

# Desafios da regulação sanitária para a segurança dos alimentos adquiridos da agricultura familiar para a alimentação escolar

## Health regulation challenges for safety of food acquired from family farms for school meals

Daniel Henrique Bandoni<sup>I</sup>

Elke Stedefeldt<sup>II</sup>

Ana Laura Benevenuto de Amorim<sup>III</sup>

Hélida Ventura Barbosa Gonçalves<sup>IV</sup>

Veridiana Vera de Rosso<sup>V,\*</sup>

<sup>I</sup> Departamento de Saúde, Clínica e Instituições, Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar, Instituto Saúde e Sociedade, Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), Santos, SP, Brasil

<sup>II</sup> Departamento de Gestão e Cuidados em Saúde, Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar, Instituto Saúde e Sociedade, Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), Santos, SP, Brasil

<sup>III</sup> Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar, Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências da Saúde, Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), Santos, SP, Brasil

<sup>IV</sup> Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências da Saúde, Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), Santos, SP, Brasil

<sup>V</sup> Departamento de Biociências, Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar, Instituto Saúde e Sociedade, Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), Santos, SP, Brasil

\* E-mail: veriderosso@yahoo.com

Recebido: 30 set 2014

Aprovado: 13 out 2014

### RESUMO

Este trabalho objetivou determinar os parâmetros higiênico-sanitários que municípios utilizam para a compra de alimentos da agricultura familiar para alimentação escolar e discutir os desafios para a estruturação da regulação sanitária destes alimentos. Os dados foram obtidos por meio da análise de chamadas públicas (n = 122) e entrevistas (n = 63) realizadas com os responsáveis técnicos pelo programa de municípios do estado de São Paulo. Encontrou-se que os parâmetros higiênico-sanitários descritos nas chamadas públicas e nos relatos dos nutricionistas são inconsistentes em diferentes aspectos, principalmente pelo não cumprimento da legislação sanitária brasileira em vigor. As descrições das características microbiológicas, físico-químicas, microscópicas e toxicológicas, assim como as condições de transporte apareceram como as principais fragilidades. Observou-se que os requisitos de qualidade eram menos exigidos pelos responsáveis técnicos do que eram descritos nas chamadas públicas, para a maioria dos grupos alimentares. Como desafios apontados pelo estudo têm-se: 1) o alinhamento das especificações das chamadas públicas com os critérios exigidos no recebimento dos alimentos; 2) definição dos critérios exigidos para cada grupo alimentar de forma a atender à legislação sanitária em vigor; 3) realização da inspeção sanitária dos produtos de origem animal pelos órgãos locais competentes e 4) adequação da legislação sanitária para produtos da agricultura familiar.

**PALAVRAS-CHAVE:** Agricultura Familiar; Alimentação Escolar; Políticas Públicas; Inspeção Sanitária; Segurança dos Alimentos

### ABSTRACT

This study sought to determine the hygienic and sanitary parameters that municipalities use to purchase food from family farms for school meals and to discuss the challenges for structuring the health regulation of these foods. The data were obtained through analysis of public calls for bids (n = 122) and interviews (n = 63) conducted with the technicians responsible for the program in municipalities within the state of São Paulo. It was found that the hygienic and sanitary parameters described in the public calls for bids and nutritionist reports are inconsistent in different aspects, primarily due to their non-compliance with Brazilian health legislation. The descriptions of the microbiological, physicochemical, microscopic, and toxicological characteristics, as well as the transport conditions appeared as the main limitations. It was observed that for most food groups the quality requirements demanded by the technical experts were lower than those described in the public calls for bids. The challenges identified by the study were as follows: 1) aligning the specifications of the public calls for bids with the required criteria when receiving the food, 2) defining the criteria required for each food group in order to comply with health legislation, 3) relevant local agencies performing a health inspection of animal products, and 4) adapting health legislation for family farm products.

**KEYWORDS:** Family Farms; School Meals; Public Policies; Sanitary Inspection; Food Safety



## INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) possui caráter universal e de continuidade, e objetiva garantir uma alimentação adequada sob o ponto de vista nutricional e segura em termos higiênico-sanitários. Muitas mudanças ocorreram no programa desde a sua concepção, mas a promulgação da Lei nº 11.947<sup>1</sup> e da Resolução nº 38<sup>2</sup> representaram um marco nas políticas agrícolas e de proteção social, demonstrando que objetivos específicos como o apoio ao desenvolvimento sustentável podem ser alcançados com um único instrumento legal<sup>3</sup>.

O emprego obrigatório de no mínimo 30% do recurso financeiro repassado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para a aquisição de gêneros alimentícios diretamente do Agricultor Familiar e/ou Empreendedor Familiar Rural para a alimentação escolar, permite o desenvolvimento da produção local, desvinculando-a de crises setoriais e mantendo a regularidade nas rendas da comunidade, ao mesmo tempo em que se garante o abastecimento alimentar<sup>4</sup>. Em contrapartida, espera-se que os cardápios servidos aos escolares sejam saudáveis, com o oferecimento de frutas, legumes e verduras diariamente; os alimentos sejam provenientes de cultivo orgânico/agroecológico, preferencialmente e os alimentos formulados sejam substituídos por alimentos *in natura* ou com pequeno grau de processamento<sup>2</sup>.

