



# ***Políticas públicas e mudanças institucionais: as trajetórias dos agricultores familiares nas atividades de processamento de alimentos no Rio Grande do Sul – Brasil***

**Chaiane Leal Agne**

*Universidade Estadual do Rio Grande do Sul – Cachoeira do Sul – RS – Brasil*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8779-045X>

**Paulo Dabdab Waquil**

*Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Porto Alegre – RS – Brasil*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9430-7040>

## **Resumo**

A partir da década de 1990, as atividades de processamento de alimentos começaram a sofrer modificações, estimuladas pelo contexto político-governamental, que induziu novas formas de produção e comercialização no âmbito da agricultura brasileira. Dentre tais mudanças, várias políticas públicas foram desenvolvidas com a finalidade de reger a produção, o processamento e os mercados dos alimentos da agricultura familiar. Apesar dos avanços nas discussões sobre os efeitos das políticas públicas nessa realidade, há lacunas para compreender em que medida elas influenciam as formas como as famílias interpretam e conduzem tais atividades. Para tanto, este artigo teve como objetivo analisar o papel que os programas e as políticas públicas exercem no processo de mudança institucional nas atividades de processamento desenvolvidas pela agricultura familiar. A pesquisa foi realizada em quatro regiões do Rio Grande do Sul (Coredes: Hortênsias, Jacuí Centro, Sul e Vale do Rio dos Sinos). Foram entrevistadas 64 famílias (agricultores familiares) que processam alimentos, utilizando um formulário semi-estruturado, diários de campo e observações. Para a análise dos dados, foram utilizadas as técnicas análise de conteúdo e escala likert. As famílias foram divididas em 4 grupos (trajetórias), que mostram as diferenças nas formas como iniciaram e modificaram tecnicamente as suas atividades de industrialização. Neste contexto, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) foi considerado como a política pública que influenciou a ocorrência de mudanças institucionais, identificadas pelas novas técnicas no ambiente da produção e pelas inovações nas relações de mercado. Tais mudanças são explicadas pelo processo de operacionalização dessa política pública, que demanda novas formas de planejamento produtivo das propriedades, além da organização social e coletiva para atender os contratos de comercialização.

**Palavras-chave:** Instituições. Agricultura Familiar. Políticas Públicas. Atividades de Processamento de Alimentos.

**Public policies and institutional changes: the trajectories of family farmers in processing food in Rio Grande do Sul – Brasil**

**Abstract**

From the 1990s, food processing activities have changed, stimulated by the political-governmental context, which induced new forms of production and commercialization within the scope of Brazilian agriculture. Among these changes, several public policies were developed with the purpose of regulating the production, processing and food markets of family farming. Considering this context, this article aims to discuss what the role of public policies are in the changes of behavior and interpretation from family farmers that are processing food. The research was developed in 4 different regions in state of Rio Grande do Sul, Brazil, according to Regional Development Councils (Coredes): *Corede Jacuí Centro*, *Corede Sul*, *Corede Vale do Rio dos Sinos* and *Corede Hortênsias*. Interviews have been conducted with 64 families, which process food in the rural area, with the assistance of a semi-structured form (with qualitative and quantitative questions), field diaries and observations. In the data analysis, it was used qualitative (technique called tenor analysis) and quantitative (likert scale). A typology has been constructed to describe the trajectories of families in the processing food activities, which represents how 4 different groups have started processing food and how they have changed the techniques over time. The National School Feeding Program (PNAE) has been influencing transformations in the family habits, which has been identified by changes in the production and selling of food. Moreover, these changes might be explained by the management process of this program, which involves new collective actions in the context of processing food activities.

**Keywords:** Institutions. Family farmers. Public Policies. Processed food Activities

**Políticas públicas y mudanzas institucionales: las trayectorias de agricultores familiares en las actividades de procesamiento de alimentos en el Rio Grande do Sul - Brasil**

**Resumen**

A partir de la década de 1990, la actividad de procesamiento de alimentos comenzó a sufrir modificaciones, estimuladas por el contexto político-gubernamental, que indujo nuevas formas de producción y comercialización en el ámbito de la agricultura brasileña. Se destacan innumerables políticas, programas y legislaciones que tuvieron como objetivo regir la producción de alimentos de los agricultores familiares. A pesar de los avances en las discusiones sobre los efectos de las políticas públicas en esta realidad, hay lagunas para comprender en qué medida ellas influyen en las formas como las familias interpretan y conducen tales actividades. Este artículo tuvo como objetivo analizar el papel que las políticas públicas ejercen en el proceso de mudanza en la interpretación y conducta de las familias que industrializan alimentos. La investigación se realizó en cuatro regiones de Rio Grande do Sul (Coredes: Hortensias, Jacui Centro, Sul y Vale do Río dos Sinos). Se entrevistaron 64 familias (agricultores familiares) que procesan alimentos, utilizando un formulario semiestructurado, diarios de campo y observaciones. Para el análisis de los datos, se utilizaron las técnicas de análisis de contenido y escala likert. Las familias fueron divididas en 4 grupos (trayectorias), que muestran las diferencias en las formas como iniciaron y modificaron técnicamente sus actividades de industrialización. El Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) es la única política pública que influye en las mudanzas institucionales, identificados por las nuevas técnicas en el ambiente de la producción y por las innovaciones en las relaciones de mercado, que se explican por el proceso de operacionalización de esa política pública, que demanda nuevas formas de organización colectiva.

**Palabras clave:** Instituciones. Agricultura Familiar. Políticas Públicas. Actividades de Procesamiento de Alimentos.

## 1 Introdução

No contexto brasileiro, os debates em torno das atividades de processamento de alimentos desenvolvidas pela agricultura familiar tiveram maior repercussão nos meios acadêmicos e políticos a partir da década de 1990. Configuram-se, com base nessas discussões, dois cenários que se destacam dentre os demais.

O primeiro deles refere-se aos estudos acadêmicos que indicam as dificuldades das famílias em produzir de acordo com os regramentos para a produção agroalimentar e à acessibilidade das mesmas nos programas e políticas públicas (GUIMARÃES; SILVEIRA, 2007, WESZ JÚNIOR, 2000, GAZOLLA, 2012, CRUZ, 2012). O segundo cenário refere-se ao debate político-institucional, que emergiu a partir da preocupação do Estado com o desenvolvimento de fontes alternativas de renda para a agricultura familiar na década de 1990. 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 construído e reconhecido como a principal política pública do setor, ampliando a oferta de crédito para este público-alvo. Por meio desta política pública, outras linhas de crédito foram criadas para atender atividades específicas, entre elas o incentivo às atividades de processamento de alimentos. Tal ação consistia no fomento à diversificação da renda, por meio do estímulo à compra de equipamentos e de máquinas e investimento em estrutura física para industrialização. Com isso, os agricultores adaptaram as suas instalações produtivas, adotaram boas práticas de fabricação, técnicas e etapas de processamento, embalagem, identificação do produto, etc.

Na década de 2000, outras políticas públicas foram desenvolvidas com a ideia de ir além do acesso ao crédito, sobretudo com a criação de canais de comercialização. Estes são os casos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), cujas recentes alterações nas leis buscaram preencher as lacunas de mercados da agricultura familiar. Nestes últimos, a conexão da agricultura familiar com os consumidores se dá, especialmente, pela compra de alimentos para atender as demandas de estudantes das escolas públicas e das populações em vulnerabilidade social. No entanto, algumas regras de acessibilidade a esses programas estavam remetidas à adoção de mudanças e investimentos não somente na comercialização, mas também no ambiente produtivo das agroindústrias.

Apesar dos avanços em relação aos efeitos dos programas e políticas públicas nas atividades de processamento de alimentos, há lacunas para compreender em que medida tais mudanças influenciaram nas transformações na forma como as famílias interpretam e conduzem tais atividades. Tal análise é pertinente para compreender a evolução das agroindústrias da agricultura familiar, uma vez que ao longo do tempo percebe-se mudança quanto à formalização das unidades produtivas. No ano de 2012, a estimativa do número total de

agroindústrias informais era de 8.610, sendo que apenas 560 estavam formalizadas. Atualmente, o Programa Estadual de Agroindústria Familiar (PEAF) conta com mais de 3.629 cadastros, com 1.419 certidões ativas (RIO GRANDE DO SUL, 2020). No que se refere aos canais de comercialização característicos das agroindústrias, os alimentos são escoados para o mercado local, cuja produção apresenta atributos culturais, locais e artesanais (GUIMARÃES; SILVEIRA, 2007, WESZ JÚNIOR, 2009, GAZOLLA, 2012, AGNE, 2010, GUIMARÃES, 2011, CRUZ, 2012).

No âmbito do Desenvolvimento Rural, são pertinentes os estudos que buscam fazer tal análise, pois nem sempre as mudanças nas regras e legislações são suficientes para induzir novas formas de produção e comercialização, especialmente na realidade heterogênea da agricultura familiar brasileira. Além disso, os programas e as políticas públicas são resultantes das formas como os agentes envolvidos interpretam as demandas coletivas. Tais interpretações sociais são heterogêneas e não são estáticas, e avaliá-las poderá auxiliar na compreensão não somente sobre o presente, mas também sobre as perspectivas futuras dos agricultores nessas atividades.

