



## **Segurança alimentar e nutricional e agroindústrias familiares: políticas públicas e ações locais**

**Marcio Gazolla<sup>1</sup>**

O objetivo do trabalho é evidenciar as dificuldades que as agroindústrias familiares possuem para reproduzirem-se perante as instituições reguladoras da produção e consumo de alimentos. Isso faz com que elas contribuam em menor medida do que poderiam fazer com os processos de geração de segurança alimentar e nutricional (SAN) as populações, especialmente as locais de pequenos municípios. O trabalho foi realizado no Rio Grande do Sul (RS), no Norte gaúcho, utilizando-se uma metodologia quali-quantitativa, com dados primários e secundários de pesquisa. O artigo evidencia que as ações locais, tanto públicas como privadas, têm muito que avançar para viabilizar as reais necessidades das agroindústrias para que as mesmas possam efetivamente contribuir com a SAN. Uma das principais dificuldades que a atuação das entidades e instituições não consegue remover são os altos índices de informalidade que envolve as agroindústrias (mais de 72% das experiências existentes).

**Palavras-chave:** agroindústria familiar, segurança alimentar e nutricional, políticas públicas, ações locais, informalidade institucional.

### **Food and nutrition security and family agroindustries: public policies and local actions**

The objective is to work the difficulties that family agroindustries have to reproduce themselves before the regulatory institutions of production and consumption of foods. This causes them to contribute a lesser extent than they could do with the processes of generation of food and nutrition security (SAN) populations, especially local small municipalities. The study was conducted in Rio Grande do Sul (RS), in the North gaúcho, using a qualitative-quantitative methodology, with primary and secondary research data. The article shows that the local actions, both public and private, have long way to go to enable the real needs of agroindustries so that they can effectively contribute to the SAN. One of the main difficulties that the performance of organizations and institutions are unable to remove the high levels of informality involving agroindustries (over 72% of the experiences existing).

**Key-words:** family agroindustry, food and nutrition security, public policies, local actions, institutional informality.

<sup>1</sup> Doutor em Desenvolvimento Rural. Professor da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM-CAFW) – *Campus* de Frederico Westphalen (RS). Correspondência: *Campus* da UFSM. Linha 7 de Setembro, s/n. Caixa Postal: 54 CEP: 98400-000. Frederico Westphalen – RS. Telefone: (55) 3744-8915. E-mail: marciogazolla1@gmail.com

## INTRODUÇÃO

As discussões em torno da segurança alimentar e nutricional (SAN) no Brasil têm evoluído. Das concepções iniciais ligadas estritamente a produção agropecuária quantitativa e ao abastecimento alimentar, que deram origem aos primeiros documentos, avançou-se para dimensões mais fundamentais como a má distribuição dos alimentos, o acesso, a qualidade e as formas de produção sustentáveis dos mesmos [1]. Além disso, atualmente ganham grande relevância os debates em torno das políticas e programas de SAN e combate a pobreza como Fome Zero e Brasil Sem Miséria [2]. Neste sentido, o país tem sido reconhecido internacionalmente por órgãos como a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) pela eficiência em combater a fome e desnutrição das populações mais vulneráveis, saindo, em 2014, do mapa mundial da fome elaborado pela FAO.

Parte do êxito das políticas de SAN no Brasil tem sido atribuída ao papel da agricultura familiar, segmento social dominante no meio rural (85% dos estabelecimentos e 75% da população ocupada na agricultura) e relevante na produção de alimentos para os brasileiros (em torno de 25% da renda gasta pelos consumidores é com a compra de alimentos da agricultura familiar) [3]. No universo da agricultura familiar, as agroindústrias destacam-se em várias regiões do país como uma das estratégias de reprodução social desta agricultura, mas também responsáveis pela SAN e abastecimento local/regional de pequenos municípios.

Dados do Censo Agropecuário do IBGE [4] evidenciam a importância das agroindústrias familiares, que perfazem 16,7% dos estabelecimentos rurais no Brasil onde há beneficiamento e/ou transformação de alguma matéria-prima. Os valores totais da produção das agroindústrias rurais atingiram R\$2.988.124.000,00. No Rio Grande do Sul (RS) dados do Programa da Agroindústria Familiar (PAF), para o ano de 2011, apontam para 7.700 agroindústrias, embora apenas 560 estejam devidamente formalizadas. Segundo o IBGE [4] as agroindústrias existentes no RS geraram R\$231.391.000,00 em valores da produção, sendo que na região Norte do estado, local em que foi realizada a pesquisa de campo, há grande presença destas iniciativas, totalizando 14,12% de todas as agroindústrias existentes, ficando com a primeira colocação estadual.

Em nível local as agroindústrias são importantes para a SAN dos municípios, especialmente os do interior, onde se encontram o maior número de experiências de agregação de valor. Nestes, as agroindústrias auxiliam a segurança alimentar aportarem quantidades significativas de alimentos às populações; fornecerem alimentos com qualidades diferenciadas (alimentos artesanais, étnicos, agroecológicos, sem substâncias químicas, orgânicos, etc.); muitas agroindústrias seguem os princípios da sustentabilidade ambiental e produzem menores impactos a natureza; permitem acesso permanente a população local aos alimentos; constituem experiências que fornecem alimentos de acordo com os hábitos locais de consumo da população, dentre outros princípios da SAN, somente para mencionar alguns.

Isto faz as agroindústrias serem experiências importantes para a SAN, entretanto, o trabalho mostra que algumas políticas públicas e ações locais de apoio à agregação de valor deixam a desejar quando se trata de fortalecer estrategicamente as iniciativas. Isso fica claro quando se analisa, por exemplo, o alto grau de informalidade das agroindústrias, onde pesquisas tem evidenciado que mais de 72% das mesmas ficam as margens da legislação higiênico-sanitária exigida pelas instituições reguladoras da produção e consumo de alimentos [5]. Isto, aliado a outros fatores que dificultam a formalização das agroindústrias como se analisa no decorrer do texto, limitam estas experiências a contribuir de forma mais efetiva a SAN local e até extra local, dado que iniciativas informais não possam comercializar seus alimentos para fora do município, tão pouco para programas institucionais como o de Aquisição de Alimentos (PAA) e Alimentação Escolar (PNAE).

A metodologia de investigação baseou-se em dados primários e secundários, tanto quantitativos como qualitativos. Os dados primários foram obtidos por meio da aplicação de 23 entrevistas semiestruturadas com 26 atores sociais, entre os quais agricultores, agentes de desenvolvimento, instituições, formuladores de políticas públicas e técnicos de inspeção e fiscalização dos alimentos, em diferentes níveis e agências do Estado. Como dados secundários foram utilizadas algumas informações estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [4] que realiza o Censo Agropecuário, no qual é possível obter informações detalhadas sobre a transformação de alimentos na agricultura brasileira, denominada no Censo de “agroindústria rural”. Além destes dados, foram usadas em menor medida, informações

estatísticas do Programa Estadual de Agroindústria Familiar (PAF).

