



Julio 2020 - ISSN: 1988-7833

CADEIAS CURTAS E INFORMALIDADE NOS MERCADOS: POR QUE MUITOS AGRICULTORES NÃO CONSEGUEM FORMALIZAM SUAS VENDAS DE ALIMENTOS?

Marcio Gazolla¹

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Marcio Gazolla (2020): "Cadeias curtas e informalidade nos mercados: por que muitos agricultores não conseguem formalizam suas vendas de alimentos?", Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, (julio 2020). En línea:

<https://www.eumed.net/rev/cccss/2020/07/informalidade-mercados.html>
<http://hdl.handle.net/20.500.11763/cccss2007informalidade-mercados>

Resumo

O trabalho objetivou analisar algumas normas e regras das instituições reguladoras dos alimentos em relação ao seu potencial para construção de cadeias curtas agroalimentares nas agroindústrias familiares. São discutidas as normatizações sanitárias federais, estaduais e municipais, bem como as novas legislações criadas, por exemplo, o Sistema Unificado de Atenção a Sanidade Agropecuária (SUASA) e Sistema Unificado Estadual de Sanidade Agroindustrial Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte (SUSAF/RS). A metodologia está baseada em dois conjuntos de dados. Uma pesquisa quantitativa, realizada em 2006, que investigou 106 agroindústrias familiares na Região Norte do Rio Grande do Sul (RS) e uma pesquisa qualitativa, com aplicação de 23 entrevistas semiestruturadas, realizada no ano de 2011, com atores sociais que atuam nas atividades de agroindustrialização em várias frentes, também desenvolvida no Norte do RS. Como referencial teórico, as reflexões giram em torno da Perspectiva Multinível e Co-evolucionária (PMN), especialmente em torno da noção de regime sociotécnico alimentar. Os principais resultados e conclusões apontam para a inadequação da legislação alimentar constituída, nos três níveis territoriais (federal, estadual e municipal) para potencializar a construção de cadeias curtas das agroindústrias familiares, evidenciando as dificuldades em romper com o regime sociotécnico já estabelecido. Mesmo com inovações institucionais importantes, como o SUASA e o SUSAF/RS, as cadeias curtas não estão sendo estimuladas. Ainda há limites administrativos, de recursos, técnicos e profissionais que necessitam ser superados nos municípios, especialmente os mais pobres e pequenos, para que as cadeias curtas possam ser formalizadas pelos agricultores familiares.

Palavras chave: agroindústrias familiares; cadeias curtas agroalimentares; informalidade dos mercados; desenvolvimento rural e regional.

Abstract

The work aimed to analyze some norms and rules of the food regulatory institutions in relation to their potential for building short food supply chains in family agroindustries. Federal, state and municipal health regulations are discussed, as well as new legislation created, for example, the Unified Agricultural Health Care System (SUASA) and the Unified State System for Family, Artisanal and Small Agroindustrial Health (SUSAF/RS). The methodology is based on two sets of data. A quantitative research, carried out in 2006, which investigated 106 family agroindustries in the Northern Region of Rio Grande do Sul (RS) and a qualitative research, with the application of 23 semi-structured interviews, carried out in 2011, with social actors who work in the activities of

¹ Doutor em Desenvolvimento Rural. Professor Titular da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) / Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR). Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Desenvolvimento, Alimentação, Mercados e Políticas Públicas (GePPADeM). E-mail: marciogazolla@utfpr.edu.br

agro-industrialization on several fronts, also developed in the North of RS. As a theoretical framework, the reflections revolve around the Multilevel and Co-evolutionary Perspective (PMN), especially around the notion of socio-technical food regime. The main results and conclusions point to the inadequacy of the food legislation established at the three territorial levels (federal, state and municipal) to enhance the construction of short chains of family agroindustries, showing the difficulties in breaking with the already established socio-technical regime. Even with important institutional innovations, such as SUASA and SUSAF/RS, short chains are not being stimulated. There are still administrative, resource, technical and professional limits that need to be overcome in the municipalities, especially the poorest and smallest, so that short chains can be formalized by family farmers.

Key words: family agroindustries; short food supply chains; informality of markets; rural and regional development.

Resumen

El trabajo tuvo como objetivo analizar algunas normas y reglas de las instituciones reguladoras de alimentos en relación con su potencial para construir cadenas agroalimentarias cortas en agroindustrias familiares. Se discuten las regulaciones federales, estatales y municipales de salud, así como la nueva legislación creada, por ejemplo, el Sistema Unificado de Atención de Salud Agrícola (SUASA) y el Sistema Estatal Unificado de Salud Familiar, Artesanal y Agroindustrial Pequeña (SUSAF/RS). La metodología se basa en dos conjuntos de datos. Una investigación cuantitativa, realizada en 2006, que investigó 106 agroindustrias familiares en la Región Norte de Rio Grande do Sul (RS) y una investigación cualitativa, con la aplicación de 23 entrevistas semiestructuradas, realizadas en 2011, con actores sociales que trabajan en las actividades de agroindustrialización en varios frentes, también desarrollada en el Norte de RS. Como marco teórico, las reflexiones giran en torno a la Perspectiva Multinivel y Coevolutiva (PMN), especialmente en torno a la noción de régimen socio-técnico alimentar. Los principales resultados y conclusiones apuntan a la insuficiencia de la legislación alimentaria establecida en los tres niveles territoriales (federal, estatal y municipal) para mejorar la construcción de cadenas cortas de agroindustrias familiares, lo que muestra las dificultades para romper con el régimen socio-técnico ya establecido. Incluso con importantes innovaciones institucionales, como SUASA y SUSAF/RS, no se estimulan las cadenas cortas. Todavía hay límites administrativos, de recursos, técnicos y profesionales que deben superarse en los municipios, especialmente los más pobres y más pequeños, para que los agricultores familiares puedan formalizar cadenas cortas.

Palabras clave: agroindustrias familiares; cadenas agroalimentarias cortas; informalidad de los mercados; desarrollo rural y regional.

1. INTRODUÇÃO

O trabalho objetivou analisar algumas normas e regras das instituições reguladoras dos alimentos em relação ao seu potencial para construção de cadeias curtas agroalimentares nas agroindústrias familiares. São discutidas as normatizações sanitárias federais, estaduais e municipais, bem como as novas legislações criadas, por exemplo, o Sistema Unificado de Atenção a Sanidade Agropecuária (SUASA) e Sistema Unificado Estadual de Sanidade Agroindustrial Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte (SUSAF/RS). Basicamente o trabalho responde as seguintes perguntas: (a) quais os papéis das instituições reguladoras da produção, distribuição e consumo de alimentos junto às agroindústrias familiares? (b) por que os agricultores possuem dificuldades em formalizar as vendas via cadeias curtas em suas agroindústrias?

Formula-se que há um “diálogo” difícil entre as instituições reguladoras dos alimentos e as agroindústrias familiares, devido à ação institucional fiscalizar as agroindústrias, exigindo que as mesmas se adequem as normas e regras que, muitas vezes, são exigentes em parâmetros técnicos e administrativos para a realidade socioeconômica das agroindústrias. Isso tem dificultando a inserção das agroindústrias na esfera formal e as vendas dos seus alimentos nos mercados, inclusive nas cadeias curtas como alguns estudos tem ressaltado (MIOR, 2005; WILKINSON, 2008; GAZOLLA; SCHNEIDER, 2017).