Tal complexidade exigiu a busca de um referencial teórico que permitisse: (a) captar as mudanças de interpretação e de condutas humanas; (b) verificar se tais transformações poderiam estar relacionadas às instituições formatadas pelos governos, por meio das principais políticas públicas para as atividades de processamento de alimentos no Brasil.

Assim, dentre as possibilidades teóricas no escopo da economia institucional, a *Original Institutional Economy (OIE)* aproxima-se, epistemologicamente, da proposta analítica do presente artigo. Para a OIE, as instituições são interpretadas pelo conjunto de pensamentos e comportamentos dos indivíduos, e, são transformadas pelas ações humanas, por meio de mecanismos de herança, variação e seleção. Portanto, envolvem tanto os hábitos humanos que são formalizados em políticas, leis e contratos quanto os comportamentos guiados pela cultura, tradição e costumes.

Partindo desse contexto, o presente artigo tem como objetivo principal analisar se há relação entre o acesso às políticas públicas e as mudanças institucionais nas atividades de processamento no âmbito da agricultura familiar.

Para tanto, o presente trabalho está estruturado em sete partes, contando da presente introdução às considerações finais. Na próxima seção será apresentada uma contextualização sobre agricultura familiar, atividades de processamento de alimentos e políticas públicas. A terceira seção apresenta as abordagens da Economia Institucional, com o foco sobre a definição de instituições proposta pela *Original Institutional Economy (OIE)*. A metodologia da pesquisa será apresentada na quarta seção. A quinta seção apresenta os resultados e as discussões do trabalho. O artigo finaliza com as considerações finais.

## **2 Agricultura Familiar, Políticas Públicas e Atividades de Processamento de Alimentos**

A agricultura familiar foi reconhecida como uma categoria social pelo Estado brasileiro na década de 1990, com a inclusão na agenda de formulação dos programas e políticas públicas. Esse contexto marca um processo de transformação

nas intervenções estatais, que antes estavam direcionadas à modernização da agricultura, com o oferecimento de créditos e assistência técnica únicos, sem considerar as diferenças de renda, de trabalho e de vida das famílias do meio rural.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) - regulamentado pelo decreto Nº1.946 de 28 de Junho de 1996 - foi a primeira política pública para a agricultura familiar no Brasil, que estimulou a participação de organizações municipais e órgãos locais no processo de gestão pública (SILVA; SCHNEIDER, 2004). No entanto, uma série de ajustes foi desenvolvida no âmbito desse programa, com a finalidade de atender à demanda diversa dos agricultores. Os recursos possibilitaram à agricultura familiar a ampliação do acesso ao crédito, porém alguns problemas foram evidenciados, especialmente o endividamento. Essas discrepâncias surgem pelo caráter incerto das políticas públicas, que podem gerar resultados diferentes das expectativas do Estado e dos gestores locais.

As atividades de processamento de alimentos foram incluídas dentro do âmbito das políticas públicas como possibilidade de acesso ao crédito pelos agricultores, com destaque para as linhas do Pronaf: Agroindústria, Investimento, Jovem, Mulher e Mais Alimentos (GUIMARÃES; SILVEIRA, 2007, WESZ JÚNIOR, 2009, GAZOLLA 2012). Tais instrumentos oportunizaram as famílias a realização de investimentos, desde a aquisição de matéria-prima, equipamentos para o processamento da produção e veículos para a comercialização (WESZ JUNIOR, 2009).

Os primeiros programas construídos no contexto da atividade de processamento de alimentos resumiam a preocupação dos governos em criar condições para as famílias produzirem e comercializarem de maneira formal, com acompanhamento técnico e sanitário. Foi com esses objetivos que foram desenvolvidos os sistemas de inspeção sanitários: Sistema Único de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA, 2006) e o Sistema Unificado Estadual de Sanidade Agroindustrial Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte – (SUSAF-RS, 2011). Tais certificações visam unificar os três processos de certificação: municipal estadual e federal.

As finalidades dos programas e políticas públicas nas atividades de processamento de alimentos ampliaram após o desenvolvimento de programas e leis regulamentadas mais recentes. Esses são os casos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Apesar de já possuir mais de cinquenta anos de existência, o PNAE sofreu uma mudança significativa com a sanção da Lei número 11.947/2009, que regulamentou a obrigatoriedade de aquisição de no mínimo 30% dos recursos destinados à alimentação escolar em produtos da agricultura familiar. Por meio desse programa, alguns agricultores passaram a comercializar seus produtos industrializados nas escolas do município. O principal público consumidor é caracterizado por estudantes de escolas estaduais e municipais.

Com base no exposto, os avanços nos programas e políticas públicas para a agricultura familiar são bastante significativos. No entanto, as formas como os mesmos estão impactando na vida das famílias é um objeto de estudo que deve ser explorado de maneira mais detalhada. Alguns recursos nem sempre são aplicados da forma planejada, podendo ser utilizados para outras necessidades, diferente das previstas nos regulamentos formais (TOLEDO; SCHNEIDER, 2008). Pela

característica da gestão dos programas, que demanda mobilização e interação local, algumas políticas podem adquirir diferentes resultados, diferindo entre os municípios e regiões. Tal heterogeneidade é explicada pela diversidade das interpretações sociais e coletivas e as formas de atuação e participação dos agentes envolvidos.

Do ponto de vista teórico, os novos debates relacionados às definições de políticas públicas as consideram como inseridas no campo holístico do conhecimento científico, ampliando as possibilidades de diálogo entre vários métodos e disciplinas (SOUZA, 2006). Essa visão não restringe a interpretação dos programas e políticas públicas como mecanismos de intervenção e ação governamental. Pelo contrário, os considera como agentes de transformação e em transformação, que podem não ser instrumentos desejáveis pelo público-alvo.

Tendo em vista abranger essa complexidade, serão utilizados os pressupostos da *Original Institutional Economy* (OIE), especialmente a noção de instituições de Thorstein Veblen, que serão apresentados na próxima seção.

### **3 Economia Institucional: das regras formais aos hábitos de pensamento e comportamento coletivos**

Considerando a problemática das políticas públicas na diversidade da agricultura familiar no Brasil, a análise sobre os hábitos coletivos pode ampliar o conhecimento sobre a utilidade dos mesmos e as possibilidades de mudanças. Assim, evidencia a característica diversa das instituições envolvidas, que operam em diferentes níveis e influenciam os processos de mudança comportamental.

Do ponto de vista conceitual, os aportes teóricos da Economia Institucional podem ser divididos em três vertentes, que diferem entre si epistemologicamente. Primeiro, para a Nova Economia Institucional (NEI) - a linha de pensamento mais difundida - as instituições são interpretadas como conjunto de regras informais e formais que formatam o comportamento da sociedade. Nesta visão, o indivíduo é coagido a comportar-se de acordo com os regramentos impostos pelas instituições, cujos principais expoentes são Ronald Coase, Douglass North e Oliver E. Williamson. Por outro lado, de acordo com as contribuições da *Original Institutional Economy* (OIE), de Thorstein Veblen, as instituições são heterogêneas, interpretadas como conjuntos de pensamento e comportamento dos indivíduos. São, portanto, resultados de construções sociais, que ordenam, selecionam e reproduzem ações coletivas. A terceira e última via de pensamento - não consensual entre os autores da Economia Institucional - recebeu as contribuições da OIE, a qual avançou sobre a análise das instituições dentro de um processo evolucionário, que contempla os mecanismos de herança, variação e seleção, tendo como principal autor Geoffrey Hodgson.

A Velha Economia Institucional destacou-se como a primeira vertente ou o primeiro pensamento institucionalista que surgiu no século XIX, com a discussão crítica sobre a economia neoclássica, especialmente sobre a noção de equilíbrio. Dentre os principais autores dessa corrente, destacaram-se Thorstein Veblen, John Commons e Wesley Mitchel (CONCEIÇÃO, 2007). Para esses teóricos, a economia não deve ser analisada de forma estática, pois as atividades nela envolvidas estão

em constante transformação, influenciadas pelo comportamento individual e coletivo, que constitui as instituições.

Para Veblen, as instituições são hábitos de pensamento e comportamento dos indivíduos, os quais influenciam qualquer atividade econômica e social. Esses hábitos estão formando, por exemplo, os costumes, as preferências individuais e coletivas, o consumo, o dinheiro, etc. (VEBLEN, 1987). As instituições são, portanto, resultantes do processo de interação humana, podendo tanto restringir quanto reproduzir o comportamento dos indivíduos.

Na segunda vertente de pensamento, que corresponde às contribuições da Nova Economia Institucional (NEI), as instituições são consideradas como restrições ao comportamento social. Essa assertiva aparece com clareza nos argumentos de North (1991, p. 97) “as instituições são dispositivos restritivos que estruturam a política, a economia e a interação social. Estas restrições são informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta) e formais (constituições, direitos de propriedade, leis)”. Nessa perspectiva, os indivíduos possuem limitações no que se refere às suas ações e escolhas, pois as instituições funcionam como um sistema de regras e normas que impõem e determinam formas de conduta.

Uma das características da NEI, para Hodgson (1993, p.8), que diferencia-se da proposta do Antigo Institucionalismo, refere-se à relação entre indivíduo e instituição, pois, para a NEI, “as instituições são interpretadas apenas como constrangimentos externos para indivíduos que são dados”. Nesse sentido, apesar de a NEI incluir as ações dos indivíduos na formação das instituições, a limitação dessa abordagem é não considerar que essas instituições modificam as pessoas e vice-versa (HODGSON, 1993).

