

Convergências entre a Política Nacional de SAN e a construção de normas sanitárias para produtos da Agricultura Familiar

Convergences between Brazilian National Policy for Food and Nutrition Security and the making of sanitation regulation for family farming products

Vanessa Schottz^{I,II}

Rosângela Pezza Cintrão^{I,*}

Rosilene Mendes dos Santos^{III}

RESUMO

Neste artigo, trataremos das convergências entre o Programa de Inclusão Produtiva com Segurança Sanitária, da ANVISA, e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), tendo como eixo a reflexão sobre as relações destas políticas com a construção de um modelo de desenvolvimento mais justo e sustentável que priorize a agricultura familiar e o processamento e consumo de alimentos locais como caminhos para a promoção da alimentação adequada e saudável.

Abordaremos, por um lado, as trajetórias que levaram, a partir dos anos 1990, à construção da Política Nacional de SAN no Brasil como um objetivo estratégico a ser adotado de forma articulada e prioritária nas estratégias de desenvolvimento do país. Por outro lado, a aproximação desta trajetória com o Projeto Inclusão Produtiva com Segurança Sanitária, que redundou na aprovação da RDC nº 49/2013. Buscaremos refletir sobre as conexões entre regulação sanitária, padrões de consumo de alimentos e desenvolvimento social e econômico.

Ressaltaremos a importância, na construção das políticas em foco, de processos participativos envolvendo o diálogo entre governos, sociedade civil e movimentos sociais.

PALAVRAS-CHAVE: Segurança Alimentar e Nutricional; Normas Sanitárias; Políticas Públicas; Agricultura Familiar; Desenvolvimento

ABSTRACT

In this article we deal with the convergences between the Program for Productive Inclusion with Sanitation Safety, promoted by the Brazilian National Sanitation Agency, and Food Security and Nutrition policies. We focus the relations between these policies and the making of a just and sustainable development model that prioritizes family farming and local processing and consumption of foodstuff as ways to healthier eating.

We approach, on the one hand, the processes of making, since the 1990's, of the National Policy for Food and Nutrition Security as a strategic, articulated and priority aim in development strategies. On the other hand we approach the convergence of this processes and the Program for Productive Inclusion with Sanitation Safety, leading to the approval of RDC no. 49/2013. We focus on the connections between sanitation regulation, food consumption patterns, and social and economic development.

We emphasize participatory processes in the making of policies, involving dialogues between governments, civil society and social movements.

KEYWORDS: Food Security; Health Standards; Public Policies; family farming; Sanitation Safety

^I Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais sobre Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA / UFRRJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil

^{II} Curso de Nutrição, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Macaé, RJ, Brasil

^{III} Assessoria de Articulação e Relações Institucionais da Anvisa

* E-mail: bibicintrao@gmail.com



INTRODUÇÃO

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), ao longo das duas últimas décadas, vem ganhando progressiva relevância na agenda pública enquanto um enfoque intersetorial de políticas públicas que incorpora os princípios do direito humano à alimentação adequada (DHAA) e da soberania alimentar.

Fruto de um rico processo de construção social, a Lei Orgânica de SAN (LOSAN) instituiu o Sistema e a Política Nacional de SAN (PNSAN) com o objetivo de articular um conjunto diversificado de programas e ações para a realização do DHAA, baseando-se em diretrizes relacionadas à estruturação de um sistema sustentável, equitativo e solidário de produção, distribuição e consumo de alimentos saudáveis que preserve a biodiversidade, respeite as culturas alimentares e promova a saúde.

O fortalecimento da agricultura familiar e a reconexão entre produção e consumo constituem-se em ações estratégicas desenvolvidas no âmbito da PNSAN, especialmente a partir de iniciativas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), instituído em 2003, e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que desde 2009 passou a exigir que 30% dos recursos federais transferidos para Estados e Municípios fossem destinados à compra da agricultura familiar.

Em que pese sua importância econômica, social e para a SAN, a produção artesanal e de base familiar, que também representa um importante componente da expressão da diversidade cultural brasileira, encontra bloqueios no acesso aos mercados formal e institucional (especialmente PAA e PNAE) ligados à dificuldade de adequação às normas sanitárias vigentes, não compatíveis com a realidade da agricultura familiar¹. Em geral, os padrões de qualidade expressos nas normas sanitárias para o processamento de alimentos reforçam uma lógica excludente e concentradora. Elas se baseiam em um modelo de produção agroindustrial em larga escala, padronizados e com uso intensivo de insumos químicos (como agrotóxicos, aditivos, conservantes, etc.), em detrimento de sistemas mais sustentáveis, cujo apelo social busca produtos diversificados, artesanais, de conhecimentos tradicionais e socialmente incluídos².

Em 2011, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) integrou-se ao Plano Brasil sem Miséria (BSM), criando o PIPSS – Programa de Inclusão Produtiva com Segurança Sanitária, que promoveu um debate com diversos setores governamentais e com a sociedade civil organizada. Um dos principais desdobramentos foi a aprovação, em 2013, da Resolução da Diretoria Colegiada nº 49 (RDC nº 49/2013), que dispõe sobre a “regularização sanitária do microempreendedor individual, do empreendimento familiar rural e do empreendimento econômico solidário”.

