



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz"
Trabalho de Conclusão de Curso II em Ciências dos
Alimentos



**Análise dos avanços e retrocessos na legislação brasileira de alimentos
voltada à produção de pequeno porte e artesanal**

Discente: Thayná Caroline Baldini Guedes (8967991)

*Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como parte dos requisitos
para obtenção de bacharelado em
Ciências dos Alimentos*

**Análise dos avanços e retrocessos na legislação brasileira de alimentos
voltada à produção de pequeno porte e artesanal**

Discente: Thayná Caroline Baldini Guedes

Nº USP 8967991

thayna.guedes@usp.br

Orientador: Prof. Dr. Paulo Eduardo Moruzzi Marques

Piracicaba

2020

Dedico este trabalho à minha bisavó e matriarca da família Dona Lourdes, que infelizmente partiu pouco depois que ingressei na universidade. Serei para sempre grata pelo amor e dedicação depositados por ela na construção da nossa família. Eternamente em nossos corações e mentes.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, um agradecimento especial à minha mãe Franciele e ao meu padrasto Luiz Fernando, que sempre estiveram ao meu lado e sempre lutaram pela minha criação e desenvolvimento. Por todos os sacrifícios, incentivos e conselhos. Por todo o amor e companheirismo. A maior parte do que sou hoje devo a vocês, e sou muitíssimo grata por tudo. Amo muito vocês.

A todos e todas da minha família: a quem já não está mais conosco, minha bisavó Dona Lourdes e meu avô José; e a quem permanece, minhas avós Sueli e Ivone, meu avô Clemente, meus tios Sérgio, Anderson, Paulo e Regiel, minhas tias Letícia, Graziela e Adriana, meus irmãos Giovanni e Gustavo, minhas irmãs Andressa e Amanda, meu primo Victor e minhas primas Nicole e Yasmin. É um privilégio ter vocês na minha caminhada e enquanto base de tudo, amo vocês imensamente.

Um agradecimento especial à minha irmã mais velha Alessandra, que mesmo com o desenvolvimento tardio da nossa relação de irmandade, tornou-se um dos laços mais fortes que possuo, um verdadeiro porto seguro para mim, e uma cumplicidade sem igual. Te amo com todas as minhas forças.

Às minhas grandes amigas e irmãs de coração Bruna, Impaci, Luma e Mariana e aos meus grandes amigos e irmãos de coração Mineiro, Babilton, Bolinha, Godzilla e Tomas. Por todos os momentos compartilhados, pelo companheirismo e lealdade. Que mesmo com adventos como a distância ou a conjuntura, nossa amizade só cresceu e se fortaleceu. Para mim é uma honra ter vocês como amigos e amigas.

Aos meus queridos companheiros e queridas companheiras da República Maracangalha, por todos os nossos momentos juntos, pelas inúmeras noites dormidas na casa e pelo acolhimento. Vocês colaboraram fortemente para que minha jornada na universidade fosse inesquecível. A sagrada bananeira tem um espaço reservado no meu coração.

Ao Levante Popular da Juventude e aos meus companheiros e companheiras de movimento, obrigada por me apresentarem uma outra forma de enxergar o mundo e por me mostrarem que só a luta muda a vida. Sem sombra de dúvidas a militância fez eu me tornar uma melhor versão de mim mesma. Um agradecimento especial

para Muleska, Taxista, Dus, Kompostu, Ominho e Tigela, pela caminhada que construímos na célula ESALQ, e por todos os nossos momentos juntos. Também um agradecimento especial à Jojo, cujo laço o movimento me proporcionou e sem dúvidas é muito importante para mim. Juventude que ousa lutar, constrói o poder popular! Venceremos!

Ao grupo de estágio Cajan, o qual construí por dois anos de graduação, que me abriu portas para explorar as minhas áreas de interesse dentro da universidade e me proporcionou muito aprendizado. Tive a oportunidade de viver momentos incríveis com companheiros e companheiras incríveis, permeados de muita cumplicidade, dedicação e diálogo, dos quais serei eternamente grata.

Um agradecimento especial ao meu orientador, Professor Moruzzi, pela compreensão, disposição, acessibilidade e abertura. Também pelo acolhimento, pela preocupação, e por ser um ótimo ouvinte. Obrigada por tornar essa caminhada mais leve, sua orientação e paciência foram fundamentais neste processo. Serei eternamente grata.

Àqueles e àquelas que não foram citados (as), mas que caminham comigo e sabem disso, também agradeço. Por todos os laços significativos que criei na universidade e fora dela, e que também tiveram e têm muita importância para mim, jamais esqueço. Obrigada.

*“Não é na resignação, mas na rebeldia
em face das injustiças que nos
afirmaremos.”*

- Paulo Freire

RESUMO

As normas sanitárias vigentes no Brasil, desenvolvidas com base na produção industrial em larga escala, apesar de extremamente relevantes para esta modalidade produtiva, tornam-se inadequadas e excludentes para empreendimentos de pequeno porte e artesanais. Com efeito, as mesmas exigências da produção industrial em grande escala são cobradas de agricultores familiares e afins. Portanto, trata-se de um fator desequilibrante diante de uma competição já muito desigual, visto a dificuldade de adaptação da pequena produção aos parâmetros desproporcionais requeridos. Desta forma, constata-se uma barreira considerável para a inserção no mercado formal de alimentos da produção artesanal e de pequeno porte. A questão principal se refere ao desenvolvimento de mecanismos legais e políticas públicas que contribuam para a inclusão produtiva desse setor marginalizado. Com o debate acerca da adequação das normas, avanços podem ser identificados, representando passos modestos de um longo caminho. Por outro lado, retrocessos também foram identificados, muito influenciados pelos rumos da conjuntura política brasileira, com instabilidade no fomento à inclusão produtiva. Nesse sentido, a presente pesquisa visou identificar e analisar os avanços e retrocessos no que se refere à legislação brasileira de alimentos voltada para a produção em pequena escala e artesanal, com base no levantamento de dados provenientes de diversas fontes pertinentes para essa temática. Por fim, foram elencados demandas e desafios do setor, de maneira a melhor examinar as lacunas e contradições presentes nas normas sanitárias brasileiras.

Palavras-chave: *Legislação alimentar; Vigilância sanitária; Produção artesanal de alimentos; Agricultura familiar; Soberania alimentar.*

SUMÁRIO

1. MOTIVAÇÃO.....	13
2. INTRODUÇÃO.....	15
3. OBJETIVOS.....	18
4. METODOLOGIA.....	19
4.1. Revisão bibliográfica sobre o desenvolvimento da legislação de alimentos no Brasil.....	19
4.2. Levantamento e análise das principais legislações brasileiras de alimentos voltadas para a produção de pequeno porte e artesanal.....	20
5. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA: Da legislação internacional à legislação brasileira de alimentos.....	20
5.1. Contextualização histórica sobre o desenvolvimento da legislação mundial de alimentos.....	20
5.2. O desenvolvimento da vigilância sanitária no Brasil sob influências internacionais e seus impactos na construção da legislação brasileira de alimentos.....	25
5.3. O sistema sanitário atual: elementos estruturais e seu papel no processo.....	28
6. RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	31
6.1. Impactos nas produções de pequeno porte e artesanais e o problema da informalidade.....	31
6.2. Políticas públicas para inclusão produtiva e suas convergências com a pauta da adequação das normas sanitárias para o setor de produção de pequena escala.....	35
6.3. Avanços e retrocessos na legislação voltada para a produção de pequeno porte e artesanal.....	42
7. CONCLUSÃO.....	52
8. BIBLIOGRAFIA.....	53

1. MOTIVAÇÃO

Quando ingressei no curso em 2014, eu não sabia exatamente o que esperar e conforme fui realizando diversas matérias, fui percebendo que talvez eu não tivesse feito uma boa escolha pessoal. Infelizmente, custava a me identificar com as disciplinas e muitas vezes pensava em desistir e procurar outro curso. Até que me deparei com disciplinas como “Antropologia da Alimentação”, ministrada pela professora Maria Elisa de Paula Garavello, e também “Segurança Alimentar e Nutricional”, ministrada pela professora Marina Vieira, as quais despertaram meu interesse pelas ciências humanas para tratar dos alimentos, o que me abriu um novo universo com o qual pude finalmente me identificar e me sentir pertencente.

Desta maneira, entrei em contato com conhecimentos sobre acesso à alimentação, formas mais sustentáveis de produção, alimentação de qualidade, políticas públicas, movimentos sociais agrários, etc. Pude visualizar, assim, a multidisciplinaridade da alimentação, seus outros enfoques, muito além da produção industrial, a qual é o maior foco do curso de ciências dos alimentos da ESALQ/USP. Então, comecei a buscar por grupos de estágio que tivessem correlação com os temas citados acima, conhecendo o Cajan, grupo de comercialização justa e cultura alimentar, que me proporcionou riquezas teóricas e práticas, realizando experiências das quais sou muito grata. Assim, pude vivenciar a área que eu queria seguir dentro do curso e pude ter certeza de que estava no caminho certo.

Em 2019, estando dentro do Cajan, tive a oportunidade de realizar um Estágio Supervisionado, também orientado pelo Professor Paulo Moruzzi Marques, em parceria com o Grupo SAF Pirasykawa, que trabalha com sistema agroflorestais e possui uma área de produção dentro da ESALQ. O grupo possuía interesse em processar as matérias-primas produzidas, como, por exemplo, fabricar molho de pimenta com base em algumas variedades plantadas no local. Para tal, o grupo entendia que eram necessárias diretrizes gerais tanto para a linha de produção quanto para a garantia das Boas Práticas de Fabricação (BPF), possibilitando assim um processamento seguro para consumo.

Assim, através de um diálogo com o grupo, me comprometi a elaborar um Manual de Internalização de Boas Práticas de Fabricação para que pudesse ser o

início do projeto de processamento do SAF. Dessa forma, decidi me debruçar na pesquisa de legislações e documentos os quais poderia utilizar como base para a elaboração do referido manual. No entanto, com a pesquisa, deparei com inúmeras exigências que não correspondiam com a realidade do grupo, como exigências de sofisticadas infraestrutura, instalações, equipamentos e utensílios. Devido à pouca verba para a pesquisa, não havia condições de adquirir tais itens para o espaço e assim estar em conformidade com a legislação vigente. Principalmente, de maneira geral, o grupo estava visando processamento artesanal, com equipamentos mais rudimentares e processos mais tradicionais que, à medida que aprofundava na pesquisa, percebia que havia negligência profunda com esta perspectiva no marco legal brasileiro de alimentos .

Com tal constatação, acabei me deparando com materiais que abrangiam o debate acerca da adequação das normas sanitárias para a produção de pequeno porte e artesanal. Dessa forma, fui entendendo que era uma pauta real e de muita importância, visto toda a problemática apresentada no presente trabalho. Por fim, menciono que este despertar de interesse se associa à minha inclinação para questões sociais, o que também explica a escolha por esse tema para a realização do meu Trabalho de Conclusão de Curso II em Ciências dos Alimentos.

2. INTRODUÇÃO

O marco legal da produção de alimentos, constituído por leis, decretos e normas que compõem o sistema sanitário brasileiro, tem como papel principal estabelecer regras que determinam o que é seguro de ser consumido pela população. No entanto, esse padrão de segurança que vem sendo aplicado é baseado na esterilização e homogeneização dos alimentos em seus processos de fabricação. Estes alimentos passam por cadeias industriais longas e altamente complexas, o que de fato tornam essas normas imprescindíveis para o controle dos processos. Porém, esta lógica não atende de forma adequada setores de produção em pequena escala, tornando-se excludente e também moralmente injusta para com diversos segmentos sociais que estão à margem do Estado (NOLETO, 2016).

Apesar da tendência de aumento do consumo de alimentos industrializados nos grandes centros urbanos, com grande padronização e concentração da

produção, processamento e distribuição de alimentos, ainda existe em núcleos urbanos de pequena e média dimensão, a permanência de culturas e hábitos alimentares diversos, que se sustentam através de circuitos curtos de comercialização¹, com relações de proximidade entre consumidores e produtores. É importante lembrar que 90% dos municípios do país têm menos de 50 mil habitantes e apresentam características rurais, ou seja, essa modalidade de circuitos é bastante presente nesses territórios e envolvem uma grande diversidade de produtos e processos tradicionais, expressando identidades culturais e tendo relação direta com os recursos naturais e a biodiversidade da região (CINTRÃO, 2017).