No entanto, um dos principais desafios na análise sobre as instituições a partir das contribuições Veblenianas refere-se à construção de ferramentas metodológicas adequadas à compreensão sobre o quanto as instituições influenciam os indivíduos e vice-versa. Percebe-se um esforço nos trabalhos de Geoffrey Hodgson no resgate das ideias veblenianas, especialmente no entendimento sobre a evolução das instituições.

Levando-se em conta a síntese dos principais elementos que definem as diferenças entre as abordagens da Velha e da Nova Economia Institucional, considera-se que a interpretação de instituições apenas como formas de imposição de constrangimentos às ações humanas é limitante e não permite uma análise da heterogeneidade de comportamentos dos agricultores e demais atores sociais envolvidos nas atividades de processamento de alimentos.

Portanto, tal definição está relacionada com a realidade das atividades de processamento de alimentos desenvolvidas pelos agricultores familiares, uma vez que considera o indivíduo como agente participativo do processo de construção e modificação das instituições. Tal pressuposto permite a inclusão de elementos interacionais na análise, especialmente aqueles não previstos nos regulamentos de programas, políticas públicas e nos projetos de intervenção governamental local. Isso significa que a forma como as famílias interpretam e conduzem suas atividades de processamento de alimentos pode ou não estar de acordo com as regras formais. Assim, não se pretende fazer uma distinção entre regras formais e informais, pois entende-se que ambas compõem as instituições e possam estar associadas. O último aspecto que justifica essa escolha relaciona-se à natureza

evolucionária pela qual a definição Vebleniana de instituição é caracterizada. As instituições são interpretadas por meio de um processo em evolução, pois elas são modificadas pelos indivíduos ao longo do tempo. A evolução nem sempre é um resultado eficiente, podendo ser, inclusive, uma mudança para uma condição ineficiente.

Os programas e políticas públicas são também considerados instituições, segundo a abordagem Vebleniana, uma vez que eles refletem os hábitos de pensamento e comportamento de alguns atores sociais envolvidos na sua formulação. Os processos pelos quais os programas e políticas públicas são desenvolvidos envolvem diferentes interpretações. Ao considerarmos a sua evolução, tais formalidades não representam - e não representarão no futuro - os hábitos de pensamento e comportamento de todos os atores sociais envolvidos. As ideias de Chantal Mouffe (2005, p. 120) também estão bastante relacionadas a esses argumentos, já que, para a autora, a sociedade é composta de indivíduos com uma “pluralidade de interesses e demandas cujos conflitos nunca são conciliados”. Isso significa a incapacidade de reduzir, em um conjunto de regras formais, as diferentes interpretações da diversidade dos atores sociais envolvidos e não “envolvidos” (ou seja, os atores participantes e os atores não participantes) desses processos.

#### **4 Metodologia e contexto empírico da pesquisa**

A pesquisa foi desenvolvida com 64 famílias (agricultores familiares) que processam alimentos em três regiões distintas do Rio Grande do Sul, a saber: Hortênsias, Metropolitana, Sul e Jacuí Centro, pertencentes aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), conforme as informações constantes na Tabela 1. Tais regiões foram escolhidas porque apresentaram características diversas sobre o acesso às políticas públicas pela agricultura familiar e perfis diferenciados das famílias nas atividades de processamento de alimentos, especialmente sobre os aspectos históricos, sociais e econômicos.



Tabela 1 –Características das regiões e dos municípios selecionados para a pesquisa

Região	Município selecionado	Características
Jacuí Centro	Cachoeira do Sul	Agricultores familiares que iniciaram a participação no PNAE em 2012
		Uso de 74,54% os recursos do PNAE para a compra de alimentos dos agricultores familiares
		Baixo número de organizações sociais rurais
		Industrialização de alimentos desenvolvida de maneira informal
Hortênsias	Gramado	Baixa participação dos agricultores familiares no PNAE
		6,93% dos recursos do PNAE para compra de alimentos dos agricultores familiares
		Atividades turísticas, políticas locais para promover as atividades de processamento de alimentos
		Industrialização de alimentos desenvolvida de maneira informal
Metropolitana	Novo Hamburgo	Uma das primeiras cidades do RS que iniciou o acesso dos agricultores familiares no PNAE
		41,27% dos recursos do PNAE para compra de alimentos dos agricultores familiares
		Proximidade entre governo local e agricultores familiares, favorecendo o acesso às políticas públicas
		Atividades de processamento de alimentos desenvolvidas em duas formas: formal e informal
Sul	São Lourenço do Sul	Agricultores familiares que iniciaram a participação no PNAE em 2009
		94,77% dos recursos do PNAE para compra de alimentos dos agricultores familiares
		Número expressivo de organizações sociais de agricultores familiares
		Atividades de processamento de alimentos desenvolvidas em duas formas: formal e informal

Fonte: Elaborado pelos autores.

Além dos estudos exploratórios nas regiões e localidades pesquisadas, foram utilizadas entrevistas testes, semiestruturadas e em profundidade, observações e diários de campo como técnicas de coleta de dados. As informações sobre as famílias foram obtidas por meio dos contatos com órgãos públicos e lideranças locais ligadas à agricultura familiar e ao desenvolvimento rural. Ademais, foram realizadas visitas às feiras de comercialização dos municípios e em organizações sociais, especialmente cooperativas e associações. As famílias foram selecionadas de forma dirigida, não aleatória, respeitando a captação da diversidade social. Não foi definido, *a priori*, o número de famílias que seriam entrevistadas. Em pesquisas qualitativas, o número de informantes depende da profundidade das respostas, qualidade, recorrência e divergência das informações.

Tendo em vista preservar a identidade dos entrevistados, cada família foi identificada com um número, de acordo com a ordem em que aconteciam as entrevistas. As famílias foram selecionadas mediante a adoção de critério de conveniência, que objetivou identificar o público-alvo que participaria da pesquisa, que deveria apresentar as seguintes características: a) o desenvolvimento de, no mínimo, um tipo de produto/alimento industrializado e b) a vinculação com a

definição de agricultura familiar, ou seja, gestão das atividades de produção, processamento e comercialização coordenadas pela família.

Com o auxílio de um formulário semiestruturado, foram realizadas entrevistas com os componentes que poderiam representar a família (unidade de análise), especificamente aqueles envolvidos nas atividades de processamento de alimentos. O formulário semiestruturado foi composto de três partes, que contemplou a caracterização socioeconômica da família, o perfil e a trajetória das famílias nas atividades de processamento e as políticas públicas: acesso, informação, interpretação e expectativas.

Para a análise dos dados, foram utilizadas duas ferramentas qualitativas (análise de conteúdo e tipologia) e uma quantitativa: escala *Likert*<sup>1</sup> de cinco pontos, onde: (1) nada importante, (2) pouco importante, (3) razoavelmente importante, (4) importante e (5) muito importante. A análise de conteúdo é caracterizada, segundo Rey (2002, p.143), como “uma técnica que codifica a informação em categorias para dar sentido ao material estudado”. Tem o objetivo de descrever e analisar as mensagens, a partir das etapas: categorização, inferência, descrição e interpretação. Como unidade de análise, optou-se pelo uso da unidade de registro, que correspondeu às frases geradas nas entrevistas.

Considerando que a noção de instituições weberiana está alicerçada sob os aspectos: histórico e evolucionário, a análise sobre as trajetórias constituiu como uma das primeiras etapas, instrumentalizada com a técnica denominada “tipologia”. A tipologia construída retratou a diversidade de perfis de famílias nas atividades de processamento de alimentos no contexto do RS. A seleção de variáveis e a constituição das características dos grupos consideraram as mudanças técnicas<sup>2</sup> e produtivas que os agricultores realizaram nestas atividades, além das maneiras como iniciaram e os seus objetivos futuros. Tal técnica consistiu no emprego de 4 fases distintas (KLUGE, 2000, p. 5): a) desenvolvimento de dimensões analíticas relevantes; b) agrupamento de casos e análise de regularidades empíricas; c) análise das relações significantes e construção dos tipos; e d) caracterização dos tipos construídos.

Após a categorização da tipologia, a análise institucional foi realizada seguindo a técnica proposta por Zilber (2002) denominada “*common social accounts*” (objetivos sociais comuns) e “*diverse collective memory*” (memória diversa coletiva) – cujas expressões sintetizam a escolha metodológica de análise que considerou o cruzamento entre o coletivo e “as referências dos atores em relação ao que eles estão fazendo e o significado das suas ações”. Para tanto, as respostas das famílias e as de outros atores sociais (que participaram da pesquisa)

---

<sup>1</sup> A escala *Likert* foi desenvolvida por Rensis Likert em 1932 e atualmente é bastante utilizada em pesquisas que objetivam compreender o comportamento humano. A sua elaboração prevê a confecção de respostas que podem apresentar entre cinco, sete ou nove pontos, e as alternativas variam de altamente favorável até altamente desfavorável (ou vice-versa). A alternativa neutra representa o ponto ou categoria média, que registra a resposta nula ou intermediária (REA; PARKER, 2000, PEREIRA, 2004).