Foi a primeira vez que a ANVISA estabeleceu uma normativa voltada especificamente para este público, visando facilitar e incentivar a sua formalização por meio da racionalização, simplificação e padronização dos procedimentos e requisitos para regularização sanitária. Também foi inédita, no Brasil, a instituição de uma norma sanitária que reconhecesse a necessidade

de proteger “a produção artesanal a fim de preservar costumes, hábitos e conhecimentos tradicionais na perspectiva do multiculturalismo dos povos, comunidades tradicionais e agricultores familiares”³.

O objetivo central deste artigo é analisar os caminhos de convergências entre o Programa de Inclusão Produtiva com Segurança Sanitária, da ANVISA, e a PNSAN, tomando como foco a agricultura familiar e as reflexões sobre as relações destas políticas com a construção de um modelo de desenvolvimento mais justo e de sistemas alimentares sustentáveis e equitativos.

METODOLOGIA

Foram utilizadas bibliografias recentes sobre o conceito e a política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil e autores brasileiros que analisam a temática da regulação sanitária, bem como bibliografias sobre desenvolvimento rural e sistemas agroalimentares.

Para analisar a PNSAN e o PIPSS foram feitas consultas a fontes primárias, como documentos do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), da ANVISA e de fóruns e organizações da sociedade civil, bem como a experiência das autoras no acompanhamento de parte dos processos de convergência descritos no artigo. A partir de diferentes inserções em espaços como o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, o Grupo de Trabalho do Slow Food sobre Queijos Artesanais e a Assessoria de Relações Institucionais (ASREL) da ANVISA, as autoras participaram na construção da RDC nº 49.

A questão alimentar nos processos de desenvolvimento

Os processos de desenvolvimento econômico ligam-se à questão alimentar por motivos de ordem ética, econômica e política, e esta questão influi de forma decisiva no padrão de equidade social de uma sociedade⁴.

Os primeiros debates que levariam à atual definição de SAN surgiram no contexto da Primeira Guerra Mundial, quando se colocou a necessidade dos Estados serem capazes de produzir sua própria alimentação para garantir sua autonomia e segurança nacional. Após a segunda guerra mundial, acentuam-se as preocupações com o combate à fome no mundo, com a criação de organismos internacionais voltados para esta temática, com destaque para Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e Organização Mundial de Saúde (OMS) e o incentivo à construção, pelos países, de planos relacionados à alimentação e agricultura.

No seu início, o enfoque de Segurança Alimentar voltava-se principalmente para a preocupação com a disponibilidade de alimentos e com a expansão da produção agrícola, o que contribuiu para afirmar a Revolução Verde enquanto estratégia de superação da fome mundial, com a introdução de pacotes tecnológicos para aumento da produção de alimentos através de



intensa mecanização, uso de insumos agrícolas, agrotóxicos, manipulação genética das sementes e implantação de sistemas de monocultivos^{5,6}.

Este modelo levou a grandes aumentos de produtividade, mas acentuou a desigualdade no acesso aos alimentos. Surgem assim, no cenário internacional, diferentes concepções de Segurança Alimentar, que expressam formas distintas de enfrentamento dos vários componentes da questão alimentar⁴.

Por um lado, torna-se dominante entre governantes, organismos econômicos internacionais (como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional) e representantes dos grandes negócios alimentares a ideia de “Segurança Alimentar Global”, que postula que os problemas de insegurança alimentar podem se resolver com os países adquirindo seus alimentos no mercado internacional. Seria válido, portanto, intensificar a produção de alimentos e expandir o comércio internacional em benefício dos países e setores mais produtivos (e, em geral, mais ricos), mesmo com impactos sociais e ambientais negativos, que podem ser compensados através de programas alimentares ou de suplementação de renda para segmentos sociais mais carentes. Os Estados Unidos da América (EUA) tiveram forte influência nesta posição, estruturando programas alimentares que visavam atender aos interesses econômicos dominantes e enfrentar carências.

No final do século XX, o sistema alimentar mundial se caracteriza pela expansão do poder das grandes corporações multinacionais nas diferentes etapas de processamento, distribuição e comercialização de alimentos que são apoiadas pelos estados nacionais e de certo modo referendadas por organismos e acordos internacionais de comércio. Como as relações internacionais constituem uma via de mão dupla, para assegurarem mercados externos para suas exportações, os países periféricos são obrigados a abrir seus próprios mercados e ficarem sob o impacto de produtos importados que, em vários casos, recebem subsídios nos seus países de origem. As pressões por competitividade e os padrões de eficiência exigidos, comumente chamados de modernização, terminam sendo altamente concentradores e excludentes^{7,8,9}.

Para Ploeg⁷, o atual sistema alimentar caracteriza-se pelo surgimento de verdadeiros “impérios alimentares” a partir de alianças entre setores do agronegócio, indústria de alimentos e grandes cadeias de supermercado, que “*exercem um poder monopolístico crescente sobre as relações que encadeiam a produção, o processamento, a distribuição e o consumo de alimentos*”.

Por outro lado, consolidam-se em outros setores, concepções de segurança alimentar com perspectivas distintas. Já na década de 1940, trabalho pioneiro do brasileiro Josué de Castro, em seu livro “Geografia da Fome”, afirmava que as causas da fome e da desnutrição tinham relação direta com a situação de profunda desigualdade social no acesso à terra, à renda e a serviços básicos de saúde e educação. Para Castro, o enfrentamento da fome significava “*condicionar o desenvolvimento e orientá-lo para fins bem definidos, dos quais nenhum se sobrepõe ao da emancipação alimentar do povo*”¹⁰. Esta formulação aparece na primeira Conferência das Nações Unidas

sobre Alimentação e Agricultura, em 1943, que afirma que a causa primeira da fome e da desnutrição é a pobreza.