Para o Ministério do Desenvolvimento Agrário<sup>5</sup>, o trabalho em família, a produção sustentável, o protagonismo de jovens e mulheres rurais são algumas características da Agricultura Familiar (AF) brasileira atual. Em todo o País, a AF corresponde a 84% dos estabelecimentos agropecuários.

A partir de 2009, os municípios e estados brasileiros iniciaram as compras de alimentos da AF para a alimentação escolar. Considerando somente a região sudeste brasileira, a compra acima de 30% foi reportada por 42,4% dos municípios<sup>6</sup>. No estado de São Paulo, observou-se que a lei foi cumprida em 47% dos municípios estudados entre junho e agosto de 2011<sup>7</sup>. Em âmbito nacional, foi identificado que oito municípios dos 18 analisados também adquiriram acima de 30% de alimentos da AF<sup>8</sup>.

Diversos municípios do estado de São Paulo registraram que um dos principais entraves para a execução das compras de alimentos provenientes da AF eram as condições higiênico-sanitárias insatisfatórias<sup>9</sup>. Em outro estudo desenvolvido em dois municípios paulistas, os autores reportaram a dificuldade da AF em atender aos padrões de qualidade e identidade exigidas por leis federais, estaduais e municipais, que visam à fiscalização sanitária dos alimentos<sup>10</sup>. Barone (2014)<sup>11</sup>, ao pesquisar o vínculo da AF com PNAE, nos municípios da Região Administrativa de Registro – SP, verificou que as dificuldades relacionam-se com a oferta de alimentos, a falta de documentação e de preparo dos agricultores para a produção e comercialização.

Devido à publicação relativamente recente da Lei nº 11.947/2009<sup>1</sup>, ainda não foram publicados estudos que tenham determinado

quais são as características higiênico-sanitárias que os municípios estão exigindo para a realização das compras da AF para a alimentação escolar.

Embora a legislação brasileira para comercialização de alimentos tenha caráter universal e se aplique aos produtos de qualquer proveniência, as características desse tipo de compra são específicas. Seja pela diversidade de fornecedores, pela entrega descentralizada dos produtos (em cada escola), pela ausência de profissional responsável que possa avaliar as características de qualidade do produto quando do recebimento e até mesmo pela ausência de serviço de vigilância sanitária nos municípios.

Nesta perspectiva, os objetivos do presente trabalho foram determinar quais os parâmetros higiênico-sanitários os municípios apresentam como exigência para as compras da AF para a alimentação escolar e discutir os desafios para a estruturação da regulação sanitária, a fim de garantir a segurança destes alimentos.

## MÉTODO

Trata-se de um estudo transversal e foi desenvolvido em duas etapas: sendo a primeira, a análise das chamadas públicas divulgadas no ano de 2013 para aquisição de alimentos da Agricultura Familiar para a alimentação escolar e a segunda, entrevistas com os nutricionistas (responsável técnico no município) sobre aquisição de produtos da Agricultura Familiar para a alimentação escolar. Em ambas as fases, os municípios estudados pertenciam ao estado de São Paulo. Estas duas etapas permitiram uma análise completa dos parâmetros higiênico-sanitários exigidos pelos municípios na aquisição destes produtos.

### Análise das chamadas públicas para aquisição de alimentos da Agricultura Familiar

Realizou-se uma busca eletrônica de chamadas feitas pelos municípios do estado de São Paulo para aquisição de alimentos, via agricultura familiar, no ano de 2013. Foram consultados os sites da internet da Via Pública (<http://www.viapublica.org.br/>), Rede Brasil Rural (<http://www.redebrasilrural.mda.gov.br/>) e sites oficiais de prefeituras municipais. Complementarmente, utilizou-se o mecanismo de busca do Google ([www.google.com.br](http://www.google.com.br/)) para localizar as chamadas publicadas em sites diversos, que não os anteriormente citados, e o descritor utilizado foi “chamada pública agricultura familiar”, usando como limitador de busca o ano de publicação de 2013.

As chamadas públicas devem fornecer informações suficientes para que os fornecedores apresentem corretamente os projetos de venda, que, por sua vez, precisam conter as informações: 1) os tipos de produtos e as quantidades que devem ser fornecidas; 2) o cronograma das entregas (periodicidade, início e fim do fornecimento, entre outros); 3) os locais das entregas; 4) requisitos de qualidade higiênico-sanitária e de registro de produtos de origem animal<sup>12</sup>.



Ao todo foram analisadas 122 chamadas públicas divulgadas, no período de janeiro a setembro de 2013, em 95 municípios do estado de São Paulo.

### Entrevista sobre aquisição de alimentos da Agricultura Familiar

A coleta de dados ocorreu durante o período de janeiro de 2012 a novembro de 2013, envolvendo municípios do estado de São Paulo. Empregou-se amostragem aleatória simples, considerando a totalidade de municípios do estado de São Paulo (645), segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2013).