Uma questão central nesse âmbito é que as produções de pequeno porte e artesanais muitas vezes dispõem de instalações e equipamentos bastante simples e rudimentares. A própria cadeia, desde o plantio até o processamento e a chegada do produto nas mãos dos consumidores, acaba sendo muito menos complexa em relação às cadeias das indústrias de grande porte, as quais, devido ao alto grau de complexidade e mecanização das etapas, necessitam de padrões rigorosos para manter a inocuidade e segurança dos alimentos produzidos e comercializados (CINTRÃO, 2017).

Considerando que as normas sanitárias foram construídas com base nas lógicas das grandes empresas levando em conta suas dinâmicas, que se diferem em elevado grau das produções de pequenos empreendimentos, percebe-se que as exigências aplicadas são desproporcionais, o que dificulta a regularização e portanto o acesso pelos consumidores a produtos processados artesanalmente ou produzidos em pequena escala. Além destas dificuldades, aqueles que conseguem se adequar a essas normas acabam passando por um processo de industrialização e artificialização de sua cadeia, perdendo características específicas (CINTRÃO, 2017).

É certo que houveram avanços frente às reivindicações deste setor, os quais serão posteriormente destacados e discutidos ao longo deste trabalho. No entanto,

¹ De acordo com Oliveira (2018), a maior parte das iniciativas contemporâneas de circuitos curtos de comercialização visa aproximar o produtor do consumidor através do menor número de atravessadores possíveis, poupando gastos altos e desnecessários (como combustível, energia, aditivos químicos), valorizando a produção local e fortalecendo a economia regional, formando uma relação estreita entre o alimento e o território.

tais avanços, como mencionado acima, requerem a adaptação da produção em escala doméstica com referências em escala industrial, mesmo tratando-se de situações muito diferentes. Com efeito, é evidente uma contradição, pois o processo de formalização estimula o aumento da escala de produção, o que desperta a necessidade de capital para a expansão do estabelecimento, ou implica em estímulo à informalidade, justamente pela dificuldade de atingir as exigências requeridas para promover a adequação do empreendimento (CRUZ, 2020).

Obviamente, a busca pela garantia da saúde pública é de extrema importância e o problema sanitário deve portanto ser tomado com muita atenção na elaboração da legislação brasileira de alimentos. Entretanto, é necessário olhar mais atentamente para a produção em pequena escala e para aquela artesanal, que desempenham papéis significativos nas dinâmicas agroalimentares e frequentemente encontram meios para sobreviver no mercado, mesmo que informalmente (CRUZ, 2020). Com efeito, existe resistência por parte dos pequenos produtores para que permaneçam atuantes, mesmo com as barreiras das normas sanitárias, o que constitui uma problemática concreta, devendo ser tratada com mais cuidado.

A partir deste ponto de vista, convém reconhecer a amplitude da produção artesanal em pequena escala, fortemente heterogênea, com diversas formas produtivas e processadoras do alimento, representando uma grande riqueza cultural agroalimentar distribuída em todo o território brasileiro. Sem este reconhecimento, a pequena escala permanece invisibilizada e, portanto, impedida de avançar no processo de qualificação e legitimação (CRUZ, 2020), bloqueando assim sua contribuição ao desenvolvimento nacional.

Convém aqui inclusive ilustrar a relevância do setor de pequeno porte em números. As micro e pequenas empresas (MPEs), numa pesquisa do SEBRAE em 2013, respondiam por mais da metade dos empregos formais no país, com participação em torno de 25% do PIB, o que corresponde a cerca de 40% da massa salarial. No período entre julho de 2009 e outubro de 2014, ocorreu o registro de mais de 4,4 milhões de microempreendedores individuais (MEIs), sendo que os MEIs formalizados tinham faturamento aproximado de 215 bilhões de reais por ano.

Uma grande parte destes estabelecimentos apresenta como local de produção a própria residência, representando 48,6% (SORBILLE, [s.d.]).

Já os agricultores familiares, nessa mesma pesquisa, representavam 74,4% dos trabalhadores em atividades rurais, ou seja, em torno de 12,3 milhões de pessoas, ocupando 84% dos estabelecimentos rurais no Brasil, em apenas quase 25% de área de produção agrícola. Trata-se do principal setor fornecedor de alimentos básicos para a população. De acordo com o IPEA, em 2013, foram identificados 571.643 agroindústrias de processamento e transformação de alimentos. Por fim, o Sistema de Informação de Economia Solidária (SIES), entre 2010 e 2012, registrou 19.708 empreendimentos econômicos solidários (EES), sendo 54,8% com atuação rural, o que representa cerca de 1,4 milhão de trabalhadores. A maioria é registrada principalmente enquanto associação ou cooperativa (SORBILLE, [s.d.]).

A partir destes dados se torna evidente o papel determinante das produções de pequeno porte e artesanais na economia, as quais são fontes importantes de geração de renda e trabalho. Nesse sentido, ações que promovam o fortalecimento e consolidação desses empreendimentos são fundamentais para contribuir de forma significativa para o desenvolvimento local e de forma sustentável das regiões em que se encontram. De fato, a pobreza é também um reflexo da fragilidade de sua inserção no mercado. O enfrentamento desse problema requer ações coordenadas por parte do Estado, através da elaboração de ferramentas como políticas públicas e legislações (SORBILLE, [s.d.]).

Por fim, vale destacar então que neste trabalho, a caracterização utilizada da produção de pequeno porte e artesanal envolve várias categorias, a saber: agricultura familiar; comunidades e povos tradicionais; microempreendedores individuais; empreendimentos de economia solidária e; produtor residencial. Estas diferentes categorias serão todas explicitadas no TCC, conforme necessário. Apesar de ser um setor muito diverso no que se refere a categorias de produtores, uma abrangência ampla é pertinente para reconhecimento desta diversidade de modalidades.

3. OBJETIVOS

Considerando as especificidades do processamento artesanal de alimentos em pequena escala e seus principais problemas para adequação nas normas sanitárias, a presente pesquisa tem como principal objetivo analisar iniciativas inovadoras para permitir a formalização e o desenvolvimento deste segmento produtivo no âmbito da legislação de alimentos. Trata-se de intenções de inclusão produtiva das produções de pequeno porte e artesanais. Ou seja, trata-se de identificar mecanismos existentes para promoção da inserção desse setor artesanal e de pequena escala no mercado formal, assim como identificar as barreiras, desafios e carências presentes na legislação voltada para essas modalidades de produção, as quais são pouco ou não são representadas no marco regulatório brasileiro de fabricação de alimentos.

Objetivos específicos:

- 2.1. Levantamento bibliográfico referente ao desenvolvimento da legislação brasileira para a produção de alimentos e suas problemáticas;
- 2.2. Identificação das principais legislações voltadas para a produção de pequena escala e artesanal de alimentos;
- 2.3 Levantamento dos avanços e retrocessos na legislação de alimentos voltada para a produção de pequena escala e artesanal de alimentos, bem como desafios, barreiras e carências do setor;
- 2.4. Análise das legislações levantadas, no sentido de identificar lacunas e insuficiências existentes em suas formulações para atender aos processamentos artesanais e em pequena escala.

4. METODOLOGIA

Tendo em vista o objetivo de analisar os mecanismos legislativos existentes para inclusão produtiva da fabricação de alimentos em pequena escala e artesanal, os procedimentos desta presente pesquisa se dividem em dois pontos: primeiramente através de uma revisão bibliográfica e posteriormente o levantamento e análise das principais legislações voltadas a este setor.

4.1. Revisão bibliográfica sobre o desenvolvimento da legislação de alimentos no Brasil

Para melhor entender a situação atual no que se refere à falta de representatividade das produções de pequeno porte e artesanal na legislação brasileira de alimentos, é pertinente primeiramente expor como ocorreu o desenvolvimento da vigilância sanitária no Brasil e suas principais consequências. Posteriormente, convém realizar um aprofundamento específico na área de alimentos, percorrendo sobre como essa construção impactou e ainda repercute negativamente na regularização da produção dos pequenos empreendimentos artesanais, visto a formação de um aparato jurídico excludente e inadequado para esta categoria.

Com tal perspectiva, o presente trabalho elencará elementos para realização de uma contextualização histórica através de um levantamento da bibliografia considerada relevante, buscando destacar informações importantes encontradas na literatura, tratando inicialmente por aspectos mais gerais e se aprofundando no caso brasileiro. Assim, a intenção consiste em identificar os problemas existentes decorrentes da construção da legislação, as principais demandas dos representantes dessa modalidade de produção, as dificuldades e desafios encontrados no setor.

4.2. Levantamento e análise das principais legislações brasileiras de alimentos voltadas para a produção de pequeno porte e artesanal

A partir da contextualização histórica, o presente trabalho elencará as principais legislações que abrangem a produção de pequeno porte e artesanal, com o objetivo de analisar as lacunas que apresentam. Ou seja, através da identificação das demandas, desafios e barreiras, este trabalho discute as principais leis que impactam essa categoria e identifica as principais insuficiências existentes nas leis atuais no que se refere à promoção do processamento artesanal e em pequena escala de alimentos. Nesse sentido, foram consultadas fontes provenientes de órgãos fiscalizadores, demais órgãos governamentais relevantes e documentos elaborados por articulações da sociedade civil.

5. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA: Da legislação internacional à legislação brasileira de alimentos

5.1. Contextualização histórica sobre o desenvolvimento da legislação mundial de alimentos

O desenvolvimento da vigilância sanitária como conhecemos hoje ocorreu em paralelo com o avanço da ciência moderna nos séculos XVII e XVIII, com o principal objetivo de controlar problemas ocasionados pelo aumento da densidade urbana, como epidemias, abastecimento de água e saneamento. As posteriores descobertas bacteriológicas e a ascensão de novos campos de estudo, como estatística e epidemiologia, passaram a influenciar diretamente a construção de leis voltadas para higiene, incluindo aquelas dos alimentos. Ou seja, os avanços científicos possibilitaram a identificação de riscos e suas causas e, conseqüentemente, o desenvolvimento de novas formas de intervenção para o controle dos mesmos (CINTRÃO, 2015).

Durante o século XX, a ciência moderna também inovou no que se refere a formas de produção, processamento, armazenamento, transporte e distribuição de diversos produtos e serviços, não apenas de alimentos. Seus avanços possibilitaram o processo de industrialização e o aumento das escalas de produção e de produtividade, o transporte em longas distâncias e a elaboração de estratégias de aumento do *shelf life* dos produtos. O processamento de alimentos, antes realizado majoritariamente no ambiente doméstico, passa a se centralizar cada vez mais nas indústrias, cujas cadeias são estruturadas de forma complexa com inúmeros intermediários. Com esta transformação, o alimento torna-se independente dos ciclos naturais e se desloca de sua localidade, passando a ser distribuído para longe de sua região de produção (CINTRÃO, 2015; CINTRÃO 2017).

A alimentação e a agricultura passaram a ser organizadas em larga escala, provocando um grande distanciamento entre as pessoas e o local de origem daquilo que consomem. Na mesma medida, ocorre afastamento entre o local de trabalho e o lugar de origem dos objetos utilizados pelo trabalhador. De fato, a revolução industrial foi um importante fator na constituição da vigilância sanitária moderna,

pois configurou um novo modo de vida contemporâneo que apresentava novos riscos devido às novas tecnologias, materiais, necessidades, hábitos e estilos de vida. Cabe destacar que o período fordista, desde o início do século passado, alavancou a produção de tecnologias voltadas para a alta produtividade. No pós-guerra, o patrocínio do Estado a potencializou, na tentativa de garantir grande disponibilidade de alimentos baratos e, assim, conseguir abastecer núcleos urbanos cada vez mais densos (CINTRÃO, 2015; TRICHES e SCHNEIDER, 2015).

Também cabe destacar que, a partir do final da década de 1980, com o fortalecimento do modelo liberal produtivista e a globalização financeira, a produção de alimentos subordinada ao mercado que se “autorregula” promoveu o distanciamento devido à quantidade de intermediários e à complexidade das cadeias envolvidas no modelo hegemônico. Foi através desses processos que os chamados sistemas alimentares globalizados que conhecemos nos dias de hoje se fortaleceram. Com tal lógica, tanto a produção quanto o consumo são mediados pelo capital, ou seja, pelos impérios alimentares e corporações dominantes, cujos lucros dependem de transporte por longas distâncias e durabilidade dos produtos. Até o final do século XX, muitos países já tinham boa parte da alimentação proveniente das empresas transnacionais (CINTRÃO, 2015; TRICHES e SCHNEIDER, 2015).