No final do século XX, num contexto de ascensão do neoliberalismo, com retração dos governos e crescimento do peso das grandes corporações nas orientações dos organismos internacionais, diferentes redes, movimentos e organizações sociais passam a ter um papel decisivo na construção de novos enfoques da segurança alimentar. Em meados dos 1990, movimentos sociais do campo articulados na Via Campesina constroem o conceito de Soberania Alimentar tendo como motivação responder à perda de capacidade dos Estados nacionais de formularem políticas agrícolas e alimentares num contexto de progressiva internacionalização da economia. Este conceito marca a necessidade de políticas relacionadas com os alimentos e alimentação que se sobreponham à lógica mercantil e à regulação privada:

Soberania alimentar é o direito dos povos a definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito humano à alimentação para toda a sua população, com base na pequena e média produção, respeitando suas próprias culturas e a diversidade dos modos camponeses, pesqueiros e indígenas de produção agropecuária, de comercialização e de gestão dos espaços rurais, nos quais a mulher desempenha um papel fundamental”. (Fórum Mundial de Soberania Alimentar. Havana, Cuba, 2001, citado por Maluf⁴)

Esta formulação reconhece o papel estratégico cumprido pela produção doméstica de alimentos e visa atribuir um lugar realista às trocas internacionais no abastecimento alimentar. Ela valoriza a produção camponesa diversificada de alimentos e os circuitos de mercado locais. A soberania alimentar, aplicada aos territórios locais, pode ser traduzida como o direito dos agricultores e agricultoras, agroextrativistas, pescadores, povos indígenas e comunidades tradicionais em produzirem alimentos diversificados e de forma autônoma, podendo decidir o que plantar e como plantar.

Assim, é dominante a ideia, pelo lado dos organismos internacionais de comércio e das grandes empresas, de que o comércio internacional e o modelo da revolução verde (agora acrescido dos transgênicos) podem ser fontes geradoras de emprego e renda, permitindo a obtenção de alimentos de qualidade e a baixo custo. Mas os críticos deste modelo apontam seu caráter excludente. Apesar da abundância de alimentos produzidos, mantém-se (e mesmo aumenta) o número de pessoas que sofrem de fome e desnutrição no mundo. Há impactos negativos nos vários níveis: sociais (exclusão de pequenos produtores e baixa geração de emprego), ambientais (poluição, esgotamento dos recursos naturais e comprometimento da biodiversidade), de saúde (padrão alimentar pouco equilibrado) e culturais (comprometimento da diversidade cultural)^{4,7}. Nos anos 1980, a coexistência da fome em grandes proporções com a produção mundial de alimentos mais que suficiente para enfrentá-la fez com que a FAO e outras organizações passassem a incorporar a questão das condições de acesso aos alimentos pela população como fator determinante da segurança alimentar.



A construção das políticas brasileiras voltadas para Segurança Alimentar e Nutricional

No Brasil, em 1993, a “Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria e Pela Vida”, coordenada pelo Sociólogo Betinho trouxe para o centro do debate político o papel do Estado no enfrentamento da fome e da miséria, levando à criação do Consea, órgão consultivo da Presidência da República formado por 1/3 de representantes de governo e 2/3 por organizações da sociedade civil, e à realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. De 1995 a 2003, nas duas gestões de Fernando Henrique Cardoso, o Consea foi extinto e o enfrentamento da fome e da miséria se deu no âmbito do Programa Comunidade Solidária¹¹.

A sociedade civil continuou mobilizada e contribuiu com a elaboração do relatório apresentado pelo governo brasileiro na Cúpula Mundial da Alimentação, em 1996, em Roma. Este documento ampliava o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, articulando-o a questões relacionadas à produção, acesso e consumo de alimentos. Na volta da cúpula foi criado, em 2008, o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN) como um espaço permanente de mobilização e articulação de entidades, movimentos e organizações da sociedade civil. A partir de 2003, no governo Lula, a SAN volta a ganhar destaque com o lançamento do Programa Fome Zero, que articulou políticas compensatórias e estruturais. O Consea foi reconstituído, como órgão de assessoramento da Presidência da República^{12,13}.

O enfoque de SAN desenvolvido no Brasil apresenta algumas especificidades que implicam em uma abordagem da questão alimentar sob a ótica dos direitos humanos, justiça social e da sustentabilidade ambiental, social e econômica, conforme explicita o conceito, aprovado na II Conferência Nacional de SAN, em 2004 e institucionalizado na Lei Orgânica de SAN (LOSAN)⁴.

Segurança Alimentar e Nutricional é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis¹⁴.

Esta definição concebe a alimentação como um direito fundamental, tendo como um dos pilares o reconhecimento o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), estabelecido em diversas declarações e tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário. Em 2010, o DHAA foi incluído no artigo 6º da Constituição Federal.

Um aspecto chave nessa construção é a proposição da SAN como um objetivo a ser adotado de forma articulada e prioritária nas estratégias de desenvolvimento, articulando aspectos relacionados com a produção, abastecimento, acesso e o consumo de alimentos e integrando diferentes setores (agricultura, saúde, meio ambiente, educação, assistência social) de forma que não se constitua em um simples somatório de ações compensatórias. Falar em articulação da SAN com as estratégias de desenvolvimento significa uma busca de superação da situação

de insegurança alimentar a partir de políticas voltadas para a superação de problemas estruturais que geram a pobreza e a fome.