O trabalho está estruturado em duas seções principais, além desta introdução e a seção reunindo as considerações finais. Na primeira são analisadas as ações público-privadas locais de fortalecimento das agroindústrias e a lógica das mesmas em torno da SAN local, inclusive as contradições existentes na atuação das instituições e entidades. Na outra são discutidos alguns aspectos que são considerados bloqueios institucionais ao crescimento das agroindústrias, que demandam superação para que os agricultores familiares possam formalizar um maior número possível de agroindústrias, contribuindo de forma mais efetiva a geração da SAN e a construção dos mercados para as experiências.

### **Ações locais de SAN em apoio às agroindústrias: qual a lógica destas intervenções?**

Nesta seção são analisadas algumas políticas públicas e ações locais de apoio às agroindústrias familiares. Os programas públicos são provenientes das Prefeituras Municipais, Secretarias Municipais de Agricultura (SMA), serviços de assistência técnica e extensão rural (EMATER/RS). Há também, ações locais realizadas por entidades não públicas, que também ajudam a sustentar o desenvolvimento das agroindústrias, como os Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STR), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) e Serviço Brasileiro de Apoio a Pequena e Média Empresa (SEBRAE), dentre outros, já que se aceita que não se realizou uma radiografia completa de todas as intervenções locais junto as agroindústrias, mas apenas das instituições e entidades mais salientes.

O Quadro 1 apresenta as principais instituições públicas responsáveis pelas ações que estão sendo desenvolvidos localmente junto às agroindústrias. No caso das SMA as principais ações são a prestação de assistência técnica e extensão rural junto às iniciativas, tanto no que se refere à produção

das matérias primas como aos próprios processos de processamento dos alimentos nas unidades. Algumas SMA possuem técnicos específicos para acompanhar, orientar e ajudar os agricultores em suas agroindústrias. Nestes casos a agroindustrialização é importante ao município porque o mesmo possui programa municipal de apoio como política pública municipal, devido estes alimentos serem considerados importantes a SAN local.

Outra estrutura fundamental de apoio às agroindústrias e de controle de qualidade dos alimentos (geração de SAN) é o Sistema de Inspeção Municipal (SIM). No RS dos 496 municípios existentes, apenas 290 possuem o SIM instalado e funcionando. Este número representa 58,46% dos municípios gaúchos. Nestes 290 municípios onde o SIM é operante, estimativas da Coordenadoria de Inspeção dos Produtos de Origem Animal (CISPOA) apontam para 1.000 a 1.200 agroindústrias que são atendidas pelo serviço. Nos outros 206 municípios o SIM não está em operação. Estes representam 41,53% dos municípios do RS. Em muitos não existe a legislação criada para que o SIM possa funcionar. Em outros, existe a base legal montada, mas o SIM não foi posto em funcionamento ou funcionou por algum tempo e depois suas atividades foram suspensas.

Nos locais em que o SIM existe, tem apresentado aspectos positivos de funcionamento, especialmente por ser menos oneroso em custos, mas também, menos exigente no tocante aos aspectos técnicos e administrativas para viabilizar a formalização das agroindústrias. Entretanto, o SIM possui várias dificuldades para operar nos municípios, dentre as principais estão o pouco apoio financeiro dado pelas Prefeituras, equipes reduzidas de técnicos e administrativa e logística frágeis para realizar os trabalhos. Isso dificulta sobre maneira a atuação dos SIM e, em muitos casos, inviabiliza processos mais amplos de formalização e orientação às agroindústrias, como nos locais em que o serviço não está em operação (mais de 41% dos municípios gaúchos).

**Quadro 1.** Ações públicas locais de apoio as agroindústrias familiares.

Instituição	Formas de fortalecimento das agroindústrias
Secretarias Municipais de Agricultura (SMA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prestação de assistência técnica, experimentações com os agricultores e fornecimento de conhecimentos sobre as culturas que servirão de matérias primas às agroindústrias;</li> <li>- Execução da inspeção municipal de produtos de origem animal através do SIM;</li> <li>- Algumas SMA possuem uma pessoa técnica exclusiva para acompanhar e orientar as agroindústrias;</li> <li>- Organização de visitas a outras experiências de agroindustrialização para os agricultores trocarem conhecimentos com outras iniciativas;</li> <li>- Organização das feiras municipais dos produtos da agricultura e da agroindústria familiar, ocorrendo anualmente;</li> <li>- Apoio as agroindústrias para a organização dos agricultores e execução de projetos do PAA municipais e regionais;</li> <li>- Organização de cursos para as agroindústrias nas áreas de processamento dos alimentos (específicos por produto), controle de qualidade e Boas Práticas de Fabricação de Alimentos (BPF).</li> </ul>
Prefeituras Municipais	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Serviços de terraplanagem para a planta das agroindústrias, doação de materiais e cedência de mão de obra na construção das plantas de agroindústrias;</li> <li>- Aquisição de máquinas e equipamentos e até construção de plantas para as atividades agroindustriais e doação em forma de comodato às agroindústrias (utilizando-se de um CNPJ de uma cooperativa as quais as iniciativas estão integradas);</li> <li>- Criação de Programas Municipais de Apoio as Agroindústrias Familiares, em alguns, inclusive, com a existência de um fundo rotativo de custeio e capital de giro para as experiências;</li> <li>- Criação da Lei do SIM e sua Regulamentação, bem como a formação da estrutura administrativa para a sua execução (escritório, carro, equipe técnica);</li> <li>- Cedência de utilitários para o transporte dos alimentos a eventos, festas, expo feiras e feiras regionais e estaduais;</li> <li>- Organização juntamente com as agroindústrias, cooperativas e associações dos agricultores para discussão, redação de projetos e busca dos recursos do PAA e do PNAE;</li> <li>- Onde há municipalizado a parte ambiental e existe órgão público competente (por ex.: uma Secretaria de Meio Ambiente), as Licenças Ambientais são fornecidas para as agroindústrias pelo poder público local;</li> <li>- Em alguns municípios vigoram Leis Municipais que possibilitam a destinação de recursos via empréstimos financeiros para apoio as necessidades das agroindústrias.</li> </ul>
EMATER/RS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prestação de assistência técnica e extensão rural as agroindústrias e na parte de produção das matérias primas;</li> <li>- Elaboração dos projetos para pedido de recursos públicos para as várias políticas e programas de apoio existentes (PRONAF Agroindústria e Custeio e Comercialização para Agroindústrias, PAF/RS, Territórios Rurais/da Cidadania);</li> <li>- Auxílio no processo de formalização das agroindústrias perante o Estado e suas agências reguladoras dos alimentos, em distintos níveis;</li> <li>- Construção de mapas das propriedades orgânicas, em transição e das convencionais (diferentes estágios de transição agroecológica);</li> <li>- Organização de viagens para conhecer outras iniciativas e para os agricultores trocarem conhecimentos;</li> <li>- Oferta de cursos nos seus Centros de Formação na área de qualidade dos alimentos, BPF, processamento (por produto) e estudos de viabilidade dos mercados;</li> <li>- Realização de reuniões de concertação de interesses por produto específico entre agricultores, Vigilância Sanitária, Coordenadoria Regional de Saúde, SIM, EMATER e outras instituições ligadas à regulação dos alimentos;</li> <li>- Organização das agroindústrias a nível local para participarem das feiras municipais, mas também da Expodireto, Expointer e as Fenafra;</li> <li>- Escritório central de Porto Alegre recebe os projetos das plantas agroindustriais dos municípios e negocia a sua adequação as normas técnicas junto a CISPOA;</li> <li>- Operacionalização junto com a SDR do PAF/RS (cadastro dos agricultores, avaliações técnica e financeira dos projetos, presença nos Comitês Regionais, elaboração de plantas agroindustriais).</li> </ul>