Neste sentido, as agroindústrias possuem um ambiente institucional marcado pela informalidade. Dados do Censo Agropecuário (IBGE, 2006) mostram que menos de 1% dos estabelecimentos agropecuários que transformam alimentos possuem Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ). Estimativas do Programa da Agroindústria Familiar (PAF) para o RS demonstram que existem de 7.700 agroindústrias; destas, apenas 560 estavam formalizadas (até

2011). Pesquisas conduzidas na Região Norte do RS, evidenciaram que 72,64% das agroindústrias estão informais (PELEGRINI; GAZOLLA, 2008). Estes dados evidenciam que há interfaces frágeis, quando existem, entre instituições reguladoras dos alimentos e as agroindústrias familiares.

Teoricamente, o trabalho dialoga com a Perspectiva Multinível e Coevolucionária (PMN), ao analisar as regras e normas que permeiam as regulações em torno dos alimentos, corroborando com uma série de trabalhos que analisam o chamado regime sociotécnico (WISKERKE; PLOEG, 2004; ROEP; WISKERKE, 2004; PLOEG et al, 2004; BRUNORI et al, 2009). Neste trabalho o regime sociotécnico é chamado de alimentar, por ser formado a partir das regras e normas que regulam a produção, distribuição, comercialização e consumo dos alimentos. O trabalho evidencia as interfaces destas normativas do regime sociotécnico alimentar com as cadeias curtas das agroindústrias².

Em termos metodológicos, o trabalho está baseado em dois conjuntos de dados. Primeiro a Pesquisa CAAF (PELEGRINI; GAZOLLA, 2006), de caráter quantitativo, que investigou 106 agroindústrias familiares na Região Norte do Rio Grande do Sul (RS). Segundo, uma pesquisa qualitativa, com aplicação de 23 entrevistas semiestruturadas, realizada no ano de 2011, com atores sociais que atuam nas atividades de agroindustrialização em várias frentes (agricultores, consumidores, gestores públicos, representantes políticos da agricultura familiar, técnicos da legislação alimentar), também desenvolvida no Norte do RS. Também, utilizaram-se dados secundários de várias fontes, como do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2006) (Censo Agropecuário), do Programa Estadual de Agroindústria Familiar (PAF/RS) e outros documentos e legislações das instituições da área de alimentos.

O trabalho está estruturado em três partes. Na primeira evidencia-se que as legislações sanitárias dos alimentos possuem três níveis territoriais não eficazmente integrados (federal, estadual e municipal), bem como diferentes agências responsáveis pela sua execução, atuando por grupo de alimentos. Na segunda analisa-se o papel dos novos Sistemas Unificados (SUASA e SUSAF), mostrando os benefícios que os mesmos podem gerar em termos de integração dos distintos níveis de inspeção dos alimentos. Na terceira seção são discutidas as atribuições, ações desenvolvidas e principais limitações existentes nos serviços de inspeção da Coordenadoria de Inspeção de Produtos de Origem Animal (CISPOA) e dos Sistemas de Inspeção Municipais (SIM)³.

2. OS DIFERENTES NÍVEIS TERRITORIAIS DOS REGRAMENTOS INSTITUCIONAIS PARA OS MERCADOS DE ALIMENTOS

Um dos pontos de partida dos trabalhos de controle de qualidade dos alimentos foi à criação do Serviço de Inspeção Federal (SIF) dentro do Ministério da Agricultura, através da Lei 1.283/50 (BRASIL, 1950). Essa lei foi regulamentada pelo Decreto 30.691/52 (BRASIL, 1952), que instituiu o Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal (RIISPOA). Através do RIISPOA, iniciou-se uma série de controles nos alimentos processados e comercializados.

Apesar da Lei 1.283/50 não fazer nenhuma distinção da produção industrial dos alimentos derivados de animais em termos de escala, ela possui um caráter excludente. No RIISPOA constata-se que sua concepção direciona-se a grandes plantas industriais, devido ao grau de exigências em termos de instalações e equipamentos, sendo difícil para uma agroindústria familiar viabilizar tais requerimentos técnicos. Esta normatização sinaliza a estrutura agroindustrial montada como sinônimo de qualidade dos alimentos. A compreensão é que: quanto maior as estruturas e equipamentos, melhor seria a qualidade dos alimentos processados.

O RIISPOA não considera que alimentos inócuos ao consumo humano podem ser obtidos em unidades agroindustriais de menor porte em estruturas e equipamentos, com a utilização de

² O regime sociotécnico alimentar é caracterizado pela padronização dos alimentos, monopólios das grandes cadeias de distribuição, fusões e aquisições entre grandes firmas, verticalidade e dominância na coordenação das cadeias agroalimentares, industrialização acentuada dos produtos, produção em massa, dietas desequilibradas nutricionalmente, centralização dos capitais agroindustriais e, eventualmente, graves crises econômicas, ambientais e ocorrência de doenças como o mal da “vaca louca” na Europa. Todas estas características definem os contornos do atual regime sociotécnico alimentar hegemônico. Ver Wiskerke e Ploeg (2004) para um melhor entendimento do conceito.

³ Metodologicamente, a investigação foi realizada na Região do Médio Alto Uruguai/RS. Utilizaram-se dados primários de 23 entrevistas realizadas com 26 atores sociais de desenvolvimento (inclusive, os que atuam nas instituições reguladoras de alimentos) e agricultores donos de agroindústrias. Também, utilizaram-se dados secundários de várias fontes, como do IBGE (2006) (Censo Agropecuário), do Programa Estadual de Agroindústria Familiar (PAF/RS) e outros documentos e legislações das instituições da área de alimentos.

técnicas de processamento que tivessem como base os princípios da higiene, as Boas Práticas de Fabricação dos Alimentos (BPF), a artesanidade dos processos produtivos, alimentos ecológicos, receitas antigas resgatadas e refeitas pela criatividade dos agricultores (retro inovação), entre outros aspectos, que são comuns as agroindústrias familiares.

Com a Lei 7.889/89 (BRASIL, 1989) modifica-se o marco regulatório dos alimentos de origem animal. Essa lei surge no sentido de haver uma descentralização na prestação dos serviços públicos de controle dos alimentos, deixando em aberto para os estados e municípios a possibilidade de criarem seus respectivos serviços de inspeções (Sistema de Inspeção Estadual - SIE e Sistema de Inspeção Municipal - SIM, respectivamente). A partir da Constituição de 1988, os serviços de inspeção e controle da qualidade dos alimentos são divididos pelos tipos de produtos e matérias-primas, basicamente em animais, vegetais e bebidas.

Para a fiscalização dos produtos de origem animal foi constituído o Serviço de Inspeção Sanitária, ligada aos órgãos da agricultura nos âmbitos municipal, estadual e federal. Para o grupo das bebidas, as atribuições ficaram a cargo do Ministério da Agricultura. No caso dos produtos de origem vegetal foi criado o Serviço de Vigilância Sanitária, ligado aos órgãos da saúde como o Ministério da Saúde (MS) e Secretarias Estaduais de Saúde. No caso de produtos de extrativismo, por exemplo, erva mate e palmito, a regulação também é feita pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA).