Os grandes complexos industriais promovem uma constante e crescente concentração e oligopolização da produção e comercialização dos produtos alimentícios, ou seja, as grandes corporações detêm muito poder, apoiadas na competitividade agressiva no mercado. Consequentemente, são as poderosas empresas globais que definem os limites do que é aceitável em termos alimentares, bem como os parâmetros de qualidade, o que é altamente contraditório visto que estas empresas se orientam pela busca por soluções de barateamento de seus produtos, atuando em toda a cadeia de produção. Assim, por exemplo, privilegiam ingredientes e insumos mais baratos, substituindo produtos agrícolas por outros artificiais. Neste processo, a produção e processamento alimentar fogem cada vez mais do natural, tendendo a uma imitação dos alimentos originais (CINTRÃO, 2017).

É interessante pontuar que a produção em massa de alimentos mais baratos tem base na exploração de países em desenvolvimento. Basicamente, a submissão

à produção voltada para o mercado global dificultou o crescimento econômico desses países e criou desigualdades regionais, desencadeando na diminuição da autossuficiência alimentar, bem como no aumento da dívida externa (TRICHES e SCHNEIDER, 2015). Também, é fundamental evidenciar que o sistema alimentar moderno é caracterizado atualmente por alianças entre o agronegócio, a indústria de alimentos e as grandes redes de supermercados. Estes conglomerados atuam sob uma lógica de monopólio em todas as etapas que envolvem a cadeia de produção e distribuição dos alimentos (SCHOTTZ; CINTRÃO; SANTOS, 2014).

A fundação da Food and Agriculture Organization (FAO), ou Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura, também no período posterior à Segunda Guerra Mundial, foi muito importante para impulsionar um aumento de preocupações internacionais principalmente sobre a fome e a segurança alimentar². Este último conceito tem estrita relação com disponibilidade, acessibilidade e estabilidade na produção de alimentos, considerando fatores como a autossuficiência interna ou a importação para complemento da produção doméstica (CINTRÃO, 2017).

No entanto, a FAO, mesmo com o objetivo de erradicação da pobreza e da fome, promoveu uma agricultura produtivista e colaborou com a Revolução Verde, a qual trouxe inúmeros impactos negativos, como o uso excessivo de intensivos químicos e de maquinário pesado para a produção em larga escala. A propósito, o pronunciamento do diretor-geral da FAO José Graziano da Silva, em 2019, é revelador:

"Chegamos ao limite do paradigma da revolução verde; (...) Não podemos continuar a produzir alimentos da mesma maneira (...) precisamos mudar para uma abordagem mais interconectada da sustentabilidade" (FAO, 2019)

² Convém aqui destacar as contradições no que se refere aos termos segurança e soberania alimentar. O primeiro termo foi adotado a princípio no âmbito da promoção da produção em larga escala industrial produtivista como meio principal para acabar com a fome e a miséria. A segunda noção é defendida por movimentos sociais, como notadamente a Via Campesina, que avalia que o acesso a alimentos de qualidade e em quantidade adequada não se resume apenas à oferta abundante. Nesta ótica, são concebidos diferentes papéis sociais, ambientais, territoriais e culturais da agricultura e do campesinato, muito além de sua subordinação à produção industrial (MORUZZI MARQUES, 2010).

A partir da década de 1990, as preocupações se voltaram à segurança sanitária dos alimentos, dadas as crises sanitárias alimentares que causaram doenças como a “vaca louca”, a “gripe aviária” e a “gripe suína”. Ocorre a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) e a instauração do *Codex Alimentarius* enquanto referência internacional na definição de padrões sanitários. Com tal orientação, as legislações nacionais passaram a ser pressionadas a adotar padrões de produção e processamento alimentar rigorosos e altamente complexos, válidos mundialmente. Nesse sentido, vale ressaltar que o *Codex Alimentarius* é um conjunto de procedimentos, normas técnicas e práticas padronizadas em escala internacional cujo objetivo é garantir a inocuidade dos alimentos, considerando o contexto de globalização em que doenças tendem a se propagar mais facilmente. Com esta evolução, aumentaram também as pressões para a implementação de programas de controle de alimentos a níveis regionais e locais, para além da esfera nacional (CINTRÃO, 2017).

Ao passo que as crises sanitárias alimentares da década de 1990 despertaram maior receio e aversão com a questão microbiológica, resultando em padrões globais rígidos voltados para a garantia da segurança na produção industrial e em cadeias longas de comercialização alimentar, por outro lado, os “alertas alimentares” reforçaram a desconfiança da população diante da cadeia de alimentos, resultado de falta de conhecimento e de transparência sobre suas dinâmicas. Neste período, começou a se relacionar as crises alimentares ao modelo hegemônico de produção agroalimentar, industrializado e em larga escala. Trata-se de uma crescente desconfiança em relação ao modo de operação do agronegócio, fundado em alta competitividade em mercado extremamente concentrado (CINTRÃO, 2017).

Um exemplo de problemas em torno das lógicas industriais de produção agroalimentar se refere ao surgimento das gripes suína e aviária, associadas à criação de aves e porcos em grandes granjas industriais. O modo de produção em questão é baseado na concentração de indivíduos lado a lado, entre acúmulos de fezes, sob condições de estresse que originam nesses animais sistemas imunológicos debilitados. Assim, o uso de antibióticos e a continuidade de circulação dos vírus permitem inclusive o surgimento de variedades mais suscetíveis à transmissão entre humanos (CINTRÃO, 2017).

Vale salientar que paralelamente ao desenvolvimento do cenário agroalimentar moderno e de suas implicações especificadas acima, também ocorreu (e ainda ocorre) o fortalecimento de tendências sociais que se apresentam enquanto contra hegemônicas a este sistema. Diversos movimentos³ na Europa e na América Latina, como por exemplo a Via Campesina⁴, passaram a questionar práticas e estruturas, evidenciar as problemáticas e apresentar saídas para a construção de novas agendas, com políticas mais sustentáveis e inclusivas. Neste processo, houve o “reconhecimento da ruptura e da desconexão na cadeia alimentar”, levantando a pauta da aproximação entre a produção e o consumo. Nesse sentido, elementos como a importância da valorização da produção local, a necessidade de reconexão com a natureza e o respeito para com seus ciclos naturais, assim como o reconhecimento da multifuncionalidade⁵ da produção de alimentos e a multidisciplinaridade passaram a ter maior visibilidade desde então (TRICHES e SCHNEIDER, 2015).

Nesta ótica, torna-se evidente a relevância da produção de pequeno porte e artesanal no que se refere a estratégias alternativas de desenvolvimento não apenas rural. Desta forma, é importante considerar seu enquadramento na regulação sanitária e sua acessibilidade aos mercados formais. É possível então estabelecer uma conexão entre a percepção sobre o desenvolvimento do sistema agroalimentar moderno na construção internacional da legislação de alimentos e o movimento de contestação contra o modelo dominante. É assim que cresce a tendência de adesão aos circuitos curtos e às produções locais, com consequente busca por formas de fomento e fortalecimento desses modelos, incluindo meios de legalização desses empreendimentos.

³ Aqui também pode-se dar destaque ao ativismo alimentar, expresso por exemplo em movimentos como o Slow Food. Esse ativismo é voltado para a defesa da reforma agrária e da soberania alimentar, contra a insegurança alimentar e a fome. O fortalecimento de produções da agricultura familiar, agroflorestais, de povos e comunidades tradicionais, o fomento a sistemas agroalimentares tradicionais e o bem-estar animal são igualmente pontos da pauta do ativismo alimentar (DÓRIA; AZEVEDO, 2019).

⁴ La Via Campesina é um movimento internacional, composto por organizações de camponeses, pequenos e médios agricultores, sem-terra, mulheres e jovens rurais, indígenas, migrantes e trabalhadores agrícolas de todo o mundo. O movimento se baseia em princípios de solidariedade entre os povos, defende a agricultura camponesa pela soberania alimentar e se opõe fortemente ao modelo capitalista de produção e consumo (LA VIA CAMPESINA, [s.d.]).

⁵ A multifuncionalidade da agricultura pressupõe que as produções agrícolas cumprem funções sociais, ambientais, econômicas e culturais, para além de simplesmente produzir alimentos. Ou seja, é o reconhecimento da responsabilidade produtiva em todas as esferas. Assim, por exemplo, a produção sustentável a partir da preservação de recursos naturais apresenta um caráter multifuncional (GAVIOLI; COSTA, 2011).

No caso do Brasil, a legislação de alimentos se desenvolveu nos moldes da legislação internacional, resultando numa grande carência de especificações para produções de pequeno porte e artesanal. Desta maneira, há grandes barreiras para sua legalização sanitária.

5.2. O desenvolvimento da vigilância sanitária no Brasil sob influências internacionais e seus impactos na construção da legislação brasileira de alimentos

A partir dos elementos destacados anteriormente, para estudar o desenvolvimento da legislação brasileira voltada à produção de alimentos, é importante lançar um olhar na construção da legislação da vigilância sanitária nacional de forma geral. Assim, a visão macro permite maior nitidez no entendimento das raízes desse processo, explicitando as contradições existentes no aparato jurídico brasileiro, especificamente no que se refere à produção de alimentos.

Como resultado da ampliação da produção industrial e das exportações desde o período da Ditadura Militar (1964-1985), surgiram novas demandas ao Estado no que se refere a regulamentações para adaptar a produção do Brasil aos parâmetros internacionais de qualidade de produtos. Inclusive, a criação do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS) (estruturada posteriormente, após a Constituição de 1988), por exemplo, ocorreu em alinhamento com a tendência mundial neste âmbito e com a intenção de modernizar o aparelho estatal, num contexto de inserção da economia brasileira em esfera internacional. Além destes fatores, houve emergência de questões sociais que demonstravam a importância de impulsionar reformas no setor de saúde e respectivos serviços, abrangendo a vigilância sanitária, no II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) (COSTA; FERNANDES; PIMENTA, 2008).

Até metade da década de 1970, foram implementadas diversas leis e regulamentos, gerando um novo arcabouço legal da vigilância sanitária, o qual não abrangeu processos para a formação e qualificação de recursos humanos. Havia uma escassez de consistência das políticas de saúde, que demonstrava ausência de nitidez conceitual nos próprios formuladores dessas políticas. Ou seja, as

mudanças desejadas se limitaram ao corpo da legislação sanitária (COSTA; FERNANDES; PIMENTA, 2008).

A partir da segunda metade da década de 1970, em contexto de crescimento da resistência ao regime militar, ocorreu a emergência de organizações sociais que pressionavam o governo a incorporar o papel de proteção da população frente aos excessos resultantes dos interesses da produção e comercialização de mercadorias e serviços. Com tal pressão, houve o surgimento, a partir da década de 1980, de órgãos estatais e também de organizações da sociedade civil que lutavam por essa causa, como o Conselho Nacional de Defesa do Consumidor e os Programas de Defesa do Consumidor (PROCON) (COSTA; FERNANDES; PIMENTA, 2008).

Ainda no mesmo período, crescem preocupações referentes à integração das ações da vigilância sanitária a níveis federais, estaduais e municipais, em conjunto com a demanda de treinamento para capacitação dos agentes de fiscalização. A falta de trabalhadores especializados era um problema constante e, acompanhado de oscilações na aplicação de recursos orçamentários do Estado devido à conjuntura política, agravava a dificuldade de realização dessas ações. Para além destas pressões, a quantidade de empresas que precisavam se adequar às normas sanitárias e a pressão da sociedade civil e de organizações de consumidores para reduzir os abusos da indústria e do comércio demandavam cada vez mais reação por parte da Vigilância Sanitária (COSTA; FERNANDES; PIMENTA, 2008).

É interessante destacar a atuação policalesca da vigilância sanitária e seu modelo cartorial autoritário herdado do regime militar, além de uma frequente atuação com interesses político-eleitoreiro. Estas lógicas significam que a vigilância sanitária agia com uma postura punitivista, de fechamento de estabelecimentos, ao invés de adotar um caráter orientador para contribuir na melhoria da qualidade dos empreendimentos e de seus produtos. Com tais atitudes, a vigilância sanitária se tornava espaço de conflito de interesses, pelo favorecimento de determinados setores em detrimento de outros mais marginalizados, resultado das ações repressivas e do desvio do objetivo principal de orientação (COSTA; FERNANDES; PIMENTA, 2008).

Na década de 1990, num contexto de liberalização econômica, globalização e reforma do aparelho estatal, as deficiências presentes na vigilância sanitária se

tornaram ainda mais flagrantes, frente a episódios de mortes evitáveis que se sucederam. Nesse sentido, o modelo de agência como autarquia especial foi aplicado pelo Estado em diversos setores, resultando na organização de órgãos como a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) (COSTA; FERNANDES; PIMENTA, 2008).