Fonte: Pesquisa de Campo (2012).

Outras ações envolvendo as SMA se dirigem em dois sentidos. Primeiro no que envolve os processos de construção de conhecimentos dos processos agroindustriais junto aos agricultores. Nesse sentido, as SMA organizam cursos, viagens de estudo,

visitas a outros municípios e agroindústrias no intuito de transferir conhecimento/informações para os agricultores, fazendo avançar em qualidade os seus processos de agroindustrialização. É a construção dos

conhecimentos contextuais das experiências como se referem Stuver e Wiskerke <sup>[6]</sup>.

Uma segunda ação das SMA envolve a construção de mercados para as agroindústrias, que na maioria dos municípios é desenvolvida em conjunto com outros setores das Prefeituras Municipais, como a Secretaria da Assistência Social. Normalmente nos municípios as Secretarias de Agricultura organizam feiras da agricultura e das agroindústrias familiares para divulgação e vendas dos alimentos. Nestes casos, há por um lado, processos de construção de mercados para as agroindústrias e, de outro, o abastecimento alimentar a população local que consome estes alimentos via cadeias curtas.

As SMA também ajudam na redação de projetos do PAA e na operacionalização dos programas institucionais como o PNAE. Muitas destas ações de construção dos conhecimentos e de apoio aos processos comerciais das agroindústrias são desenvolvidas em conjunto com a EMATER municipal, já que as SMA e a EMATER são os dois órgãos responsáveis pela assistência técnica às experiências nos municípios, bem como orientações relativas a SAN dos alimentos processados pelas agroindústrias, especialmente quando há técnicos da área de alimentos nos escritórios da instituição (Agrônomos, Veterinários, Tecnólogo em Alimentos, Engenheiro de Alimentos, entre outros profissionais).

As Prefeituras Municipais são a instituição que mais tem apoiado localmente o desenvolvimento das agroindústrias familiares (Quadro 1). Nos pequenos municípios são as Prefeituras que possuem o poder político, os recursos e a legitimidade entre os atores sociais para apontar prioridades de desenvolvimento. As Prefeituras têm fortalecido as agroindústrias de diferentes formas. Uma das maneiras pelas quais isso tem ocorrido é através da criação de programas municipais de apoio as agroindústrias, a exemplo dos existentes em dois dos municípios pesquisados no Norte gaúcho – Constantina e Frederico Westphalen. Nesses casos, as agroindústrias fazem parte das políticas municipais de desenvolvimento dos municípios, no que tange ao rural.

Dentre as principais ações implementadas estão o fornecimento de crédito as iniciativas, seja via fundos rotativos para capital de giro ou, crédito de custeio e investimento; captação de recursos federais via projetos pelas Prefeituras e repasse de

equipamentos ou máquinas agroindustriais aos agricultores (para cooperativas e associações das agroindústrias na forma de comodato); apoio na forma de materiais de construção (cimento, tijolos, areia, brita) e serviços diversos prestados junto às experiências (terraplanagem, fornecimento de força de trabalho para a construção do prédio, abertura de estradas).

Em outros casos, os municípios antes mesmo de possuírem programa municipal de apoio às agroindústrias, já existiam leis municipais que previam a possibilidade de destinação de fundos financeiros para as agroindústrias, para serem utilizados de acordo com as necessidades dos agricultores. Muitos agricultores realizaram o acesso a estes recursos, que funcionavam como microcrédito rural municipal. Na maioria dos casos foram disponibilizados recursos menores do que R\$5.000,00/agroindústria, sendo pagos em 2 a 3 anos, parcelados. Algumas vezes, os pagamentos foram realizados com alimentos da própria agroindústria que eram destinados pelo município para, por exemplo, a alimentação escolar ou a entidades assistenciais como Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAEs), contribuindo com a SAN destas populações.

Este tipo de lei municipal é um avanço, bem como locais onde existem fundos rotativos de recursos financeiros, pois com eles as agroindústrias podem, por exemplo, possuir capital de giro e de custeio, satisfazendo algumas das necessidades em torno dos processos de formalização das experiências. Estes recursos são fundamentais por complementarem as ações das outras políticas públicas como o PRONAF Agroindústria, Programa de Agroindústria Familiar (PAF) e Programa Territórios Rurais/da Cidadania, entre outros, que fornecem basicamente crédito rural de investimento para a constituição das estruturas produtivas das agroindústrias (planta agroindustrial, máquinas/equipamentos, veículos de transporte). Nesse sentido, há uma integração simbiótica das políticas municipais com as estaduais e as federais na área de agroindustrialização, o que permite as agroindústrias viabilizar suas necessidades e apoiar de forma mais efetiva a SAN local das populações.

Outro conjunto de ações das Prefeituras Municipais é voltado à formalização das experiências e envolvem a criação e manutenção dos SIM, os Licenciamentos Ambientais (geralmente alocados em uma Secretaria ou Setor de Meio Ambiente) e o fornecimento dos Alvarás Municipais de

Funcionamento das agroindústrias (Secretaria de Fazenda ou Administração). Essas são atividades fundamentais a viabilização das agroindústrias a nível municipal, por que diminuem custos e o tempo de trâmite dos processos burocráticos, pois a este nível essas questões são mais facilmente resolvidas pelos agricultores e os atores públicos destes serviços [5].

Outra instituição que tem desenvolvido trabalhos de fortalecimento das agroindústrias é a EMATER/RS (Quadro 1). Uma primeira ação estruturante da EMATER com as agroindústrias diz respeito à prestação de assistência técnica e extensão rural nos vários campos, desde a produção das matérias primas, processamento dos alimentos, processos de formalização das iniciativas até orientações relativas à forma como deve ser construída a planta agroindustrial (fluxos dos alimentos a seguir, cuidados com higiene e qualidade dos alimentos, dependências da planta, equipamentos necessários). Essa é a principal atividade da EMATER, apoiando os agricultores com orientações e conhecimentos específicos sobre as atividades de agroindustrialização.

