normalmente o sentido da motivação é a satisfação de necessidades.

Daí a importância fundamental desses conceitos e proposições que decorrem das necessidades, sendo o primeiro deles o conceito de utilidade e seu derivado, o de utilidade marginal, ou, para usar um termo mais moderno, “o coeficiente de escolha” (Schumpeter, 1997, p. 29). Esse coeficiente de escolha pode se referir aos agricultores e aos consumidores, levando em conta que existe o “reconhecimento e confiança por parte de segmento de consumidores que valorizam e qualificam os atributos culturais como diferenciais competitivos frente aos produtos industrializados/formalizados” (Xavier e Brito, 2016 p. 7).

Nesse sentido, pode-se apontar que o processamento de alimentos é uma estratégia em que os agricultores possuem autonomia, conhecimento e assimilação de todo o processo, que inclui o manejo dos recursos naturais e de matérias-primas locais, o conhecimento sobre as práticas de processamento partilhadas de geração a geração, a utilização de instrumentos próprios e ajustados para volumes reduzidos de produção e um modo de vida próprio, com dinâmicas históricas e socioculturais próprias. Sobre a utilização de equipamentos próprios, Paulino e Ploeg (2008, p. 89) destacam que “conhecimentos refinados se combinam com artefatos e máquinas simples, muitas vezes inventadas ou adaptadas, mas altamente eficientes, evidenciando que a habilidade é expressão de extensos períodos de aprendizagem, treino e experiência”. No entanto, esses artefatos simples e adaptados às condições e necessidades das famílias, em muitos casos, não são conhecidos e reconhecidos pelas instituições.

Com esse intuito, concorda-se com Prezotto (2002), quando apresenta a relação com a constituição da agroindústria de pequeno porte ao afirmar que não se deve considerar apenas o caráter econômico, sob pena de estar repetindo o modelo convencional, causador de exclusão. Assim, esse tipo de empreendimento necessita

de um modo próprio para sua implantação e funcionamento, que considere e permita a integração de um conjunto de elementos que possam ajudar a construir empreendimentos adaptados a cada local, com as particularidades que consintam preservar as características da agricultura familiar e a sua contribuição para o desenvolvimento regional, com vistas à segurança alimentar e sustentabilidade.

Do mesmo modo, do ponto de vista constitucional, é dever do Estado garantir à população o direito à saúde e à segurança alimentar e aos órgãos encarregados pelos serviços de inspeção de produtos é conferida a competência de assegurar a qualidade e inocuidade dos alimentos. A inspeção de produtos processados possui o proeminente papel de garantir essa qualidade e de resguardar a saúde pública, através da inocuidade e certificar a integridade dos alimentos que são colocados à disposição dos consumidores, em distintos mercados. Nesse sentido, entende-se que as organizações e instituições se desenvolveram e se moldaram para atender uma demanda do setor industrial e dos mercados convencionais, internos ou externos.

Contudo, a abrangência dessa função do Estado tem se mostrado limitada, para atender demandas de setores que não se enquadram nesse escopo de economia industrial e permanecem excluídos. Com este intuito, os programas e as políticas públicas têm contribuído para o acesso dos agricultores a informações, capacitações e determinadas tecnologias, no sentido de facilitar e minimizar esforços nas atividades produtivas, assim como propiciar agregação de renda às atividades de produção e processamento de alimentos. No entanto, essas tecnologias para a padronização de produtos, além de envolver custos, não são suficientes para alavancar processos mais duradouros e muitas vezes não estão associadas a uma realidade sociocultural, como enfatiza o documento *Visão 2030, o futuro da agricultura brasileira* (Hammes *et al*, 2018) ao chamar a atenção para a importância de facilitar o processo de tomada de decisão sobre o fortalecimento de sistemas de produção ajustados à realidade das tipologias da agricultura familiar.

As instituições, compreendidas como regras que foram sendo demandadas por determinados atores e que foram construídas a partir dessas demandas, no caso do processamento de alimentos, não conseguem dar conta do universo de experiências desenvolvidas nos territórios. Isso reforça a manutenção da informalidade e a constituição de regras “marginais, ou seja, “a confirmação da qualidade através da opinião de quem já consumiu ou mesmo da força da ‘palavra’ entre produtores e consumidores” (Nichele e Waquil, 2011, p. 231).