O trecho da entrevista com a Coordenadora da Coordenadoria de Inspeção de Produtos de Origem Animal do RS (CISPOA) deixa claro o papel da Lei 7.889/89, no que diz respeito em atribuir papéis diferenciados aos três níveis federativos de inspeção e fiscalização dos alimentos, bem como a alocação dessa competência junto aos órgãos da agricultura do Estado (Ministério da Agricultura, Secretaria Estadual e Municipal).

Foi justamente essa questão da Lei 78/89. Por que toda a agroindustrialização de produtos de origem animal cairia para as agriculturas, que seriam os abates e os processos de fabricação. Essa lei separou, colocou que as Secretarias de Agricultura dos municípios são os responsáveis pelas agroindústrias que farão o comércio dentro dos municípios, que é o SIM. As agroindústrias registradas nos serviços estaduais, que aqui é o CISPOA, fariam o comércio intermunicipal. Enquanto as agroindústrias registradas no SIF fariam o comércio interestadual e internacional. Então a partir de 89 se definiu que a agricultura seria a responsável pelos produtos de origem animal e cada estado começou a se organizar para fazer isso. Mas a partir de 89 as indústrias foram migrando para a agricultura, só não se tinha um serviço formalizado (Entrevista 19: CISPOA, Porto Alegre, Novembro de 2011).

A Lei 7.889/89 foi um avanço no sentido de descentralizar os serviços de inspeção, dando atribuições aos estados e municípios. No entanto, a mesma criou competências concorrentes de fiscalização e inspeção dos produtos de origem animal, sendo que qualquer um dos níveis federativos pode legislar sobre o assunto com autonomia. Isso levou a duas consequências diretas: (a) a dificuldade de alguns estados, mas principalmente dos municípios pequenos e pobres, em implantar o SIM devido aos altos custos que foram transferidos aos mesmos junto com a competência do serviço, sem haver nenhum auxílio financeiros da União; (b) devido ao princípio da autonomia federativa em legislar sobre os alimentos, atualmente tem-se três sistemas de inspeção (federal, estaduais e municipais) com princípios de controle dos alimentos diferentes entre entes federativos, o que faz com que se tenha dificuldades de integração das normas e regras destes sistemas.

3. DESAFIOS PARA MUNICIPIOS ADERIREM AOS SISTEMAS UNIFICADOS FEDERAL (SUASA) E ESTADUAL (SUSAF/RS)

Nesta seção são discutidos os papéis do SUASA e SUSAF/RS. A análise é conduzida de modo a demonstrar os princípios fundamentais presentes nos dois sistemas unificados, suas formas de funcionamento junto aos diferentes níveis territoriais de inspeção, bem como avanços e limites que essas novas regulações alimentares implicam para a construção de cadeias curtas nas agroindústrias familiares.

A Lei 7.889/89 estabeleceu que os estabelecimentos industrializadores de alimentos de origem animal que possuem registros estaduais só podem transitar e comercializar seus alimentos dentro dos limites geográficos estaduais. Da mesma forma, as agroindústrias que estão registradas no SIM foram impedidas de vender os seus alimentos para outros municípios. Nesse sentido, a implantação do SUASA, criado pela Lei 9.712/98 (BRASIL, 1998) e Decreto nº 5.741/06 (BRASIL, 2006), instituiu os chamados Sistemas Brasileiros de Inspeção, que permite que os estabelecimentos registrados nos SIE e SIM, quando pedirem adesão a estes Sistemas

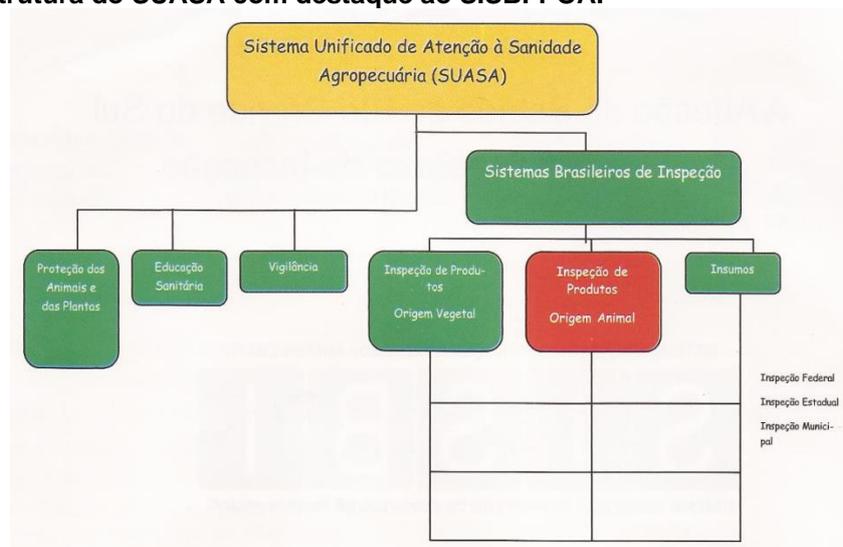
Brasileiros, possam comercializar seus alimentos em todo o território nacional e, até para fora do país.

O SUASA é um Sistema Unificado de atenção à sanidade agropecuária, abrangendo várias áreas e atividades relacionadas à agricultura e saúde (Figura 1). Em uma das partes do SUASA está incluído o Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (SISBI-POA), cujo objetivo é promover a harmonização e padronização dos procedimentos de inspeção dos produtos de origem animal entre os serviços de inspeção federal, estadual e municipal de maneira que os procedimentos e organização da inspeção sejam desenvolvidos por métodos universais e aplicados de forma equitativa para todas as agroindústrias inspecionadas (RIO GRANDE DO SUL, 2011b).

Como observa-se na Figura 1, o objetivo do SUASA é fazer com que haja uma integração maior entre os sistemas de inspeção federal, estadual e municipal, sendo que a inspeção sanitária dos produtos de origem animal e vegetal desenvolva-se de formas equivalentes entre níveis territoriais. Na prática, o SUASA visa dar garantias que um alimento oriundo de uma agroindústria, seja ela de pequena, média ou grande escala, tenha o mesmo controle dos processos higiênico-sanitários, sendo um produto inócuo e seguro ao consumo humano.

A equivalência cobrada pelo SUASA aos Serviços de Inspeção é em relação à qualidade do produto final, que deve ser a mesma em qualquer um dos sistemas de inspeção. Antes da criação do SUASA não havia formas dos sistemas de inspeção interagir, pois estavam colocados em diferentes níveis. Com o SUASA essa possibilidade foi aberta, podendo ser considerada uma normatização que traz avanços para a formalização das agroindústrias familiares, bem como a construção a nível local e regional de cadeias curtas agroalimentares. Isto pode ser afirmando, analisando-se teoricamente o que está colocado na legislação do SUASA, mas a pergunta que fica é: na prática, este avanço em direção a integração e formalização dos pequenos empreendimentos dos agricultores familiares tem se confirmado?

Figura 1: Estrutura do SUASA com destaque ao SISBI-POA.



Fonte: Rio Grande do Sul (2011b).