Outra área importante de atuação da EMATER é na cogestão de algumas políticas públicas para as agroindústrias. Ela é responsável pela elaboração de projetos de crédito do PRONAF Agroindústria, Custeio e Comercialização para as Agroindústrias e o trâmite dos mesmos junto ao governo federal. Têm auxiliado também em programas como o PAA, PNAE e Territórios Rurais/da Cidadania. Mas seu principal papel tem sido dentro do PAF/RS, onde a EMATER é a instituição capilarizada em todos os municípios que auxilia a Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR) a implementar as políticas estaduais de agroindústria.

Ela é a instituição que operacionaliza o PAF em todo o RS, sendo responsável pela identificação das agroindústrias que possuem potencial de integrar o programa, realizar os cadastros das experiências, fazer a análise de viabilidade técnica e econômica dos projetos (sempre em contato com a SDR). Ainda ajuda na organização dos Comitês Regionais de Agroindústrias onde são discutidas prioridades do programa, recursos e administradas às políticas de forma participativa com representantes dos agricultores e outras instituições e entidades coparticipes. A EMATER também apoia à formalização das experiências em relação as legislações agroalimentares e a concertação de interesses entre as agroindústrias e outras instituições da área (CISPOA,

SIM, Vigilância Sanitária, Secretaria Regional de Saúde, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, entre outras).

Além destas atividades, a EMATER possui atuação pronunciada na formação dos agricultores dentro do PAF, sendo ela a gestora de Centros de Formação (também chamados de Treinamento), nos quais os agricultores que ingressam no programa devem realizar cursos específicos de processamento de alimentos, qualidade e higiene dos alimentos, Boas Práticas de Fabricação (BPF) e estudos de tendências de mercados. Estes cursos ajudam os agricultores a obterem novos conhecimentos sobre os processos de processamento de alimentos, legislações alimentares e mercados para as agroindústrias, sendo essencial a viabilidade de muitas experiências, mas também a SAN dos alimentos processados e comercializados a população. Estes conhecimentos são construídos juntamente com os já existentes dos agricultores, ocorrendo uma cofusão dos mesmos nas agroindústrias, pois os agricultores sempre recontextualizam estes conhecimentos antes de utilizá-los nas suas práticas e mundos do trabalho [6].

Estes trabalhos relatados acima são importantes à reprodução social das agroindústrias e a SAN da população que consome os alimentos processados. Contudo, observaram-se na pesquisa de campo algumas limitações das ações realizadas por esse conjunto de políticas públicas e programas locais, que podem ser entendidas a partir de quatro situações: (a) a maioria das ações de fortalecimento das agroindústrias são efêmeras, dependendo muito do contexto político instalado nos pequenos municípios e do poder dos atores presentes no mesmo. Um exemplo disso são as trocas de prefeitos a cada quatro anos, que colocam a mercê os trabalhos desenvolvidos pelas Prefeituras, SMA e da própria EMATER que possui certa dependência financeira ao poder público local; (b) devido aos poucos recursos existentes nos municípios do interior, para muitos atores públicos locais, as políticas de agroindustrialização não são prioridade, sendo mais importantes as educacionais, de saúde, transporte, urbanas, entre outras. O rural e a agricultura já recebem poucos recursos e incentivos nos pequenos municípios, imagine que a situação das agroindústrias familiares é mais difícil ainda, já que constituem apenas um pequeno universo social dentro dos mesmos; (c) também há falta de estrutura administrativa e de recursos humanos nas SMA, SIM e EMATER para dar conta do conjunto de ações necessárias ao setor da agricultura e das agroindústrias

familiares. Isso fica claro em municípios onde há apenas 1 Técnico em Agropecuária na SMA para realizar todos os trabalhos. Em outros municípios, o SIM possui somente 1 Técnico em Agropecuária concursado para acompanhar as ações em torno das agroindústrias. Em alguns locais, nem mesmo Veterinário contatado há, profissional de presença obrigatória para o SIM funcionar normalmente em qualquer local (a exigência é de pelo menos um Médico Veterinário com 20 horas semanais); (d) no caso específico da EMATER, a maioria dos profissionais não está preparado tecnicamente para apoiar as agroindústrias, pois muitos não possuem os conhecimentos específicos da área de alimentos. Isso é um reflexo da forma de atuação da instituição, pois os extensionistas têm um “perfil generalista”, já que são obrigados a trabalharem com várias atividades de extensão rural. Sem falar que para muitos agricultores os serviços de extensão rural não chegam à propriedade. Estudo conduzido por Deponti e Schneider [7], com base nos dados do Censo Agropecuário, aponta que mais de 60% dos agricultores do RS não recebem assistência técnica de órgãos públicos. Este conjunto de problemas tem dificultado os processos reprodutivos das agroindústrias e também impedido destas contribuírem mais significativamente com a SAN local.

Dentre as entidades locais que tem executados trabalhos com as agroindústrias estão os STR, que são organizações de representação política e social dos agricultores familiares (Quadro 2). No caso dos STR as principais ações têm se dado na discussão de alternativas as habituais culturas de grãos e

*commodities*, na qual as agroindústrias surgem como uma das formas de diversificação da economia rural e viabilização da SAN, com a produção de alimentos artesanais e, em muitos casos, agroecológicos.

Também têm agido na organização das experiências individuais para a formação de cooperativas municipais ou regionais de agroindústrias, no sentido de mobilizar as agroindústrias em prol da ação coletiva, entendendo que desta forma as iniciativas diminuem seus custos de produção e auferem escala mínima para viabilizar sua manutenção nos mercados agroalimentares. São exemplos deste processo social, a Cooperativa dos Produtores Familiares de Frederico Westphalen (COOPRAFF), que congrega em torno de 30 agroindústrias e a Cooperativa Regional das Agroindústrias Familiares de Constantina e Região (COOPERAC) com 25 agroindústrias associadas (Quadro 2).

Os STRs também possuem ações de construção de mercados para as agroindústrias, estimulando a abertura de pontos de vendas diretos aos consumidores na própria sede, em locais específicos das cidades ou incentivando o ingresso das experiências em feiras locais, regionais, nacionais ou, apoiando a inserção das agroindústrias nos mercados institucionais como o PAA e o PNAE. A maioria das ações em prol da comercialização dos alimentos das agroindústrias é na lógica de construção de cadeias curtas agroalimentares, sendo importante a SAN e ao abastecimento local/regional dos municípios.