Ainda que tenham sido realizados vários esforços para facilitar a formalização dessas atividades, Nichele e Waquil (2011), reforçam a existência de muitos gargalos nesse setor, relacionados aos processos de comercialização, acesso aos mercados, inconformidade de embalagens, instalações e tecnologia de produção e, principalmente, no que tange à legislação sanitária e à qualidade destes produtos, considerando ainda que a segurança da qualidade de produtos, quando em larga escala, está inteiramente ligada à uniformização dos processos de produção.

Sendo assim, acredita-se que esta pesquisa contribuiu significativamente com uma reflexão para com o desenvolvimento regional. Ainda que, de modo geral, muitos avanços tenham ocorrido nos últimos anos, como as políticas públicas abordadas nesta tese evidenciam, tais avanços foram marcados por retrocessos decorrentes ou agravados pela situação política do país. Nesse sentido, ainda que as políticas públicas aportem potencialidades não apenas para a formalização de agroindústrias familiares rurais, mas também para o processamento tradicional e artesanal de alimentos, a situação verificada nesta pesquisa indica retrocessos, inviabilizando, em boa medida, o incipiente diálogo que estava em construção com a (e na) sociedade não apenas para reconhecer a heterogeneidade do processamento de alimentos, mas também para legitimar a diversidade das formas de processamento de alimentos e do modo de vida dos agricultores familiares.

Por fim, a agroindustrialização tem sido marcada pela heterogeneidade, e tem se desenvolvido por distintas estratégias e articulações nos territórios. Essas estratégias são combinações do processo convencional de processamento de alimentos, ainda presente e dominante, com novas agroindústrias familiares rurais, dando forma a uma complexa rede que envolve distintos atores sociais. Nesse sentido, fica evidente a necessidade iminente de se analisar esse contexto diverso e de se estabelecer novas leituras sobre a realidade que apontem para transformações, no sentido da construção de referenciais que possam dar sustentação à coexistência e desenvolvimento dos diversos estilos de vida que compõem os territórios, a partir de uma abordagem multidimensional.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. Agricultura Familiar e Uso do Solo. São Paulo em Perspectiva, v. 11, n. 2, p. 73-78, 1997.
- AGNE, C. L.; WAQUIL, P. D. Redes de proximidade: agricultores, instituições e consumidores na construção social de mercados para os produtos das agroindústrias rurais familiares na região central do RS. *Revista Redes*. Santa Cruz do Sul (Online), n. 16, p. 164-186, 2011.
- AMIN, A. Una Perspectiva Institucionalista sobre el Desarrollo Económico Regional. *Cadernos IPPUR*. Ano XIV, n. 2, 2000, p. 47-68.
- ANVISA. Controle Sanitário de Alimentos. Ministério da Saúde. Brasília, atualizado 07 out. 2022. Perguntas e Respostas. Disponível em: <<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/alimentos/controle-sanitario>>. Acesso em: jun. de 2023.
- BACELAR, T. A diversidade regional é um dos patrimônios brasileiros que farão diferença no século XXI. *Revista de Informações e debates do IPEA*. Ano 5. v. 45. 2008. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1355:entrevistas-materias&Itemid=41) HYPERLINK "https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1355:entrevistas-materias&Itemid=41"& HYPERLINK>. Acesso em: 18 abr. 2021.
- BARLEY, S.; TOLBERT, P. Institutionalization and structuration: studying the links between action and institution. *Organization Studies*, v. 18, n. 1, 1997.
- BEZERRA, M. L.; BACELAR, T. As Concepções Contemporâneas De Ruralidade e suas Singularidades no Brasil. In: MIRANDA, C.; SILVA, H. *Concepções da ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras* (Orgs.). Brasília: IICA, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 21, 2013.
- BOISIER, Sergio. Em busca do esquivo Desenvolvimento Regional: entre a caixa-preta e o projeto político. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 13, 1996. Disponível em: <<http://189.21.130.9/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/135/137>>. Acesso em: 18 abr. 2021.
- BOURDIEU, P. Introdução a uma sociologia reflexiva. In: BOURDIEU, P. *Poder simbólico*. Portugal/Brasil: Difel/Bertrand, 1989.
- BRASIL. *Decreto nº 9.064 de 31 de maio de 2017*. Dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária, institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e regulamenta a Lei nº 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. Diário Oficial da União. Brasília, DF, p. 11, Edição Extra de 31 mai. 2017a.
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Decreto nº 9.013, de 29 de março de 2017*. Regulamenta a lei no 1.283, de 18 de dezembro de 1950, e a lei no 7.889, de 23 de novembro de 1989, que dispõem sobre a inspeção industrial e

sanitária de produtos de origem animal. Aprova o Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitário de Produtos de Origem Animal. Diário Oficial [da] União, Brasília, DF, n. 62, p. 3, 30 mar. 2017b.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Guia alimentar para a população brasileira* / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. – 2. ed., 1. reimpr. – Brasília: Ministério da Saúde, 2014. 156 p.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006*. Regulamenta os arts. 27-A, 28-A e 29-A da Lei no 8.171, de 17 de janeiro de 1991, organiza o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 31 mar. 2006a.