Esse enfoque está pautado em uma visão que associa a questão alimentar ao desenvolvimento social e econômico, expressa na declaração final da III Conferência de SAN que afirmou só ser possível assegurar o DHAA e a Soberania Alimentar através da “*coordenação entre as políticas econômicas e sociais de modo a subordinar o crescimento econômico a prioridades sociais e sustentabilidade ambiental, mantendo e intensificando a recuperação da capacidade de acesso aos alimentos pela população*”¹⁵. Neste sentido, o objetivo da SAN pode se colocado como eixo de ações, políticas e programas que potencializem uma interação positiva entre a questão alimentar e a equidade social.

Os sistemas alimentares e a segurança sanitária

A vigilância sanitária também está conectada à questão alimentar por diversos aspectos que envolvem o debate sobre a relação entre os sistemas alimentares e os modelos de desenvolvimento.

Desde a década de 1950, a intensificação do processo de industrialização da agricultura, iniciado com a “Revolução Verde” aumenta a oferta mundial de alimentos (em quantidade e diversidade), mas leva ao desaparecimento de numerosas variedades de vegetais e animais que estavam na base de dietas regionais. No final do século XX, boa parte da alimentação dos diversos países do mundo já provinha de um sistema de produção e de distribuição em escala mundial, dominado por empresas transnacionais. A crescente dissociação dos alimentos com o tempo (sazonalidade da produção) e o espaço (local de produção) possibilita que os alimentos sejam processados aonde o custo for mais barato^{7,16}. A perspectiva da “Segurança Alimentar Global” reforça este processo de progressiva padronização dos alimentos e desconexão entre as esferas da produção e consumo.

O mercado da alimentação investe no fortalecimento dos circuitos longos da cadeia agroalimentar associado a um conjunto de estratégias para a agregação de valor e aumento da durabilidade e praticidade dos alimentos. Estas alterações afetam todo o sistema alimentar, agindo sobre ingredientes, sistemas produtivos, formas de preparo, comercialização e consumo. As práticas alimentares que envolvem o que e quanto comemos, com quem comemos e como preparamos os alimentos, sofrem drásticas transformações, contribuindo para o estabelecimento de uma dieta rica em proteína, gordura saturada e açúcar simples, consumo excessivo de produtos industrializados ultraprocessados ricos em açúcar, sódios e gorduras, com repercussões no perfil de saúde e nutrição da população. Em meio à abundância de oferta de alimentos, permanecem problemas de fome e desnutrição e surgem problemas de saúde, relacionados com as novas dietas, como obesidade, diabetes, doenças cardiovasculares^{2,16,17}.

Associadas a este modelo surgem, nas últimas quatro décadas, sucessivas crises sanitárias, como os casos da “vaca louca” (no Reino Unido, em 1985), das gripes aviária e suína, e a recente contaminação de vegetais por uma cepa incomum da bactéria *Escherichia coli* (em 2011, na Europa). Noticiados pela mídia mundial,



essas crises geraram graves prejuízos econômicos e levaram a um crescimento da importância da vigilância sanitária no âmbito do mercado internacional, bem como ao aumento da ansiedade dos consumidores em relação à contaminação de alimentos.

Neste contexto, as normas de qualidade voltam-se cada vez mais para garantir uma conservação para o transporte a longas distâncias e maior tempo de prateleira, levando a uma crescente associação entre “qualidade dos alimentos” e “padrões sanitários de qualidade” e “segurança do alimento” (safety food). Cruz¹⁸ chama a atenção para a distinção entre Food Safety e Food Security, uma vez que “Segurança do Alimento” (Food Safety) refere-se à ótica microbiológica e sanitária, ou seja, um alimento que não ofereça riscos microbiológicos, químicos ou físicos, já a Segurança Alimentar (Food Security) tal qual definida na lei brasileira, refere-se à perspectiva do acesso e consumo de alimentos para a obtenção de alimentação adequada e saudável.

A legislação sanitária passa a ser definida com base em critérios técnicos e normatizados, com tendências homogeneizadas. Parte-se do entendimento de que a qualidade sanitária é assegurada por estruturas, equipamentos, utensílios e formas de processamento cada vez mais automatizadas e voltadas prioritariamente para permitir uma fácil higienização e dificultar ou impedir contaminações em processamentos de grande escala^{2,18}. Também o progressivo desenvolvimento da ciência e da tecnologia traz novas questões que demandam novas formas de regulação e de controle para a proteção da saúde e da vida.

Um dos principais desdobramentos das crises é o crescimento da importância da regulação sanitária no comércio internacional que se expressa pela instituição de foros e processos de regulamentação, com destaque para o Codex Alimentarius, que desde 1985 passa a ser considerado pela Organização Mundial do Comércio (OMC) como a referência para a arbitragem de controvérsias no comércio mundial¹⁹. As decisões de avaliação e gerenciamento do risco sanitário se deslocam cada vez mais para espaços internacionais, com reflexos no plano da soberania e da democracia dos Estados, em particular, nos países periféricos ou em desenvolvimento²⁰. Percebe-se que essas regras passam também a referenciar legislações nacionais que regulam mercados internos e de proximidade, com forte impacto sobre as produções artesanais e da agricultura familiar.

