

## **O PODER LEGISLATIVO NO PROCESSO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DA CADEIA LEITEIRA PARANAENSE PÓS-2000**

**VALDEIR DE OLIVEIRA PRESTES <sup>1\*</sup>, JANETE STOFFEL<sup>2</sup>**

### **1 Introdução**

Este resumo é parte dos resultados do Projeto de Pesquisa intitulado Políticas públicas e Agricultura Familiar: estudo comparativo do acesso aos recursos do Pronaf nos municípios dos Territórios da Cidadania Cantuquiriguaçu/PR, Noroeste Colonial/RS e da Bacia Leiteira Alagoana/AL(PES\_2021\_0262).

Segundo Regonini (2001), qualquer esforço de análise que busque desvendar uma descrição densa e completa do fenômeno de política pública deve abranger cinco elementos principais, a saber: 1) dimensão de conteúdo; 2) dimensão temporal; 3) dimensão espacial; 4) dimensão de agentes e 5) dimensão comportamental. Além disso, o conceito ‘política’ já demonstra que existem vários esforços e multifaces buscando determinar o seu conteúdo. Porém, é claro que o termo ‘política pública’ está vinculado e nada descolado da política, e a política é uma correlação de forças e poderes entre as classes sociais. Segundo Secchi (2013), políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas ideias.

Além disso, segundo o IPEA (2014), em uma perspectiva territorial, em seus estudos, há uma ideia básica de que o desenvolvimento econômico e social tem seus próprios padrões, inclusive em termos geográficos, com impactos econômicos muito diferenciados nas diversas regiões brasileiras. Portanto, abre-se espaço para uma discussão regionalizada sobre as diversas políticas setoriais atualmente vigentes no Brasil, bem como sobre aquelas que são necessárias.

Nesse processo, devido ao desenvolvimento desigual entre as regiões, isto agravaria ainda mais as disparidades regionais, pois o processo cumulativo poderia ocorrer para cima (efeitos propulsores) nas regiões mais desenvolvidas, ou para baixo (efeitos regressivos) nas

---

<sup>1</sup>Graduado em Ciências Econômicas, Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS, *campus Laranjeiras do Sul*; Mestrando em Geografia, Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, contato: [valdeir.prestes@posgrad.ufsc.br](mailto:valdeir.prestes@posgrad.ufsc.br), Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional (GPDR).

<sup>2</sup>Doutora em Desenvolvimento Regional, Universidade Federal da Fronteira Sul-Campus Laranjeiras do Sul, contato: [janete.stoffel@uffs.edu.br](mailto:janete.stoffel@uffs.edu.br), Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional (GPDR). **Orientadora.**

regiões menos desenvolvidas (LIMA e NETO, 2019). De qualquer forma, não se pode negligenciar que o governo, derivado do Estado<sup>3</sup>, tem participação efetiva nas decisões de ordem de uma determinada economia, sociedade e região. Como exemplo podem ser destacadas as políticas de incentivos fiscais e tecnológicos que foram estimuladas pelo governo estadual paranaense, em meados dos anos 2000, para a cadeia produtiva de leite em âmbito regional.

Isso posto, indaga-se, o que são políticas públicas? Segundo Souza (2006), não existe uma única nem uma melhor definição sobre o que seja política pública. Ademais, dentro do modelo orçamentário brasileiro é definido orçamento público como ferramenta para Políticas Públicas (SILVA, 2013). Sendo assim, para criar e implementar políticas públicas se necessita do Estado, considerando-se os três poderes clássicos: Executivo, Legislativo e Judiciário, cada qual com suas funções, respectivamente.

## **2 Objetivos**

Este trabalho tem como objetivo analisar o papel das Políticas Públicas efetivadas para a cadeia produtiva de leite paranaense. Nesse contexto, o trabalho busca responder a seguinte questão: Quais foram as legislações aprovadas pela Assembleia Legislativa do Estado do Paraná no processo da efetivação das Políticas Públicas voltadas a cadeia produtiva leiteira pós-2000?

## **3 Metodologia**

Para o conjunto da pesquisa aqui proposta, tem-se como predominância a pesquisa qualitativa, de caráter empírico-analítico, com o estudo da cadeia produtiva leiteira, buscando caracterizá-la, identificando as políticas públicas implementadas no Paraná, bem como suas influências na evolução da cadeia em questão.