Ressalta-se que há possibilidade do SIM de qualquer município credenciar-se junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) para adesão ao SUASA (SISBI-POA) ou junto ao CISPOA, desde que possua a equivalência de procedimentos técnicos e administrativos exigidos⁴. As agroindústrias de forma individual ou coletivas não podem pedir adesão ao SUASA ou CISPOA, pois estas regras regem os sistemas de inspeção e não os estabelecimentos processadores de alimentos. O mesmo vale para as agroindústrias registradas

⁴ Em 2011 o MAPA emitiu a Instrução Normativa nº 36 (BRASIL, 2011), a qual estabelece os requisitos necessários para que haja a adesão dos Estados, Distrito Federal e Municípios ao SISBI-POA. São cinco requisitos: (a) possuir infraestrutura administrativa (recursos humanos, estrutura física, sistemas de informação e infraestrutura para o desenvolvimento dos trabalhos de inspeção); (b) garantir a inocuidade dos produtos de origem animal (atividades de inspeção tecnológica, higiênico-sanitárias e ferramentas de autocontrole); (c) os produtos de origem animal devem possuir qualidade assegurada (rotulagem e regulamentos técnicos de identidade e qualidade); (d) agir na prevenção e combate a fraude econômica (rede laboratorial para as análises físico-químicas); (e) desenvolver controle ambiental (regularidade ambiental junto ao órgão competente).

junto a CISPOA. São sempre os sistemas de inspeção, estadual ou municipal, que devem pedir a adesão ao SUASA. Isso gerou muitas interpretações errôneas entre atores sociais e das próprias instituições reguladoras dos alimentos na promulgação da Lei que criou o SUASA, sendo um dos motivos que impediu que o mesmo se concretizasse de forma mais acelerada.

O trecho da entrevista com a Coordenadora da CISPOA deixa claro o papel do SISBI-POA em fazer a equivalência dos procedimentos técnicos e administrativos entre os três níveis de inspeção. Também retrata que está sendo difícil para os municípios adequarem seus SIM aos critérios requeridos para adesão ao SUASA ou ao SUSAF/RS, recentemente promulgado pelo governo estadual, que possui o mesmo papel do SUASA, porém, é válido somente dentro do território gaúcho.

O SISBI está dentro do SUASA. Ele quer fazer a equivalência de procedimentos entre os três níveis de inspeção e ele está sentindo dificuldades por que a adesão é voluntária. E os municípios não são tão bem estruturados. Por isso é que está havendo uma grande confusão do pessoal. O município é que vai ter que optar se ele quer aderir ao SUASA ou SUSAF. Mas ele vai ter que aderir, por que qual é a grande questão? A questão não é a agroindústria em si aderir, mas o serviço. É a estrutura do serviço (Entrevista 19: CISPOA, Porto Alegre, Novembro de 2011).

Até 2012 apenas 12 serviços de inspeção aderiram ao SUASA, sejam eles estaduais, regionais ou municipais. Estes serviços abrangem um universo de 1.487 estabelecimentos processadores de alimentos, mas dentro deste número, apenas 31 estão aptos as exigências colocadas pelo Sistema Unificado, pois não basta os serviços de inspeção aderirem, já que os estabelecimentos também têm que estarem dentro das normativas exigidas pelo SUASA para poderem operar.

Por exemplo, no RS apenas cinco (5) SIM conseguiram a adesão ao SUASA (Santa Cruz do Sul, Rosário, Erechim, São Pedro do Butiá e Alegrete), devido principalmente às inúmeras exigências colocadas pelo SISBI-POA, especialmente para aqueles municípios pequenos e pobres. Estes dados evidenciam as dificuldades que os sistemas de inspeção, principalmente os municipais, estão tendo para inserirem-se nas novas regulamentações do SUASA. As agroindústrias presentes nestes cinco municípios já inseridos no SUASA estão liberadas para realizar o comércio intermunicipal, interestadual e até internacional dos seus alimentos, podendo expandir seus mercados para limites sociais e espaciais que vão além das cadeias curtas. Estes dados evidenciam que o avanço do SUASA é muito mais baseado na inovação da legislação alimentar e, menos, em termos de avançar na formalização das vendas de alimentos pelas cadeias curtas da agricultura familiar.

Esse processo lento de adesão dos SIM ao SUASA possui algumas causas estruturantes, as quais a pesquisa de campo revelou: (a) logo após a criação do SUASA, os técnicos do MAPA, não haviam entendido o conceito de equivalência dos alimentos (equivalência em padrões de qualidade final dos produtos fabricados) e quando fiscalizavam os municípios cobrava-se a equivalência em estruturas físicas e equipamentos; (b) no RS 41,53% dos municípios não possuem nem o SIM implantado, o que é um limitante ao desenvolvimento das cadeias curtas das agroindústrias. Estes municípios não podem requerer a adesão ao SUASA, sem antes criarem o seu próprio SIM;

Ocorreram (c) conflitos de interesses entre MAPA e o extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). O primeiro ministério apoiou a criação do SUASA voltando sua atenção a maior inserção dos produtos cárneos brasileiros nos mercados internacionais, principalmente em função dos episódios de ocorrência de Febre Aftosa nos rebanhos. Já o MDA incentivou o SUASA objetivando viabilizar as agroindústrias familiares a venderem para fora das fronteiras dos municípios e estados, abrindo novos mercados as mesmas, além das cadeias curtas e mercados locais. Os dois Ministérios pensaram papéis diferentes para o SUASA, o que levou a disputas políticas, retardando a implantação e prejudicando as agroindústrias que dependiam do sistema integrador para ampliar seus mercados (GAZOLLA, 2012).

O trecho da entrevista com o responsável pelo SIM do Município de Constantina retrata algumas das dificuldades dos municípios que já passaram por auditorias do MAPA para aderir ao SUASA. As principais deficiências são quanto ao tamanho da equipe de inspeção, a não realização de todos os registros técnicos e administrativos requeridos pelo SUASA e a baixa periodicidade das inspeções realizadas nas agroindústrias.

Nós encaminhamos o projeto e em maio de 2008 a gente recebeu a 1ª auditoria do SIF (MAPA), que vinha aqui fazer o que? Qual é o objetivo do SIF? Vir aqui em Constantina e através dos registros e do trabalho que a inspeção vinha fazendo, viria perceber se nós estávamos em equivalência com o SIF, mas chegando aqui eles perceberam que não.

Primeiro que não tinha nem equipe de inspeção, tinha um colega que fazia as inspeções no abatedouro, mas as agroindústrias não tinham inspeção, não tinha o acompanhamento de um fiscal sanitário, de um agente de inspeção no município. Não tinha Veterinário concursado. A exigência era de Veterinário 40 horas, dois agentes de inspeção e um secretário só para preencher formulários e lançar dados informatizados, digamos assim, no mínimo quatro pessoas. Toda essa questão de formulários, de mapas do abatedouro. É uma parafernália de tabelas que você tem que preencher, de registros. Por exemplo, os Guia de Trânsito Animal (GTA) que é uma coisa básica, que justifica a origem do animal, nem isso nós não tínhamos, imagina o resto (Entrevista 09: SIM, Constantina, Abril de 2011).