Autores, como Lucchese²⁰, Ploeg⁷ e Souto²¹, vêm chamando a atenção para o fato de que o crescimento em importância destas instituições regulatórias internacionais, para além de refletir uma maior preocupação da comunidade internacional com o risco sanitário e com a saúde das populações do mundo, pode estar relacionado à possibilidade de normas sanitárias (ou de qualidade dos alimentos) serem utilizadas em benefício de interesses comerciais. Neste contexto, a realização dos objetivos da Vigilância Sanitária - de redução de riscos, proteção da saúde e qualidade de vida da população - sofre fortes pressões do setor econômico, enfrentando barreiras políticas, econômicas e ideológicas.

O conjunto de normas, regras e parâmetros estabelecidos a nível internacional e aparentemente neutros (e que incluem regras

sanitárias), pode favorecer uma lógica concentradora e de expansão e conquista de novos territórios pelas grandes corporações com comprometimento da autonomia, ainda que relativa, dos locais, transformando-os em não lugares. Os atributos de qualidade como frescor, valor nutricional, sabor, origem vão sendo remodelados de acordo com a lógica da industrialização crescente dos alimentos.

No mundo criado e estruturado pelos Impérios Alimentares, tudo perde sua identidade. (...) Os alimentos estão se tornando uma espécie de não-produtos, cuja origem já não importa, nem tão pouco sua viagem ao longo do tempo e do espaço⁷.

As regulamentações e as políticas adotadas para atender os padrões de qualidade, higiene e conservação exigidos pela indústria global passam a ser um elemento a mais na pressão para um processo de crescente padronização alimentar¹⁶. As regras da vigilância sanitária vão progressiva e lentamente se impondo à produção artesanal de alimentos, através de diversos processos, que incluem, mas não se restringem ao poder de polícia em fiscalizações e apreensões de comidas e objetos, bem como o fechamento de estabelecimentos de produção e comercialização.

A regulação sanitária dos mercados de produtos alimentares termina se constituindo num terreno de disputas de interesse entre distintos atores, com diferentes valores e objetivos, tanto no âmbito da produção quanto do consumo. Assim, as negociações em torno das regras e normas não se reduzem meramente a critérios de “eficiência” ou a interesses públicos de saúde e higiene: embutem negociações sobre os próprios valores que devem regular este mercado e que produtores e consumidores devem (e podem) ser incluídos (ou mantidos) no âmbito do mercado²².

Orientados pela concepção de SAN como objetivo de política pública, diversos movimentos sociais do campo e de consumidores, redes e fóruns vêm pautando nos espaços públicos críticas aos padrões sanitários vigentes e a forma como se estrutura o sistema de vigilância sanitária. A “Oficina Normas Sanitárias para alimentos de produção artesanal, familiar e comunitária”, realizada em 2012, foi um marco nesta discussão, por ter reunido mais de cem participantes, de diferentes regiões do país, incluindo gestores de diversos setores e níveis de governo, bem como organizações da sociedade civil e movimentos rurais. Essa pauta foi tratada em diversos encontros e marchas, tais como: Marcha das Margaridas (Brasília, 2011), VII Encontro Nacional do FBSSAN (Porto Alegre, 2013), III Encontro Nacional de Agroecologia (Juazeiro, 2014), Grito da Terra da Contag (Brasília, 2014).

Os diversos documentos públicos produzidos nesses encontros argumentam que o sistema sanitário vigente conflita com alguns princípios e diretrizes da SAN, como o respeito à diversidade cultural, o acesso aos alimentos saudáveis e a estruturação de sistemas sustentáveis e solidários de produção e consumo de alimentos. Eles consideram que os atuais padrões sanitários:

- i. não respeitam a diversidade, a história e o caráter cultural vinculados a métodos de produção tradicionais, contrastando com a percepção que as populações locais (inclusive os consumidores) têm em relação a estes alimentos;



- ii. têm levado a produção de alimentos tradicionais e de base familiar a um processo que os aproxima da industrialização e da artificialização, afastando-os de sua origem artesanal e de características socioculturais inerentes ao modo de produção que historicamente caracteriza esses produtos;
- iii. não levam em conta, na análise de riscos, as realidades locais e regionais e não diferenciam escalas de produção, levando a uma padronização de processos e produtos e a uma imposição de custos, que podem ter como resultado a criação de barreiras à comercialização de produtos e a exclusão de produtores de menor escala;
- iv. favorecem a oferta, nos mercados formais, de alimentos industrializados ultraprocessados, cujo consumo em excesso tem gerado graves problemas à saúde da população^{1,23}

Embora seguindo inicialmente trajetórias bastante diversas, estas demandas dos movimentos sociais vão convergir com iniciativas que vinham sendo desenvolvidas no âmbito da ANVISA.

Programa de Inclusão Produtiva com Segurança Sanitária: inovações na vigilância sanitária

A ANVISA, agência reguladora criada em 1999, tem como campo de atuação todos os setores relacionados a produtos e serviços que possam afetar a saúde da população brasileira. Sua competência abrange tanto a regulação sanitária quanto a regulação econômica do mercado, com ações que buscam “*eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde. (...)*”²⁴. Na estrutura da administração pública federal, a agência encontra-se vinculada ao Ministério da Saúde e integra o Sistema Único de Saúde (SUS), sendo responsável pela coordenação do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS), de forma integrada com outros órgãos públicos relacionados direta ou indiretamente ao setor saúde.