<sup>2</sup> As mudanças técnicas correspondem às modificações na organização da produção e no espaço físico utilizado pela família para processar alimentos.

foram cruzadas, tendo em vista encontrar ideias, interpretações e condutas comuns. Nesse sentido, a diversidade de hábitos foi compreendida a partir de histórias com características semelhantes, cujas variáveis das mudanças institucionais foram os principais condutores da análise. É importante ressaltar que as mudanças particulares e específicas, quando não estavam relacionadas com a coletividade não foram consideradas na análise institucional.

Posterior à conclusão dos grupos (tipologia) e da análise institucional, ambas as informações foram cruzadas, tendo em vista compreender como as mudanças de hábitos poderiam ser caracterizadas nos diferentes grupos. A escala *Likert* foi utilizada como uma ferramenta complementar à análise dos dados, tendo em vista quantificar as interpretações das famílias sobre as políticas públicas. Os três métodos foram utilizados conjuntamente, complementando as lacunas de análise sobre os objetivos da pesquisa.

## 5 Políticas públicas, agricultores familiares e atividades de processamento de alimentos: trajetórias e mudanças institucionais

A Figura 1 sintetiza as diferenças nas trajetórias dos quatro grupos de famílias que estão envolvidos nas atividades de processamento de alimentos no RS. As famílias identificadas como pertencentes à **“Trajetória I”** são agricultores que herdaram os conhecimentos técnicos dos pais e/ou avós, aperfeiçoando os saberes por meio da realização de cursos de capacitação na área produtiva e sanitária. Também fizeram mudanças nos locais de processamento (estrutura física), com a aquisição e/ou substituição de equipamentos. Atualmente, as famílias desse grupo utilizam a produção agropecuária própria e/ou de terceiros para processar alimentos, ao longo de todo o ano, sem interrupções. O espaço físico utilizado para a atividade é delimitado e o principal objetivo do grupo é a geração de renda.

Os agricultores do grupo identificado como **“Trajetória II”** têm as mesmas características do grupo anterior, com exceção da origem do saber fazer e os objetivos atuais das famílias na atividade. As famílias pertencentes a esse grupo iniciaram as suas atividades após a realização de cursos técnicos, aperfeiçoando, ao longo do tempo, os aprendizados sobre as etapas produtivas. Os cursos técnicos de capacitação foram oferecidos pelos agentes técnicos e de extensão rural, da localidade e da região. Atualmente, os principais objetivos dessas famílias são: diversificar o portfólio de produtos e de renda.

Sobre a **“Trajetória III”**, as famílias desse grupo iniciaram da mesma forma que os agricultores que compõem o grupo Trajetória I, ou seja, por meio de conhecimentos herdados de antepassados. No entanto, esse grupo de famílias não desenvolveu mudanças significativas, tanto nos saberes técnicos herdados quanto nos locais de processamento. Atualmente, a atividade de processamento de alimentos é realizada no ambiente da cozinha, com a matéria-prima própria e/ou terceirizada, desenvolvida ao longo de todo o ano, sem interrupções. As famílias percebem a atividade de processamento como uma oportunidade de diversificar e agregar valor à matéria-prima ou apenas agregar valor.

As famílias do grupo denominado **“Trajetória IV”** iniciaram a atividade de processamento de alimentos da mesma forma que os agricultores pertencentes aos grupos I e III, com os conhecimentos herdados de antepassados. Sobre os aspectos

evolutivos, não há mudanças técnicas nos saberes herdados e nem no local físico de processamento (características semelhantes às do grupo anterior). Atualmente, as famílias processam os alimentos na cozinha. Um dos aspectos que diferencia esse grupo dos demais se refere ao uso da matéria-prima e à frequência do processamento de alimentos. Os agricultores desse grupo processam alimentos somente quando há excedente da produção agropecuária própria. Tais características estão relacionadas aos principais objetivos atuais das famílias, que são: conservar os alimentos e disponibilizá-los ao consumo familiar.

Figura 1 - Características das trajetórias das famílias nas atividades de processamento de alimentos (Trajetórias I, II, III e IV)

Trajetória I	Trajetória II	Trajetória III	Trajetória IV	
Gerar renda	Diversificar	Agregar valor	Conservar os alimentos, consumo familiar	Características atuais
Matéria prima própria e terceirizada, produção ao longo do ano			Matéria prima própria - excedente	
Espaço físico delimitado		Não há delimitação espaço físico		Evolução (tempo)
Incorporação de outros saberes e mudanças nos locais de processamento		Não há mudanças significativas nos saberes herdados e nos locais de processamento		
Saber antepassados	Saber técnico	Saber antepassados		Início

Fonte: Informações da pesquisa.

### 5.1 Atividades de processamento de alimentos e o acesso às políticas públicas

Sobre o início dos agricultores no processamento de alimentos, o acesso aos programas e às políticas públicas não influenciou na motivação das famílias em iniciar essa atividade, embora tenha auxiliado em mudanças produtivas. Considerando o total da amostra, 29 famílias fizeram uso de recursos provenientes de programas e políticas públicas. Das 35 famílias que não acessaram, 11 são pertencentes ao grupo Trajetória IV, que correspondem aos agricultores que

processam alimentos somente quando há excedente de matéria prima própria. Nesse grupo, apenas uma família acessou recursos do Pronaf Mais Alimentos, que foram utilizados para a compra de veículo, objetivando transportar os produtos.

No grupo de agricultores pertencentes à Trajetória III, 11 famílias não estão participando e/ou não acessaram recursos provenientes de programas e/ou políticas públicas. Considerando as informações sobre esse acesso, a situação desse grupo é bastante similar à das famílias da Trajetória IV, já que apenas 2 famílias utilizaram recursos provenientes de políticas públicas. Essas 2 famílias acessaram recursos provenientes da linha do Pronaf Mais Alimentos, os quais foram utilizados para a compra de veículo comercial. Além do uso dos recursos do Pronaf Mais Alimentos, uma dessas famílias também acessou recursos provenientes da linha do Pronaf Investimento, cujos valores contribuíram para a aquisição de máquinas de pequeno porte, para a produção de panificados<sup>3</sup>.

Ao analisar o conjunto de informações do Gráfico 1, pode-se concluir que o número de acessos das famílias aos programas e políticas públicas tem destaque nas Trajetórias I e II, os quais se caracterizam por famílias que objetivaram, ao longo das trajetórias, investir nessa atividade produtiva.

No grupo pertencente à Trajetória I, verifica-se que o número de acessos corresponde a 31, os quais incluem a participação das famílias em diversos programas e políticas públicas, tais como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (que funciona como um canal para a venda dos alimentos processados e do qual participam 12 famílias), as linhas do Pronaf: Pronaf Mais Alimentos (cujos recursos foram acessados por 5 famílias e utilizados para a compra de veículo comercial e equipamentos), Pronaf Investimento, Mulher e Agroindústria (cujo número de acesso correspondeu a 7, 3 e 2, respectivamente). Essas últimas três linhas foram acessadas para desenvolver fisicamente as instalações e estruturas físicas das agroindústrias.

Por último, destaca-se o número de famílias participantes do Programa Proger, identificado no Gráfico 1 como “Outros”. Esse programa foi acessado por duas famílias desse grupo, pois, na época em que o acessaram, o Pronaf não havia sido desenvolvido.

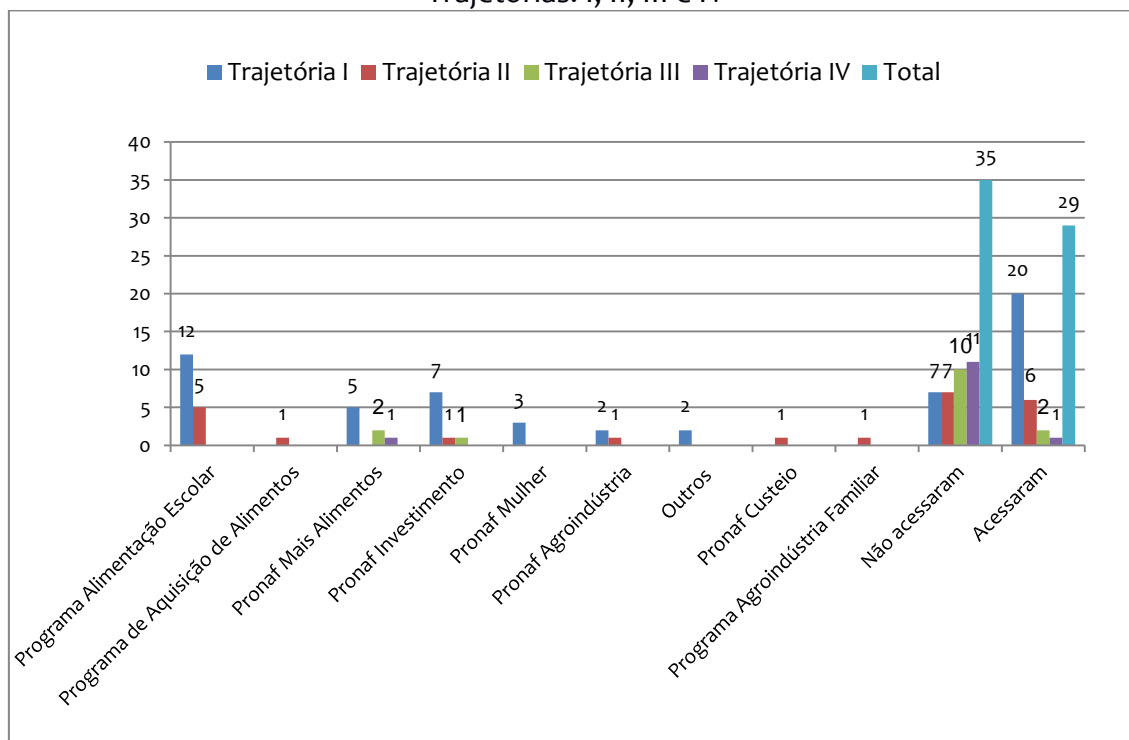
Das 27 famílias pertencentes ao grupo da Trajetória I, apenas 7 não fizeram o uso de recursos provenientes de programas e/ou políticas públicas, enquanto na Trajetória II essa realidade corresponde a metade das famílias. Quanto aos programas e políticas, destacam-se: PNAE (5 famílias); Programa de Aquisição de Alimentos (1 acesso, apenas 1 família participa para a venda de produtos); as linhas do Pronaf: Investimento (1 família) e Agroindústria (1 família fez uso de recursos, que serviram para o investimento na estrutura física). Quanto às diferenças, quando esse grupo é comparado aos demais, percebe-se que houve 1 acesso ao Pronaf Custeio (a família utilizou recursos para investimentos em matéria prima, especificamente na compra de mudas de árvores frutíferas – utilizadas para a produção de geleias, polpas e sucos); e 1 participação no Programa Estadual de