Um estudo piloto foi realizado para calcular o tamanho da amostra e testar a compreensão dos questionários. O tamanho da amostra foi calculado considerando 90% de intervalo de confiança global, 10% para o erro amostral (tipo II) e o resultado do estudo piloto, que verificou que 65% destes municípios compravam produtos da AF para utilização na alimentação escolar. Desta forma, obteve-se que o estudo deveria ser realizado em no mínimo 57 municípios, distribuídos, aleatoriamente, pelo estado de São Paulo.

Os questionários foram encaminhados aos municípios participantes da pesquisa por e-mail, após contato telefônico prévio com os nutricionistas com a finalidade de informar sobre a pesquisa.

O questionário semiestruturado constituiu-se de 22 perguntas sobre o processo de compra da AF e foi elaborado tendo como parâmetros a Lei nº 11.947/2009<sup>1</sup> e a Resolução CD/FNDE nº 26/2013<sup>12</sup>. Esta etapa do estudo foi dividida em três partes com questões sobre a identificação dos municípios; o diagnóstico sobre andamento da implantação do processo de compra e dificuldades observadas e questões específicas sobre o andamento do processo de compra que já havia sido implantado no município.

Entre as questões específicas foi perguntado se o município adquiriu produtos de origem animal da AF para a alimentação escolar. Caso o município tivesse adquirido, deveria indicar se solicitou a apresentação do registro no Sistema de Inspeção Federal (SIF), Estadual (SISP) ou Municipal (SIM). Também foi solicitado que o nutricionista indicasse quais os requisitos de qualidade eram exigidos para cada um dos alimentos adquiridos da AF.

### Análise de Dados

Para análise de dados, os alimentos foram classificados nos seguintes grupos: Açúcares e doces, Bebidas, Carnes e ovos, Cereais, Pescado, Tubérculos, Frutas, Leite e derivados, Leguminosas, Óleos e gorduras, Verduras e Legumes.

Os parâmetros higiênico-sanitários observados nas chamadas públicas ou reportados pelas nutricionistas nas entrevistas foram analisados para cada grupo alimentar conforme o Quadro, levando em conta as recomendações da Resolução CD/FNDE nº 26/2013<sup>12</sup>, Lei nº 11.947/09<sup>1</sup>, Regulamentos de Identidade e Qualidade dos Alimentos (ANVISA), Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal – RIISPOA (Brasil, 1952)<sup>13</sup> e suas atualizações e outras legislações pertinentes.

### Aspectos Éticos

Este estudo foi submetido e aprovado pelo Comitê de ética em pesquisa da Universidade Federal de São Paulo, por meio da Plataforma Brasil, sob o Protocolo nº 256.967, de 2013.

## RESULTADOS

### Exigências higiênico-sanitárias levantadas nas chamadas públicas

Foram localizadas chamadas públicas divulgadas por 95 municípios do estado de São Paulo no ano de 2013, em duas destas chamadas as listas de alimentos não estavam anexadas, assim, foram analisadas chamadas públicas de 93 municípios.

Com relação à exigência de certificação dos alimentos de origem animal descritos nas chamadas públicas, verificou-se que mais de um quarto dos municípios (27,7%; n = 10) que listaram ovos não fizeram a exigência de selo de inspeção (SIM, e/ou SISP, e/ou SIF). Dos municípios que listaram leite e derivados, 26,1% (n = 6) não informaram a exigência de registro.

Na Tabela 1, observam-se as características gerais e específicas dos grupos alimentares, que foram descritas nas chamadas públicas da AF para a alimentação escolar. Verifica-se que quase

Quadro. Descrição dos requisitos analisados segundo os parâmetros de identidade e qualidade dos alimentos adquiridos da Agricultura Familiar para a alimentação escolar, Santos (2013).

Requisitos	Descrição dos Parâmetros
1) Características gerais	Descrição do produto. Características sensoriais (cor, aroma, sabor, consistência).
2) Características microbiológicas, físico-químicas, microscópicas e toxicológicas	Se prevista coleta de amostra dos alimentos para realização das análises, bem como descritas as análises a serem realizadas.
3) Embalagem	Descrição das condições de embalagem, conforme legislação específica para o tipo de alimento.
4) Validade	Especificação do prazo de validade mínimo a contar da data de fabricação ou entrega.
5) Rotulagem	Descrição das condições de rotulagem conforme legislação específica para o tipo de alimento.
6) Controle de qualidade	Se previsto avaliação sensorial dos alimentos, análises descritiva e/ou afetiva.
7) Transporte	Condições do veículo. Acondicionamento e refrigeração.
8) Entrega	Se prevista as condições de entrega a serem realizadas de forma central ou em cada escola. Entregadores com asseio pessoal adequado e uniformizados.



a totalidade das chamadas públicas descreve as condições de entrega dos produtos e a maioria descreve as características gerais, embalagem, rotulagem, validade e controle de qualidade. As frutas, legumes e verduras são exceções, por se tratarem de alimentos comercializados na sua grande maioria *in natura* e são dispensados de rotulagem<sup>14</sup>.