BRASIL. *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. Diário Oficial da União. Parte 1: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 25 jul. 2006b.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999*. Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, jan., 1999.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969*. Institui normas básicas sobre alimentos. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 31 mar. 2006b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0986.htm>. Acesso em: 17 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Decreto nº 30.691, de 29 de março de 1952*. Aprova o novo Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 07 jul. 1952.

CARVALHO, C. A.; VIEIRA, M. M. F. *Organizações, Instituições e poder no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 324 p, 2003.

CHANG, H. J. Understanding the relationship between institutions and economic development: Some key theoretical issues. *WIDER Discussion Paper*, 2006. Disponível em: <<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/53017/1/514214309.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2024.

CHANG, H. An institutionalist perspective on the role of the state: towards an institutionalist political economy. In: CHANG, H. J. *Globalisation, Economic Development and the Role of the State*. London: Zed Books, 2004.

CHAYANOV, Alexander V. *La organización de la unidad económica campesina*. Buenos Aires: Nueva Visión, 1974.

CINTRÃO, R. P. Segurança alimentar, riscos, escalas de produção - Desafios para a regulação sanitária. *Vigil Sanit Debate*, Rio De Janeiro, v. 5, n. 3, p. 3–13, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.22239/2317-269X.00971>>. Acesso em 31 jan. 2024.

CINTRÃO, R. P. Comida, Vigilância Sanitária e Patrimônio Cultural: conflitos entre Políticas públicas. *Ruris*. v .8 , n. 2, set. 2014.

COLETTI, C. Os Sindicatos de Trabalhadores Rurais no Brasil: Origem e Características Fundamentais. *Revista de Direitos Fundamentais*. v. 1, n. 2, p.129-149, jul./dez. 2019.

CONCEIÇÃO, O. A. C. Os antigos, os novos e os neoinstitucionalistas: há convergência teórica no pensamento institucionalista? *Revista Análise Econômica*. v. 19, n. 36, setembro, 2001 - Porto Alegre, Faculdade de Ciências Econômicas, UFRGS, 2001.

COSTA, E. A.; FERNANDES, T. M.; PIMENTA, T. S. A vigilância sanitária nas políticas de saúde no Brasil e a construção da identidade de seus trabalhadores (1976-1999). *Ciência & Saúde Coletiva*. v. 13, n. 3, p. 995-1004, 2008.

CRUZ, F. T. da. Agricultura familiar, processamento de alimentos e avanços e retrocessos na regulamentação de alimentos tradicionais e artesanais. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 58, n. 2, 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/resr/a/SqJJgFpm3hYySw4jfXYg9dH/?lang=pt>>. Acesso em: 18 jan. 2024.

CRUZ, F. T. da. *Produtores, consumidores e valorização de produtos tradicionais: um estudo sobre qualidade de alimentos a partir do caso do queijo serrano dos Campos de Cima da Serra – RS*. 2012. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural). Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2012. Disponível em: <<https://www.repositorioceme.ufrgs.br/handle/10183/61937>>. Acesso em: 18 jan. 2024.

DELGADO, G. C. BERGAMASCO, S. M. P. P. (orgs.). *Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017.

DIMAGGIO, P.; POWELL, W. A Gaiola de Ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *ERA*, v. 45, n. 2. São Paulo, 2005.

DUFUMIER, M., *Agriculturas familiares, Fertilidade dos Solos e sustentabilidade dos Agroecossistemas*. Salvador: UFBA, 2013.

FAO. *Food and Agriculture Organization - Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação*. Estado da segurança alimentar e nutricional no mundo. Roma: FAO, 2017. Disponível em: <<https://www.fao.org/documents/card/en/c/l7695EN>>. Acesso em: 25 jan. 2024.