Em resumo, por um lado houve uma modernização da legislação brasileira para atender aos padrões exigidos internacionalmente, ocasionando na configuração dos órgãos sanitários como conhecemos hoje. Por outro lado, também houve influência para a aplicação dessas legislações a níveis estaduais e municipais, ao passo que os órgãos de fiscalização se fortaleceram numa dinâmica punitivista e policialista limitados à aplicação da legislação. Dessa forma, estabeleceu-se uma vigilância sanitária subordinada aos interesses dos grandes complexos agroalimentares e, conseqüentemente, distanciada do setor de pequena escala e artesanal, ocasionando num processo de marginalização desses últimos.

5.3. O sistema sanitário atual: elementos estruturais e seu papel no processo

As instituições centrais do sistema sanitário são o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), as quais conceituam e determinam as variáveis em torno da alimentação no Brasil. Para regulamentar a alimentação, é pertinente efetuar uma distinção entre categorias de produtos relativa aos órgãos reguladores responsáveis. O MAPA regula os produtos de origem animal, bebidas e vegetais *in natura*, já a ANVISA é responsável pela água mineral, aditivos alimentares e demais alimentos processados (NOLETO, 2016).

O MAPA constitui a instância central e superior de um sistema que visa uma padronização seguida por órgãos estaduais e municipais de vigilância agropecuária, tendo como referência o Decreto 5.741/2006 que organiza o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA). De outro lado, a ANVISA coordena o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS), podendo também determinar atribuições a estados e municípios, graças a mecanismos criados pela Lei 9.782/1999. A partir desta legislação, para regularizar um empreendimento de

produção de alimentos, é necessário determinar minimamente as características do produto final e o mercado a ser acessado, possibilitando localizar o respectivo órgão licenciador (NOLETO, 2016).

O SUASA foi criado para descentralizar a atuação do MAPA para estados e municípios, constituindo os Sistemas Brasileiros de Inspeção de Produtos e Insumos Agropecuários, a saber: o Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal, o Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (SISBI-POA) e o Sistema Brasileiro de Inspeção de Insumos Agropecuários. No entanto, somente o SISBI-POA está regulamentado e sendo aplicado, principalmente devido ao forte interesse econômico na comercialização de produtos processados de origem animal. Além desta estrutura nacional, subsistemas são compostos por níveis diferentes de descentralização, fator que dificulta a compreensão da legislação (NOLETO, 2016).

De forma geral, a proposta desse sistema envolve a integração da inspeção dos produtos de origem animal, fazendo com que ao invés de os serviços de inspeção municipal, estadual e federal atuem separadamente, componham um sistema único. Dessa maneira, não há restrições para a comercialização entre municípios no que se refere à inspeção municipal, nem para a comercialização entre estados no caso da inspeção estadual. Trata-se de um passo importante para responder a uma das maiores críticas à inspeção de alimentos no país: no que se refere à inspeção municipal de produtos de origem animal, só são considerados aptos para consumo no local de produção, porém, ao ultrapassar a fronteira municipal, tornam-se um risco à saúde dos consumidores. Essa concepção e consequente aplicação na legislação demonstra uma forma de garantia de mercado, pois restringe produtores artesanais a um pequeno nicho, favorecendo gigantes industriais preparados para uma concorrência (CRUZ, 2020).

Em contrapartida, a vigilância sanitária possui apenas um único sistema central que descentraliza as ações (SNVS) em todos os níveis, até o municipal. Ou seja, a partir da regularização dos empreendimentos pelo município, os mesmos podem comercializar seus produtos em todo o território brasileiro. Porém, antes da promulgação da RDC nº 49/2013, que será citada mais a frente, não havia a diferenciação entre os diversos tipos de empreendimentos de pequeno porte e,

consequentemente, na atuação dos agentes de vigilância sanitária, os quais muitas vezes adotavam uma postura incoerente na avaliação discricionária desses estabelecimentos (NOLETO, 2016).

A níveis estaduais e municipais, a vigilância sanitária deve regularizar a unidade de beneficiamento no caso de produção de alimentos. Para licenciar suas atividades, o interessado deve procurar as secretarias de saúde no caso de produtos voltados para o SNVS, ou as secretarias de agricultura caso seus produtos sejam de origem animal ou bebidas. A nível nacional, para produtos de origem animal, a regularização da situação do produtor ocorre em um dos oito entes federados acoplados ao MAPA (SUASA), presentes na Bahia, Goiás, Distrito Federal, Minas Gerais, Espírito Santo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, os quais são equivalentes ao sistema brasileiro (SISBI-POA), que permite a comercialização em todo o território brasileiro. Também pode-se buscar pelas superintendências do MAPA, localizadas majoritariamente nas capitais (NOLETO, 2016).

Por outro lado, um início de abertura para diálogo com a ANVISA ocorreu em 2011, quando o órgão aderiu ao Plano Brasil Sem Miséria e criou o Projeto de Inclusão Produtiva com Segurança Sanitária (PIPSS). Um dos principais resultados dessas políticas foi a aprovação em 2013 da Resolução da Diretoria Colegiada RDC nº 49/2013, através de um processo participativo nunca antes realizado, envolvendo diversos setores do governo e também da sociedade civil organizada. Através da aprovação desta resolução, a ANVISA reconheceu que é essencial tratar os diferentes de forma diferente, pois entende-se que o ambiente do microempreendedor e do agricultor familiar representa riscos muito distantes daqueles relacionados aos produtores de grande porte (CINTRÃO, 2017).

É relevante ressaltar que a ausência de participação de representações dos setores marginalizados na construção das normas não permite agregar elementos importantes, a partir de conhecimentos técnicos e empíricos dos processamentos artesanais, que poderiam complementar o conhecimento científico. A falta de diálogo e o favorecimento de setores produtivos mais poderosos, frente à indiferença para com os mais vulneráveis, dificulta a construção de políticas

públicas para a inserção produtiva das produções de pequeno porte e artesanais (NOLETO, 2016).

Cabe aqui destacar que o papel da vigilância sanitária consiste na proteção da saúde da população, buscando a minimização dos riscos aos quais está exposta, fornecendo informações e orientações, estabelecendo normas, fiscalizando e contribuindo para melhorar a qualidade dos produtos e serviços dos estabelecimentos. Também visa conscientizar o povo e promover a adoção de hábitos alimentares mais saudáveis (SORBILLE, [s.d.]). Ações como as iniciativas de inclusão produtiva, as quais serão mais aprofundadas posteriormente, resgatam este papel da vigilância sanitária, marcado, como já mencionado, por seu caráter policialesco e punitivista construído ao longo das décadas.

Nesse sentido, sua atuação se volta à orientação e à razoabilidade, ou seja, antes de fechar um estabelecimento, os agentes terão de estabelecer um diálogo com os produtores, para informar e esclarecer informações necessárias e assim potencializar sua capacidade de prevenção de riscos. A partir da apropriação desses conhecimentos, torna-se mais factível para os empreendimentos conseguirem crescer e se inserir no mercado (SORBILLE, [s.d.]).

6. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Neste tópico, serão abordados os seguintes itens: (a) problemas da produção de pequeno porte artesanal de alimentos e fatores que levam a um alto índice de informalidade no setor; (b) levantamento de barreiras, desafios e principais demandas, com aprofundamento da problemática; (c) identificação de políticas públicas de inclusão produtiva e convergências com o debate da adequação das normas sanitárias para produções de pequeno porte e artesanal; (d) levantamento de avanços e retrocessos nas legislações do setor em questão.

A abordagem adotada aqui se justifica, primeiramente, pela pertinência de conhecer as consequências geradas pela legislação, a partir de seu processo de construção, sobre as produções artesanais de pequeno porte e, assim, identificar barreiras, desafios e demandas do setor. Em segundo lugar, trata-se de apontar para a convergência entre as medidas de inclusão produtiva e o processo de

adequação das normas sanitárias. Por fim, trata-se da identificação de conquistas e retrocessos no que se refere à implementação de legislações voltadas para a produção de pequeno porte e artesanal, o que permite visualizar os desafios contemporâneos neste campo.

6.1. Impactos nas produções de pequeno porte e artesanais e o problema da informalidade

O desenvolvimento de normas e padrões em esfera internacional afetou diretamente países periféricos ou em desenvolvimento, pois favoreceu aqueles que tinham maior concentração de capital, consequentemente contando com mais poder para se adaptar às normas com facilidade. Com este quadro, os objetivos da vigilância sanitária sofriam pressão de interesses político-econômicos e, consequentemente, eram muitas vezes distorcidos como forma de protecionismo disfarçado. Ou seja, esses parâmetros, aparentemente neutros e somente de cunho tecnológico e científico, davam vantagem no mercado para grandes empresas agroalimentares e países que detinham condições de atingir o modelo considerado ideal (CINTRÃO, 2017).

Com tal desequilíbrio, as referências internacionais influenciaram a construção das normas nacionais, criando a percepção de que aqueles que não conseguem se adaptar aos parâmetros internacionais são, consequentemente, um risco à saúde pública. Nesse sentido, os produtos de proximidade voltados aos mercados internos são julgados arriscados e, com uma dinâmica de funcionamento diferente dos gigantes agroalimentares, sofrem pressões para atingir seus padrões, o que impacta diretamente nas produções domésticas, artesanais e da agricultura familiar (CINTRÃO, 2017).

As exigências estabelecidas voltadas à produção industrial de alimentos preconizam infraestrutura, utensílios, equipamentos e formas de processamento altamente mecanizadas e automatizadas. A não diferenciação entre os modelos de produção de diferentes escalas origina um processo de criminalização dos estabelecimentos de pequeno porte, os quais em grande número são informais e não inspecionados. Assim, alimentos que antes eram amplamente comercializados e consumidos, que não tinham nenhum indício de ameaça à saúde dos

consumidores, tornaram-se impróprios para consumo. As normas sanitárias, além de promover a exclusão de produções de pequena escala, impõem padrões que interferem nas características típicas dos alimentos, descaracterizando estes produtos e perdendo a fidelidade de compradores de longa data (CINTRÃO, 2017).

Um exemplo destas dificuldades são as exigências estabelecidas no RIISPOA (Regulamento de Inspeção Industrial de Produtos de Origem Animal) referentes a padrões de qualidade para a fabricação de queijos. Esta legislação se contrapõe ao modo artesanal de produção do Queijo de Minas, nas regiões do Serro e da Canastra, pois define que é necessário a pasteurização do leite e uma cura com período superior a 60 dias. Tais exigências geram conflitos, pois os queijos artesanais brasileiros são fabricados tradicionalmente com leite cru, ou seja, sem pasteurização, e em Minas Gerais são consumidos após um período de 5 a 15 dias de maturação (fresco ou “meia-cura”). Aplicar estas exigências na fabricação desses queijos artesanais implica numa mudança significativa nas características organolépticas, afetando diretamente a identidade e a carga cultural daquele alimento (CINTRÃO, 2015).

Os queijos artesanais de Minas foram reconhecidos e registrados como patrimônio cultural pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) em 2008, após mobilizações sociais em contraposição a ações da fiscalização sanitária, a qual teria tido uma atitude repressiva para com produtores, provocando temor pelo desaparecimento destes alimentos, referenciais na região. Para além dos parâmetros de pasteurização e maturação dos queijos, outros referentes às demais etapas de fabricação e comercialização dos mesmos provocam conflito com os modos de fazer tradicionais e referências culturais, como por exemplo no que se refere aos procedimentos de ordenha, instalações, embalagens e armazenamento. Combatendo a alegação de que os queijos eram fabricados de forma precária e representavam risco sanitário, mesmo sendo consumidos por gerações e carregados de importância cultural, ocorreu um movimento em favor do registro destes produtos, considerando a relevância socioeconômica desses alimentos (CINTRÃO, 2015).

Quanto às instalações, a legislação sanitária exigia pés-direitos mínimos, vários cômodos e divisões na construção, revestimento de azulejo ou tinta especial,

forros sintéticos ou pintados, pisos com revestimento específico, bancadas e pias de aço inoxidável, etc. Ou seja, até 2011 estimava-se que para construir uma casa de queijos de acordo com a legislação era necessário entre 15 e 30 mil reais, valor muitas vezes incompatível com a realidade dos produtores, cujo valor arrecadado com sua pequena produção não era suficiente para custear essas adaptações. Sem contar que a implementação destas adaptações muitas vezes poderiam modificar condições do ambiente e afetar diretamente na qualidade dos produtos (CINTRÃO, 2015).