As características microbiológicas, físico-químicas, microscópicas e toxicológicas foram os requisitos citados com menor frequência nas chamadas públicas. Para a maior parte dos grupos alimentares, estas características foram listadas em menos de 50% dos municípios, sendo que os grupos das bebidas (25%) e das carnes e ovos (27,6%) apresentaram as menores frequências (Tabela 1).

#### Exigências higiênico-sanitárias levantadas nas entrevistas

Participaram da pesquisa 63 municípios pertencentes ao estado de São Paulo (9,8% do total de municípios do estado). Nos municípios estudados, 76,2% (n = 48) adquiriram produtos da AF para o PNAE e 46,7% informou comprar acima do percentual de compra estabelecido pela legislação (30%). Três municípios adquiriram acima de 50% dos alimentos da AF. Destaca-se que os anos de 2012 e 2013 foram o terceiro e quarto ano da obrigatoriedade da lei e que a maior parte dos municípios já iniciaram este processo, contudo ainda existem municípios que não adquirem ou adquirem abaixo de 30%.

Com relação à certificação dos alimentos de origem animal adquiridos diretamente da AF, verificou-se que 66,6% dos municípios (n = 6) que adquiriram ovos informaram exigir o registro no SIM e/ou SISP e/ou SIF. Dos municípios que adquiriram leite, 93,3% (n = 15) informaram que exigiram o registro, principalmente no SIF. Para os derivados de leite, 75% (n = 4) dos municípios indicaram a exigência de algum tipo de registro na vigilância sanitária. Esses resultados demonstram que, embora a legislação brasileira regule a comercialização dos produtos de origem animal exigindo o registro do produto no Sistema de Inspeção Federal<sup>13</sup>, produtos de origem animal provenientes da AF foram comercializados para a alimentação escolar sem apresentação do registro.

A Tabela 2 apresenta as características gerais e específicas dos grupos alimentares que os nutricionistas entrevistados informaram observar nas compras da AF para a alimentação escolar.

Conforme pode ser observado, as características gerais dos alimentos que envolviam descrição de aspectos como tamanho e variedade foram as mais citadas como exigências estabelecidas pelas entidades executoras para a realização da compra. Adicionalmente, verificou-se que essas exigências apareceram independentemente do grupo alimentar a ser adquirido. Embora os grupos bebidas e carnes e ovos tenham sido apontados como os menos exigidos em termos de características gerais (55,5% e 58,3%, respectivamente).

Por outro lado, as características microbiológicas, físico-químicas, microscópicas e toxicológicas foram os requisitos com menor

frequência indicados pelos nutricionistas responsáveis técnicos. Apenas 6% de todos os municípios estudados indicaram exigir características específicas, tais como necessidade de laudo microbiológico ou físico-químico dos alimentos a serem adquiridos. Para alguns grupos de alimentos como: carnes e ovos; cereais e tubérculos e leite e derivados esta avaliação é de fundamental importância. Contudo, essa exigência foi estabelecida por somente dois municípios (13,3%) para o grupo leite e derivados e dois (14,3%) para o grupo cereais e tubérculos. Quanto às carnes e ovos não houve menção sobre a exigência destas análises por nenhum município. Por outro lado, observou-se que 91,6% das entidades executoras afirmam realizar controle de qualidade de carnes e ovos. Este controle restringe-se ao aspecto sensorial e de temperatura, no caso das carnes.

Outro ponto fundamental na cadeia de segurança dos alimentos refere-se ao transporte e condições de entrega de produtos. Neste caso, observou-se que a maioria dos nutricionistas declarou não atribuir frequentemente exigências para esses requisitos ao realizarem as compras da AF. Além disso, mesmo se tratando da compra de produtos perecíveis e que podem ser facilmente contaminados, como é o caso de carnes e leite e derivados, observou-se que as exigências não são específicas, tais como “*O transporte deverá ser realizado de acordo com a Legislação em vigor, em condições técnicas imprescindíveis à sua perfeita conservação*” (transcrição de resposta de uma nutricionista entrevistada). Neste caso, deveriam ser explicitados a temperatura do transporte, o tipo e as condições de higiene do veículo, a necessidade de uso de uniformes pelos entregadores, entre outras.

## DISCUSSÃO

Os resultados do presente estudo demonstram que os parâmetros higiênico-sanitários exigidos para aquisição de produtos da AF para alimentação escolar, que foram descritos nas chamadas públicas e relatados pelos responsáveis técnicos, ainda são inconsistentes em diferentes aspectos. As características microbiológicas, físico-químicas, microscópicas e toxicológicas e o transporte aparecem como as principais fragilidades neste processo.

A comparação da descrição dos parâmetros higiênico-sanitários descritos nas chamadas públicas com o relatado pelos nutricionistas nas entrevistas demonstrou que, para quase todos os grupos alimentares, os requisitos de qualidade eram menos exigidos pelos responsáveis técnicos do que eram descritos nas chamadas. Este resultado pode demonstrar que nem sempre são avaliados no recebimento dos alimentos os itens obrigatórios descritos nas chamadas, o que pode diminuir a adequação higiênico-sanitária dos alimentos adquiridos da AF. A descrição completa e correta dos alimentos nas chamadas públicas é essencial para aquisição de produtos que cumpram os parâmetros higiênico-sanitários requeridos pela legislação brasileira. Também permite que os agricultores familiares possam elaborar planos de venda compatíveis com as necessidades do PNAE, garantindo a segurança dos alimentos consumidos.