---

<sup>3</sup> Por esta razão que o Gráfico 1 demonstra o número de acessos e não necessariamente corresponde ao número de famílias.

Agroindústria Familiar (PEAF), que corresponde ao aperfeiçoamento das práticas de fabricação e apresentação dos alimentos (Selo Sabor Gaúcho).

Gráfico 1 - Programas e políticas públicas acessados: número de acessos, famílias que acessaram e não acessaram, destino dos recursos, de acordo com as diferentes Trajetórias: I, II, III e IV



Fonte: Informações da pesquisa.

Notas: Outros se referem aos Programas que foram acessados por algumas famílias quando o Pronaf ainda não tinha sido desenvolvido (Proger).

No que diz respeito à contribuição das políticas públicas para a atividade de processamento de alimentos dos agricultores familiares, os usos de recursos estão concentrados: na construção da estrutura física, na aquisição de veículo de transporte dos produtos, na compra de máquinas e equipamentos e ainda são utilizados como um canal de comercialização.

As diferenças sobre a relação que as famílias possuem com os programas e políticas públicas não podem ser reduzidas à desigualdade dos acessos entre os diferentes grupos. Essa diversidade entre as famílias também é verificada quando se consideram os motivos e os fatores que conduzem os agricultores a não acessarem os programas e políticas públicas. O motivo que mais se destaca, considerando os dados de todos os grupos é a falta de informações sobre os programas e políticas públicas (respostas de 11 famílias), variando em três situações: (1) famílias não sabem da existência dos programas e políticas públicas, (2) famílias que têm conhecimento sobre a existência de programas, porém carecem de detalhes sobre o funcionamento bem como sobre as regras de participação e (3) agricultores que conhecem alguns programas e políticas públicas, mas observam a ausência de informações por parte dos órgãos públicos e agentes de extensão rural.

Porém, a ausência de informações não foi mencionada como um fator de influência ao não acesso pelas famílias pertencentes à Trajetória IV. Nessas realidades, o principal fator que influenciou as famílias a não realizarem o acesso correspondeu ao objetivo de focar o trabalho e o planejamento em outras atividades, e não na atividade de processamento de alimentos (motivação mencionada por 5 famílias). A segunda motivação quanto a esse grupo refere-se ao problema de sucessão na atividade e mão-de-obra limitada pelos componentes das famílias. Nesses casos, o acesso aos recursos provenientes de políticas públicas e/ou a participação em programas não é um objetivo das famílias, já que elas não dispõem de recursos humanos para investir na atividade de processamento de alimentos.

Por outro lado, no que se refere ao acesso das famílias aos recursos financeiros oportunizados pelas políticas públicas, percebe-se que também pode haver resistência, comportamento de algumas famílias que preferem utilizar seus próprios recursos a acessarem os provenientes de políticas públicas. [...] *nunca tirei financiamento em banco no meu nome. Sempre enfrentei tudo sozinho.* (Família 60, Trajetória I). [...] *nós somos mais resistentes porque a gente é mais inseguro. Isso é herança dos pais* (Família 26, Trajetória IV).

Outra situação refere-se às famílias que não podem fazer uso dos recursos e participar dos programas e das políticas públicas porque não estão enquadrados como agricultores familiares (Trajetórias II, III e IV). As demais respostas estão relacionadas às justificativas de não possuir renda suficiente para pagamento de futuras prestações (Trajetórias III e IV), e ainda, porque possuem recursos financeiros próprios (famílias das Trajetórias II e III).

## 5.2 O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e as mudanças institucionais nas atividades de processamento de alimentos

Considerando que as mudanças institucionais envolvem transformações de pensamento e comportamento coletivos, de forma geral, os programas e políticas públicas não tiveram influência na ocorrência destas. Com exceção do Programa Nacional de Alimentação Escolar, os demais programas e políticas podem ser definidos como instrumentos para modificar, de forma produtiva e técnica, a atividade de processamento de alimentos.

Quanto às mudanças institucionais, 10 famílias estão inseridas neste contexto, sendo que 9 destas são pertencentes à Trajetória I e 1 família pertencente à Trajetória II. Quanto ao perfil, as trajetórias das famílias são caracterizadas pela ocorrência de mudanças nas suas estruturas e/ou locais de processamento, com registro ou com modo de produção mais próximo aos regimentos sanitários.

Sobre os produtos, a maior participação, no que se refere ao número de famílias produtoras, diz respeito à venda de pães, bolachas e bolos (6 famílias). Os produtos de origem animal (linguiça e frango) correspondem à segunda maior participação, já que esses produtos são entregues por quatro famílias. As demais produções comercializadas por meio desse programa são os sucos; queijo, iogurte, achocolatado, mel e açúcar mascavo.

As mudanças institucionais no contexto do PNAE são construídas nos processos de funcionamento e operacionalização, contando com os agentes que

cadastram e organizam as famílias, além dos demais participantes das escolas municipais e estaduais. Cada localidade executa a política pública de uma forma diferente, resultado de um processo específico de organização social. Nesse sentido, a gestão nem sempre ocorre de acordo com os manuais, normas e regras formais que regulamentam essa política pública. As pessoas envolvidas, as formas como elas se relacionam entre si para a resolução das problemáticas desta política pública explicam não somente os acessos, mas também as suas continuidades e as próprias mudanças institucionais, principal foco deste estudo.

A Figura 2 tem como finalidade sintetizar e revelar a heterogeneidade dos fluxos de informações e das interações no funcionamento do PNAE nas quatro localidades: Cachoeira do Sul, Gramado, Novo Hamburgo e São Lourenço do Sul. O objetivo dessa síntese é apresentar as formas de operacionalização do programa no nível micro (local/regional), que pode diferenciar da maneira como esta política pública é formulada no nível macro (governamental). Considerando o início do programa nas localidades, primeiro as organizações sociais (Sindicatos), CAPA<sup>4</sup> (Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor) e os agentes de extensão rural ligados à Emater forneceram as informações e cadastraram as famílias interessadas em participar do programa (1). Também nesse momento são informadas e emitidas as declarações de aptidão ao Pronaf - DAP (1), em geral, pela Emater e/ou sindicato. Esta é uma das principais documentações necessárias para efetivar a participação. O papel da Prefeitura Municipal é o de aderir ao programa, que pode ser feito de duas formas: as escolas são responsáveis pela compra dos alimentos com a utilização de recursos repassados pela prefeitura ou pela realização das compras dos alimentos pela prefeitura do município, que realiza a distribuição. Também podem acontecer as duas formas de gestão (FNDE, 2012).

Depois de participarem da chamada pública (processo simplificado, em que os preços dos produtos e prazos são informados aos agricultores) as famílias organizam as suas produções (de forma coletiva ou individual) de acordo com o estabelecido no contrato (2) e (3) (elas podem fazer até dois contratos por ano). Uma das etapas anteriores a esta consiste na elaboração dos projetos de venda, que podem ser desenvolvidos de forma individual ou coletiva (associação e/ou cooperativa).

Os alimentos da agricultura familiar demandados pelas escolas são planejados considerando a disponibilidade de recursos. A elaboração dos cardápios é realizada pelas nutricionistas dos municípios (4), devendo utilizar “alimentos básicos, respeitando as referências nutricionais, a cultura alimentar local, levando sempre em conta a diversificação agrícola da região, uma alimentação saudável e adequada, além da sustentabilidade” (BRASIL, 2011).