**Quadro 2.** Ações locais privadas de apoio as agroindústrias familiares.

Entidade	Formas de fortalecimento das agroindústrias
Sindicatos dos Trabalhadores Rurais (STRs)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Juntamente com outras entidades e as cooperativas das agroindústrias familiares buscam construir novos mercados para os alimentos;</li> <li>- Auxílio na organização das iniciativas para participação em feiras nacionais, regionais, estaduais e locais;</li> <li>- Ajuda na constituição inicial de cooperativas das agroindústrias familiares (COOPRAFF e COOPERAC);</li> <li>- Debates junto com as outras entidades sobre a necessidade de mudanças na matriz produtiva regional dos grãos e <i>commodities</i> agrícolas;</li> <li>- Alguns STRs mantem pontos de vendas diretos aos consumidores dos alimentos das agroindústrias, na própria sede do sindicato.</li> </ul>
SENAR e/ou SEBRAE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cursos sobre as culturas relacionadas à produção das matérias primas para as agroindústrias, processamento de alimentos e gestão da propriedade rural;</li> <li>- Organização de visitas a outras propriedades (algumas orgânicas), experiências de agroindustrialização e a feiras da atividade, nas quais os agricultores puderam apreender novos conhecimentos;</li> <li>- Cursos sobre estratégias de inserção nos mercados (qualidade total).</li> </ul>

Fonte: Pesquisa de campo (2012).

A ação de entidades como SENAR e/ou SEBRAE são muito pontuais. Geralmente estas ofertam cursos sobre produção de matérias primas, processamento dos alimentos e qualidade dos produtos. Também organizam visitas a outras agroindústrias, viagens e deslocamento a feiras ligadas a atividade, no intuito de difundir conhecimentos para os agricultores. Estas duas entidades têm recebido muitas críticas dos agricultores e outros atores de desenvolvimento rural, devido principalmente ao caráter teórico de suas ações e um entendimento dos mercados no sentido de que qualquer iniciativa agroindustrial é vista como um novo “empreendimento econômico”. Mesmo que muitas agroindústrias são frágeis, informais e artesanais, a proposição principal destas entidades se dirige no sentido de que estas deveriam crescer em escala para ser viáveis (aumento das quantidades, produtividade e eficiência) e adentar nos mercados alimentares competitivos e hegemônicos (ver, por exemplo, Chér, 2008) [8].

### **SAN e instituições reguladoras dos alimentos: por que os agricultores possuem dificuldades em formalizar suas agroindústrias?**

Nesta seção discutem-se alguns dos motivos pelos quais as agroindústrias familiares não conseguem atingir a plena formalização institucional e, dessa forma, contribuir mais significativamente na SAN da população local. O Quadro 3 separa a explicação em sete dimensões pela quais são compreendidas o fenômeno da informalidade, já que se trata de um processo multidimensional, que envolve vários elementos, desde estratégias próprias dos agricultores, dificuldades frente às instituições, regramentos e normas, falta de acesso a informações, políticas públicas, burocracias, dentre outras questões.

A primeira dimensão do fenômeno da informalidade é a alta carga tributária incidente em

algumas cadeias produtivas das agroindústrias, como são os casos das bebidas como vinhos, licores, aguardente de cana e outras bebidas destiladas e fermentadas. Em locais como o Norte do RS, a cadeia produtiva das bebidas e dos derivados da cana de açúcar é a maior existente, sendo responsável por 46,23% das agroindústrias, quase a metade das agroindústrias existentes no local. As altas taxas cobradas como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) na colocação destes produtos nos mercados são impeditivas para a viabilidade econômica e legal das agroindústrias. Segundo Raupp [9], no caso do ICMS, alguns produtos chegam a pagar até 17% nas vendas.

Os altos custos de produção das agroindústrias, especialmente as que reproduzem-se de forma individual, também é um entrave a formalização. No caso dos custos de produção elevados, os principais elementos que influenciam para isso são principalmente os custos financeiros de construção da planta agroindustrial e da compra dos equipamentos dentro das exigências das regulações sanitárias. Neste sentido, todos os regramentos contidos no Regulamento de Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal (RIISPOA) a nível federal são exigentes em padrões de estruturas e de equipamentos.

Os serviços de inspeção priorizam as estruturas físicas montadas das agroindústrias, em detrimento de averiguar o processo de produção realizado (boa higiene, qualidade dos alimentos e uso das BPF). Planta e equipamentos são os dois grandes conjuntos de custos fixos de produção das agroindústrias (Quadro 3). Em segundo plano, aparecem os custos associados à própria produção de matérias-primas e processamento dos alimentos, pagamento de profissionais, registro do estabelecimento, códigos de barras e embalagens.



**Quadro 3.** Motivos que dificultam a legalização das agroindústrias familiares.

Dimensões	Principais motivos apontados
Tributária	- Carga de impostos alta para alguns produtos como é o caso das bebidas como cachaça e vinhos (IPI, ICMS).
Custos de produção	- Custos de produção elevados, tanto da obtenção das matérias primas como no processamento dos alimentos; - Custos altos com a planta agroindustrial e com a aquisição dos equipamentos; - Altos custos com pagamento de profissionais, código de barras e embalagens novas; - Receio de ter que passar os custos da formalização para o produto final, aumentando os seus preços, o que isso inibiria a compra por parte dos seus consumidores (principalmente no caso da cachaça); - Exigências de análise da qualidade da água, microbiológica e físico-química dos alimentos com periodicidade.
Sanitária	- Inspeção com o SIM é restrita a esfera espacial municipal, quando os municípios possuem o sistema implantado; - O SIM possui muitos custos de implantação para os municípios pequenos e com poucas agroindústrias (a relação custo/benefício é pequena); - SIM com muitas dificuldades nos municípios em que ele está implantado (falta de profissionais, recursos, carros, infraestrutura administrativa, poucas inspeções periódicas nas agroindústrias); - Dificuldades de implantação do SUASA nos municípios (está em funcionamento em apenas 5 locais no RS).
Ambiental	- Processos alocados junto a FEPAM possuem altos custos, além de demorarem anos para serem analisados e aprovados completamente; - Sede da FEPAM é somente em Porto Alegre e a mesma não possui uma estrutura regional de atendimento; - Muitos municípios não possuem o licenciamento ambiental local implantado.
Jurídica	- Contratação de empregados por mais de 120 dias por ano há perda do direito de Aposentadoria Rural;
Legislações / Normas	- A grande complexidade dos sistemas de normas e regras das diferentes legislações alimentares para as agroindústrias familiares; - Excesso de burocracias em torno dos processos de legalização que os agricultores não compreendem (muitos possuem baixos níveis de escolaridade); - Não existência de regras e normas diferentes para as agroindústrias familiares x as grandes indústrias alimentares; - Há casos de vários conselhos profissionais e agência do governo fiscalizarem e aplicarem sanções nas agroindústrias (Conselhos de Química, Biologia e INMETRO).
Outros motivos	- Falta de conhecimentos das instituições locais e das agências de assistência técnica e extensão rural sobre os processos técnicos das agroindústrias e orientação junto aos agricultores; - Falta de profissionais da área de alimentos que trabalhassem especificamente com a legalização das iniciativas; - Falta de orientações por partes das instituições reguladoras de alimentos sobre as regras e normas que as agroindústrias devem cumprir; - Alguns agricultores sempre venderam os seus alimentos de forma informal nos mercados locais e não tiveram problemas com as fiscalizações, o que os faz insistirem com essa prática; - Agricultores que possuem uma diversificação de cadeias produtivas dentro de sua propriedade rural, a agroindústria é só mais uma atividade e renda (geralmente com pequenos volumes de processamento). Isso desencoraja a sua formalização; - Casais de agricultores já com idade avançada não veem importância em formalizar as suas agroindústrias, devido ao curto período de tempo que trabalharão nela; - Falta de capital de giro e de recursos financeiros para executar todas as exigências dos processos de formalização.