É oportuno ressaltar que a regulação sanitária dos diferentes mercados de alimentos consiste numa disputa de interesses de atores muitas vezes antagônicos, ligados a modelos de desenvolvimento com diferentes valores e objetivos. Dessa maneira, as normas sanitárias não são colocadas única e exclusivamente em prol da saúde e da higiene, mas determinam os valores do mercado, bem como quem deve e pode ser incluído nas negociações (CINTRÃO, 2017).

O cenário não é o mesmo para os diferentes atores: para as famílias que possuem condições de investimento para adaptarem suas produções de acordo com rígidas exigências voltadas para a agroindustrialização, não há tantas barreiras. Porém, considerando as inúmeras famílias situadas na informalidade, incluindo principalmente o processamento de alimentos no âmbito doméstico, existem muitos desafios que estão longe de serem resolvidos. Outros fatores como o cumprimento de exigências sanitárias, tributárias, previdenciárias e ambientais desproporcionais, influências culturais, dificuldades financeiras do setor informal, pouca renda familiar e, por fim, limitações de organização e de recursos disponíveis, contribuem fortemente para a manutenção do quadro de informalidade (CRUZ, 2020).

Nesse ponto, cabe evidenciar as vantagens da formalização dos empreendimentos. Em primeiro lugar, o acesso a orientações dadas pela vigilância sanitária faz com que a qualidade dos produtos e serviços aumente, devido à apropriação de conhecimento sobre boas práticas de fabricação, com mais informações ao consumidor e com órgãos de apoio fomentando estas produções.

Em segundo lugar, permite a emissão de notas fiscais, favorecendo o crescimento e a estabilidade do negócio; o acesso ao crédito facilitando disponibilidade de capital de giro ou investimentos em infraestrutura; o recolhimento

de impostos e disposição de cobertura previdenciária e; por fim, o aumento de credibilidade frente a fornecedores e consumidores. Convém lembrar que esses empreendimentos podem ter acesso a políticas públicas somente após estarem devidamente legalizados (SORBILLE, [s.d.]).

Em terceiro lugar, a inclusão de empreendimentos através da formalização permite um aquecimento na economia do município ou da região, colaborando para o fortalecimento das administrações públicas. Assim, aumenta o orçamento para que o Estado possa fazer investimentos em prol da população e, portanto, é de grande relevância que dispositivos públicos possam estimular e apoiar esses estabelecimentos (SORBILLE, [s.d.]).

Ou seja, a formalização consiste num processo extremamente relevante tanto para melhoria da qualidade de vida dos produtores, quanto para o fortalecimento e a inserção no mercado de seus produtos, facilitando o acesso para os consumidores de alimentos de qualidade. No entanto, a legalização das produções não deve ser um instrumento de imposição de industrialização, como tem ocorrido, e, sim, uma etapa de reconhecimento de uma atividade produtiva e de auxílio para a melhoria da qualidade concreta do empreendimento através de orientações adequadas.

6.2. Políticas públicas para inclusão produtiva e suas convergências com a pauta da adequação das normas sanitárias para o setor de produção de pequena escala

Neste tópico, serão levantadas algumas políticas públicas que foram implementadas para a promoção da inclusão produtiva de alguns setores da produção de alimentos de pequeno porte e artesanal, como a agricultura familiar e outras categorias inseridas em circuitos de proximidade. Estas políticas são de extrema importância para a garantia da inserção destas modalidades de produção no mercado formal. No entanto, vale ressaltar que a legalização sanitária, mesmo com a multiplicação destas iniciativas, permanece em grande medida inflexível.

É importante, inicialmente, ressaltar que a inclusão produtiva pode ser caracterizada enquanto um processo econômico e social baseado na formação de cidadãos por meio do trabalho, ou seja, tem como objetivo promover a autonomia das pessoas para, por meio de sua fonte de renda, conseguirem ter uma vida digna

e sustentável. Com tal propósito, é relevante destacar o acesso a mercados de bens e serviços e as políticas públicas (que terão mais enfoque neste trabalho), no sentido de conseguir agregar valor à produção, ampliar o acesso a mercados locais e regionais, além de também construir novas formas de organização, principalmente voltadas à conservação dos recursos naturais (DELGADO; BERGAMASCO, 2017). Pode-se destacar o papel das políticas públicas, no debate da adequação das normas, enquanto uma ferramenta que proporciona o fortalecimento da capacidade produtiva de produtores mais marginalizados e consequentemente confere maior visibilidade às suas demandas.

Quanto à definição da inclusão produtiva, é válido notar que, de certo modo, muitos consideram que esse processo ocorre com a industrialização dos empreendimentos, com inserção de ciências e tecnologias modernas, o que os aproxima cada vez mais do modelo dominante. No entanto, nesta pesquisa será considerada outra definição, associada à valorização de processos produtivos tradicionais, preservação de culturas locais, fortalecimento de circuitos territorializados de produção e consumo, além de desenvolvimento sustentável (DELGADO; BERGAMASCO, 2017).

No final dos anos 1990 e início dos anos 2000, ocorreu um processo de reconhecimento e estímulo para a agricultura familiar, tanto no que se refere à produção quanto ao processamento de alimentos. Por exemplo, em 1998, foi incorporada uma linha de crédito para investimentos em agroindústrias familiares, a política de Agregação de Renda à Atividade Rural (Pronaf-Agregar), a qual, posteriormente, em 2003, alinhou-se ao Programa de Agroindustrialização da Produção de Agricultores Familiares, tornando-se Pronaf-Agroindústria. Essa iniciativa visava o financiamento e o apoio às agroindústrias no que se refere à legislação, à adaptação de tecnologias e também ao acesso aos mercados, na tentativa de construir alternativas econômicas para a permanência no campo, bem como oportunidades de inclusão, engajamento social e resgate de valores socioculturais para a construção de um modelo de desenvolvimento sustentável (CRUZ, 2020).

Na época, em contexto de emergência de políticas públicas voltadas à agricultura familiar, também se iniciou o debate acerca dos regulamentos sanitários,

identificados enquanto um dos fatores responsáveis pela baixa efetividade dessas políticas públicas. Nesse sentido, os debates abordavam principalmente a adequação das normas sanitárias, pois as mesmas exigências aplicadas para a indústria em larga escala eram também aplicadas às agroindústrias familiares. Este quadro assinalava que o ambiente institucional era inadequado para a regularização das pequenas agroindústrias. A principal reivindicação, portanto, estava vinculada à proposta de “flexibilizar a legislação”, permitindo a legalização de alimentos processados provenientes da agricultura familiar (CRUZ, 2020).

6.2.1. Projeto de Inclusão Produtiva com Segurança Sanitária

Iniciativas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003, e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), transformado com uma nova legislação em 2009, são orientadas ao objetivo de fomentar a compra institucional de alimentos da agricultura familiar, com a promoção de circuitos de proximidade. Trata-se de dispositivos de políticas públicas importantes no que se refere à inserção desses produtos no mercado formal. Com tais ações, amplia-se o acesso a alimentos de qualidade e produzidos de formas ecologicamente sustentáveis. O debate em torno destas concepções inovadoras ocorreu notadamente no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), extinto pelo governo Bolsonaro⁶, instância na qual ações “estruturantes e estratégias” visaram a reconexão entre o produtor e o consumidor, bem como mudanças estruturais que permitam mitigar as raízes da fome e da miséria (OLIVEIRA, 2019; CINTRÃO, 2017).

Mesmo com a vontade política de mudanças neste âmbito, um dos problemas enfrentados pelos produtores familiares artesanais para inserirem seus produtos nestas compras institucionais é justamente a dificuldade de adequação à legislação sanitária. Os problemas referentes à legalização de produtos oriundos da agricultura familiar, de fato, ganharam mais visibilidade principalmente devido ao reconhecimento crescente destes setores como centrais para o desenvolvimento nacional. Com efeito, suas atividades econômicas favorecem a promoção da equidade e da sustentabilidade, contribuindo sobremaneira com os objetivos da

⁶ A propósito, a extinção do CONSEA no primeiro dia de governo Bolsonaro e Mourão é bastante reveladora da postura autoritária e contrária à participação social que caracteriza a extrema direita brasileira.

Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). A agricultura familiar se enquadra em formas de produção que geram renda e ocupação, ao passo que oferecem maior diversidade de alimentos de qualidade e necessitam de menor uso de insumos químicos e maquinários complexos (CINTRÃO, 2017).

A PNSAN é estabelecido pelo Decreto nº 7.272/2010, o qual define suas diretrizes e objetivos, além de dispor sobre o funcionamento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Com base no Artigo 3º, é importante destacar os seguintes parágrafos, que indicam as diretrizes do PNSAN:

II - “promoção do abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica, de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos”;

III - “instituição de processos permanentes de educação alimentar e nutricional, pesquisa e formação nas áreas de segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada”;

IV - “promoção, universalização e coordenação das ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais de que trata o art. 3º, inciso I, do Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, povos indígenas e assentados da reforma agrária”;

V - “fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde, de modo articulado às demais ações de segurança alimentar e nutricional” (BRASIL, 2010).

É interessante visualizar através dos parágrafos acima a intenção de fomento a iniciativas de produção baseadas em sistemas que promovam a diminuição dos impactos causados pelo modelo produtivista industrial. O parágrafo II permite ter ideia da amplitude do setor apoiado pela definição adotada, podendo abranger desde pequenos empreendimentos solidários ou produções caseiras, até cooperativas provenientes, por exemplo, de assentamentos de Reforma Agrária. Grande parte da comercialização dos produtores deste grupo ocorre geralmente em circuitos de proximidade. No parágrafo IV, um destaque extremamente importante se refere à particularidade das comunidades tradicionais no território brasileiro, como as quilombolas, as quais detêm conhecimentos tradicionais e promovem a

manutenção de práticas passadas de geração em geração, ou seja, possuem elevada riqueza cultural, domínio prático dos processos e conservam hábitos alimentares tradicionais.

Além destas considerações, convém observar a urgência expressa no que se refere aos alertas à população sobre os efeitos do consumo de alimentos industrializados, através da adoção de medidas que promovam mudanças nos hábitos alimentares e contribuam para a diminuição do consumo de alimentos ultraprocessados⁷, visto os riscos à saúde que já foram levantados através de inúmeros estudos mundo afora, como por exemplo um desenvolvido pela FAO (Agência das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura) intitulado “Ultra-processed foods, diet quality, and health using the NOVA classification system”. Este documento foi elaborado pelo Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde da Universidade de São Paulo (USP), contendo evidências científicas dos malefícios ocasionados pelo consumo excessivo de alimentos ultraprocessados, evidenciando associações entre doenças crônicas e o consumo de alimentos como refrigerantes e salgadinhos (FIOCRUZ, 2019; MONTEIRO et al., 2019). A propósito, o Guia Alimentar Brasileiro também merece ser citado neste âmbito. Trata-se de um documento oficial que é composto por princípios e recomendações voltadas a uma alimentação adequada e de qualidade para a população brasileira, o qual igualmente aborda os malefícios do consumo de alimentos ultraprocessados. Consiste num instrumento de apoio para o SUS e demais setores, nas ações de educação alimentar (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014).

Para além do fomento a sistemas sustentáveis e promoção da equidade social, esta política de segurança alimentar propõe também um processo de educação popular para a conscientização da população visando a adoção de práticas alimentares mais saudáveis.

Com fundamento na concepção de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), que foi aplicada em muitos dispositivos de políticas públicas, diversas organizações sociais foram se articulando para pautar críticas às normas sanitárias vigentes e

⁷ De acordo com o Guia Alimentar para a População Brasileira, alimentos ultraprocessados são aqueles fabricados “(...) por indústrias de grande porte, envolve diversas etapas e técnicas de processamento e muitos ingredientes, incluindo sal, açúcar, óleos e gorduras e substâncias de uso exclusivamente industrial”, sendo bastante atraentes mas carentes nutricionalmente, e devem ser evitados (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014)

também à estrutura do sistema de vigilância sanitária brasileiro. Documentos públicos foram produzidos através de encontros realizados por essas articulações, principalmente entre 2011 e 2014, estruturados sobre o argumento principal de que o sistema sanitário vigente é conflitante com princípios de SAN, como o respeito à diversidade e à cultura de produções tradicionais, a produção de alimentos naturais e saudáveis, bem como representa risco de perda da identidade dos produtores e dos produtos (SCHOTTZ; CINTRÃO; SANTOS, 2014).