FAVARETO, A. O combate à pobreza rural na América Latina e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – a necessidade de um enfoque relacional. *Revista grifos*, v. 27, n. 45, 2018.

FAVARETO, A. A abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança institucional ou “inovação por adição”? *Revista Estudos Avançados*. v. 24 n. 68. 2010.

FOUCAULT, M. *História da sexualidade I: A vontade de saber*. Trad. Maria Thereza da Costa Albuquerque e J. A. Guilhon Albuquerque. Rio de Janeiro: Edição Graal, 1988.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*. n. 21, p. 212-259, jun. 2000.

GAZOLLA, M. Redefinindo as agroindústrias no Brasil: uma conceituação baseada em suas condições alargadas de reprodução social. *Revista IDEAS (Online)*. n. 7, p. 62-95, 2013.

GAZOLLA, M. *Conhecimentos, produção de novidades e ações institucionais: cadeias curtas das agroindústrias familiares*. 2012. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural). Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2012a.

GAZOLLA, M. Atores Sociais e Novidades na Agroindústria Familiar Rural: avançando no debate sobre os seus mercados. In: *6º Encontro de Economia gaúcha*. Porto Alegre, 2012b. Disponível em: <[https://cdn.fee.tche.br/eeg/6/mesa15/Atores Sociais e Novidades na Agroindústria Familiar.pdf](https://cdn.fee.tche.br/eeg/6/mesa15/Atores_Sociais_e_Novidades_na_Agroindustria_Familiar.pdf)>. Acesso em: 30 set. 2018.

GAZOLLA, M. Instituições e economia dos custos de transação: aplicação de alguns elementos para a análise dos pequenos empreendimentos agroindustriais. *Revista Redes*. Santa Cruz do Sul, v. 14, n. 3, p. 161 – 185, set./dez. 2009.

GOUVEIA, T. A. As três versões do neoinstitucionalismo. Jus.com.br [online]. 4 dez. 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/45265/as-tres-versoes-do-neoinstitucionalismo>>. Acesso em: 06 ago. 2021.

GRAZZIOTIN, H. A.; AVILA, R. I.; HERRLEIN J.R. A Economia Política Institucionalista e o desenvolvimento. In: DATHEIN, R., (Org). *Desenvolvimentismo: o conceito, as bases teóricas e as políticas* [online]. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003. p. 113-156. Disponível em: <<https://books.scielo.org/id/8m95t/pdf/dathein-9788538603825-04.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2024.

GRISA, C. Para além da alimentação: papéis e significados da produção para autoconsumo na agricultura familiar. *Revista Extensão Rural*. Santa Maria, RS, v. 14 p. 5-35, jan/dez 2007.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S.; CONTERATO, M. A. *A produção para Autoconsumo no Brasil*. Relatório de Pesquisa. Brasília: 2013.

GUIMARÃES, G. M. *Racionalidades identitárias na produção e comercialização de alimentos coloniais na Quarta Colônia - RS*. 2011. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2011.

GUIMARÃES, G.M.; SILVEIRA, P.R.C. Por trás da falsa homogeneidade do termo agroindústria familiar rural: indefinição conceitual e incoerência das políticas públicas. In: *Anais do 7º Congresso da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção*, Fortaleza: SBSP, 2007.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As Três Versões do Neo-Institucionalismo. *Revista Lua Nova.*, n. 58, p. 193-224, 2003. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ln/a/Vpr4gJNNdjPfNMPPr4fj75gb/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 18 jan. 2024.

HAMMES, V. S. *et al.* (Orgs.) *Pesquisa e inovação agropecuária na Agenda 2030: contribuições da Embrapa e parceiros*. Brasília, DF: Embrapa, 2018.

HERNÁNDEZ CORTEZ, H (2019). El enfoque sistémico en el institucionalismo histórico. *Reflexión Política*, v. 21, n. 41, p. 134–145, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.29375/01240781.3233>>. Acesso em: 23 jan. 2024.

HODGSON, G. A evolução das instituições: uma agenda para pesquisa teórica futura. *Revista Econômica*. v. 3, n. 1, p. 97-125, 2001.

HODGSON, G. What is the essence of institutional economics? *Journal of Economic Issues*. v. 34, n. 2, p. 317-329, 2000.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Estimativa de população 2020*. Portal Cidades. 2020. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados>>. Acesso em: 21 mai. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Agropecuário 2017*. Brasília, DF: IBGE, 2017. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/agricultura-e-pecuaria/21814-2017-censo-agropecuario.html>>. Acesso em: 25 jan. 2024.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Agropecuário 2006*. Brasília, DF: IBGE, 2006. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/agricultura-e-pecuaria/9827-censo-agropecuario.html>>. Acesso em: 25 jan. 2024.