Fonte: Gazolla (2012).

Raupp <sup>[9]</sup> em seu estudo sobre as agroindústrias no RS e Município de Crissiumal mediu os custos de formalização ambiental e sanitária anuais de uma agroindústria de carnes e derivados, registrada na CISPOA. O autor destaca quatro conjuntos de custos. Os custos ambientais envolvendo a Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM), que seriam de R\$1.116,00 relativos às Licenças (Prévia, Instalação e Operação). Um segundo conjunto de custos que envolveram o pagamento de taxas relativas à contratação de um técnico na área de carnes, um Médico Veterinário. Estes custos compreenderiam taxas pagas junto ao Conselho Regional de Medicina Veterinária (CRMV) de R\$594,00 relativos à inscrição, taxa de emissão de certificado e anuidade. Um terceiro conjunto de custos seriam os relacionados às taxas cobradas pela CISPOA, que seriam de R\$639,36 para o registro da agroindústria e do produto, excluindo-se as taxas cobradas para a aprovação do projeto agroindustrial (R\$0,37/m<sup>2</sup>) e R\$60,00 mensais por tonelada fabricada de produto, que não foram incluídas no cálculo pelo autor.

O quarto conjunto de custos são aqueles com a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do projeto ambiental, projeto civil do prédio, responsável técnico, análises físico-químicas e microbiológicas dos produtos, da água e aferição de balanças junto ao Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO). Estes custos seriam de R\$4.223,00/ano. Quando somados, estes quatro conjuntos de custos totalizam R\$6.572,36 anuais, para iniciar as operações de fabricação de alimentos cárneos. Segundo Raupp <sup>[9]</sup>, há um descompasso enorme entre a realidade social e econômica dos agricultores e os altos custos cobrados pelas instituições reguladoras dos alimentos para formalização. O autor ressalta que possivelmente estes custos estejam subestimados, já que não foram computados parte dos custos que envolvem a CISPOA. Além disso, estes custos estão desatualizados, pois foram calculados com base no ano de 2004, há mais de 10 anos atrás, sendo bem maiores atualmente.

Um argumento muito forte entre os agricultores para a não formalização das agroindústrias, especialmente daqueles que produzem bebidas como a aguardente de cana, é que a legalização da iniciativa incidiria em ter que traspasar parte dos custos relativos ao processo legal para o produto final, encarecendo os produtos para os consumidores, sendo que isso

desencorajaria o consumo e as vendas da agroindústria diminuiriam. Do ponto de vista de oferecer um produto a um preço mais acessível, vendendo-o em maiores quantidades esse argumento é válido, por exemplo, em regiões mais vulneráveis economicamente. Nestes locais, a população tende a observar muito mais os preços do que a qualidade dos produtos, devido à renda média per capita em geral ser baixa.

Entretanto, se estes agricultores fossem formais, trabalhassem com um produto diferenciado ou com algum grau de especificidade qualitativa (com algum grau de inovação embutida), mesmo ele possuindo maiores custos associados à produção e formalização da agroindústria, ele receberia um preço prêmio por este produto nos mercados, validando a qualidade específica do mesmo, como autores a nível internacional tem se referido <sup>[10]</sup>. Além disso, estes alimentos poderiam construir mercados para além do local, viabilizando o crescimento das agroindústrias e de suas vendas, mas também contribuindo com a SAN extra local.

No caso da dimensão ambiental ressalta-se a queixa de alguns agricultores que a FEPAM é centralizada na capital Porto Alegre, distante das regiões interioranas onde estão a maioria das agroindústrias, o que gera maiores custos com deslocamentos para encaminhar os processos ambientais. Além disso, muitos municípios não possuem a gestão ambiental municipalizada, embora a lei de municipalização exista desde 2005, o que faz o licenciamento ambiental ser encaminhado obrigatoriamente ao órgão estadual de proteção ambiental. Quando realizado pela FEPAM, o licenciamento ambiental das agroindústrias envolve um processo mais burocrático, demorado e com custos maiores para os agricultores. Há relatos de agricultores entrevistados, que esperaram dois a três anos para conseguirem a liberação ambiental para funcionamento das suas atividades.

Dados de Wesz Junior <sup>[11]</sup> apontam que apenas 40,3% dos municípios parecem ter conseguido municipalizar a gestão ambiental no RS. Localmente, as taxas a serem pagas pelo licenciamento são de somente 27% do total que é cobrado quando o mesmo é feito pela Fundação Estadual. Segundo informações de municípios que possuem Setor de Meio Ambiente (ou Secretarias), o custo é baixo para o licenciamento de uma agroindústria, ficando em torno de

R\$150,00 a R\$200,00. Estes valores são relativos ao pagamento das taxas. A partir de 2008, a FEPAM promulgou uma resolução na qual isenta 80% dos custos para o licenciamento ambiental de agricultores que se enquadram nos critérios do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), baixando os custos da legalização ambiental, contudo, o longo tempo de espera e a grande burocracia dos processos continuam como problemas do órgão estadual.

No que se refere à dimensão jurídica, há relatos dos agricultores quanto a problemas com a contratação de força de trabalho externa a propriedade rural (Quadro 3). Um deles é com relação ao tempo de contratação. A atual legislação trabalhista e previdenciária, a Lei 11.718/08 <sup>[12]</sup>, prevê a contratação externa de trabalhadores por um período máximo de 120 dias. Se exceder este tempo, o agricultor passa a não fazer mais parte do Regime de Segurado Especial da Previdência Social, perdendo sua aposentadoria rural.

No que se refere à dimensão que se chamou de legislações e normas foi observado que os agricultores não conseguem compreender a complexidade do conjunto de regramentos institucionais e burocráticos que envolvem os processos de formalização (Quadro 3). Muitos agricultores donos de agroindústrias possuem baixos níveis de escolaridade, o que é um agravante no encaminhamento da formalização, por possuírem maiores dificuldades em entender leis e normativas alimentares. Long <sup>[13]</sup> afirma que quando criam-se sistemas muito complexos para os atores sociais, estes tendem a driblar os regramentos, utilizando-se da margem de manobra que possuem para patrocinarem um desenvolvimento diferente, muitas vezes ao contrário, que no caso das agroindústrias é permanecer na informalidade institucional frente às normas complexas existentes.