A partir de 2011, a ANVISA se integra ao Plano Brasil Sem Miséria⁸, envolvendo-se com políticas sociais governamentais voltadas para o desenvolvimento social e o combate à pobreza. O órgão aderiu ao “Eixo de Inclusão Produtiva”, que, dentre seus principais objetivos, visava a simplificação de processos e melhoramento das ações de monitoramento da segurança, qualidade e serviços, a promoção do avanço da formalização das atividades econômicas de produtos e serviços sujeitos à vigilância sanitária e, por fim, a ampliação das capacidades institucionais de regulação para geração de ocupação e fonte de renda (SCHOTTZ; CINTRÃO; SANTOS, 2014).

Neste sentido, foi criado o Programa de Inclusão Produtiva com Segurança Sanitária (PIPSS), com o objetivo de integração das ações do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS) aos empreendimentos de menor renda e que possuem maior dificuldade para regularização de suas atividades econômicas. Um dos principais desdobramentos do processo de construção do PIPSS foi a publicação da RDC nº 49/2013, cuja construção ocorreu através de amplo debate por meio de oficinas, seminários, audiências e consultas públicas. O PIPSS também visa promover a capacitação dos agentes de vigilância sanitária, os quais, para além da atuação na prevenção de riscos, devem se tornar agentes de desenvolvimento (SCHOTTZ; CINTRÃO; SANTOS, 2014).

⁸ O Plano Brasil Sem Miséria foi iniciado em 2011, com o principal objetivo de superar a extrema pobreza no Brasil, sendo organizado em três eixos: (a) garantia de renda para alívio imediato da situação de pobreza; (b) acesso a serviços públicos, para melhoria das condições de educação, saúde e cidadania das famílias brasileiras; e; (c) inclusão produtiva, para aumentar as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres tanto do meio rural quanto do meio urbano. O plano é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, além de contar com a participação de diversos ministérios, ter parceria com estados e municípios, bancos públicos, setor privado e também com a sociedade civil (WWP, 2015). Infelizmente, apesar de ainda existir no país, o Plano Brasil Sem Miséria está cada vez mais sucateado, tendo recebido aproximadamente R\$ 52 milhões de reais em 2021, em comparação com seu auge em 2019 cujo orçamento era de aproximadamente R\$36 bilhões (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2021).

Em 2017, como forma de reforçar o Projeto de Inclusão Produtiva e Segurança Sanitária (PIPSS) e também melhorar o trabalho do SNVS, foi instituído o Programa para Inclusão Produtiva e Segurança Sanitária (PRAISSAN) através da Portaria MS nº 523/2017. Essa portaria instituiu o Comitê do Programa de Inclusão Produtiva e Segurança Sanitária (CISSAN), cujo caráter seria consultivo e articulado com representações de entidades da sociedade civil. No entanto, até 2019, este comitê ainda não havia sido criado (HUNGER; PEPE; REIS, 2019).

6.2.2. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

A abertura do mercado institucional para a compra de alimentos provenientes da agricultura familiar a partir do PAA e do PNAE fortaleceu formas alternativas de produção e consumo na esfera local, reconhecendo o agricultor como agente importante do desenvolvimento, além de, também, reforçar o papel do Estado de ampliar a compra desses alimentos para abastecer serviços públicos. Porém, vale ressaltar que são necessárias políticas complementares considerando a intersectorialidade da segurança alimentar e nutricional, bem como devido às fragilidades às quais os agricultores estão expostos ou são submetidos (HUNGER; PEPE; REIS, 2019).

É importante destacar que estes programas dependem diretamente da vigilância sanitária para a regularização dos produtos inseridos nas licitações de compras. Sem este reconhecimento legal, não é possível inserir esses alimentos no mercado institucional (HUNGER; PEPE; REIS, 2019).

Apesar de ser um importante instrumento para escoamento da produção da agricultura familiar, essas políticas dependem fortemente da conjuntura política na qual o país se encontra. No governo Bolsonaro, de fato, quando foi apresentado o Plano Safra para 2019/2020, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) recebeu um repasse de apenas R\$ 31,22 bilhões. Além desta redução, o orçamento do PAA passou por um grande esvaziamento a partir do golpe jurídico parlamentar de 2016, chegando no atual governo com um repasse de apenas R\$ 500 milhões de reais (OLIVEIRA, 2021).

Além destes retrocessos, o governo Bolsonaro vetou quase integralmente o Projeto de Lei 735/20, que, além de excluir trabalhadores da agricultura familiar do auxílio emergencial, vetou igualmente recursos para o PAA, a renegociação e o adiamento de dívidas e linhas de créditos emergenciais. Ou seja, para além das dificuldades de formalização, os trabalhadores rurais ainda vivenciam o esvaziamento e sucateamento de políticas públicas que são importantes para sua inserção no mercado formal, configurando um momento ainda mais difícil, principalmente no contexto de pandemia de covid-19 (OLIVEIRA, 2021).

Esta conjuntura política ilustra perfeitamente a descontinuidade da ação do Estado, não assegurando convergência entre políticas públicas e demais ações afirmativas no sentido de garantir o bem-estar social concomitantemente com a inserção no mercado. Estas duas frentes devem ser articuladas para garantir melhor qualidade de vida para a categoria da produção de pequeno porte.

6.3. Avanços e retrocessos na legislação voltada para a produção de pequeno porte e artesanal

6.3.1. Lei Estadual nº 10.610/1997 no Estado de Santa Catarina: normas sanitárias para a elaboração e comercialização de produtos artesanais comestíveis de origem animal e vegetal no Estado de Santa Catarina

Uma das primeiras referências de ações voltadas para a facilitar a implantação e legalização de agroindústrias familiares no Brasil é uma lei catarinense (Lei Estadual nº 10.610/1997), que abriu espaço para diretrizes específicas mais adequadas para a fabricação e comercialização de produtos artesanais, tanto de origem animal quanto vegetal. Na prática, poucas famílias se beneficiaram da referida lei, principalmente devido a conflitos de interesse e pressão por parte das grandes indústrias. No entanto, foi graças a sua promulgação que o debate ganhou relevância e passou a orientar a agenda política federal, além daquela de outros estados (CRUZ, 2020).

Dentre os artigos relevantes desta lei catarinense, destacam-se:

Art.7º “O estabelecimento de processamento artesanal de alimentos de origem animal e vegetal manterá em arquivo próprio sistema de controle que

permita confrontar, em quantidade e qualidade, o produto processado com o lote que lhe deu origem”;

Art.8º “Cada tipo de produto deverá ter registro de fórmula em separado junto ao Serviço de Inspeção Estadual - SIE, sendo cada qual objeto de norma específica a ser editada e para os produtos de origem animal, esta será previamente estabelecida com os produtores, respeitada a legislação vigente”;

Art.9º “As instalações para estabelecimento processador artesanal de alimentos de origem animal e vegetal serão diferenciadas e obedecerão a preceitos mínimos de construção, equipamentos, higiene e escala de produção, e sua especificação será estabelecida em regulamento próprio.” (SANTA CATARINA, 1997)

Observa-se significativa abertura na definição das especificações, inclusive promovendo a participação dos indivíduos diretamente afetados pela legislação. Nesse sentido, as possibilidades de adaptações e flexibilidade representam um meio para que uma maior gama de produtores possa atingir as exigências mínimas na garantia da segurança dos alimentos fabricados, bem como conseguir atingir o mercado formal. Inclusive, como desdobramento da experiência no estado de Santa Catarina, houve a elaboração de uma proposta de sistema equivalente, o Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (SISBI-POA), que integra o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA), abordados anteriormente (CRUZ, 2020).

6.3.2. Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 49/2013: regularização para o exercício de atividade de interesse sanitário do microempreendedor individual, do empreendimento familiar rural e do empreendimento econômico solidário

A RDC nº 49 de outubro de 2013 dispõe sobre “a regularização para o exercício da atividade de interesse sanitário do microempreendedor individual, do empreendimento familiar rural e do empreendimento econômico solidário” (BRASIL, 2013). Foi a primeira vez que esses setores tiveram reconhecimento de suas atividades de produção, com o objetivo de proteção das práticas e dos

conhecimentos tradicionais, a partir de um amplo processo de consulta aberto pela ANVISA, que teve participação efetiva de representantes da agricultura familiar, povos e comunidades tradicionais (NOLETO, 2016).

Em 2012, o Movimento *Slow Food*, o Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN), o Instituto Marista de Solidariedade (IMS) e a União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES), sob a pauta referente às dificuldades de formalização e adequação às normas sanitárias por parte dos produtores de pequeno porte e artesanais, organizaram uma oficina que contou com a participação de organizações da sociedade civil, produtores e autoridades como profissionais da ANVISA. Essa oficina permitiu uma aproximação entre esses atores mencionados acima, proporcionando uma troca de saberes que posteriormente permitiu a criação da RDC 49/2013. Além desta articulação, a ANVISA realizou apresentações, reuniões, audiências públicas e seminários em diversas regiões do Brasil, o que contribuiu significativamente no processo. Por fim, a norma foi submetida à consulta pública, recebendo contribuições provenientes de 16 estados (HUNGER; PEPE; REIS, 2019).

É importante caracterizar as três categorias mencionadas acima, a saber: (a) agricultores familiares, (b) microempreendedores individuais e (c) empreendimentos de economia solidária. Estes três grupos são definidos respectivamente como:

(a) Detentores de área produtiva de até quatro módulos fiscais, mantida com a mão de obra da própria família a qual também dirige o estabelecimento, cujas atividades ocorrem no meio rural. Também são considerados agricultores familiares: silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores, povos indígenas e comunidades tradicionais;

(b) Trabalhador autônomo com arrecadação de até 60 mil reais/ano, que seja proprietário apenas daquela empresa e que tenha no máximo um empregado contratado;

(c) Associações, cooperativas, empresas autogestionárias, grupos de produção, comercialização, crédito e consumo, além também de clubes de trocas, ou seja, organizações de trabalhadores do campo ou da cidade cuja gestão seja

democrática na realização das ações e na administração dos recursos (SORBILLE, [s.d.]).

É válido mencionar que os movimentos sociais e a ANVISA se voltam mais para ações referentes a empreendimentos da agricultura familiar e solidários. Por outro lado, o SEBRAE, a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e articulações sociais existentes desde o lançamento do PIPSS se voltam para ações referentes a microempreendedores individuais (HUNGER; PEPE; REIS, 2019).

Dentre os elementos inovadores em torno desta resolução, pode-se citar a abordagem diferenciada frente a expressões culturais alimentares, que são provenientes de hábitos e costumes tradicionais. Tal perspectiva significa que as ações da vigilância sanitária não devem se sobressair sobre os processos considerados tradicionais, ou seja, as ações devem atender à redução de riscos, porém as recomendações não podem contribuir para a descaracterização da produção em questão. Trata-se de um olhar mais sensível por parte dos agentes fiscalizadores, de observar os reais riscos da produção artesanal, considerando as condições materiais nas quais se encontra e assim prover uma atuação de caráter orientador que contribua para a melhoria do empreendimento (SORBILLE, [s.d.]).

Além destas orientações, trata-se de favorecer a isenção da taxa sanitária de fiscalização; a simplificação do processo de regularização sanitária para produtores de pequeno porte que se enquadram nas categorias citadas acima; a possibilidade de regularização de atividades econômicas em residências e em áreas ou imóveis não regularizados, como ocupações, assentamentos rurais, quilombos, terras indígenas e reservas extrativistas; ações de cunho educacional de segurança sanitária principalmente para empreendedores que realizam atividades de alto risco; programas de capacitação de profissionais de maneira regular e voltados à sensibilização de seus agentes e; por fim, a simplificação no que se refere à responsabilidade técnica, podendo ser realizada por institutos, fundações, organizações não governamentais, possibilitando empreendimentos pequenos e de baixa condição financeira de ter profissionais para a função (SORBILLE, [s.d.]).

É importante mencionar que a efetivação dessa diretriz apresenta problemas no que se refere à classificação dos riscos, bem como nas próprias orientações de Boas Práticas de Fabricação (BPF) e exigências voltadas para instalações,

utensílios e equipamentos, embalagens e formas de comercialização. Nesse sentido, existe um choque entre a percepção dos agentes de fiscalização e as referências sociais e culturais do povo (CINTRÃO, 2017). De toda forma, a resolução trouxe inovações importantes para o SNVS, em conformidade com os princípios de Segurança Alimentar e Nutricional, assim como uma visão ampliada da questão da saúde.