Especificamente para o RS, outra legislação importante para as agroindústrias que produzem alimentos é a aprovação da Lei 13.825/11 (RIO GRANDE DO SUL, 2011a) que cria o SUSAF/RS. A sua criação segue a mesma sistemática do SUASA a nível federal, fazendo a mesma integração dos sistemas de inspeções para os derivados de animais, entretanto, restrito ao território do RS. O principal avanço do SUSAF está em propiciar o comércio intermunicipal e estadual dos alimentos, ampliando os mercados para as agroindústrias para além da espacialidade das cadeias curtas. Ele integra os serviços de inspeções municipais com o estadual, fazendo com que as agroindústrias possam comercializar em todo o estado do RS.

Contudo, há a exigência dos SIM serem constituídos nos municípios e seguirem as normas e regulamentos técnicos de inspeção exigidos pelo SUSAF. O Artigo 5º, inciso § 1º do SUSAF (RIO GRANDE DO SUL, p. 02, 2011a) deixa clara a possibilidade de comércio intermunicipal.

Os estabelecimentos que obtiverem a aprovação pelo Serviço de Inspeção Municipal - SIM - com adesão ao Sistema Unificado Estadual de Sanidade Agroindustrial Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte - SUSAF RS - poderão realizar comércio intermunicipal no âmbito do território do Estado do Rio Grande do Sul.

O SUSAF ainda designa um Conselho Gestor do sistema, o que pode ser considerado um avanço do ponto de vista que outros atores sociais não governamentais, agricultores e seus representantes terem assentos nesse fórum e desenvolver processos de participação social nas decisões estratégicas. Entre as principais atribuições do Conselho Gestor do SUSAF estão: elaborar propostas e diretrizes de sanidade agroindustrial familiar; propor parcerias para capacitação dos atores; acompanhar e monitorar o plano de trabalho dos SIM que integrem o sistema; propor a concessão e liberação do comércio intermunicipal; elaborar propostas de regulamentação para emissão e utilização do selo de identificação dos produtos inspecionados e; monitorar informações cadastrais das agroindústrias familiares.

O SUSAF é considerado um avanço para as agroindústrias, já que o RS é o primeiro estado a possuir um Sistema Unificado Estadual para adesão dos SIM. Dessa forma, fortalecem-se as agroindústrias abrindo possibilidade das iniciativas construírem mercados fora dos seus municípios de origem. Entretanto, o SUSAF enfrenta algumas das mesmas dificuldades do SUASA já relatadas anteriormente, sendo a principal a existência de poucos municípios com o SIM funcionando adequadamente. Isso faz com que o sistema recém-criado também tenha dificuldades em expandir os mercados locais e cadeias curtas das agroindústrias familiares.

4. DIFICULDADES DOS AGRICULTORES FORMALIZAREM-SE NO SISTEMA ESTADUAL (CISPOA/RS) E MUNICIPAL (SIM/RS)

Na presente seção analisa-se o sistema estadual e dois sistemas municipais de inspeção de produtos de origem animal, que servem como exemplos da dinâmica local dos SIM. No caso da Coordenadoria de Inspeção de Produtos de Origem Animal (CISPOA) são abordadas sua forma de funcionamento e alguns limites em formalizar as agroindústrias. No caso do SIM, são analisados os sistemas municipais de inspeção de dois municípios, Frederico Westphalen e Constantina, evidenciando as dificuldades que estes municípios possuem para manter o SIM funcionando.

A regulamentação da Lei 10.691/96 (RIO GRANDE DO SUL, 1996) criou a CISPOA em 1996, o órgão estadual no qual devem ser registrados os estabelecimentos que comercializam produtos derivados de animais no RS. A criação da Coordenadoria é recente, possuindo apenas 19 anos. Antes de 1996, o serviço de inspeção de alimentos era precário: (a) havia apenas alguns veterinários que estavam alocados na Secretaria Estadual da Saúde que realizam inspeções nas empresas e agroindústrias; (b) muitas indústrias de alimentos iniciavam seu funcionamento sem suas plantas das instalações físicas aprovadas; (c) outras empresas possuíam fluxos inadequados de processamento dos alimentos que não eram corrigidos; (d) outras agroindústrias não estavam

com os produtos dentro dos padrões de qualidade e higiene requeridos pelos regramentos técnicos e sanitários. Essas distorções nas empresas e agroindústrias ocorriam devido não haver a CISPOA constituída no RS.

Atualmente a CISPOA possui cerca de 380 empresas registradas, sendo agroindústrias familiares e não familiares (indústrias, abatedouros, laticínios, etc.). A grande maioria são agroindústrias de pequeno e médio porte, já que as grandes indústrias geralmente buscam registro junto ao SIF. A maioria das agroindústrias inspecionadas pela CISPOA são alimentos derivados de leite e produtos cárneos, seguidas pelas de ovos, mel e algumas de pescados.

A atuação da CISPOA ocorre de forma descentralizada em todo o RS, à medida que a Secretaria Estadual da Agricultura, Pecuária e Agronegócio (SEAPA), a qual ela é vinculada, possui 19 Regionais da Agricultura. Em cada uma das Regionais existe um Setor de CISPOA. Nos municípios há as chamadas Inspetorias Veterinárias e Zootécnicas (IVZ). Em cada Regional da Agricultura também existe pelo menos um Veterinário da CISPOA, responsável pelos serviços de inspeção (realiza vistorias, acompanhamentos, orientações, análise de plantas agroindustriais, autuações, inspeciona, aplica sanções).

Mesmo com atuação descentralizada em todo o território gaúcho, a CISPOA possui alguns problemas relacionados à inspeção e fiscalização dos alimentos. O primeiro deles está relacionado ao baixo efetivo de técnicos concursados para realizar os trabalhos. Por Regional da Agricultura existe somente um Veterinário responsável. Este é um dos grandes limitantes da inspeção desenvolvida pela CISPOA, pois, muitas vezes, este único profissional tem que cobrir um grande raio de abrangência territorial, por exemplo, no Médio Alto Uruguai/RS, apenas um Veterinário atende cerca de 50 municípios que estão dentro da IVZ de Palmeiras das Missões.

Em função disso, os técnicos não conseguem acompanhar corretamente todas as agroindústrias e empresas de alimentos, especialmente as inspeções que deveriam ser realizadas periodicamente nas unidades de abate e nas de fabricação de alimentos. Nos abatedouros a legislação exige a presença diária de Veterinário a fim de inspecionar todas as carcaças, mas na maioria das empresas, quem realmente faz as inspeções são auxiliares de inspeção de nível médio. Isto gera falta de orientações às agroindústrias de maneira generalizada, dificultando os processos de formalização.

O segundo entrave aos trabalhos da CISPOA é a aplicação dos regramentos de forma diferenciada entre os técnicos (isto também ocorre no MAPA), pois são estes profissionais da “ponta dos processos de inspeção e fiscalização” que definem o que uma agroindústria pode fazer em termos de procedimentos técnicos e estruturas de produção. Isso acontece devido cada profissional possuir uma interpretação diversa das normativas que ele deve aferir junto às agroindústrias. Seria importante, neste caso, que todos os profissionais passassem por cursos de nivelamento e entendimento da legislação e que a forma de fiscalização dos empreendimentos fosse mais aproximada de um técnico para outro.