Os atores sociais entrevistados também contestam a não existência de regras diferentes entre os “dois mundos” do processamento de alimentos – o industrial e artesanal. Segundo os mesmos, a normatização agroalimentar deveria ser diferente para os dois tipos de processadores de alimentos. Muitos atores justificam isso com o exemplo das políticas públicas, que no caso da agricultura não familiar possuiriam um conjunto de regramentos diferenciados em relação à família, por exemplo, o PRONAF. Segundo os

mesmos, isso deveria ser aplicado também para o caso das agroindústrias. As instituições responsáveis pela regulação da produção e consumo dos alimentos no Brasil deveriam criar regras próprias para o segmento artesanal e familiar das agroindústrias. Wilkinson <sup>[14]</sup> problematiza essas diferenças entre os dois mundos agroalimentares, utilizando-se da Teoria das Convenções para mostrar que o uso de parâmetros diferenciados refletiria melhor a realidade social e econômica existente dentro de cada segmento alimentar e da própria noção de SAN que é específica a cada um destes dois universos.

Observou-se também a aplicação de sanções por alguns Conselhos Profissionais e pelo INMETRO as agroindústrias (Quadro 3). No caso do Conselho de Química foram registrados casos ligados ao setor de bebidas, principalmente de cachaças e vinhos, em que o referido Conselho aplicou várias multas e fechou agroindústrias, devido à falta de padronização das bebidas que estavam sendo produzidas e comercializadas. No caso do INMETRO multas foram aplicadas em função da não correta aferição de alguns equipamentos utilizados pelas agroindústrias, por exemplo, balanças e outros pequenos equipamentos. Estes eventos mostram dois processos sociais preocupantes para as agroindústrias. Primeiro, instituições que não tem atribuições de fiscalização junto às agroindústrias como os Conselhos Profissionais, possuem uma posição de aplicação de sanções, nas quais algumas multas com valores expressivos inviabilizaram totalmente agroindústrias que estavam funcionando há mais de 10 anos.

Segundo, demonstra total desconhecimento das formas de reprodução social das experiências por parte destas instituições, pois como no caso da não padronização em graus Gay-Lussac (°GL) do teor alcóolico das bebidas, essa é a característica mais marcante do modo de produção específico e artesanal que envolve a elaboração destes produtos. É isso que dá o tom diferenciador dos produtos das agroindústrias, entretanto, para as instituições isso é regado como não aceitável e passível de sanções. As instituições trabalham com os padrões oficiais do “mundo” industrial, no qual os alimentos são processados em escala e com altos graus de uniformidade (estandardização dos parâmetros).

Na sétima dimensão dos motivos pelos quais os agricultores não formalizam suas agroindústrias aparecem dois conjuntos de fatores (Quadro 3). Por um lado, há um déficit de profissionais e conhecimentos nas agências de assistências técnica e extensão rural, no que se refere à capacidade destas de orientar os agricultores de como podem legalizar suas agroindústrias. Isso também é válido do ponto de vista dos conhecimentos técnicos necessários à elaboração dos alimentos, enquanto processos específicos de produção. Por exemplo, a EMATER possui poucos técnicos e extensionistas com um bom saber na área de alimentos que possam contribuir com o aumento dos conhecimentos e capacidades dos agricultores em elaborar produtos diferenciados e com melhores padrões de qualidade. Isso considerando-se as agroindústrias que recebem assistência técnica da EMATER, pois como evidenciam dados do IBGE, apenas 31% dos estabelecimentos rurais do estado receberam algum tipo de orientação da instituição [7].

Por outro ângulo, a própria dinâmica existente dentro das propriedades e famílias deve ser entendida, para compreender-se o papel que a agroindústria possui e por que, em muitos casos, ela não é formalizada (Quadro 3). Em ocasiões durante a pesquisa de campo os agricultores responderam que não formalizam a sua agroindústria por que “já estão muito velhos”, “não possuem recursos financeiros” e “já trabalham de modo informal há muitos anos”.

Estes motivos apresentados pelos agricultores para a não legalização das agroindústrias poderiam ser entendidos pelo que Scott [15] denomina de formas cotidianas de resistência. Segundo o autor, o campesinato possui várias estratégias de resistência frente a ações do Estado, seus projetos de desenvolvimento ou outros atores sociais, sendo que uma delas é não fazer nada frente à ocorrência de uma intervenção externa vista como não aceitável. No caso aqui analisado, quando as instituições cobram dos agricultores a formalização das suas agroindústrias, estes respondem não fazendo nada, mantendo-se na informalidade. Para justificar esta estratégia, os agricultores alegam outros motivos quando perguntados sobre o assunto, como os relacionados no parágrafo anterior.

Entretanto, o principal motivo apontado é que a agroindústria faz parte de um modo de reprodução socioeconômica e de vida bem maior que é a família. A agroindústria é vista pelos agricultores como mais uma atividade e fonte de geração de renda dentro da dinâmica da unidade familiar. Nessa lógica, a agroindústria possui o papel de ajudar na diversificação das atividades e rendas da família, sendo complementar as demais atividades econômicas que a propriedade rural possui. As famílias, na maioria dos casos, não possuem a ambição de que a agroindústria seja a principal fonte de renda, mantendo-a informal. Essa constatação da pesquisa corrobora com o que Maluf [16] tem defendido. Segundo o mesmo, a agroindústria familiar deve operar de forma conjunta com outras atividades existentes dentro das propriedades, como as agropecuárias, que lhe servem de base no fornecimento de matérias-primas ao beneficiamento.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sucesso das políticas de SAN como o Programa Fome Zero e o PAA no Brasil são em partes atribuídos a agricultura familiar, especialmente no que tange a produção de alimentos e mercados agroalimentares construídos nos últimos anos. Dentro deste universo social, as agroindústrias têm um papel destacado na geração da SAN, especialmente local/regional, já que a produção e comercialização de seus alimentos diferenciados em relação a grande distribuição, tem se dado em redes agroalimentares localizadas (cadeias curtas).

As instituições públicas, bem como entidades privadas locais, têm agido no sentido de apoiar as iniciativas através de programas municipais para agroindústrias, ações de construções de mercados e comercialização, destinação de crédito rural via fundos rotativos, ações de formação e capacitação (construção de conhecimentos da área de alimentos), prestação de assistência técnica e extensão rural, apoio frente às legislações agroalimentares, fornecimento de serviços de inspeção de alimentos, entre outros trabalhos.