Tabela 1. Características gerais e específicas citadas nas chamadas públicas para aquisição de alimentos por meio da Agricultura Familiar para o PNAE, de municípios do estado de São Paulo, Santos (2013).

Grupos de Alimentos	Nº municípios que solicitaram n (%) <sup>a</sup>	Características					Validade n (%) <sup>b</sup>	Rotulagem n (%) <sup>b</sup>	Controle de qualidade n (%) <sup>b</sup>	Transporte n (%) <sup>b</sup>	Entrega n (%) <sup>b</sup>							
		Gerais n (%) <sup>b</sup>	Microbiológicas, físico-químicas, microscópicas e toxicológicas n (%) <sup>b</sup>	Embalagem n (%) <sup>b</sup>	Embale	Embalagem												
Cereal	22	23,7	17	77,3	13	59,1	18	81,8	16	72,7	14	63,6	19	86,4	15	68,2	22	100
Raízes e tubérculos	60	64,5	54	90,0	25	41,7	40	66,7	3	5,0	1	1,7	47	78,3	30	50,0	60	100
Leguminosas	23	24,7	20	87,0	12	52,2	20	87,0	17	73,9	14	60,9	19	82,6	15	65,2	23	100
Carne e ovos	29	31,2	20	69,0	8	27,6	22	75,9	16	55,2	17	58,6	21	72,4	14	48,3	28	96,6
Pescado	5	5,4	5	100	3	60,0	5	100,0	4	80,0	4	80,0	5	100,0	1	20,0	5	100,0
Hortaliças	77	82,8	69	89,6	31	40,3	54	70,1	4	5,2	1	1,3	50	64,9	35	45,5	76	98,7
Frutas	75	80,6	64	85,3	25	33,3	54	72,0	70	93,3	1	1,3	71	94,7	16	21,3	75	100
Bebidas	28	30,1	25	89,3	7	25,0	24	85,7	22	78,6	17	60,7	25	89,3	13	46,4	27	96,4
Açúcar e doce	20	21,5	15	75,0	6	30,0	19	95,0	15	75,0	15	75,0	17	85,0	15	75,0	20	100
Óleo e gorduras	5	5,4	5	100,0	3	60,0	5	100	5	100,0	5	100,0	5	100,0	5	100	5	100
Leite e derivados	23	24,7	21	91,3	11	47,8	22	95,7	21	91,3	21	91,3	21	91,3	15	65,2	23	100

<sup>a</sup> (%) Calculado em relação aos 95 municípios que publicaram chamada pública no ano de 2013, no estado de São Paulo, e que foram objeto deste estudo; <sup>b</sup> (%) Calculado em relação ao total de municípios que solicitaram este tipo de produto na chamada pública.

Tabela 2. Características gerais e específicas informadas pelos nutricionistas para aquisição de alimentos por meio da Agricultura Familiar para o PNAE, de municípios do estado de São Paulo, Santos (20,3).

Grupos de Alimentos	Nº de municípios que adquiriram n (%) <sup>a</sup>	Características					Validade n (%) <sup>b</sup>	Rotulagem n (%) <sup>b</sup>	Controle de qualidade n (%) <sup>b</sup>	Transporte n (%) <sup>b</sup>	Entrega n (%) <sup>b</sup>							
		Gerais n (%) <sup>b</sup>	Microbiológicas, físico-químicas, microscópicas e toxicológicas n (%) <sup>b</sup>	Embalagem n (%) <sup>b</sup>	Embale	Embalagem												
Cereal	14	29,2	11	78,6	2	14,3	4	28,6	4	28,6	2	14,3	3	21,4	1	7,1	3	21,4
Leguminosas	13	27,1	11	84,6	2	15,4	8	61,5	7	53,8	3	23,1	2	15,4	1	7,7	1	7,7
Carne e ovos	12	25,0	7	58,3	0	0,0	6	50,0	3	25,0	3	25,0	11	91,6	0	0,0	0	0,0
Verduras	16	33,3	13	81,3	0	0,0	1	6,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Legumes	30	62,5	24	80,0	1	3,3	8	26,6	1	3,3	2	6,6	2	6,6	1	3,3	1	3,3
Frutas	30	62,5	22	73,3	1	3,3	4	12,1	1	3,3	1	3,3	2	6,6	0	0,0	2	6,6
Bebidas	9	18,8	5	55,5	1	11,1	4	44,4	5	55,5	3	33,3	1	11,1	0	0,0	0	0,0
Açúcar e doce	5	10,4	3	60,0	0	0,0	1	20,0	4	80,0	1	20,0	1	20,0	0	0,0	0	0,0
Óleo e gorduras	4	8,3	4	100,0	0	0,0	4	100,0	2	50,0	2	50,0	1	25,0	0	0,0	0	0,0
Leite e derivados	15	31,3	10	66,6	2	12,3	8	53,3	5	33,3	1	6,6	2	13,3	0	0,0	1	6,6

<sup>a</sup> (%) Calculado em relação aos 63 municípios do estado de São Paulo, cujas nutricionistas responsáveis técnicas pela alimentação escolar foram entrevistadas; <sup>b</sup> (%) Calculado em relação ao total de municípios que adquiriram este tipo de produto.