6.3.3. Instrução Normativa nº 16/2015: normas específicas de inspeção e a fiscalização sanitária de produtos de origem animal, referente às agroindústrias de pequeno porte

A IN nº 16 de junho de 2015 estabelece, em todo o território brasileiro, “as normas específicas de inspeção e a fiscalização sanitária de produtos de origem animal, referente às agroindústrias de pequeno porte” (BRASIL, 2015). Trata-se de regulamentação das cadeias de produção de carne, pescado, leite, ovos, produtos das abelhas e demais derivados dessas cadeias produtivas. Criada na tentativa de aproximar o MAPA dos setores marginalizados, tal normativa representou avanços significativos a partir da aplicação dos princípios de razoabilidade, transparência de procedimentos, racionalização e simplificação para registro sanitário, além de reconhecer a multifuncionalidade de uma unidade de fabricação e determinar a isenção de pagamento de taxas de registro e inspeção sanitária. No entanto, o corpo técnico do MAPA não reconhece a IN nº 16/2015, o que dificulta os processos de regulamentação (NOLETO, 2016).

Na Instrução Normativa nº 16/2015, no que se refere aos princípios adotados, cabe ressaltar os seguintes artigos, que abordam aspectos de inclusão assim como evidenciam valores adotados:

Art. 3º: “As ações dos serviços de inspeção e fiscalização sanitária respeitarão os seguintes princípios:

Parágrafo I - a inclusão social e produtiva da agroindústria de pequeno porte;

Parágrafo II - harmonização de procedimentos para promover a formalização e a segurança sanitária da agroindústria de pequeno porte;

(...)

Parágrafo VII - razoabilidade quanto às exigências aplicadas;

Parágrafo IX - fomento de políticas públicas e programas de capacitação para os profissionais dos serviços de inspeção sanitária para atendimento à agroindústria familiar.”

(...)

Art. 5º: “No estabelecimento agroindustrial de pequeno porte as ações de inspeção e fiscalização deverão ter natureza prioritariamente orientadoras, de acordo com a Lei Complementar nº 123/2006, considerando o risco dos diferentes produtos e processos produtivos envolvidos e as orientações sanitárias com linguagem acessível ao empreendedor” (BRASIL, 2015).

Além destas orientações gerais, dispõe de diretrizes mais específicas, como é o caso, por exemplo, dos elementos elencados a seguir:

Art. 7º, § 4º: “O pé-direito das instalações deve facilitar troca de ar e a claridade, permitir adequada instalação dos equipamentos e nas salas de abate deverá ter altura suficiente para as carcaças penduradas manterem distância mínima de 50 centímetros do teto e do piso”;

§ 6º: “Fica permitido o uso de equipamentos simples, de multifuncionalidade, considerando: I - o pré-resfriamento de carnes e pescados poderá ser efetuado com água gelada ou água com gelo, com renovação da água; II - as instalações de frio industrial poderão ser supridas por balcão de resfriamento, refrigerador, congelador e freezer, ou outro mecanismo de frio; III - o uso de mesa para depilação ou esfolia e evisceração, funil de sangria e outros em substituição à trilhagem aérea; IV - o uso de bombonas e outros recipientes exclusivos e identificados para depositar subprodutos não-comestíveis ou resíduos, retirados das áreas de trabalho quantas vezes forem necessárias de forma a impedir a contaminação; V - o uso de bombonas e outros recipientes exclusivos e identificados para depositar produtos e subprodutos comestíveis; e VI - o envase em sistema semi automático ou similar do leite pasteurizado para o consumo direto”;

Art. 12, Parágrafo único: “É permitido o transporte de matérias-primas e produtos frigorificados do estabelecimento agroindustrial de pequeno porte em vasilhame isotérmico, em veículos sem unidade frigorífica instalada, em

distância percorrida até o máximo de duas horas, desde que mantida a temperatura adequada a cada tipo de produto, em todo o percurso até o local de entrega” (BRASIL, 2015).

Para a concepção desta instrução normativa, o MAPA realizou reuniões com convidados das cadeias de leite e derivados, as quais não possuíam representantes dos principais setores marginalizados pela norma. Graças ao Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), atualmente extinto⁹, foi promovida a realização de seminários como forma de participação das representações da agricultura familiar. Desta forma, houve encaminhamentos questionadores direcionados ao MAPA para discussão. Finalmente, a IN foi submetida à consulta pública por 60 dias, com a ressalva de que foi realizada por meio eletrônico e através de pouca divulgação, o que comprometeu a participação de representantes da agricultura familiar e da agroecologia devido à falta de acessibilidade (NOLETO, 2016).

6.3.4. Instrução Normativa nº 05/2017: requisitos para avaliação de equivalência ao Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária relativos à estrutura física, dependências e equipamentos de estabelecimento agroindustrial de pequeno porte de produtos de origem animal

A Instrução Normativa nº 5 de fevereiro de 2017 estabelece os requisitos para avaliação de equivalência ao Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária relativos à estrutura física, dependências e equipamentos de estabelecimento agroindustrial de pequeno porte de produtos de origem animal (BRASIL, 2017). Nesta IN, encontram-se três capítulos referentes ao processamento de alimentos em estabelecimentos agroindustriais de pequena escala (leite e derivados, produtos apícolas e derivados, ovos de galinha, ovos de codorna e derivados). Essa IN foi construída com consulta pública, assim como com diálogo em grupos de trabalhos mediados por representantes do atualmente extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), implicando agricultores familiares e pesquisadores da área. Mesmo com esse processo de elaboração, a norma não contemplou os debates realizados (CRUZ, 2020).

⁹ A extinção do MDA é outro evento que revela a ampliação das dificuldades para a promoção da inclusão social com o fomento da produção artesanal em pequena escala.

Com tal insuficiência, é possível notar que a IN nº 05/2017 não menciona a IN nº 16/2015, que seria muito relevante enquanto suporte para sua operacionalização. Assim, a IN de 2017 apresenta maior alinhamento ao RIISPOA, cujas exigências como já mencionado anteriormente são próprias para estabelecimentos de grande porte. Tal situação reflete um retrocesso diante dos avanços conquistados com a IN nº 16/2015 no ambiente institucional. Portanto, desafios perduram sem solução em horizonte próximo (CRUZ, 2020).

Podemos destacar alguns elementos que ilustram a complexidade desta Instrução Normativa, apesar de ser voltada para a produção de pequeno porte artesanal, como, por exemplo:

Parágrafo único. A barreira sanitária deve possuir cobertura, lavador de botas, pias com torneiras com fechamento sem contato manual, sabão líquido inodoro e neutro, toalhas descartáveis de papel não reciclado ou dispositivo automático de secagem de mãos, cestas coletoras de papel com tampa acionadas sem contato manual e substância sanitizante;

(...)

Art. 7º Parágrafo IV - as paredes da área de processamento devem ser revestidas com material impermeável de cores claras na altura adequada para a realização das operações;

(...)

Art. 12. Devem ser instalados exaustores ou sistema para climatização do ambiente quando a ventilação natural não for suficiente para evitar condensações, desconforto térmico ou contaminações;

(...)

§ 3o As câmaras frias podem ser substituídas por equipamentos de frio de uso industrial providos de circulação de ar forçada e termômetro com leitura externa, desde que compatíveis com os volumes de produção e particularidades dos processos produtivos (BRASIL, 2017).

É possível constatar através destes elementos destacados uma abordagem fundada em elementos de lógica industrial, os quais não corroboram com a realidade de muitos produtores, que não conseguem ter capital para investir e modernizar o suficiente para obter a formalização de suas produções. Esta situação reforça o paradoxo já mencionado neste trabalho de que o processo de legalização é concomitante a um processo de industrialização do empreendimento, o que colabora para com a perda de identidade do negócio ou uma imposição da informalidade, visto o montante dos investimentos exigidos para os produtores.

6.3.5. Lei nº 13.680 de junho de 2018 e Decreto nº 9.918 de julho de 2019: dispõem sobre o processo de fiscalização de produtos alimentícios de origem animal produzidos de forma artesanal

A Lei nº 13.680/2018 dispõe sobre o processo de fiscalização de produtos alimentícios de origem animal produzidos de forma artesanal, ou seja, é o primeiro regulamento que de forma explícita faz menção ao processamento artesanal de alimentos (BRASIL, 2018; CRUZ, 2020). Nesta lei, existem elementos inovadores, como o Selo ARTE para identificação de produtos artesanais, mencionado no Artigo 2º:

§ 4º “A inspeção e a fiscalização da elaboração dos produtos artesanais com o selo ARTE deverão ter natureza prioritariamente orientadora”.

Além desta inovação, após a publicação desta lei, estaria liberada a comercialização destes produtos em todo o território nacional, desde que fossem fiscalizados pelos órgãos de saúde pública dos estados e do Distrito Federal, explicitado no Art. 10-A:

“É permitida a comercialização interestadual de produtos alimentícios produzidos de forma artesanal, com características e métodos tradicionais ou regionais próprios, empregadas boas práticas agropecuárias e de fabricação, desde que submetidos à fiscalização de órgãos de saúde pública dos Estados e do Distrito Federal” (BRASIL, 2018).

É importante mencionar que existem divergências em torno desta lei. A primeira é referente à sua operacionalização, principalmente quanto à questão da fiscalização e quanto à sua aplicabilidade. A segunda se refere ao enquadramento

conceitual, ou seja, a definição de “alimentos artesanais” adotada é no mínimo ambígua. A terceira é referente ao modo de construção da lei, pois não contou com participação pública para sua elaboração. Por fim, existem incertezas quanto ao seu funcionamento na prática, visto o elevado grau de discordâncias em torno de seu conteúdo (CRUZ, 2020).

De toda maneira, vale ressaltar que o selo ARTE foi regulamentado através da publicação do Decreto nº 9.918, de julho de 2019, o qual dispõe sobre o processo de fiscalização de produtos alimentícios de origem animal produzidos de forma artesanal. Neste decreto, encontram-se especificações no que se refere à definição de “artesanal”, com requisitos voltados a técnicas e utensílios utilizados, boas práticas de fabricação, restrição no uso de ingredientes industrializados, manutenção de características tradicionais, culturais ou regionais dos produtos, dentre outros (BRASIL, 2019; CRUZ, 2020). Alguns elementos são interessantes de destacar nos seguintes artigos e parágrafos:

Artigo 5º, Parágrafo III - “fomentar a educação sanitária e a qualificação técnica em boas práticas agropecuárias na produção artesanal e na fabricação de produtos artesanais”;

Parágrafo VI - “elaborar guias orientadores de boas práticas agropecuárias na produção artesanal e na fabricação de produtos artesanais, para promover a melhoria contínua dos sistemas produtivos”;

§ 1º “As normas técnicas complementares de que tratam os incisos I e II do **caput** serão elaboradas de forma participativa, de acordo com os princípios da racionalização, da simplificação e da virtualização de processos e procedimentos” (BRASIL, 2019).

Com os elementos elencados acima, é possível notar a atenção voltada para a qualificação dos produtores e para o desenvolvimento de suas produções, através da inclusão de processos participativos na elaboração das normas técnicas e de materiais voltados para as boas práticas agropecuárias e de fabricação de produtos artesanais. Inclusive, foi lançada posteriormente uma cartilha elaborada pelo MAPA, composta por orientações necessárias para a obtenção do selo ARTE (MAPA, 2019).

No entanto, apesar da evidente importância desta ferramenta do selo, bem como da Lei nº 13.680/2018, é válido mencionar que um ou dois anos apenas de aplicação representa pouco tempo para avaliação de suas possíveis limitações, ou mesmo para mensurar os impactos no setor de produção de alimentos de pequena escala e artesanal. Para além deste curto período para análise de impactos, as divergências acerca da aplicabilidade da Lei nº 13.680/2018, em conjunto com seu processo de construção não participativo, carrega consigo muitas dúvidas sobre sua real efetividade (CRUZ, 2020).

7. CONCLUSÃO

Este trabalho evidenciou que a construção das normas internacionais relativas à produção, processamento e comercialização de alimentos favoreceu grandes complexos agroalimentares. Dessa forma, a produção em pequena escala e artesanal foi excluída deste processo, bem como do apoio do Estado, tendo muitos obstáculos para sua inserção no mercado.

Igualmente, o caso brasileiro apresenta normas sanitárias muito complexas e desfavoráveis à agricultura familiar, à produção artesanal e também doméstica. Portanto existe um desequilíbrio competitivo num ambiente sócio-político no qual o poder das grandes empresas e do agronegócio é ainda maior, a partir da dependência econômica do país das commodities agrícolas. A atribuição de muita importância para estas últimas leva a uma negligência da relevância da produção artesanal de alimentos na economia nacional, desconsiderando seu papel no nível regional.