A partir de 2011, a diretoria da ANVISA assumiu o compromisso de se integrar ao Plano Brasil sem Miséria inserindo como eixo estratégico de sua gestão o envolvimento com as políticas sociais do governo federal, notadamente aquelas relacionadas ao desenvolvimento social e ao combate à pobreza extrema. O BSM, criado em 2011, dá prosseguimento aos esforços, iniciados em 2003 com a estratégia Fome Zero, de reorganização e ampliação institucional das políticas sociais federais com o objetivo de superar a extrema pobreza no Brasil, estruturando-se em três eixos: transferência de renda; acesso a serviços públicos para melhoria das condições de educação, saúde e cidadania; inclusão produtiva²⁵.

AANVISA aderiu ao eixo Inclusão Produtiva do plano, colocando-se a tarefa de simplificação de processos e melhoria das ações de monitoramento da segurança, qualidade e serviços relacionados ao risco sanitário, buscando promover o avanço da formalização das atividades econômicas relacionadas aos produtos e serviços sujeitos à vigilância sanitária e a ampliação das capacidades institucionais de regulação para geração de emprego e renda. Para isso foi criado o PIPSS – Programa de Inclusão Produtiva com Segurança Sanitária, que tem como objetivo “*promover a integração das ações do SNVS junto aos empreendimentos administrados*

pela população de menor renda e que apresenta maior dificuldade para formalização de suas atividades econômicas”^{26,27}.

Para atingir os objetivos propostos, a ASREL buscou uma articulação e parceria com entidades governamentais e não governamentais. No âmbito governamental, houve um processo de integração com Ministérios e Secretarias Nacionais, além de uma parceria com a Frente Nacional de Prefeitos.

O processo de construção do PIPSS teve como um dos seus principais resultados a publicação da RDC nº 49/2013, envolvendo um amplo debate com a sociedade civil organizada e com diversos setores governamentais (Saúde, Agricultura e Abastecimento, Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Agrário e várias instâncias do SNVS): Este debate se deu através de diferentes instrumentos como oficinas, seminários, audiências e consultas públicas, envolvendo, segundo estimativa da ASREL, mais de cinco mil pessoas de todas as regiões do país.

No que se refere à participação social, foi realizada uma ampla articulação com vários segmentos, que posteriormente seriam abrangidos pela RDC nº 49: i) os chamados “MEIs - Microempreendedores Individuais”, representados pelo SEBRAE; ii) os empreendimentos da economia solidária; iii) movimentos sociais do campo e organizações da agricultura familiar. Também participaram ativamente desse processo organizações e fóruns de consumidores e ligados a SAN.

No âmbito governamental, participaram ainda o Instituto do Patrimônio Histórico Nacional (IPHAN), além dos organismos vinculados aos SUS, VISAs estaduais e municipais, Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS), o Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (CONASSEMS) e outras instituições.

O envolvimento direto de um conjunto amplo de atores sociais governamentais e não governamentais foi fator primordial na elaboração de um instrumento como as RDCs, voltado para a inclusão produtiva e que havia encontrado resistências no corpo técnico do SNVS. No âmbito da SNVS, as RDC possuem maior peso legal quando comparado com a Orientação Técnica (OT), pois equivalem a uma lei a ser seguida por estados e municípios, que precisam adequar suas normas a elas. A aprovação da Resolução, após submetida a consulta pública, aconteceu em Reunião da Diretoria Colegiada Pública em 29 de outubro de 2013 durante o VI SIMBRAVISA – Simpósio Brasileiro de Vigilância Sanitária.

Consideramos que alguns elementos tornaram possível a ampliação da participação nesse debate, que em geral fica bastante restrito a um campo “técnico”. Um deles foi a inclusão no planejamento estratégico da ANVISA de uma diretriz específica voltada para o fortalecimento dos mecanismos de participação social nos processos regulatórios. Esta diretriz levou, entre outras coisas, à busca de ampliação dos canais de participação popular na consulta pública, para além dos formulários eletrônicos disponibilizados no site da ANVISA. Aliada a esta abertura por parte da diretoria da Agência, houve uma convergência dos objetivos do PIPSS com a política de SAN e com processos de mobilização e articulação de movimentos sociais, redes e organizações da sociedade civil em torno dos problemas relacionados com as normas sanitárias.



Observa-se que a RDC nº 49/2013 trouxe inovações importantes para o SNVS que dialogam com os princípios de SAN e com uma visão mais ampliada de saúde. Um dos aspectos inovadores corresponde ao que a direção da ANVISA menciona em diversos espaços públicos como uma “*mudança de paradigma*” do SNVS, rompendo com posturas mais policiaes e punitivas que caracterizam a atuação de seus agentes. O principal objetivo do PIPSS é consolidar uma política de transformação em que os agentes de vigilância sanitária sejam reconhecidos como profissionais que, além de prevenir riscos e evitar que as pessoas fiquem doentes, possam ser agentes de desenvolvimento para estimular o mercado formal e auxiliar na distribuição de renda²⁶.

A RDC busca ainda promover a integração e a articulação dos processos e dados do SNVS com os demais órgãos e entidades a fim de evitar a duplicidade de exigências para os empreendimentos, racionalizando, simplificando e padronizando os processos. A adoção do princípio da razoabilidade quanto às exigências sanitárias, prevê que os agentes ajam com bom senso de forma a atender à finalidade pública expressa pelo eixo de inclusão produtiva e social visando a segurança sanitária.