IDEC - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. Indústria alimentícia. In: IDEC. *Alimentação em Pauta*. Idec [online], 2021, cap. 7. Disponível em: <<https://idec.org.br/alimentacaoempauta/industria-alimenticia>>. Acesso em: 15 out. 2023.

JEAN, Bruno. A forma social da agricultura familiar contemporânea: sobrevivência ou criação da economia moderna. *Cadernos de Sociologia*. Porto Alegre, v. 6, p. 51-75, 1994.

MALUF, R. S. (Org.). *Estratégias de desenvolvimento rural, multifuncionalidade da agricultura e agricultura familiar: identificação e avaliação de experiências em diferentes regiões brasileiras*. Rio de Janeiro: [s.n.], 2003. 87 p. (Relatório Final de Pesquisa).

MARCH, J.G.; OLSEN, J.P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 121-142, nov. 2008.

MEYER, J. W., ROWAN, B. Organizaciones Institucionalizadas: La estructura formal como mito y ceremonia. In: POWELL, W.; DIMAGGIO, P. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura económica, 1999. p. 79-103.

MINAS GERAIS. Lei estadual 14.185, de 2002. Dispõe sobre o processo de produção do Queijo Minas Artesanal e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, 31 jan. 2022. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/mg/lei-ordinaria-n-14185-2002-minas-gerais-dispoe-sobre-o-processo-de-producao-do-queijo-minas-artesanal-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 28 jul. 2021.

MIOR, L. C.; WILKINSON, J. Setor Informal, produção familiar e pequena Agroindústria: Interfaces. *Estudos Sociedade e Agricultura*. Rio de Janeiro, n. 13, p. 29-45, 1999.

MIOR, L.C. *Agricultores familiares, agroindústrias e redes de desenvolvimento rural*. Chapecó, Unochapecó, Editora Argos, 2005.

MITCHELL, W. Human behavior and economics: a survey of recent literature. *The Quarterly Journal of Economics*. v. 29, n. 1., p. 1 - 47, 1914.

MORAES, J. L. A.. Capital social: potencialidades dos fatores locais e políticas públicas de desenvolvimento local-regional. In: BECKER, D.F.; WITTMANN, M.L. (Orgs.). *Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares*. 2. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008. p. 263-281.

NEUMANN, P.S. *et al.* A agroindústria familiar de vinho na região da quarta colônia do Rio Grande do Sul. In: *CONGRESSO BRASILEIRO DE SISTEMAS DE PRODUÇÃO*, 2007, Fortaleza. Anais... Fortaleza: Agricultura Familiar, Políticas Públicas e Inclusão Social, 2007.

NICHELE, F. S. WAQUIL, P.D. Agroindústria familiar rural, qualidade da produção artesanal e o enfoque da teoria das convenções. *Ciência Rural*. v. 41, n. 12, p. 2230-2235, dez 2011.

NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press, 1992a.

NORTH, D. C. *Transaction Costs, Institutions, and Economic Performance*. San Francisco: ICS Press. 1992b.

NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, D.C. . *Understanding the process of economic change*. Princeton/Oxford: Princeton University Press, 2005.

OLIVEIRA, A. U. de. *Modo capitalista de produção, agricultura e reforma agrária*. São Paulo: FFLCH/Labur Edições, 2007.

OSTROM, E. *El gobierno de los bienes comunes*. Fondo de Cultura Económica. México, 2000.

PAULINO, E. T. Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização (Resenha). *Revista Agrária*. São Paulo, n. 9, p. 85-98, 2008.

PECQUEUR, B. A guinada territorial da economia global. *Política & Sociedade*, n. 14, p. 79-105, abr. 2009.

PEREIRA, C.N.; CASTRO, N. de. Assistência Técnica e Extensão Rural no Mundo: qual o papel da Ater Pública? In: IPEA. *Agricultura e Diversidades: trajetórias, desafios regionais e políticas públicas no Brasil*. v. 1, cap. 10, 2022.

PIERSON, P.; SKOCPOL, T. El Institucionalismo histórico en la Ciencia Política Contemporánea. *Revista Uruguaya Ciencia Política*, Montevideo, v. 17, n. 1, p. 7-38, 2008. Disponível em: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2008000100001&lng=es&nrm=iso. Acesso e: 27 nov. 2023.