Triches e Schneider (2010)<sup>15</sup> afirmam que as exigências por alimentos seguros faz com que estes sejam objetos prioritários de regulações sanitárias, com crescente número de normas para controlar o processo de produção e a qualidade do produto levado ao mercado e/ou utilizado como insumo. O atendimento aos padrões sanitários, em sua maioria definidos para os produtos agroindustriais processados em grande escala, é uma das principais dificuldades enfrentadas pelos agricultores e municípios para garantir o fornecimento de alimentos da AF para o PNAE. Comparando os empreendimentos da agricultura familiar com grandes empresas agroindustriais, verifica-se que as últimas ganham inúmeras vantagens relacionadas ao processo produtivo e distribuição, como também nos contratos comerciais, financeiros e de custos de produção<sup>16</sup>.

Ciro e Freitas (2013)<sup>17</sup> relataram que a diversidade de produtos e as diferentes possibilidades de venda dos produtos da AF tornaram desafiador o atendimento às exigências sanitárias de produção de alimentos, principalmente dos derivados do leite e carnes. Para atender a essas necessidades, os agricultores buscaram conhecer quais eram as exigências e viabilizar formas para produzir. Entre as ações desenvolvidas, pode-se destacar a discussão sobre a regulação sanitária em um encontro legal da AF e do PNAE em 2008. O Projeto de Lei nº 2.877/2008<sup>18</sup>, que previa o emprego de no mínimo 30% dos recursos financeiros repassados pelo FNDE para a compra de alimentos diretamente da AF, já previa também a exigência de que os alimentos estivessem de acordo com as normas que regulamentam sua qualidade. Esta exigência foi mantida quando foi promulgada a Lei nº 11.947: “*Os produtos alimentícios a serem adquiridos para a clientela do PNAE deverão atender ao disposto na legislação de alimentos, estabelecida pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária/Ministério da Saúde e pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento*”<sup>19</sup>.

Com a instituição da obrigatoriedade da compra de alimentos da AF para o PNAE, os esforços se voltaram para a efetivação deste processo de compra nos municípios e as discussões sobre a regulação sanitária destes produtos ocorreu em paralelo, em diferentes fóruns. Após o entendimento do processo de compra por meio da formação dos diferentes atores envolvidos em âmbito nacional, os investimentos se direcionaram para o aumento do número de agricultores e da viabilização de recursos para sua participação.

Ainda assim, a preocupação com o controle de qualidade dos alimentos oferecidos no PNAE se manteve e a Resolução nº 26 de 2013<sup>12</sup> normatizou que “*Os produtos alimentícios a serem adquiridos para o alunado do PNAE deverão atender ao disposto na legislação de alimentos, estabelecida pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA do Ministério da Saúde - MS e pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA*”. Nos Parágrafo 1º e 3º da Resolução estão apresentadas as obrigatoriedades dos registros dos procedimentos para o controle de qualidade realizados nos municípios: “*Os produtos adquiridos para o alunado do PNAE deverão ser previamente submetidos ao controle de qualidade, na forma do Termo de Compromisso observando-se a legislação pertinente*” e “*Os relatórios de inspeção sanitária dos alimentos utilizados no PNAE deverão permanecer à disposição do FNDE por um prazo de cinco anos*”. Neste momento, a necessidade de duas ações voltadas para o controle

de qualidade são especificamente exigidas: emissão do Termo de Compromisso e a guarda dos relatórios de inspeção sanitária.

Esses registros podem fornecer um diagnóstico das principais inadequações observadas nos alimentos e, a partir destes, determinar as dificuldades que os agricultores familiares enfrentam segundo os grupos alimentares e estabelecer ações prioritárias de regulamentação destes produtos. O reconhecimento e o investimento nos diferentes territórios trarão subsídios para a discussão de uma normatização voltada à segurança dos alimentos que respeite a equidade, adequada à realidade da AF, na perspectiva de suas características e capacidades. O desenvolvimento de um padrão higiênico-sanitário dos produtos oriundos da AF para a comercialização por meio do PNAE está relacionado com ações bem mais amplas, intersetoriais e transversais, do que, simplesmente, a uma adaptação a regulação sanitária vigente. Embora esta adaptação seja fundamental para a implementação das compras da agricultura familiar em todos os municípios do território nacional.

Destaca-se neste estudo que, aproximadamente, um terço dos municípios não exigiu na chamada pública ou no relato dos nutricionistas a certificação de inspeção dos alimentos de origem animal. Este resultado demonstra que um obstáculo para a compra dos produtos da AF é a inclusão da certificação. Os alimentos de origem animal talvez representem um dos principais desafios sob o ponto de vista da aquisição para alimentação escolar, uma vez que as exigências em torno do que é definido como qualidade higiênico-sanitária, incluindo as etapas de manipulação, transporte e certificação, são entraves para os agricultores<sup>19,15</sup>, necessitando do aporte de recursos financeiros com juros baixos para o investimento na estruturação do setor.