Em relação aos instrumentos que foram adotados, inicialmente o estudo utilizou-se de pesquisa bibliográfica, documental e com levantamento de dados secundários. Nesta última etapa foram consultadas as legislações existentes utilizando-se o canal “Pesquisa Legislativa”, localizado na barra central da página do site da Assembleia Legislativa. Nessa etapa, selecionou-se a opção “Pesquisa Legislativa”, a qual apresentou duas opções: a primeira “Proposições” e a segunda “Legislação Estadual”, as quais foram acessadas.

## **4 Resultados e Discussão**

<sup>3</sup> Conceitualmente, o Estado é estudado em si mesmo, em suas estruturas, funções, elementos constitutivos, mecanismos, órgãos etc., como um sistema complexo considerado em si mesmo e nas relações com os demais sistemas contíguos (BOBBIO, 1987, p.55). Segundo Paulani (2022), em Marx e Engels o Estado, qualquer que seja sua forma, é sempre uma máquina essencialmente capitalista.

A partir da pesquisa realizada, foram localizadas 15 leis durante o progresso no processo legislativo, as quais classificam-se em Projetos de Lei (PL). Desse modo, serão destacadas partes das legislações/contribuições selecionadas da base institucional para o sistema das políticas públicas, as quais foram descritas e relacionadas em ordem temporal, tendo como ponto de partida o ano 2000. Este momento, em âmbito político de gestão, inicia-se pelo último mandato de Jaime Lerner, do Partido da Frente Livre e se estende até o final do ano 2021, no governo atual de Ratinho Junior, do PSD.

Quadro 1 - Projetos de Lei implantados pelo governo do Estado do Paraná voltados para a cadeia leiteira – 2000 - 2021

Lei	Ementa
431/2001	Dispõe sobre alterações à legislação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de comunicações - ICMS (leite industrializado 7%)
52/2005	Mensagem 002/05 - objetiva atribuir crédito presumido de 5% sobre o valor das saídas do leite UHT acondicionado em embalagem longa vida.
679/2005	Autoriza o Poder Executivo a conceder incentivo fiscal aos produtores de frango e leite do Estado do Paraná e dá outras providências.
341/2007	Dispõe sobre a política Estadual de incentivo à pecuária de leite.
512/2009	Fica instituído, no âmbito do Estado do Paraná, o Programa Leite das Crianças (6 a 36 meses de idade - Leite das crianças).
570/2009	Dá nova redação ao inciso VI, do Art. 1º, da lei nº 14.978, de 28 de dezembro de 2005. (exclui o produto leite longa vida UHT da isenção do ICMS nas operações internas que destinem produtos da cesta básica de alimentos).
27/2010	Mensagem nº 10/10 - dá nova redação ao Art. 1º, ao Art. 2º e seu § 1º e ao Art. 3º da lei nº 16.385, de 25 de janeiro de 2010, que instituiu o Programa Leite das Crianças.
270/2012	Determina a impressão do quadro de vacinas obrigatórias nas embalagens de leite tipo C e B.
753/2015	Dispõe sobre a tributação de ICMS sobre o leite não produzido no Estado do Paraná.
382/2016	Denomina "Rodovia do Leite" o trecho da PR - 340, entre a Av. Prefeito Ronie Cardoso, em Castro, e a PR - 090.
389/2018	Dispõe sobre a isenção do ICMS incidente sobre leites e fórmulas especiais destinadas à alimentação de bebês, conforme específica.
398/2019	Autoriza o Poder Executivo Estadual a implantar o Programa de Melhoramento Genético em bovinos e dá outras providências.
44/2020	Altera a lei nº 16.385, de 25 de janeiro de 2010, que institui o Programa Leite das Crianças.
478/2020	Altera a lei nº 16.385, de 25 de janeiro de 2010, que institui o Programa Leite das Crianças.
474/2021	Dispõe sobre a obrigatoriedade de os estabelecimentos comerciais do ramo alimentício informarem a substituição de queijo e/ou outros lácteos por produtos análogos, no âmbito do estado do Paraná, e dá outras providências.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de PARANÁ (2022)

Com o esboçado pelo Quadro 1, foi constatado que as políticas públicas pesquisadas, voltadas para a cadeia produtiva leiteira paranaense, podem ser classificadas em quatro dimensões: políticas fiscais, regulatórias, sociais, e políticas públicas estaduais, com foco no fortalecimento da cadeia em regiões específicas dentro do estado.