PLEIN, C. Capitalismo, agricultura familiar e mercantilização. *Informe Gepec*. Toledo, v. 14, n. 2, p. 96-111, jul./dez. 2010a.

PLEIN, C. Instituições e enraizamento nos mercados da agricultura familiar. *Revista Faz Ciência*. v. 12, n. 15, p. 95-118, Jan./Jun. 2010b.

PLOEG, J. D. van der. *Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização*. Trad. Rita Pereira. Porto Alegre: UFRGS, 2008.

POLANYI, K. La economía como actividad institucionalizada. In: POLANYI, Karl; ARENSBERG, Conrad M.; PEARSON, Harry W. (Ed.). *Comercio y Mercado en los Imperios Antiguos Capítulo XIII*. Labor Universitaria, 1976. p. 289-316.

POWELL, W.; DIMAGGIO, P. *The New Institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

PREZOTTO, L. L. Qualidade ampla: referência para a pequena agroindústria rural inserida numa proposta de desenvolvimento regional descentralizado. In: LIMA, D. M. A.; WILKINSON, J. (Org.). *Inovações nas tradições da agricultura familiar*. Brasília: CNPq/Paralelo 15, 2002. p. 285-300.

PREZOTTO, L. L. Uma concepção de agroindústria rural de pequeno porte. *Revista de Ciências Humanas*. Florianópolis, EDUFSC. n. 31. p.133-153, abr. 2002.

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. *Relatório Final das Agroindústrias Familiares da Comissão de Agricultura, Pecuária e Cooperativismo da Assembleia Legislativa - RS*. RDI 87/2017. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 2017.

RIO GRANDE DO SUL. *Lei nº 13.921, de 17 de janeiro de 2012*. Política Estadual de Agroindústria Familiar no Estado do Rio Grande do Sul. Rio Grande do Sul - RS. Diário Oficial do Estado do RS, 18 jan. 2012a. Disponível em: <<https://www3.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegis/Arquivos/13.921.pdf>>. Acesso em 23 jan. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. *Decreto nº 49.341, de 05 de julho de 2012*. 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. Diário Oficial do Estado, 5 jul. 2012b. Disponível em: <<https://www.agricultura.rs.gov.br/agroindustria-familiar>>. Acesso em: 25 jan. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. *Decreto nº 49.948 de 12 de dezembro de 2012*. Regulamenta a Política Estadual de Agroindústria Familiar no Estado do Rio Grande do Sul, cria o Comitê Gestor e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, 13 dez. 2012c.

RIO GRANDE DO SUL. *Lei n.º 13.922, de 17 de janeiro de 2012*. Estabelece a Política Estadual para Compras. Diário Oficial do Estado, v. 13, 18 jan. 2012d.

RIO GRANDE DO SUL. *Lei nº 13.825 de 4 de novembro de 2011*. Dispõe sobre o Sistema Unificado Estadual de Sanidade Agroindustrial Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte – SUSAF-RS –, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, n. 214, 8 nov. 2011a. Disponível em: <<https://www.agricultura.rs.gov.br/upload/arquivos/201706/27155945-lei-n-13-8252011-04-11-2011.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. *Lei nº 13.601, de 1º de janeiro de 2011*. Dispõe sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, 01 jan. 2011b.

RIO GRANDE DO SUL. *Decreto nº 40.079, de 9 de maio de 2000*. Cria o Programa da Agroindústria Familiar e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, 9 mai. 2000. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/rs/decreto-n-40079-2000-rio-grande-do-sul-cria-o-programa-da-agroindustria-familiar-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 26 jan. 2024.

ROCHA, C.V. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas - Algumas observações. *Civitas*, Porto Alegre, v. 5, n. 1, jan-jun. 2005, p.11-28.

SABOURIN, E. Produção Camponesa e Segurança Alimentar no Brasil: Uma Análise pela Teoria da reciprocidade. *Revista Latinoamericana de Estudos Rurales*. v. 2, n. 3, 2017.

SAMPAIO, M. de M. P., GIRARDI, E. P., ROSSINI, R. E. A expansão do agronegócio no Brasil: um dossiê composto por olhares diversos. *Revista franco-brasileira de geografia*. Cofins, n. 42, 2020.