Entretanto, as agroindústrias possuem várias dificuldades para viabilizarem-se localmente nos pequenos municípios. Estes entraves, as instituições e entidades locais que atuam junto às experiências, não têm conseguido removê-los, para que as agroindústrias possam

contribuir mais efetivamente com a SAN as populações que adquirem seus alimentos. Dentre as principais dificuldades das agroindústrias figuram a falta de apoio e recursos das prefeituras e SMA para fortalecer as experiências.

Isso fica claro, por exemplo, quando se analisa o SIM dos municípios, onde muitos possuem déficit de pessoal técnico, recursos e estrutura de trabalho para realizar orientações e a inspeção dos alimentos. Lembrando ainda, que no caso do RS, apenas um pouco mais de 41% dos municípios possuem o SIM instalado e funcionando. Nestes locais as agroindústrias estão fadadas a buscar mercados informais, dentro das fronteiras dos municípios, não podendo, por exemplo, requerer adesão ao Sistema Unificado de Atenção a Sanidade Agropecuária (SUASA), a nova legislação federal, que permitiria as experiências comercializar seus alimentos em todo o território nacional e até mesmo exportá-los ao exterior.

A informalidade é o principal problema detectado junto às agroindústrias. O PAF/RS estima que das 7.700 agroindústrias existentes no estado, apenas 560 estejam formalizadas. Segundo o IBGE, no local de pesquisa, o norte do RS, onde há maior concentração de agroindústrias (14,12% das existentes no estado), mais de 72% das mesmas estão na informalidade. Isso é preocupante por dois conjuntos de razões. Primeiro, muitos destes alimentos não passam pelo crivo dos sistemas peritos de inspeção, podendo causar problemas de saúde e SAN a população que os consome. Por outro lado, as altas taxas de informalidade bloqueiam processos mais amplos de reprodução social e construção de novos mercados para os agricultores, o que tem prejudicado a *scale up* das iniciativas em várias dimensões.

Tanto isso é verdadeiro que muitos agricultores já possuem institucionalizado em seu modo de vida a resistência em formalizar sua agroindústria. Quando foram perguntados sobre o porquê desta opção, os mesmos respondem que assim evitam os altos custos e a burocracia da formalização, motivos familiares (“não possuem recursos”, “estão muito velhos”, “não há sucessor na propriedade”), não possuem apoio efetivo necessário das instituições (orientação, apoio com recursos, sistemas de inspeção mais compreensivos em relação a sua realidade, ausência de profissionais e técnicos de apoio, tecnologias inadequadas à pequena escala, entre

outros motivos), além de não compreenderem sistemas tão complexos criados pela legislação brasileira para alimentos.

Para a maioria dos agricultores, a agroindústria é apenas mais uma atividade, sendo desenvolvida concomitantemente com outras na propriedade rural. Os agricultores não almejam a formalização, pois implicaria em destinar a maior parte da força de trabalho da família ao processamento de alimentos, o que pode levar, em muitos casos, a especialização da unidade produtiva, perdendo uma das características centrais da agricultura familiar que é a diversificação na produção de alimentos, que também é muito importante a SAN. Tem-se “dois mundos” distintos de compreensões sobre a informalidade, os agricultores que resistem em adequar-se as normativas alimentares e, de outro, as políticas e instituições públicas que os pressionam a fazê-lo. Estabelece-se, assim, um grande “hiato de diálogo”, que precisa ser resolvido para que as agroindústrias possam contribuir mais efetivamente a SAN nos locais em que elas estão imersas.

## REFERÊNCIAS

- [1] Maluf RS. Segurança alimentar e nutricional. Petrópolis: Vozes; 2007. 174p. (Coleção Conceitos Fundamentais).
- [2] Belik W. A política brasileira de segurança alimentar e nutricional: concepção e resultados. *Segur Aliment Nutr*. 2012;19(2):94-110.
- [3] Hoffmann R. A agricultura familiar produz 70% dos alimentos consumidos no Brasil? *Segur Aliment Nutr* 2014;21(1):417-21.
- [4] Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Agropecuário [CD-ROM]. Brasília: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; 2006.
- [5] Gazolla M. Conhecimentos, produção de novidades e ações institucionais: cadeias curtas das agroindústrias familiares [tese]. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul; 2012.
- [6] Stuiver M, Van der Wiskerke JSC. The power of experience: farmers knowledge and sustainable innovations in agriculture. In: Ploeg JD, Van der Wiskerke JSC, editors. *Seeds of transition: essays on novelty production, niches and regimes in agriculture*. Wageningen: Royal Van Gorcum; 2004. 356 p.

- [7] Deponti C, Schneider S. O retrato da extensão rural a partir dos dados do Censo Agropecuário 2006. In: Anais do 50º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural [Internet]. 2012 jul 22-25; Vitória: Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural; 2012 [acesso 15 out 2014] Disponível em: <http://icongresso.itarget.com.br/useradm/anais/?clt=ser.2>.
- [8] Chér R. Empreendedorismo na veia: um aprendizado constante. Rio de Janeiro: Elsevier; 2008. 228 p.
- [9] Raupp AK. Políticas públicas e agroindústrias de pequeno porte da agricultura familiar: considerações de experiências do Rio Grande do Sul [dissertação]. Rio de Janeiro: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro; 2005.
- [10] Touzard, J.M. Construction institutionnelle des indications géographiques et des signes de qualité. [S.l.: s.n], 2010. 20 p.
- [11] Wesz Júnior VJ. Políticas públicas de agroindustrialização: uma análise do Pronaf Agroindústria. In: Anais do Congresso da Sociedade de Economia, Sociologia e Administração Rural, 47 [CD-ROM]. 2009 jul 26-30; Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul; 2009.
- [12] Brasil. Lei nº 11.718, de 20 de junho de 2008. Acrescenta artigo à Lei nº 5.889, de 8 de junho de 1973, criando o contrato de trabalhador rural por pequeno prazo; estabelece normas transitórias sobre a aposentadoria do trabalhador rural; prorroga o prazo de contratação de financiamentos rurais de que trata o § 6º do art. 1º da Lei no 11.524, de 24 de setembro de 2007; e altera outras leis. Diário Oficial da União, 23 jun 2008. 18 p [Acesso em: 12 out. 2012]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/111718.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111718.htm).
- [13] Long N. Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor. Ciudad de México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores; 2006. 504 p. (Colección Investigaciones).
- [14] Wilkinson J. Mercados, redes e valores: o novo mundo da agricultura familiar. Porto Alegre: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul; 2008. 213p. (Estudos Rurais.).
- [15] Scott JC. Formas cotidianas de resistência camponesa. Rev Raiz. 2002;21(1):10-31.
- [16] Maluf RS. Mercados agroalimentares e agricultura familiar no Brasil: agregação de valor, cadeias integradas e circuitos regionais. Ens. FEE. 2004;25(1):299-322.