Outro fator limitante a atuação da CISPOA nas regionais e municípios é que nas IVZ as atividades de sanidade animal e inspeção dos alimentos não são separadas. Os profissionais que atuam nas mesmas têm que dividirem-se entre os dois tipos de papéis, o que é praticamente impossível de ser realizado. Estas duas atividades deveriam ser tratadas separadamente dentro das Inspetorias, mas por falta de pessoal, elas estão sendo desenvolvidas conjuntamente, o que limita a eficiência da CISPOA na inspeção de alimentos (GAZOLLA, 2012).

O treco da entrevista com a Coordenadora da CISPOA evidencia alguns destes limites que o órgão estadual possui. Estes limites de atuação também possuem influência em dificultar a legalização do comércio de alimentos via cadeias curtas.

Então eu te diria, primeiro lugar, concurso público, tá faltando gente. Segundo, comprometer esse pessoal por que se o cara não quer fazer, ele não vai. Terceiro, lugar o treinamento (dos técnicos). E, por último, é separar atividades de inspeção das de defesa sanitária. Quando a gente é lotado em uma IVZ, você está cuidando da sanidade animal, mas você tem frigoríficos para fazer, que é atividade de CISPOA. Então se tem sanidade e CISPOA, que são duas coisas que não se consegue fazer juntas (Entrevista 19: CISPOA, Porto Alegre, Novembro de 2011).

Já o SIM é o serviço de inspeções e fiscalizações de alimentos de origem animal dos municípios. Geralmente os serviços são lotados dentro das Secretarias Municipais de Agricultura (SMA), mantidas pelas Prefeituras. Juridicamente, para funcionamento o SIM deve possuir Lei e Decreto Municipal, que regulamenta a Lei e especifica os papéis do serviço em seus aspectos técnicos, higiênico-sanitários e administrativos. Nesta seção, analisa-se o SIM de dois municípios: Frederico Westphalen e Constantina. A análise é realizada de forma a evidenciar os principais

papéis que o SIM cumpre nestes locais, suas ações e alguns dos limites que o sistema possui no processo de formalização das agroindústrias e estímulo as cadeias curtas de comercialização.

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 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.

Segundo levantamento realizado por Modesti e Chierentin (2010) no Território do Médio Alto Uruguai (34 municípios), apenas 11 possuem o SIM implantado (Tabela 1). Eles representam somente 32,36% dos municípios. Entretanto, destes 11 municípios com o SIM implantado, 3 deles não estão em funcionamento, restando apenas 8 com o SIM prestando serviços de inspeção, o que contabilizaria pouco mais de 20% dos municípios. Na outra ponta, tem-se 23 municípios que não possuem o SIM implantado. Estes representam 67,64%, mais de $\frac{3}{4}$ das localidades.

Tabela 1: Municípios do Médio Alto Uruguai/RS com e sem SIM implantado.

Municípios com e sem SIM		Municípios	Números e percentuais (%)
Com o SIM implantado		Alpestre, Engenho Velho, Erval Seco, Frederico Westphalen, Liberato Salzano, Nonoai, Palmitinho, Planalto, Seberi, Constantina, Trindade do Sul	11 (32,36)
Sem o SIM implantado		Ametista do Sul, Boa Vista das Missões, Caiçara, Cerro Grande, Dois Irmãos das Missões, Gramado dos Loureiros, Jaboticaba, Lajeado do Bugre, Novo Tiradentes, Pinhal, Pinheirinho do Vale, Rio dos Índios, Sagrada Família, São Jose das Missões, São Pedro das Missões, Vicente Dutra, Vista Alegre	23 (67,64)
Total			34 (100)

Fonte: Modesti e Chierentin (2010).

Comparativamente aos números apresentados para o RS (58,46% dos municípios possuem o SIM instalado e funcionando), a situação do Médio Alto Uruguai é mais preocupante. Primeiro, devido à implementação do SIM estar em percentuais bem abaixo dos números do RS. Segundo, esta microrregião é a que possui maior número de agroindústrias, quando comparada as demais do RS; ela sozinha detém 14,12% das agroindústrias do RS (IBGE, 2006). Esta presença massiva de agroindústrias levaria a crer que a implantação dos serviços de inspeção nos municípios seria um processo mais sedimentado, entretanto, como os dados mostram isso não se confirma na realidade dos municípios.

A pouca existência do SIM é um entrave ao desenvolvimento das cadeias curtas construídas pelas agroindústrias, pois nos locais em que não há os serviços montados e em funcionamento as experiências não conseguem formalizar-se. Dessa forma, muitas agroindústrias têm que recorrer a CISPOA ou ao SIF para obtenção de registros, serviços estes que possuem maiores exigências de procedimentos técnicos e administrativos. Nestes municípios as agroindústrias estão impedidas de antemão de participarem de vendas estaduais ou federais, pois sem a existência do SIM, não há como o município pedir a adesão ao SUASA ou SUSAF/RS, a não ser que as iniciativas registrem-se diretamente na CISPOA ou no SIF.

A pesquisa de campo evidenciou que os sistemas municipais de inspeção são menos exigentes em termos técnicos e administrativos. O SIM exige menos dos agricultores em fluxos de processamento dos alimentos, disposição das salas da planta agroindustrial, muitas vezes, até a planta da agroindústria é adaptada, altura de pé direito, revestimento das paredes, tipos de máquinas e equipamentos, entre outros parâmetros. Estes serviços também cobram menos procedimentos administrativos, por exemplo, listagem de documentos requeridos para o registro dos alimentos, estabelecimento, registros que as agroindústrias e empresas devem manter atualizados, documentação contendo controles da qualidade dos alimentos através das análises laboratoriais.

A inspeção pelo SIM também custa menos às agroindústrias, devido o serviço ser local, o acesso pelos agricultores é mais prático e menos oneroso em dispêndio de recursos financeiros,

pois muitas exigências são negociadas face a face com os técnicos, aumentando a velocidade de trâmite de muitos processos e diminuindo custos para as agroindústrias que estão transitando para a formalização e o acesso aos mercados.

O relato da Veterinária responsável pelo SIM de Frederico Westphalen deixa claro que o serviço realiza todos os procedimentos técnicos e administrativos necessários, entretanto, quando se trata das agroindústrias familiares são “reduzidas” algumas exigências para que seja viável o funcionamento das experiências dentro da sua realidade socioeconômica.

No local não existe uma lei municipal para o estabelecimento, tem que seguir a risca o que a inspeção federal diz e diminuir o tamanho, tentar fazer uma jogada, por que não existe uma lei do local para uma pequena agroindústria (refere-se ao local físico de instalação da agroindústria). Azulejo ou que seja a parede lavável, como é aquilo PVC ou forinho, se o cara puder colocar aquilo pode ser. Então se permite um monte de coisas que na inspeção federal não se permitiria, mas é uma pequena indústria. Eu acho que tem que ser inspecionado, mas você tem que dar condições para ele se enquadrar, reduzir as exigências. Eu acho que aqueles métodos de higiene têm que estarem corretos, todos, mas podemos diminuir, podemos ser mais acessíveis para ele colocar uma agroindústria (Entrevista 14: SIM, Frederico Westphalen, Abril de 2011).