As famílias tanto podem fornecer alimentos de duas formas (5): (a) de acordo com as suas produções disponíveis e (b) podem modificar seus produtos, em consonância com as exigências e demandas das escolas. É pertinente ressaltar a ocorrência de “testes” para verificar a aceitabilidade de determinado alimento nas

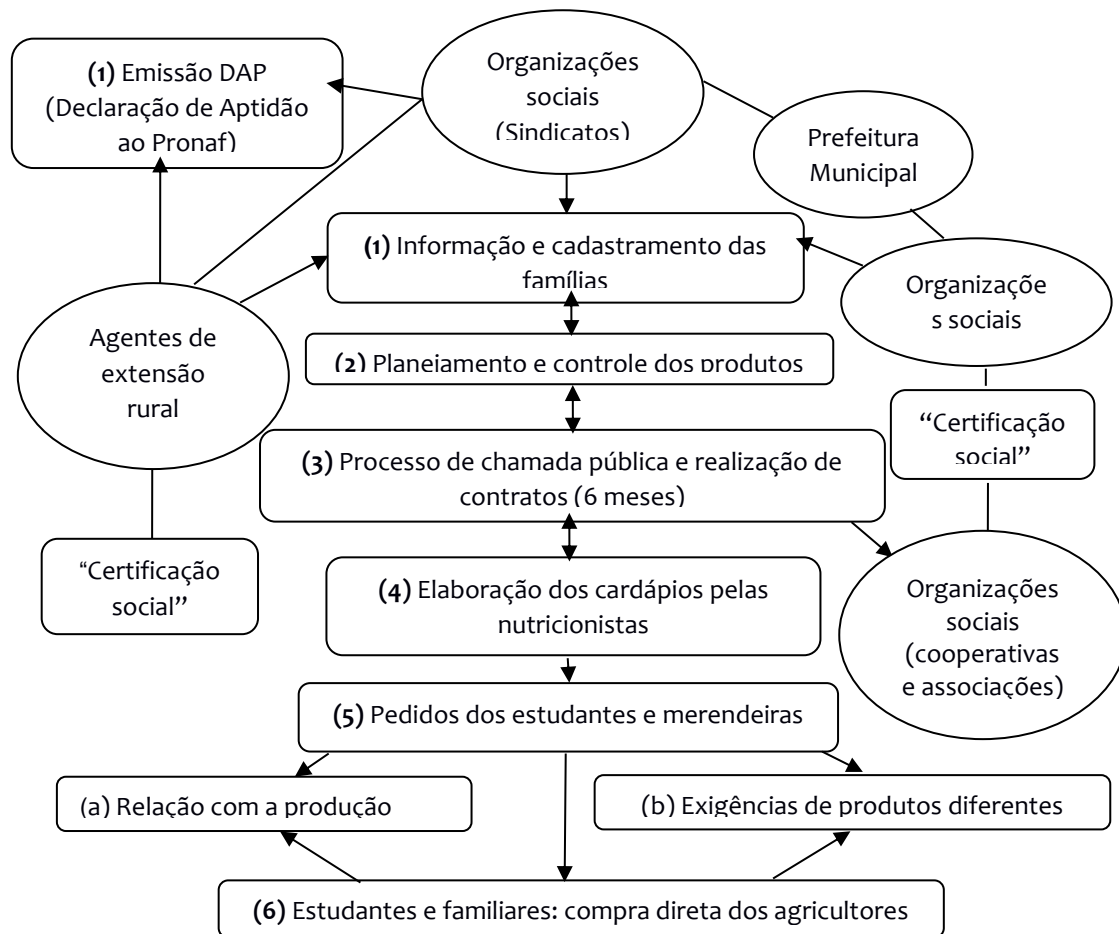
---

<sup>4</sup> O CAPA (Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor) é uma organização não-governamental que atua com o foco na assistência técnica e organização dos agricultores com produção agroecológica ou em transição para a Agroecologia.



escolas. Alguns produtos industrializados, por exemplo, foram rejeitados em razão do sabor peculiar e acidez, como é o caso dos sucos de ananás e butiá, frutas nativas do Rio Grande do Sul. Outra particularidade no funcionamento desse programa correspondeu à emergência de novos consumidores aos alimentos produzidos pelos agricultores, como os pais e funcionários das escolas (6).

**Figura 2.** Síntese do processo de funcionamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar no nível local, com ênfase sobre os elementos explicativos dos processos de mudanças institucionais.



Fonte: Informações da pesquisa.

Considerando a definição de instituições como hábitos de pensamento e comportamento coletivos, as relações informais são características institucionais presentes no PNAE. Um exemplo que reforça essa assertiva refere-se à forma como as famílias de uma localidade específica iniciaram a sua participação no PNAE. Os agentes governamentais, os agentes técnicos de extensão rural e sindicato local fizeram um cadastro das famílias que poderiam comercializar produtos da agricultura e pecuária por meio do programa, incluindo os agricultores que industrializavam alimentos. No início, as famílias não queriam participar, com exceção de uma produtora, que produzia pães e bolachas. A participação dessa produtora no programa modificou a forma como as demais famílias estavam

interpretando essa política pública: [...] *todo mundo começou depois que a fulana entrou. Todos os agricultores foram perguntar para a fulana para saber como funcionava. Eu achava que eu tinha que produzir a nível industrial* (Família 1, Trajetória I).

Além da informalidade, o processo de operacionalização do programa também abrange conflito, exclusão, amizade e proximidade. Sobre a exclusão, nota-se que, em muitos casos, as famílias não podem participar do programa, especialmente porque alguns municípios não aderiram a essa política. Em outros casos, a ausência de registro de sanidade<sup>5</sup> para a produção de alimentos pode ser um empecilho para essa participação.

No entanto, em alguns casos, as mudanças institucionais resultam em propriedades emergentes (termo utilizado por Hodgson, 1998), mesclando pensamentos e comportamentos de diferentes atores. Um exemplo dessa terceira via institucional refere-se ao acordo realizado com um agente de extensão rural e um conjunto de famílias que produz e comercializa sem alvará de sanidade<sup>6</sup>. O agente de extensão rural realiza visitas periódicas nas instalações, onde há a realização de uma espécie de “certificação informal”, como relatam as famílias: [...] *A fulana [nome da extensionista] entende e coordena os grupos de mulheres também. Ela sempre vem olhar para ver como estamos produzindo [local]* (Família 1, Trajetória I). [...] *eu consigo comercializar com o aval da nutricionista da Emater* (Família 9, Trajetória I).

Outra situação semelhante refere-se ao processo de certificação participativa realizada pela Cooperativa Sul Ecológica, assessorada pelo Centro de Atendimento ao Pequeno Agricultor – CAPA. Embora nem todos os agricultores estejam produzindo de acordo com as regras especificadas na vigilância sanitária, muitos deles conseguem comercializar por meio do PNAE, utilizando o selo ECOVIDA (certificação participativa) da cooperativa.

Essa informalidade das relações sociais também influenciou a quebra de algumas regras do funcionamento do programa, especificamente sobre o limite do valor de comercialização para cada família (que é de R\$ 20.000,00/ano por DAP, uma das regras do PNAE). Para as famílias, devem ser estabelecidas diferenças entre produtos industrializados e vegetais, legumes e frutas: [...] *o valor é muito pequeno, para o frango este valor é muito baixo. Quanto mais alto o valor, melhor. Pra verdura este valor até dá, mas no caso das carnes que agrega valor é diferente* (Família 50, Trajetória II).

Tendo em vista driblar essa situação, algumas famílias cadastram filhos e parentes como sócios fictícios da “agroindústria”. Essa “sociedade” construída

---

<sup>5</sup> O registro sanitário é uma das regras constantes no programa: “os produtos da agricultura familiar devem atender o que determina a legislação sanitária (Serviço de Inspeção Federal – SIF; no Serviço de Inspeção Estadual – SIE; no Serviço de Inspeção Municipal – SIM no Serviço de Inspeção Vegetal/MAPA; e na Vigilância Sanitária)”. Os produtos de origem vegetal, em sua grande maioria, são isentos de registro sanitário, no entanto, eles devem ser fiscalizados pela vigilância sanitária da localidade (MDSA, 2012).

<sup>6</sup> A “certificação social” é desenvolvida somente com as famílias que processam alimentos de origem vegetal. O registro sanitário para a produção de alimentos industrializados é obrigatória para os produtos de origem animal. Houve casos em que algumas unidades não foram aprovadas nas vistorias da vigilância sanitária, e essa reprovação significou a exclusão das mesmas no programa.

oportuniza o registro de uma nova DAP, que é obtida pelo “novo” sócio. Tais situações revelam as discrepâncias dos programas e políticas públicas quando inseridos na realidade das atividades de processamento de alimentos. No PNAE, as discrepâncias ocorrem pela natureza diversa das interpretações dos atores sociais locais. Essas diferentes interpretações revelam a heterogeneidade institucional, a qual tanto dá suporte para a emergência de relações de conflito, como fundamenta a inércia institucional (já que em muitos casos não há o estabelecimento de acordos entre as partes, quais sejam: famílias, agentes técnicos e líderes de organizações sociais).