Ao apresentar normas específicas para a produção familiar, de empreendimentos solidários e MEIs, a ANVISA reconhece ser inadequada a aplicação dos mesmos padrões para formas de produção que são muito diferentes no modelo agroindustrial de larga escala, conforme ressaltado pelo Diretor Presidente da ANVISA:

Não podemos tratar um micro como uma grande indústria. Nós precisamos compreender e tratar diferente os diferentes. Não podemos tratar diferente a perspectiva do risco. Mas este se apresenta diferente em função do ambiente. E esse ambiente do microempreendedor, do pequeno agricultor é um ambiente que clara e naturalmente oferece riscos muito diferentes daqueles relacionados aos grandes produtores. (...) Tem que tratar diferente porque é diferente do ponto de vista sanitário. Tecnicamente e cientificamente nós sabemos que é diferente. (Discurso proferido por Dirceu Barbano no VI Simbravisa)

A Agência reconhece ainda ser papel do SNVS proteger a produção artesanal a fim de preservar costumes, hábitos e conhecimentos tradicionais perspectiva do multiculturalismo dos povos, comunidades tradicionais e agricultores familiares²⁶.

Outros aspectos a serem ressaltados referem-se à regularização sanitária automática de atividades de baixo risco – estendida a residências, áreas desprovidas de regularização fundiária legal ou com regularização precária – e à perspectiva de uma fiscalização prioritariamente orientadora²⁶. Parte-se do princípio de que o acesso a produtos seguros e saudáveis passa pela promoção do desenvolvimento de quem produz e a atitude de fazer classificação de risco e de entender as atividades de baixo risco permite focar a atuação nos empreendimentos com alto risco. A norma inova ainda ao permitir a adequação e isenção de taxas adequação e isenção de taxas de fiscalização sanitária para os agricultores familiares, o MEI e a economia solidária, direito assegurado na Lei Federal nº 13001/14, mas que ainda exigem que os estados e municípios se organizem para a edição de normas complementares.

A RDC nº 49/13 entrou em vigor em 30 de abril de 2014, mas sua implementação coloca-se como um desafio, por envolver uma “mudança de paradigma” do SNVS, saindo de uma posição essencialmente punitiva para uma posição prioritariamente orientadora. Este processo pode ser considerado como um passo na construção de uma vigilância atuante na promoção do desenvolvimento social e econômico. Para colocar esta mudança de paradigma em prática, é necessário que a ANVISA continue investindo em ações de formação e capacitação das vigilâncias sanitárias estaduais e municipais. Lucchese²⁸ considera que, por ser parte do Sistema Único de Saúde e por ter uma capacidade transformadora da qualidade dos produtos, dos processos e das relações sociais, a vigilância sanitária poderia representar um poderoso mecanismo para articular poderes e níveis de governo, e impulsionar ações e movimentos de participação social, se constituindo num espaço de exercício da cidadania e do controle social. No entanto, é preciso que os canais de diálogo e convergências abertos na construção da RDC nº 49/2013 sejam mantidos e ampliados, uma vez que ainda permanecem muitos desafios relacionados a um modelo sanitário inclusivo.

CONCLUSÃO

Convergências entre o Programa de Inclusão Produtiva com Segurança Sanitária e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

O processo de construção da RDC nº 49, no âmbito do “Programa Inclusão Produtiva com Segurança Sanitária” – PIPSS, da ANVISA, inserido no Plano Brasil sem Miséria, envolveu uma participação social sem precedentes no Sistema de Vigilância Sanitária, apontando para a possibilidade de associação entre a discussão de normas sanitárias, participação popular e respeito a tradições e culturas alimentares.

Embora o PIPSS não tenha surgido diretamente como resposta a demandas de movimentos ou organizações de agricultores familiares, seus objetivos confluíram com dificuldades enfrentadas para a legalização sanitária de vários produtos da agricultura familiar, que os deixam sujeitos a constrangimentos e apreensões e impedem a sua comercialização formal.

Acreditamos que as razões que levaram a uma aproximação entre o PIPSS e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) remetem a questões de fundo que permeiam as discussões sobre os modelos de desenvolvimento e que aproximaram os debates sobre SAN e Vigilância Sanitária dos alimentos no Brasil, convergindo com princípios estratégicos defendidos por movimentos sociais a pela sociedade civil mobilizada em torno da proposta de soberania e segurança alimentar e nutricional.

A especificidade brasileira na abordagem da SAN sob a ótica dos direitos humanos, da justiça social e da sustentabilidade ambiental, social e econômica implica na articulação da segurança alimentar com as estratégias de desenvolvimento, buscando a superação da situação de insegurança alimentar a partir do enfrentamento de problemas estruturais que geram a pobreza e a fome. Para isso, é necessário integrar diferentes setores (agricultura, saúde, meio ambiente, educação, assistência social) e aspectos relacionados com a produção, abastecimento, acesso e o consumo de alimentos.



As convergências apontam para a busca de um modelo de desenvolvimento que fortaleça padrões de equidade social e sustentabilidade ambiental no âmbito da produção e processamento de alimentos, tendo a agricultura familiar como eixo central. E que, pelo lado do consumo, estimule padrões de alimentos saudáveis, diversificados e enraizados culturalmente, contrapondo-se às tendências dominantes do padrão agroindustrial que pressionam no sentido de uma concentração, padronização e homogeneização

cada vez maior dos alimentos. Esta questão se torna ainda mais importante por ser o Brasil um país de grandes dimensões, com uma rica diversidade de sistemas agrícolas e alimentares e enraizados culturalmente. Portanto, é necessário que as normas sanitárias busquem um equilíbrio entre a saúde, segurança dos alimentos e a valorização de práticas locais e tradicionais relevantes à biodiversidade e à diversidade sociocultural, tal qual reconhecido no princípio do Direito Humano à Alimentação Adequada.