SANTOS, D. *Cartilha da Agroindústria*. Secretaria da Agricultura e Pecuária (SMAP), Cachoeira do Sul - RS, 2017.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 9ª. ed., Rio de Janeiro: Record, 2006.

SCHNEIDER, S. Reflexões sobre Diversidade e Diversificação. Agricultura, Formas Familiares de Desenvolvimento Rural. *Revista Ruris*. v. 4, n. 1, março 2010.

SCHNEIDER, S. Teoria social, capitalismo e agricultura familiar. In: *A pluriatividade na agricultura familiar* [online]. Ed. 2. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003. p. 21-72.

SCHUMPETER, J. A. Teoria do desenvolvimento econômico. In: SCHUMPETER, J. A. *Os economistas*. Trad. Maria Sílvia Possas. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SETTON, M. G. J. A teoria do habitus em Pierre Bourdieu: uma leitura contemporânea. *Revista Brasileira de Educação*. n. 20. mai-ago 2002.

SILVA, R. de O. P. e. Assistência Técnica e Extensão Rural no Brasil: um pouco de sua história. *Instituto de economia agrícola*. v. 11, n. 5, maio 2016.

SILVA, S. P. *A Agricultura Familiar e suas múltiplas interações com o território: uma análise de suas características multifuncionais e pluriativas*. Texto para discussão - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Brasília. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2015.

SILVA, J. G. da (Org.). *Estrutura Agrária e Produção de Subsistência na Agricultura Brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1978.

SKOCPOL, T. Cultural idioms and political ideologies in the revolutionary reconstruction of State power: a rejoinder to Sewell. *The Journal of Modern History*. v. 57, n.1., 1985.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*. v. 8, n. 16., p. 20-45, Porto Alegre, 2006. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>> Acesso em: 18 jan. 2024.

SOUZA, C. Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa. *Caderno CRH*. n. 39., p. 11-24, 2003. Disponível em: <<https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/18743>>. Acesso em: 18 jan. 2024.

SOUZA, P.Z., ALBUQUERQUE, A de. Agricultura Familiar Brasileira: Desigualdades no Acesso ao Crédito. Climate Policy Initiative, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (CPI/PUC-Rio) 2023.

TEDESCO, J. C. A Lógica produtivista e o camponês: ambiguidades e ambivalências no espaço agrário atual. *Teor. Evid. Econ.*, Passo Fundo, v. 3, n. 6, p. 27- 42, nov. 1995.

TORREZAN, R.; CASCELLI, S.M.F; DINIZ, J.D.A.S. *Agroindústria familiar: aspectos a serem considerados na sua implantação*. Brasília, DF: Embrapa, 2017.

VEBLEN, T. *A teoria da classe ociosa: um estudo econômico das instituições*. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

WANDERLEY, M. de N. B. “Franja Periférica”, “Pobres do Campo”, “Camponeses”: dilemas da inclusão social Dos pequenos agricultores familiares. In: DELGADO, G. C. BERGAMASCO, S. M. P. P. (orgs.) **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017. 470 p.

WESZ JUNIOR, V. J. As novas configurações no meio rural Brasileiro: uma análise a partir das propriedades com agroindústria familiar. *Revista Agroalimentaria*. n. 28., p. 25-34, Enero 2009. Disponível em: <https://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1316-03542009000100004>. Acesso em 23 jan. 2024.

XAVIER, A.F., BRITO, L.M. Comportamento do Consumidor e o Mercado Informal de Produtos Artesanais. 9ª Latin American Retail Conference. *Anais...* São Paulo, SP, 2016.

ZAZUETA, Á. U. *El cambio institucional en la administración pública en México y en Sinaloa. Primera edición*. México, D.F.: INAP, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 2013.

APÊNDICES

APÊNDICE A: ROTEIRO PARA AS ORGANIZAÇÕES DE APOIO

Nome da organização: Endereço: Nome e função do entrevistado:

QUESTÕES:

1. Organizações que apresentam relação com o processamento de alimentos (formal e informal), no município?
2. Equipe (pessoas/ formação/ função) da sua instituição, que trabalha com o tema do processamento de alimentos, no município.
3. Organização da equipe para o trabalho de campo com as agroindústrias?
 - Como é a organização da equipe para o trabalho de campo, com as agroindústrias?
 - Como acontece a atuação da equipe em relação ao apoio às agroindústrias familiares, no cotidiano?
 - Como é realizado o trabalho de apoio no processamento de alimentos da agricultura familiar (forma e informal)?
 - Quantos da equipe são responsáveis pelo trabalho com as agroindústrias do município?
4. Quantas agroindústrias familiares existem no município?
6. Qual é a situação das agroindústrias, de origem animal e de origem vegetal, no município?
7. Quais são os principais limites encontrados para a realização do apoio nas atividades de processamento de alimentos (agroindústrias familiares rurais)?
8. Há algum tipo de controle sobre a dinâmica das agroindústrias, formais e informais, em relação à criação e “fechamento”?
9. Como acontece a articulação entre os atores que estão envolvidos no apoio e no controle (vigilância sanitária) das agroindústrias familiares?
10. Qual é a compreensão de vocês em relação à importância (ou não) do processamento de alimentos para os agricultores familiares?
11. Existem Políticas públicas municipais? Quais? Sua avaliação.

12. Como vocês avaliam as políticas públicas estaduais de apoio ao processamento de alimentos e os principais limites para as agroindústrias familiares rurais (formais e informais)?
13. Como vocês avaliam os regulamentos que incidem sobre o processamento de alimentos para as agroindústrias familiares rurais e a sua relação com os mercados? Qual e sua interpretação e avaliação sobre a legislação existente para as agroindústrias familiares?
14. Quais são os principais limites encontrados pela equipe ou organização no sentido do fortalecimento das atividades de processamento na agricultura familiar?
15. Como vocês avaliam os processos de formalização das agroindústrias na agricultura familiar (viabilidade)?
16. O que a formalização altera, ou pode alterar, na rotina e na propriedade dos agricultores familiares?
17. A informalidade no processamento de alimentos é significativa no município? Quanto, aproximadamente?
18. Como vocês avaliam a informalidade existente no município? Que tipo de problemas vocês atribuem a informalidade? (Economia do município / saúde / viabilidade para os agricultores)
19. É possível acabar com a informalidade? Que saídas possíveis vocês apontam para a informalidade?
20. Por que vocês acham que se mantem a informalidade (como opção ou estratégia dos agricultores familiares)? Se existem tantas vantagens na formalização, porque os agricultores permanecem na informalidade (baixa adesão à formalidade)?

APÊNDICE B: ROTEIRO PARA AS ORGANIZAÇÕES DE CONTROLE

Nome da organização: Endereço: Nome e função do entrevistado:

QUESTÕES

1. Organizações que apresentam relação com o processamento de alimentos (formal e informal), no município.
2. Políticas públicas para as agroindústrias rurais, praticadas no município.
3. Equipe da sua instituição, que trabalha com o tema do processamento de alimentos, no município.
4. Organização da equipe para o trabalho de campo com as agroindústrias?
5. Situação das agroindústrias, de origem animal e de origem vegetal, no município?
6. Quantas agroindústrias familiares existem no município?
7. Tipo de controle sobre a dinâmica das agroindústrias, formais e informais, em relação à criação e “fechamento”
8. compreensão em relação à importância (ou não) do processamento de alimentos para os agricultores familiares?
9. A atuação da equipe em relação ao controle às agroindústrias familiares, no cotidiano.
10. Quem são e como acontece a articulação entre os atores que estão envolvidos com a vigilância sanitária?
11. Como vocês avaliam os regulamentos que incidem sobre o processamento de alimentos para as agroindústrias familiares rurais e a sua relação com os mercados?
12. Interpretação e avaliação sobre a legislação existente para as agroindústrias familiares?
13. Avaliação sobre as políticas públicas de apoio ao processamento de alimentos e os principais limites para as agroindústrias familiares rurais?
14. Os principais limites encontrados para a realização do controle (da vigilância sanitária).

15. Avaliação sobre os processos de formalização das agroindústrias na agricultura familiar (viabilidade).
16. O que a formalização altera na rotina e na propriedade dos agricultores familiares, na opinião de vocês?
17. A informalidade no processamento de alimentos é significativa/expressiva no município? Quanto, aproximadamente (animal e vegetal)?
18. Como vocês avaliam a informalidade existente no município? Que tipo de problemas vocês atribuem a informalidade?
19. É possível acabar com a informalidade? Que saídas possíveis vocês apontam para a informalidade? Qual é o percentual atual aproximado de informalidade?
20. Por que vocês acham que se mantem a informalidade? Se existem tantas vantagens na formalização, porque os agricultores permanecem na informalidade (baixa adesão à formalidade)?