A descentralização da responsabilidade de fiscalização e inspeção sanitária das atividades de processamento e comercialização de produtos de origem animal, que também podem ser realizadas pelos estados e municípios<sup>19,20</sup>, poderiam ser importantes maneiras de auxiliar o produtor familiar a atender as exigências. Entretanto, o Serviço de Inspeção Municipal (SIM) ainda não está presente em grande parte dos municípios<sup>21</sup>.

Em função da dificuldade na capilaridade da inspeção nos municípios brasileiros, foi criado o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária - SUASA, que é um sistema de inspeção, organizado de forma unificada, descentralizada e integrada entre a União como Instância Central e Superior, coordenado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) como Instância Intermediária e os estados, Distrito Federal e os municípios como Instância Local. A partir de adesão voluntária<sup>22</sup>, tem o objetivo de controlar os produtos de origem animal desde a fazenda até a mesa do consumidor. Por meio desse controle, os produtores poderão ser registrados e sairão da informalidade.

Para a AF, a importância da implantação do SUASA é a facilitação da produção e inserção dos produtos no mercado formal - local, regional e nacional. Este é um importante aspecto, pois possibilita a comercialização dos produtos em todo o território nacional quando inspecionados por qualquer uma das instâncias do SUASA. Outro aspecto é sobre o trâmite para aprovação e registro



dos projetos agroindustriais, que, com a descentralização do serviço de inspeção, é mais rápido e menos oneroso<sup>23</sup>.

Para Ferrari et al. (2005)<sup>19</sup> e Zucchi e Caixeta-Filho (2010)<sup>20</sup>, os coordenadores e fiscais dos serviços de inspeção precisam ser orientados sobre a importância da valorização das pequenas propriedades rurais e dos agricultores/empreendedores familiares para o desenvolvimento local. Os regulamentos instituídos pela ANVISA e MAPA não são de fácil acesso para as pequenas organizações de produtores<sup>21</sup>. Articular as políticas públicas e simplificar as formas de acesso são ações para o incremento do conhecimento.

Importante ressaltar que não há associação entre qualidade higiênico-sanitária e capital ou porte dos estabelecimentos agrícolas, porém a menor renda pode dificultar a amortização dos investimentos necessários. É imprescindível a criação de linhas de créditos e apoio para a consolidação dos empreendimentos agrícolas familiares. Alguns estudos apontam a qualidade higiênico-sanitária deficiente de produtos da AF<sup>24</sup> como resultado da falta de estrutura adequada para a realização de etapas de pré-processamento e processamento. Por outro lado, a aquisição de alimentos localmente cumpre seu papel na segurança alimentar e nutricional, pois se torna uma ferramenta de disseminação da oportunidade de alimentação saudável e de valorização da agricultura local<sup>25</sup>, que por sua vez atua na descentralização da renda, fomentando o desenvolvimento destas organizações que em médio prazo poderiam alcançar a adequação higiênico-sanitária.

Adicionalmente, cabe ao nutricionista atuar como mediador do processo, fomentando o desenvolvimento local e dos empreendimentos da agricultura familiar, sem perder de vista os requisitos higiênico-sanitários dos alimentos, seguindo a legislação brasileira em vigor. Entretanto, o apoio dos gestores da alimentação

escolar em nível municipal é decisivo para a viabilização do processo de compra, através da articulação entre as secretárias de educação, saúde e agricultura, além da implementação do Serviço de Inspeção Municipal e de outras ações de articulação e mapeamento da produção da agricultura familiar.

## CONCLUSÃO

Os principais desafios apontados pelo estudo para a regulação sanitária dos produtos da AF para o PNAE foram: 1) Alinhamento das especificações das chamadas públicas com os critérios exigidos no recebimento dos alimentos, priorizando o estabelecimento dos parâmetros de adequação para cada grupo alimentar, com destaque para a definição das características gerais; características microbiológicas, físico-químicas, microscópicas e toxicológicas; Embalagem; Validade; Rotulagem; Controle de qualidade; Transporte e Entrega dos produtos da AF; 2) O atendimento à legislação sanitária brasileira em vigor; 3) A realização da inspeção sanitária dos produtos de origem animal pelos órgãos locais competentes.

Cabe destacar que o impasse entre os agricultores familiares e os órgãos regulatórios não é estático e sempre estará na pauta de discussão. É um movimento necessário para emergir as possibilidades de mudanças, priorizando a adequação das legislações e ao acesso ao financiamento para desenvolvimento dos empreendimentos da agricultura familiar.

O equacionamento destes desafios, impasses e perspectivas deve ser assumido por todos os atores envolvidos dentro de uma agenda social para a Promoção da Alimentação Adequada e Saudável. Mas sem perder de vista que a construção de uma normatização específica para os produtos comercializados pela AF perpassa pelo princípio da equidade.