REFERÊNCIAS

1. Instituto Sociedade População e Natureza. Relatório final da Oficina Normas Sanitárias para alimentos de produção artesanal, familiar e comunitária. Brasília, DF: Instituto Sociedade População e Natureza; 2012 [acesso em: 15 ago 2014]. Disponível em: <http://www.ispn.org.br/documentos-e-resultados-da-oficina-sobre-normas-sanitarias-para-alimentos-de-producao-artesanal-familiar-e-comunitaria/>
2. Cruz FT, Schneider S. Qualidade dos alimentos, escalas de produção e valorização de produtos tradicionais. *Rev Bras Agroecol.* 2010;5(2):22-38.
3. Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA. Resolução-RDC 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 e dá outras providências. *Diário Oficial da União.* 1 nov 2013.
4. Maluf RS. Segurança alimentar e nutricional. Petrópolis: Vozes; 2007.
5. Maluf RS. Atribuindo sentido(s) ao desenvolvimento econômico. *Estud Soc Agric.* 2000;8(15):53-86.
6. Valente FLS. Direito humano à alimentação: desafios e conquistas. São Paulo: Cortez; 2002.
7. Ploeg JD. Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização. Porto Alegre: UFRGS; 2008.
8. McMichael P. Global development and the global corporate regime. *Res Rural Sociol Dev.* 2005;11:265-99.
9. McMichael P. A food regime analysis of the 'world food crisis'. *Agric Human Values.* 2009;26(4):281-95. <http://dx.doi.org/10.1007/s10460-009-9218-5>
10. Castro J. Geografia da fome. Rio de Janeiro: O Cruzeiro; 1946.
11. Burlandy L. Comunidade solidária: engenharia institucional, focalização e parcerias no combate à fome, à pobreza e à desnutrição [tese]. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz; 2003.
12. Burlandy L. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo. *Ciênc Saúde Coletiva.* 2009;14(3):851-60. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232009000300020>
13. Maluf RS. Segurança alimentar e fome no Brasil: 10 anos da Cúpula Mundial de Alimentação. Rio de Janeiro: Centro de Segurança Alimentar e Nutricional; 2006. (Relatórios técnicos, 2).
14. Brasil. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. *Diário Oficial da União.* 18 set 2006.
15. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Relatório final da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: Por um desenvolvimento sustentável com soberania e segurança alimentar e social: documento final. Brasília: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; 2007.
16. Contreras J, Gracia M. Alimentação, sociedade e cultura. Rio de Janeiro: Fiocruz; 2011.
17. Monteiro, CA. Nutrition and health: the issue is not food, nor nutrients, so much as processing. *Public Health Nutr.* 2010;12(5):729-31. <http://dx.doi.org/10.1017/S1368980009005291>
18. Cruz FT. Qualidade dos alimentos e escalas de produção: em defesa de critérios e normas para legitimação dos produtos artesanais/tradicionais In: 47o Congresso da SOBER; 26-30 jul 2009 [acesso em: 25 ago 2014]; Porto Alegre. Disponível em: <http://www.sober.org.br/palestra/13/846.pdf>.
19. Ortega AC, Borges MS. Codex Alimentarius: a segurança alimentar sob a ótica da qualidade. *Segur Aliment Nutr.* 2012;19(1):71-81.
20. Lucchese G. Globalização e regulação sanitária: os rumos da vigilância sanitária no Brasil [tese]. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz; 2001.
21. Souto AC. Saúde e política: a vigilância sanitária no Brasil - 1976-1994 [Dissertação]. Salvador: Universidade Federal da Bahia; 1996.
22. Wilkinson J, MIOR LC. Setor informal, produção familiar e pequena agroindústria: interfaces. *Estud Soc Agric.* 1999;13:29-45.
23. Fórum Brasileiro de Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional - FBSSAN. Que alimentos estamos (não) comendo? Carta Política do VI Encontro Nacional do FBSSAN. Rio de Janeiro; 2014.
24. Brasil. Lei federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. *Diário Oficial da União.* 20 set 1990.
25. Brasil. Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011. Institui o Plano Brasil sem Miséria. *Diário Oficial da União.* 3 jun 2011.



26. Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA. Projeto Inclusão Produtiva com Segurança Sanitária. Anvisa Debate. 2014;2(4).
27. Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA. Relatório de atividades do Projeto de Inclusão Produtiva com Segurança Sanitárias. Brasília: Agência Nacional de Vigilância Sanitária; 2014. Pedir ao autor o link do documento e verificar data
28. Lucchese G. A vigilância sanitária no Sistema Único de Saúde. In: Cadernos de debate da 1a Conferência Nacional de Vigilância Sanitária; 26-30 nov 2001; Brasília, DF. Brasília: Agência Nacional de Vigilância Sanitária; 2001 [acesso em: 10 ago 2014]. Disponível em: http://www.anvisa.gov.br/divulga/conavisa/cadernos/eixo2_texto05.pdf



Esta publicação está sob a licença Creative Commons Atribuição 3.0 não Adaptada.

Para ver uma cópia desta licença, visite http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/deed.pt_BR.