Essa discordância prevalece na medida em que nem os agentes, nem os agricultores estão aptos à mudança: ambos resistem nos seus próprios hábitos de pensamento e comportamento, na possibilidade de encontrar uma “via alternativa” que mescle elementos dos diferentes pensamentos. [...] *houve uma proposta para que a associação fazer parte da Alimentação Escolar. Mas, depois de muita discussão elas disseram que podia terminar a receita colonial, porque, por exemplo, segundo o pessoal da fiscalização, não pode usar ovo da colônia para fazer as bolachas* (Agente de comercialização da Associação das Mulheres Trabalhadoras Rurais). [...] *tem 4 agroindústrias [agricultores familiares] que estão acessando o PNAE. O problema é o investimento mesmo, é ter visão sobre o negócio, porque muitas famílias ainda estão produzindo de forma artesanal* (Agente de extensão rural). [...] *pra fazer pra merenda tinha que acrescentar linhaça no pão, centeio na massa. Não é o que a gente está acostumada a fazer* (Família 63, Trajetória I).

Outras situações reforçam os elementos informais no funcionamento do programa, uma vez que os atores sociais nem sempre reproduzem os hábitos expressos nos contratos firmados com as nutricionistas e as escolas: [...] *é o que as crianças precisam. Tem a troca de informações com as nutricionistas para ver o que os agricultores podem produzir. Tem flexibilidade para mudanças de produtos. A ideia é fornecer para alimentação escolar produtos locais* (Família 34, Trajetória I).

Considerando as interpretações das famílias no que diz respeito à avaliação do programa, as respostas quantitativas (escala *Likert*) variaram de “razoavelmente importante” a “muito importante”. No que se refere às famílias pertencentes ao grupo de trajetórias I, das 12 famílias participantes do PNAE, 50% identificam que o programa é “muito importante” para as suas atividades de processamento de alimentos. Duas famílias não interpretam a importância desse programa de forma satisfatória como as demais, já que responderam que o PNAE, atualmente, é “razoavelmente importante” para essa atividade. A média desse grupo situa-se na faixa da resposta caracterizada como “importante”.

No grupo identificado como “Trajetória II”, 3 das 5 famílias responderam de forma bastante satisfatória sobre a importância que o PNAE tem para as atividades de processamento de alimentos, já que identificaram que esse programa é “muito importante”. Apenas 1 família identifica tal programa como “razoavelmente importante”, enquanto apenas uma família identificou ser “importante”. Ambas as médias dos dois grupos diferentes de famílias apresentaram valores similares, 4,3 (Trajetória I) e 4,4 (Trajetória II).

Ao considerarmos tais informações, é possível identificar que não há respostas que tenham indicado que o PNAE não contribui (ou não está contribuindo) para o desenvolvimento das atividades de processamento de

alimentos. No entanto, é pertinente descrever a diferença do PNAE ante às demais políticas públicas. Tal programa é caracterizado pela criação de um canal de comercialização, onde são realizados contratos a cada seis meses, podendo a família optar por continuar participando ou não. Essa situação não é similar a dos demais programas (Pronaf, por exemplo), já que, uma vez que as famílias obtiveram o capital e realizaram investimentos, elas continuarão com prestações a pagar até o final do prazo estabelecido em contrato. Assim, essa característica pode justificar por que a maioria das respostas tenha situado na faixa dos 4 e 5 pontos, uma vez que as famílias podem se sentir “descontentes” e optar por não participar das chamadas públicas futuras.

Contudo, os dados quantitativos sobre a importância que as famílias observam no PNAE são parcialmente explicativos, quando a intenção é revelar que essas interpretações foram sendo modificadas ao longo do tempo. Essas mudanças emergiram à medida que as famílias foram adquirindo maiores informações e experiências, sobretudo na participação.

Nos depoimentos abaixo, é possível identificar a construção de uma visão crítica das famílias sobre o programa, especificamente sobre as regras constantes na elaboração dos cardápios nas escolas: [...] *mas tem muita coisa errada também, alguns colégios estão dando salsicha, colocam salsicha na massa, no arroz para as crianças comerem. E, as nutricionistas ficam em cima, são contra a lingüiça porque na saúde não é muito usado, mas não percebem que a salsicha tem mais corante* (Família 3, Trajetória I).

Uma das principais dificuldades relatada pelas famílias participantes refere-se ao alto custo para transportar os produtos até as escolas, especialmente quando a entrega dos alimentos é realizada em apenas uma escola, localizada distante da propriedade rural. Tal situação influenciou as respostas de duas famílias (componentes da Trajetória I) que interpretaram essa política como “razoavelmente importante”.

Com exceção de duas famílias, todos os demais agricultores estão transportando os alimentos até as escolas de forma individual. Algumas famílias relataram que o alto custo de transporte não estava viabilizando a participação delas no programa e, por isso, quando iniciaram no programa, essa participação não era importante. Essa importância foi sendo modificada, à medida que as famílias passaram a fornecer uma maior quantidade de alimentos e em um número maior de escolas.

Conforme a Tabela 2, as mudanças institucionais no âmbito do PNAE podem ser sintetizadas a partir de três fatores, sendo que cada um apresenta duas etapas (classificadas conforme a ordem em que aconteceram as mudanças institucionais, considerando-as como transformações de interpretação e de comportamento). Os fatores que influenciaram a ocorrência de mudanças institucionais são decorrentes da interação com as escolas (1), das trocas de experiências das famílias com outros gestores envolvidos na política pública (2) e das exigências de consumo nas escolas (3).

Considerando o primeiro fator (1), a responsabilidade em fornecer alimentos de qualidade a um grupo maior de pessoas transformou a maneira como as famílias estavam desenvolvendo os alimentos (1.1). O consumo de um mesmo tipo de alimento por um número maior de pessoas ao mesmo tempo, especialmente

crianças e adolescentes, influenciou na emergência de um cuidado maior ao produzir (1.1.1), como cuidado na procedência da matéria prima e no período de tempo entre a produção e a comercialização, já que: [...] *hoje se tem uma maior preocupação com a higiene. Tá lidando com escola, e, se fizer uma coisa ruim, é para estudantes. Se tem uma maior concentração de pessoas comendo na mesma hora. Tem uma responsabilidade maior* (Família 3, Trajetória I).

Considerando o fator (2), resultante do processo de interação das famílias com outros gestores e a interpretação da política pública como oportunidade e garantia de venda e recebimento financeiro (2.1), duas famílias estão diminuindo a sua participação nas feiras de comercialização, pela opção em atender à demanda das escolas (2.1.1). Por sua vez, esse hábito de comportamento novo é caracterizado pelo planejamento da produção e comercialização antecipadamente: [...] *a alimentação escolar a venda é certa, nas feiras não. Diminuímos a produção das feiras. Se nós pegar mais colégios, nós vamos diminuir mais as feiras* (Família 2, Trajetória I). [...] *com a abertura do PNAE eu não precisei mais fazer 4 feiras. Eram 4 feiras, agora eu faço 3* (Família 9, Trajetória I). Por outro lado, nos casos das famílias 7 e 57, é possível destacar uma interpretação diferente sobre esse programa, uma vez que optaram por não modificar seus hábitos de comercialização, que são caracterizados pela relação direta com os consumidores: [...] *recebi o convite para entregar pães, mas não quis largar as feiras. Amanhã este programa pode não funcionar mais, aí eu vou perder meus consumidores da feira* (Família 7, Trajetória I). [...] *ofereceram pra fazer verduras, cucas pra os colégios. Aí eu não quis porque eu tinha que parar com a feira* (Família 57, Trajetória III).

No caso específico da família 7 algumas atividades da agricultura foram interrompidas em decorrência da participação dos agricultores nesse programa. Mudanças no controle e planejamento da produção de matérias-primas, divisão de tarefas e aumento no tempo dedicado às atividades de processamento são algumas das modificações comportamentais. Dessa forma, os hábitos antigos, caracterizados pela organização que as famílias tinham nos seus locais de fabricação, foram transformados (2.1.2).

A participação nesse programa por meio de organizações sociais implica planejar as quantidades produzidas e as formas de produção coletivas, e não mais individuais. Ademais, participar desse programa resultou no estabelecimento de metas em relação aos produtos que poderiam ser fabricados e demandados pelas escolas. Em duas localidades, o regramento específico do programa, que inclui a realização de licitações, influenciou a emergência de duas organizações sociais formais (associações de agricultores familiares), conforme item 2.1.3.

Considerando o fator 3 (exigências de consumo nas escolas), algumas modificações mais específicas no ambiente produtivo de processamento de alimentos incluem o desenvolvimento de alimentos padronizados em tamanho, cor, aparência e textura (3.1.1), como pode ser observado no depoimento: : [...] *costumava fazer bolachinha pintada. Na merenda, por exemplo, é bolinho inglês. Tive que adaptar, correr atrás* (Família 33, Trajetória II). Essa mudança pode estar divergente às formas de comercialização e consumo das feiras, que requerem alimentos diferenciados.

Tabela 2 - Mudanças institucionais: processos e características nas atividades de processamento de alimentos, a partir da participação das famílias no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE

Fatores*	Mudanças institucionais (Etapas: 1 e 2)	
	Mudanças de interpretação	Mudanças de comportamento
<b>1. INTERAÇÃO COM AS ESCOLAS</b>	1.1 - Reflexão sobre o ambiente de consumo coletivo de alimentos	1.1.1 - Cuidado maior na procedência da matéria-prima, curto período de tempo entre processamento e venda
<b>2. TROCA DE EXPERIÊNCIAS DAS FAMÍLIAS COM OUTROS GESTORES</b>	2.1 - Mudança de interpretação: PNAE como oportunidade e garantia de venda	2.1.1 - Diminuição da participação das famílias nas feiras de produtores
		2.1.2 - Planejamento da produção e comercialização de forma antecipada
		2.1.3 - Emergência de novos hábitos coletivos: construção de organizações sociais
<b>3. EXIGÊNCIAS DE CONSUMO NAS ESCOLAS</b>	3.1 - Reflexão sobre o ambiente de consumo coletivo de alimentos	3.1.1 - Desenvolvimento de produtos "mais padronizados"

Fonte: Informações da pesquisa.