Além da base legal discutida acima para o funcionamento do SIM nos municípios, há necessidade de mais dois conjuntos de elementos para sua operação. A existência de equipe técnica suficiente e capacitada para a realização dos serviços de inspeção dos produtos e estabelecimentos existentes no município. Estrutura administrativa adequada aos serviços que devem ser prestados pelo município as empresas e agroindústrias de alimentos. Na prática, os municípios devem fornecer equipes e estruturas administrativas com tamanhos que estejam de acordo com o número de firmas e agroindústrias que devem ser inspecionadas.

Segundo entrevistas realizadas com os atores do SIM de Frederico Westphalen e Constantina, a equipe técnica para municípios pequenos como estes dois em análise (os dois municípios possuem em torno de 30 agroindústrias cada um), deve ser composta de um a dois Veterinários, dois ou três agentes de inspeção (auxiliares de inspeção de nível médio) e uma pessoa com funções de Secretaria. A estrutura administrativa deve ser composta de escritório para a equipe, automóveis necessários ao deslocamento até as agroindústrias, recursos financeiros para manutenção da equipe, das operações de inspeção e registros administrativos, equipamentos necessários aos trabalhos e instrumentos de controle da qualidade dos alimentos.

Entretanto, as demandas dos serviços não são atendidas plenamente, sendo que os mesmos funcionam com muitas vulnerabilidades. As suas principais deficiências estão relacionadas a equipes técnicas insuficientes para o bom desempenho das ações de inspeção. Por exemplo, em Constantina o SIM possui somente um Técnico em Agropecuária responsável pelos trabalhos junto às quase 30 agroindústrias. Há mais um auxiliar de inspeção, mas que trabalha permanentemente no Abatedouro Municipal. Em alguns períodos do ano, o SIM não possuía nem mesmo Veterinário, profissional que é obrigatório por lei que esteja presente para que o serviço se mantenha em funcionamento.

Em Frederico Westphalen a equipe é mais estruturada, há Veterinário, dois auxiliares de inspeção e responsável pelos serviços administrativos de escritório. Essa equipe atende 31 agroindústrias e 2 abatedouros. Mesmo com um número maior de profissionais, estes não conseguem realizar todos os trabalhos, pois existem 2 abatedouros que exigem, por Lei, a presença constante de fiscais do SIM no seu interior. No abate todas as carcaças animais devem ser inspecionadas, devido a possível presença de Cisticercose e outras patologias, o que demanda trabalho fixo de inspeção.

Segundo entrevistas realizadas, os técnicos não conseguem inspecionar as agroindústrias de alimentos do município de modo periódico (pelo menos uma vez/semana), o que é grave já que não há um acompanhamento adequado. É normal também nestes pequenos municípios que os técnicos sejam utilizados com duplo propósito pelas Prefeituras (sanidade animal e inspeção dos alimentos), o que acrescenta um agravante a mais na falta de tempo destes profissionais para atender as agroindústrias.

Em segundo lugar, a estrutura de apoio oferecida pelas Prefeituras é deficiente para o bom desempenho dos trabalhos. Verificou-se que algumas equipes profissionais não possuem automóvel próprio para deslocarem-se até abatedouros, empresas e agroindústrias nos horários corretos de inspeção. Também há deficiências em termos administrativos (escritório pequeno, poucos recursos, falta de computadores e equipamentos de escritório). Contudo, a principal deficiência é a falta de recursos financeiros para as atividades corriqueiras como manutenção da equipe, compra de roupas apropriadas ao trabalho, custeio dos deslocamentos, formação e treinamentos continuados e aquisição de utensílios e equipamentos.

O relato do Técnico em Agropecuária do SIM de Constantina evidencia algumas deficiências do serviço. O mesmo retrata a falta de recursos humanos na equipe, precariedade com que são feitos os registros administrativos, insuficiência dos padrões de inspeção para que o mesmo consiga adesão ao SUSAF/RS.

Por que o serviço de inspeção seja federal, estadual ou municipal, as regras não mudam e você tem que ter uma equipe para fazer o trabalho por que além de você fazer um trabalho prático de inspeção, tem todo um trabalho burocrático de registros, registrar as agroindústrias, os rótulos. Enfim, é um trabalho muito grande, minucioso, que precisa de gente, demanda tempo e a gente não consegue fazer isso até hoje. Por exemplo, até pouco tempo que eu estava na inspeção municipal era só eu, agora a gente tem outro colega que só faz a inspeção no abatedouro, eu estou mais liberado para fazer esse trabalho com as agroindústrias, mas também o meu trabalho não é só inspeção. Eu acredito que a gente tem que melhorar o SIM para poder avançar para um modelo de inspeção regional ou estadual por que do jeito que está é lógico que nós vamos ser barrados, por que se a legislação sanitária abrir as portas, nenhum governo vai ser loco de liberar por que Constantina diz que tem SIM e então nós vamos ser liberados para vender no estado inteiro. Isso é impossível! (Entrevista 09: SIM, Constantina, Abril de 2011).

Três outros problemas em relação ao funcionamento do SIM foram observados. Em municípios com poucas agroindústrias a relação custo/benefício da instalação do SIM é pequena, além de representar um desembolso elevado de recursos financeiros aos cofres públicos, que alguns municípios pobres não possuem. Este é o principal motivo pelo qual mais de 40% municípios do RS não possuem o sistema implantado. Outros municípios copiaram o Decreto Lei de 1952 que criou o RIISPOA, sendo esta normatização extremamente exigente em padrões técnicos e administrativos, especialmente em estruturas físicas e equipamentos. Com isso, os municípios que pela Lei 7.889/89 possuíam autonomia para legislar sobre a inspeção dos alimentos (já que essa Lei diz que são competências concorrentes entre União, Estados e Municípios), abriram mão dessa capacidade, copiando um regramento federal que é limitante ao desenvolvimento de cadeias curtas das agroindústrias, devido as grandes exigências que estabelece.

Terceiro, a pesquisa de campo mostrou que a maioria das ações municipais de fortalecimento das agroindústrias são efêmeras, dependendo muito das arenas de poder existentes entre os atores locais (LONG, 2001). Desse modo, o SIM é sujeito aos interesses destes grupos no poder, podendo ser bem estruturados em locais que possuem estímulos do poder público (por exemplo, em municípios em que há programas municipais de apoio às agroindústrias como Crissiumal/RS) ou serem fechados em outros. Para muitos municípios são mais importantes as políticas de educação, saúde, transporte, entre outras, que são mais visíveis à sociedade local.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As agroindústrias familiares são experiências que cada vez mais se multiplicam nos espaços rurais brasileiros, oferecendo alimentos alternativos ao “moderno” sistema agroalimentar, especialmente através de cadeias curtas agroalimentares. Entretanto, as agroindústrias enfrentam vários problemas para viabilizar a construção dos seus mercados, sendo o principal a grande informalidade presente no setor. Pesquisas realizadas no RS apontam que mais de 70% das experiências estão informais perante as instituições do Estado que regulam a produção, distribuição e consumo dos alimentos.

O trabalho evidencia que esse alto grau de informalidade se deve a legislação alimentar montada historicamente no país, que definiu os contornos de sistemas de inspeção higiênico-sanitário de alimentos, que não são adequados à realidade produtiva e socioeconômica das agroindústrias. As legislações federais do MAPA e ANVISA definem a estrutura montada (tamanho da planta, tipos de máquinas e equipamentos, altura de pé direito, etc.) como sinônimo de qualidade dos alimentos processados. Há poucos espaços nestas legislações para os alimentos artesanais, diferenciados, com inovações embutidas, agroecológicos, étnicos, coloniais, entre outros, típicos das cadeias comerciais curtas das agroindústrias familiares.