O crescimento das críticas contra o modelo industrial induz à elaboração de propostas como programas de inclusão produtiva e legislação adaptada à pequena produção, com vistas a outra forma inclusiva de atuação do Estado favorável à produção artesanal de estabelecimentos familiares. Como exemplo, a produção de queijo mineiro - que segue determinados processos com equipamentos artesanais específicos, os quais afetam diretamente nas características organolépticas, mas são proibidos pela legislação - está mergulhada em conflito que leva à perda de identidade e descaracterização do produto final.

Para evitar estes conflitos e beneficiar os produtores, existem iniciativas de diálogo entre estes últimos e representantes dos órgãos sanitários, na tentativa de amenizar a desigualdade competitiva permitindo o reconhecimento legal de suas produções. Como essas iniciativas, existem outras articulações com o mesmo sentido, porém as dificuldades são enormes principalmente na conjuntura política atual de desmantelamento das políticas públicas, sobretudo para a agricultura familiar, e de ataques às iniciativas de participação social.

Vale ressaltar o poder de transformação que representa a força democrática assentada em espaços participativos de tomada de decisões. Mas, é válido evidenciar que o termo “participação” carrega ambiguidade, pois não necessariamente implica na consideração do que foi proposto nestes espaços, tal como foi demonstrado neste trabalho (por exemplo, no âmbito da elaboração da Instrução normativa nº 16/2015). Ou seja, a construção de espaços participativos promovem frequentemente uma falsa sensação de participação da sociedade civil.

Também, convém olhar criticamente esses espaços de tomada de decisões, no sentido de avaliar se realmente fortalecem circuitos curtos solidários de comercialização ou se apenas reforçam determinados nichos de mercado, que poderiam favorecer (novamente) os gigantes agroalimentares. Para uma efetiva reorientação, é necessário o reconhecimento do saber tradicional, que deve dialogar com o saber científico de forma colaborativa para, conseqüentemente, uma elaboração mais assertiva de medidas adequadas.

Dessa forma, a abertura por parte dos órgãos sanitários para o diálogo com produtores de pequeno porte e suas organizações tende a impulsionar o reconhecimento da importância do setor para a sociedade. Ao invés de negligenciar a produção artesanal em pequena escala, quando não condená-la, é muito mais vantajoso buscar caminhos para que seja possível viabilizar sua legalização e qualificação, preservando os produtos com suas características tradicionais e mantendo a identidade dos produtores.

8. BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Decreto nº 7.272 de 15 de agosto de 2010. Institui o SISAN e o PNSAN. **Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos**, Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7272.htm>.

Acesso em: 09 out. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.918, de 18 de julho de 2019. Regulamenta o art. 10-A da Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950, que dispõe sobre o processo de fiscalização de produtos alimentícios de origem animal produzidos de forma artesanal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2019. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-9918-de-18-de-julho-de-2019-198615217>>. Acesso em: 11 nov. 2020

BRASIL. Instrução Normativa nº 05 de 14 de fevereiro de 2017. Estabelece os requisitos para avaliação de equivalência ao Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária. **Diário Oficial da União**, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/suasa/sisbi-1/legislacao/InstruoNormativa_05.2017>.pdf/view. Acesso em: 17 out. 2020.

BRASIL. Instrução Normativa nº 16 de 23 de junho de 2015. Estabelece as normas específicas de inspeção e a fiscalização sanitária de produtos de origem animal, referente às agroindústrias de pequeno porte. **Diário Oficial da União**, 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/suasa/sisbi-1/legislacao/instrucao-normativa_16_2015.pdf>. Acesso em: 06 out. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.680, de 14 de junho de 2018. Altera a Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950, para dispor sobre o processo de fiscalização de produtos alimentícios de origem animal produzidos de forma artesanal. **Secretaria-Geral, Subchefia para Assuntos Jurídicos**, Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13680.htm>. Acesso em: 10 nov. 2020

CINTRÃO. Comida, Vigilância Sanitária e Patrimônio Cultural: Conflitos entre Políticas Públicas. **Revista do Centro de Estudos Rurais (RURIS)**, Unicamp, v. 8,

n. 2, p. 147-173, 2015. Disponível em: <<https://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/ruris/article/view/1991>>. Acesso em: 30 nov. 2020.

CINTRÃO. Segurança alimentar, riscos, escalas de produção - Desafios para a regulação sanitária. **Revista Visa em Debate - Sociedade, Ciência e Tecnologia**, 13 p., Brasil, 2017. Disponível em: <<http://www6.ensp.fiocruz.br/visa/?q=node/7479>>. Acesso em: 30 set. 2020.

COSTA; FERNANDES; PIMENTA. A vigilância sanitária nas políticas de saúde no Brasil e a construção da identidade de seus trabalhadores (1976-1999). **Ciência e saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 3, p. 995-1004, junho de 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232008000300021&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 28 out. 2020.

CRUZ. Agricultura familiar, processamento de alimentos e avanços e retrocessos na regulamentação de alimentos tradicionais e artesanais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 58, n. 2, e190965, 2020. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032020000200208&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 dez. 2020.

DELGADO; BERGAMASCO (orgs.). **Agricultura Familiar Brasileira: Desafios e Perspectivas de Futuro**. Secretaria Especial de Agricultura e do Desenvolvimento Agrário, Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.fao.org/family-farming/detail/es/c/522540/>>. Acesso em: 18 nov. 2020.

DÓRIA; AZEVEDO. Banquetaço: ativismo alimentar e a construção de novas formas de expressão política. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 2019. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/banquetaco-ativismo-alimentar/#:~:text=Nesse%20contexto%20de%20E2%80%9Cgastroanomia%20%80%9D%2C,agricultura%20familiar%3B%20o%20movimento%20da>>. Acesso em: 10 mar. 2021.

FAO. Atingir uma agricultura sustentável requer uma abordagem integrada. **Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura**, 2019.

Disponível em: <http://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/pt/c/1179560/>. Acesso em: 08 jan. 2021.

FIOCRUZ. FAO: estudo revela o impacto de alimentos ultraprocessados sobre saúde. **Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz**, Brasil, 2019. Disponível em: <https://cee.fiocruz.br/?q=node/1018>. Acesso em: 30 set. 2020.

GAVIOLI; COSTA. As múltiplas funções da agricultura familiar: um estudo no Assentamento Monte Alegre, região de Araraquara (SP). **Revista de Economia e Sociologia Rural**, vol. 49, nº 2, p. 449-472, 2011. Disponível em: <https://www.revistasober.org/journal/resr/article/doi/10.1590/S0103-20032011000200008>. Acesso em: 10 mar. 2021.

HAJE. Extinto pelo governo, Consea é essencial para combate à fome, diz Nações Unidas. **Câmara dos Deputados**, Brasil, 25 de abr. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/556204-extinto-pelo-governo-consea-e-essencial-para-combate-a-fome-diz-nacoes-unidas/>. Acesso em: 01 out. 2020.

HUNGER; PEPE; REIS. Inclusão produtiva com segurança sanitária de pequenos produtores na área de alimentos: um olhar a partir do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária. **Vigilância Sanitária Em Debate: Sociedade, Ciência & Tecnologia** – Visa Em Debate, 8(1), 62-70, 2019. Disponível em: <https://visaemdebate.incqs.fiocruz.br/index.php/visaemdebate/article/view/1316> >. Acesso em: 24 nov. 2020.

LA VIA CAMPESINA. The International Peasants' Voice: Globalising hope, globalising the struggle! **La Via Campesina: International Peasants' Movement - Who are we?**, [s.d.]. Disponível em: <https://viacampesina.org/en/international-peasants-voice/>. Acesso em: 10 mar. 2021.

MAPA. **Selo ARTE Tradição, Cultura e Regionalismo**. Governo Federal, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Brasil, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/producao-animal/selo-arte/publicacoes/SELOARTEv2.pdf/view>. Acesso em: 13 dez. 2020.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Guia Alimentar para a População Brasileira**. Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. Brasília, 2014. Disponível em:

<https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_alimentar_populacao_brasileira_2ed.pdf>. Acesso em: 10 out. 2020.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Resolução de Diretoria Colegiada nº 49 de 31 de outubro de 2013. Dispõe sobre a regularização para o exercício de atividade de interesse sanitário do microempreendedor individual, do empreendimento familiar rural e do empreendimento econômico solidário. **Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)**, Brasil, 2013. Ministério da Saúde Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2013/rdc0049_31_10_2013.html>. Acesso em: 20 dez. 2020.

MONTEIRO et al. **Ultra-processed foods, diet quality, and health using the NOVA classification system**. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), Roma, 2019. Disponível em: <<https://cee.fiocruz.br/?q=node/1018>>. Acesso em: 30 set. 2020.

MORUZZI MARQUES, Paulo Eduardo. Embates em torno da segurança e soberania alimentar: estudo de perspectivas concorrentes. **Segurança Alimentar e Nutricional**, 17(2), 2010, p. 78-87. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8634795>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

NOLETO. A Produção brasileira de alimentos e as dificuldades enfrentadas para sua regularização sanitária. **Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN)**, 2016. Disponível em: <<https://ispn.org.br/a-producao-brasileira-de-alimentos-e-as-dificuldades-enfrentadas-para-sua-regularizacao-sanitaria/#:~:text=A%20Produ%C3%A7%C3%A3o%20brasileira%20de%20alimentos%20e%20as%20dificuldades%20enfrentadas%20para%20sua%20regulariza%C3%A7%C3%A3o%20sanit%C3%A1ria,-A%20Produ%C3%A7%C3%A3o%20brasileira&text=De%20fato%2C%20%C3%A9%20uma%20completa,patrim%C3%B4nio%20hist%C3%B3rico%20e%20cultural%20brasileiro.>>. Acesso em: 01 set. 2020.

OLIVEIRA. Por que milhões de brasileiros passam fome se o país colhe safras recorde? **Brasil de Fato**, São Paulo, 14 de mar. 2021. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2021/03/14/por-que-milhoes-de-brasileiros-passam-fome-se-o-pais-colhe-safras-recorde>>. Acesso em: 20 mar. 2021.

OLIVEIRA. O lugar da produção e consumo em circuitos curtos. **Revista de Gestão e Organizações Cooperativas**. Colégio Politécnico da UFSM, Santa Maria, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/rgc/article/view/29113/pdf>. Acesso em: 19 fev. 2021.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Brasil Sem Miséria**. Controladoria-Geral da União, Governo Federal, 2021. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/programas-de-governo/24-brasil-sem-miseria?ano=2021>>. Acesso em: 15 mar. 2021.

SANTA CATARINA. Lei nº 10.610, de 01 de dezembro de 1997. Dispõe sobre as normas sanitárias para a elaboração e comercialização de produtos artesanais comestíveis de origem animal e vegetal no Estado de Santa Catarina. Santa Catarina, Brasil, 1997. Disponível em: <http://leis.alesec.sc.gov.br/html/1997/10610_1997_Lei.html>. Acesso em: 04 nov. 2020

SCHOTTZ; CINTRÃO; SANTOS. Convergências entre a Política Nacional de SAN e a construção de normas sanitárias para produtos da Agricultura Familiar. **Revista Vigilância Sanitária Em Debate: Sociedade, Ciência & Tecnologia** – Visa Em Debate, 2(4), 115-123, 2014. Disponível em: <<https://visaemdebate.incqs.fiocruz.br/index.php/visaemdebate/article/view/461>>. Acesso em: 29 out. 2020.

SORBILLE. Inclusão Produtiva com Segurança Sanitária. Frente Nacional de Prefeitos (FNP), SEBRAE e Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), [s.d.]. Disponível em: <<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/snvs/inclusao-produtiva/arquivos/9324json-file-1/@@download/file/9324json-file-1.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2020.

TRICHES e SCHNEIDER. Alimentação, sistema agroalimentar e os consumidores: novas conexões para o desenvolvimento rural. **Cuadernos de Desarrollo Rural**, 12(75), 55-75, Bogotá, Colômbia, 2015. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/151473>>. Acesso em: 07 dez. 2020.

WWF. **Plano Brasil Sem Miséria (BSM)**. World Without Poverty (Mundo Sem Pobreza), Iniciativa Brasileira de Aprendizagem, 2015. Disponível em: <https://wwp.org.br/wp-content/uploads/2016/12/wwp_ficha-resumo_bsm_brasil_se_m_miseria_portugues.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2021.