Ademais, quando falamos das políticas, pensamos na direção projetada pelo aparelho e arquitetura do Estado. Por isso, segundo Secchi (2013), é possível diferenciar duas dimensões

na literatura de estudos: alguns autores e pesquisadores defendem a abordagem estadista, enquanto outros defendem abordagens multicêntricas, no que se refere ao protagonismo no estabelecimento de políticas públicas. No caso paranaense é possível observar uma atuação importante em favor da cadeia produtiva leiteira, sem contudo promover uma desconcentração produtiva ou de renda.

## 5 Conclusão

As diferentes literaturas apontam que tanto as ações quanto as não ações dos governos ou do Estado em relação à sociedade e setores econômicos podem estimular ou prejudicar seu desenvolvimento. Nesta pesquisa, o objetivo foi verificar como as políticas públicas implementadas pelo governo paranaense influenciaram na evolução das características da cadeia produtiva leiteira.

Isso posto, o uso da categoria cadeia de produção para a formulação de políticas públicas torna-se essencial, pois identifica e analisa o comportamento dos elos que a contemplam e, conseqüentemente, de forma adequada, buscam identificar e mitigar riscos que venham aparecer no desenrolar de sua dinâmica, bem como planejar a distribuição do produto dessa produção.

Assim, ao final deste resumo, constata-se que as políticas públicas pesquisadas, voltadas para a caracterização da cadeia produtiva leiteira paranaense, podem ser classificadas em quatro dimensões no processo legislativo: políticas fiscais, regulatórias, sociais, e políticas públicas estaduais, com foco no fortalecimento da cadeia em regiões específicas dentro do Estado.

Foi demonstrado como o papel das políticas públicas estaduais de subsídios ou de conteúdo nacional influenciaram as estruturas produtivas e a consolidação de certos ambientes para os circuitos de produções. Em termos comparativos, no mesmo período em que o Paraná mais acumulava na escala da produtividade leiteira, existiam diversas políticas fiscais e de ferramenta tecnológica consolidadas em suas especificidades, advindas dos governos que perpassaram o poder nas decisões para uma das cadeias dos complexos dos agronegócios cadeia em jogo.

## Referências

BOBBIO, Noberto. **Estado, governo, sociedade; por uma teoria geral da política.** Tradução Marco Aurélio Nogueira. — Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. Coleção Pensamento Crítico, v. 69. Disponível em: <https://ayanrafael.files.wordpress.com/2011/08/bobbio-n-estado-governo-sociedade-para-uma-teoria-geral-da-politica.pdf> >. Acesso em: 29 abr. 2022.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais.** Rio de Janeiro – 2014.

PAULANI, Leda Maria. **Recursos públicos para o enriquecimento privado:** uma reflexão sobre o papel do Estado no atual padrão de acumulação (e o Brasil como paradigma). Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (Fonacate). Brasília, fev. 2022. Disponível em: [https://sinait.org.br/doc\\_reforma/caderno35.pdf](https://sinait.org.br/doc_reforma/caderno35.pdf) . Acesso em: 26 jun. 2022.

PARANÁ, Assembleia. **Assembleia Legislativa do Paraná | Regimento Interno.** 2022. Disponível em: <<http://www.assembleia.pr.leg.br/legislacao/regimento-interno>>. Acesso em: 09 mai. 2022.

REGONINI, Gloria. *Capire le politiche pubbliche.* Bologna: IL Mulino, 2001. Disponível em: <http://www.politichepubbliche.org/base/capirelepolitiche.html> . Acesso em: 09 mai. 2022.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas:** Conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. Ed. – São Paulo: Cengage Learnin, 2013.

SILVA, Priscilla Teresinha Pyrrho de Souza. **O orçamento público como ferramenta de análise de políticas públicas** [manuscrito]. -- 2013. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/o-orcamento-publico-como-ferramenta-de-analise-de-politicas-publicas.htm> . Acesso em: 10 mai. 2022.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão de literatura.** Sociologias, Porto Alegre, ano 8, no 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

LIMA, Elaine Carvalho; NETO, Calisto Rocha de Oliveira. **Análise do desenvolvimento territorial:** a contribuição da experiência italiana. *Interações* (Campo Grande) 20 (1) • Jan-Mar 2019.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas; Assembleia Legislativa; Cadeia produtiva de leite; Paraná.

**Nº de Registro no sistema Prisma:** PES\_2021\_0262.

**Financiamento:** O primeiro autor deste resumo foi bolsista da Fundação Araucária/PR no período de 12/2021 a 02/2022.