Mesmo com a promulgação do SUASA em 2006 que pretendia aumentar a formalização das agroindústrias e abrir mercados para além das fronteiras municipais, os avanços observados são pífios. No RS, até 2012, apenas a CISPOA e 5 municípios do estado haviam conseguido adesão ao sistema unificado federal, mostrando as dificuldades que estes possuem para adesão. Um avanço jurídico significativo é a criação do SUSAF/RS, contudo, se persistir o contexto atual em que somente 58,46% dos municípios possuem SIM, talvez o sistema estadual esteja fadado ao

mesmo mal do federal – a impossibilidade de adesão dos municípios sem SIM. Nos locais sem SIM, não há possibilidade das agroindústrias buscarem formalização, a não ser que se registrem na CISPOA ou SIF, que são sistemas mais exigentes, complexos e custosos as agroindústrias.

Mesmo municípios em que o SIM está funcionando, o mesmo é deficiente, especialmente no que tange a equipes técnicas reduzidas, falta de repasse de recursos das prefeituras, pouco acompanhamento às agroindústrias, falta de prestação de serviços e orientações adequadas. Em muitos municípios há poucas agroindústrias, o que desencoraja o poder público em investir recursos na constituição do SIM. Em outros locais, os atores públicos, estão mais preocupados em investir em iniciativas na área da educação, saúde, transportes, entre outras, mais visíveis politicamente à sociedade local.

A legislação agroalimentar precisa avançar muito ainda para contemplar a diversidade produtiva, cultural, comercial e socioeconômica presente na agricultura e agroindústria familiar. Isso se faz necessário, já que a agricultura familiar é a forma social de produção e trabalho nos espaços rurais brasileiros que é responsável pela maior parte da produção de alimentos visando à segurança alimentar da população, especialmente a nível local, onde a comercialização pelas cadeias curtas agroalimentares é muito relevante neste tipo de iniciativa de transformação de alimentos.

6. REFERÊNCIAS

BRASIL (1950). **Lei 1.283, de 18 de Dezembro de 1950**. Dispõe sobre a inspeção sanitária e industrial dos produtos de origem animal. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 3 p. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7889.htm>. Consultado em: 20/05/2012, as 17:00.

_____ (1952). **Decreto 30.691, de 29 de Marco de 1952**. Aprova o novo Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 123 p. Disponível em: <http://www.mp.ba.gov.br/atuacao/ceacon/legislacao/abate/decreto_30691_1952.pdf>. Consultado em: 12/06/2012, as 09:00.

_____ (1989). **Lei 7.889, de 23 de Dezembro de 1989**. Dispõe sobre a Inspeção Sanitária e Industrial dos Produtos de Origem Animal, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 2 p. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7889.htm>. Consultado em: 23/07/2012, as 12:00.

_____ (1998). **Lei 9.712, de 20 de novembro de 1998**. Altera a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, acrescentando-lhe dispositivos referentes à defesa agropecuária. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 3 p. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9712.htm>. Consultado em: 10/03/2012, as 13:00.

_____ (2006a). **Decreto nº 5.741/2006**. Regulamenta os artigos 27-A, 28-A e 29-A da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, organiza o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 52 p. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5741.htm>. Consultado em: 19/08/2012, as 14:00.

_____ (2011). **Instrução Normativa nº 36, de 20 de julho de 2011**. Brasília: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 7 p. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/33007873/dou-secao-1-08-12-2011-pg-7>>. Consultado em: 23/07/2012, as 15:00.

Brunori, G. et al (2009). **Towards a conceptual framework for agricultural and rural innovation policies**. Pisa, Projeto Insight. 27 p. Manuscrito.

Gazolla, M (2012). Conhecimentos, produção de novidades e ações institucionais: cadeias curtas das agroindústrias familiares. 295f. Porto Alegre. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. **Tese de Doutorado** (Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Rural).

Gazolla, M; Schneider S. (2017). **Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas:** negócios e mercados da agricultura familiar. Porto Alegre: UFRGS, 523p. (Série Estudos Rurais).

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2006). **Censo Agropecuário.** Brasília, v. 1. 1 CD-ROAM.

Long, N. (2001). **Development sociology:** actor perspectives. Amsterdam: Routledge, 285p.

Mior, L. C. (2005). **Agricultores familiares, agroindústrias e redes de desenvolvimento rural.** Chapecó: Ed. Argos. 318 p.

Modesti, S.; Chierentin, J. C. (2010). **Monitoramento Socioeconômico das Bases de Comercialização dos produtos da agricultura familiar e da economia solidária (BSC's).** Boa Vista das Missões. 72 p. Manuscrito.

Pelegri, G.; Gazolla, M. (2006). Caracterização e análise das agroindústrias familiares da Região do Médio Alto Uruguai (CAAF). **Projeto de pesquisa.** Edital FAPERGS 001/2005 – PROCOREDES, Frederico Westphalen, 10 p.

Pelegri, G; Gazolla, M. (2008). **A agroindústria familiar no Rio Grande do Sul:** limites e potencialidades a sua reprodução social. Frederico Westphalen: Editora URI, 200p.

Ploeg, J. D. van der. et al. (2004). On regimes, novelties, niches and co-production. In: PLOEG, J. D. van der; WISKERKE, J. S. C. (Ed.) **Seeds of transition:** essays on novelty production, niches and regimes in agriculture. Wageningen: Royal Van Gorcum, p. 1-28. 356 p.

RIO GRANDE DO SUL (1996). **Lei nº 10.691/1996.** Dispõe sobre a Inspeção e Fiscalização dos Produtos de Origem Animal no Estado do Rio Grande Sul. Porto Alegre, 2 p. Disponível em: <<http://www2.agricultura.rs.gov.br/servicos.php?cod=31>>. Consultado em: 14/07/2012, as 16:00.

_____ (2011a). Lei nº 13.825/2011. Dispõe sobre o Sistema Unificado Estadual de Sanidade Agroindustrial Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte (SUSAF-RS) e da outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul,** Porto Alegre, n. 214, p. 1, 04 nov. 4 p.

_____ (2011b). Secretaria da Agricultura, Pecuária e Agronegócio. **Cartinha do Suasa.** Porto Alegre, 8 p.

Roep, D.; Wiskerke, J. S. C. (2004). Reflecting on Novelty Production and Niches Management in Agriculture. In: PLOEG, J. D. van der; WISKERKE, J. S. C. (Ed.) **Seeds of transition:** essays on novelty production, niches and regimes in agriculture. Wageningen: Royal Van Gorcum, 356 p.

Wiskerke, J. S. C.; Ploeg, van der J. D. (2004). (Org.) **Seeds of Transition:** Essays on Novelty production, Niches and Regimes in Agriculture. Wageningen: Royal van Gorcum, 356 p.

Wilkinson, J. (2008). **Mercados, redes e valores: o novo mundo da agricultura familiar.** Editora da UFRGS: Porto Alegre – RS, Série Estudos Rurais. Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Rural, 213p.