Notas: (\*) Cada fator evidenciado (1), (2), (3) conduziu a ocorrência de mudanças institucionais, representadas pela divisão entre mudanças de interpretação e de comportamento. Por sua vez, cada mudança de interpretação influenciou na adoção de hábitos coletivos traduzidos em ações, em comportamentos.

## 6 Considerações Finais

Considerando o contexto das atividades de processamento de alimentos desenvolvidas pela agricultura familiar, este artigo buscou evidenciar o impacto dos programas e políticas públicas nas mudanças institucionais. A análise institucional proposta pela *Original Institutional Economy (OIE)* permitiu compreender que a participação dos agricultores nas políticas públicas nem sempre transforma os hábitos coletivos. Tal análise exigiu o olhar sobre as trajetórias das famílias nestas atividades, o que revelou quatro grupos distintos, incluindo desde os que objetivam apenas a comercialização do excedente até os que desenvolveram a especialização produtiva. Tanto a participação nas políticas públicas quanto as mudanças institucionais foram mais evidentes nos grupos das trajetórias I e II, onde a transformação técnico-produtiva teve maior ênfase. Nesse sentido, o acesso aos programas e políticas públicas permitiu que as famílias investissem nas atividades de processamento de alimentos, sendo que os recursos foram aplicados para a aquisição de veículo, compra de máquinas e equipamentos e construção/reforma da estrutura física.

No entanto, quanto às mudanças institucionais, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é a única política pública que está influenciando o desenvolvimento de novos hábitos coletivos, que incluem a adoção de planejamento e padronização da produção, diminuição da participação de agricultores nas feiras e a emergência de organizações sociais. O PNAE adquire particularidade quanto à organização coletiva, evidenciada pelo número de instituições e agentes participantes, além das maneiras pelas quais interagem entre si na operacionalização do programa no âmbito local. Nesse sentido, o programa constitui como um objeto promissor para o aprofundamento da análise institucional webleniana, especialmente com a finalidade de investigar sobre os rumos dos hábitos coletivos, que podem apresentar tendências de profissionalização e especialização produtiva da agricultura familiar.

## REFERÊNCIAS

AGNE, C.L. **Agroindústrias rurais familiares e a rede de relações sociais nos mercados de proximidade na região Corede Jacuí Centro/RS**. 2010. 164f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Ed.70, 1979.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Cartilha: o encontro da agricultura familiar com a alimentação escolar**. Brasília, 2011. Disponível em: <[http://comunidades.mda.gov.br/portal/saf/publicacoes/pageflip-view?pageflip\\_id=8291399](http://comunidades.mda.gov.br/portal/saf/publicacoes/pageflip-view?pageflip_id=8291399)>. Acesso em: 21 jun. 2013.

CONCEIÇÃO, O.A.C. Além da transação: uma comparação do pensamento dos institucionalistas com os evolucionários e pós-keynesianos. **Revista Economia**, Brasília, p.622 – 642, set./dez. 2007.

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. 292f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural. Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae>> Acesso em: 10 jun. 2020.

GAZOLLA, M. **Conhecimentos, produção de novidades e ações institucionais: cadeias curtas das agroindústrias familiares**. 2012. 292 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

GUIMARAES, G. M.; SILVEIRA, P. R. C. da. Por trás da falsa homogeneidade do termo agroindústria familiar rural: indefinição conceitual e incoerências das políticas públicas. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SISTEMAS DE PRODUÇÃO, 7., 2007, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza, 3 a 6 setembro de 2007. 1 CD-ROM. Disponível em: <[http://www.cnpat.embrapa.br/sbsp/anais/Trab\\_Format\\_PDF/99.pdf](http://www.cnpat.embrapa.br/sbsp/anais/Trab_Format_PDF/99.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2010.

GUIMARÃES, G.M. **Racionalidades identitárias na produção e comercialização de alimentos coloniais na Quarta Colônia, Rio Grande do Sul – RS.** 2011. 220 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

HODGSON, M. G. Institutional Economics: surveying the old and the new. **Metroeconomica**, Malden, v. 44, n.1. p. 1-28, 1993.

\_\_\_\_\_. On the evolution of Thorstein Veblen's evolutionary economics. **Cambridge Journal of Economics**, London, p.415-431, 1998.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (IBGE). **Censo Agropecuário 2006.** Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/default.shtm>> Acesso em: 2 out. 2011.

KLUGE, S. Empirically grounded construction of types and typologies in qualitative social research. **Forum: qualitative social research**, Berlin, 2000. Disponível em: <<http://www.qualitative-research.net/fqs/>> Acesso em: 24 jan. 2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E SOCIAL (MDSA). Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário. Disponível em: <http://siater.mda.gov.br/> Acesso em 10 Jun. 2020.

MIOR, L. C. **Agricultores familiares, agroindústrias e redes de desenvolvimento rural.** Chapecó: Argos, 2005.

MOUFFE, C. **On the political: thinking and action.** New York: Routledge, 2005.  
NORTH, D.C. Institutions. **The Journal of Economic Perspectives**, Sidney, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.

PEREIRA, J.C.R. **Análise de dados qualitativos: estratégias metodológicas para as ciências da Saúde, humanas e sociais.** 3. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

REA, L.M.; PARKER, R. A. **Metodologia da pesquisa: do planejamento à execução.** São Paulo: Guazelli, 2000.



REY, F.L.G. **Pesquisa qualitativa em psicologia: caminhos e desafios**. São Paulo: Pioneira, 2002.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo. Departamento de Agroindústria familiar, Comercialização e Abastecimento. **Programas e Projetos: Política Estadual de Agroindústria Familiar**. Porto Alegre, 2012. Disponível em: <<http://www.sdr.rs.gov.br/>>. Acesso em: 10 Jun. 2020.

SILVA, M. K.; [SCHNEIDER, S.](#); MARQUES, P. E. M. (Org.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. v. 1. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul. 2006.

TOLEDO, E. N. B; SCHNEIDER, S. O PRONAF no Rio Grande do Sul dez anos depois o que dizer? In: IV ENCONTRO DE ECONOMIA GAÚCHA, 2008. **Anais...**Porto Alegre: 2008.

VEBLEN, T. **A teoria da Classe Ociosa**. São Paulo: Nova Cultural, 1987.

WESZ JUNIOR, V.J. Políticas públicas de agroindustrialização na agricultura familiar: uma análise do Pronaf Agroindústria. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 47., 2009, Porto Alegre. **Anais...**Porto Alegre, 26 a 30 de julho de 2009. 1 CD-ROM.

\_\_\_\_\_. O programa de agroindustrialização da agricultura familiar no Brasil: elaboração, implementação e resultados alcançados. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, São Paulo, v. 8, n. 3, p. 3, Set. 2012. Disponível em: <http://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/780/298>. Acesso em: 13 ago. 2013.

ZILBER, T.B. Institutionalization as an interplay between actions, meanings and actors: the case of a rape crisis center in Israel. **The Academy of Management Journal**, Malden, v. 45, n.1, p.234 – 254, 2002. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/3069294>>. Acesso em: 28 maio 2013.

**Chaiane Leal Agne**. Bacharel em Administração, Mestre e Doutora em Desenvolvimento Rural. Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS). Professora Adjunta em Desenvolvimento Rural. Rua Sete de Setembro, 1040, CEP: 96508-010, Centro, Cachoeira do Sul – RS. E-mail: [chaiane-agne@uergs.edu.br](mailto:chaiane-agne@uergs.edu.br)

**Paulo Dabdab Waquil**. Agrônomo, Mestre em Economia Rural e Doutor em Economia Agrícola. Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural – PGDR. Av. João Pessoa, 31. CEP: 90040000, Centro Histórico, Porto Alegre – RS. E-mail: [waquil@ufrgs.br](mailto:waquil@ufrgs.br)

Submetido em: 30/05/2018

Aprovado em: 06/05/2020

Como citar: AGNE, Chaiane Leal; WAQUIL, Paulo Dabdab. Políticas públicas e mudanças institucionais: as trajetórias dos agricultores familiares nas atividades de processamento de alimentos no Rio Grande do Sul – Brasil. **Redes (St. Cruz Sul, Online)**, Santa Cruz do Sul, v. 25, n. 3, p. 1396-1421, set. 2020. ISSN 1982-6745. doi: <https://doi.org/10.17058/redes.v25i3.12164>.

#### CONTRIBUIÇÃO DE CADA AUTOR

- a. Fundamentação teórico-conceitual e problematização: Chaiane e Waquil
- b. Pesquisa de dados e análise estatística: Chaiane e Waquil
- c. Elaboração de figuras e tabelas: Chaiane e Waquil
- d. Fotos: Chaiane
- e. Elaboração e redação do texto: Chaiane
- f. Seleção das referências bibliográficas: Chaiane e Waquil

Fontes de financiamento: Bolsa Capes (Doutorado)