## REFERÊNCIAS

1. Brasil. Lei nº 11.947, de 17 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Diário Oficial da União. 17 jun 2009.
2. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Diário Oficial da União. 16 jul 2009.
3. Sabates-Wheeler R, Devereaux S, Guenther B. Building synergies between social protection and smallholder agricultural policies. Brighton: Future Agricultures; 2009. (Working paper, 006).
4. Belik W, Souza LR. Algumas reflexões sobre os programas de alimentação escolar na América latina. *Planej Pol Públ.* 2009;(33):103-22.
5. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Agricultura familiar e segurança alimentar em debate nos conselhos e comissões nacionais. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário; 2014 [acesso em 10 set 2014]. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/agricultura-familiar-e-seguran%C3%A7a-alimentar-em-debate-nos-conselhos-e-comiss%C3%B5es-nacionais#sthash.ZHpTphgb.dpuf>
6. Saraiva, EL, Silva APF, Sousa AA, Cerqueira GF, Chagas CMS, Toral N. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Ciênc Saúde Coletiva.* 2013;18(4):927-36. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232013000400004>
7. Villar BS, Schwartzman F, Januario BL, Ramos JF. Situação dos municípios do estado de São Paulo com relação à compra direta de produtos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). *Rev Bras Epidemiol.* 2013;16(1):233-6. <http://dx.doi.org/10.1590/S1415-790X2013000100021>.
8. Toyoyoshi JY, Oliveira R, Santos MSN, Galois MS, Galante AP. Avaliação da aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar para alimentação escolar. *Mundo Saúde.* 2013;37(3):329-35.



9. Gonçalves HVB. Da agricultura familiar a alimentação escolar: avaliação da qualidade dos cardápios e do potencial bioativo de frutas, legumes e verduras [mestrado]. Santos. Dissertação [Mestrado]. Santos: Universidade Federal de São Paulo; 2014.
10. Belik W, Domene SMA. Experiencias de programas combinados de alimentación escolar y desarrollo local em São Paulo - Brasil. *Agroalimentaria*. 2012;18(34):57-72.
11. Barone B. Participação da agricultura familiar na alimentação escolar na região administrativa de Registro - SP. Campinas [dissertação]. Campinas: Universidade Estadual de Campinas; 2014.
12. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 26, de 18 de junho de 2013. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. *Diário Oficial da União*. 18 jun 2013.
13. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Decreto nº 30.691 de 29 de março de 1952. Regulamento de Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal. *Diário Oficial da União*. 7 jun 1952.
14. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Resolução RDC nº 27, de 6 de agosto de 2010. Dispõe sobre as categorias de alimentos e embalagens dispensados e com obrigatoriedade de registro sanitário. *Diário Oficial da União*. 9 ago 2010.
15. Triches RM, Schneider S. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo a produção. *Saúde Soc*. 2010;19(4):933-45. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-12902010000400019>
16. Triches RM, Schneider S. Desestruturar para contruir: interfaces para agricultura familiar acessar o programa de alimentação escolar. *Est Soc Agric*. 2012;20(1):66-105.
17. Ciro PMR; Freitas AF. O Programa Nacional de Alimentação Escolar como indutor de processos de desenvolvimento local em Viçosa, Minas Gerais. IN: Anais do 7o Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social; 27-29 maio 2013 [acesso em 10 set 2014]. Belém, Brasil. Disponível em: <http://encontros.ufca.edu.br/index.php/eu/enapegs2013/paper/view/1675>
18. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Projeto de Lei nº 2.877, de 25 de fevereiro de 2008. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. *Diário Oficial da União*. 28 fev 2008.
19. Ferrari DL, Dilvan L, Mello MA, Testa VM, Silvestro ML. Agricultores familiares, exclusão e desafios para inserção econômica na produção de leite em Santa Catarina. *Inf Econ*. 2005;35(1):22-36.
20. Zucchi JD, Caixeta Filho JV. Panorama dos principais elos da cadeia agroindustrial da carne bovina brasileira. *Inf Econ*. 2010;40(1):18-33.
21. Chmielewska D, Souza D, Lourete AA. Texto para discussão: o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e as práticas dos agricultores participantes orientadas ao mercado: estudo de caso no estado de Sergipe. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; 2010.
22. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006. Regulamenta os arts. 27-A, 28-A e 29-A da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, organiza o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. 31 mar 2006.
23. Prezotto LL, Silva JB. Documento orientador sobre o SUASA - Programa de Agroindustrialização da Produção da Agricultura Familiar - SAF/MDA. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2008.
24. Souza JL, Alvares VS, Leite FMN, Reis FS, Felisberto FL, Negreiros JRS.. Microbiologia de farinhas de mandioca comercializadas em Cruzeiro do Sul, Acre. *Rev Raízes Amidos Tropicais*. 2007;3(1):1-4.
25. Anjos DA, Sedyama GAS, Freitas AF, Santana MS. O Programa Nacional de Alimentação Escolar sob a percepção dos gestores escolares do município de Viçosa-MG. In: Anais do 7. Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social; 28 a 30 abr 2014; Cachoeira, BA. p. 1-14



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](http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/deed.pt_BR).